

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT

HOÀNG LAN ANH

**BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI  
TRONG HIẾN PHÁP VIỆT NAM**

*Chuyên ngành: Pháp luật về quyền con người*  
*Mã số: Chuyên ngành đào tạo thí điểm*

**LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

*Cán bộ hướng dẫn khoa học: GS.TS. NGUYỄN ĐĂNG DUNG*

HÀ NỘI - 2014

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận văn là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận văn chưa được công bố trong bất kỳ công trình nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận văn đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vậy tôi viết Lời cam đoan này đề nghị Khoa Luật xem xét để tôi có thể bảo vệ Luận văn.

*Tôi xin chân thành cảm ơn!*

NGƯỜI CAM ĐOAN

**Hoàng Lan Anh**

# MỤC LỤC

*Trang*

Trang phụ bìa	
Lời cam đoan	
Mục lục	
Danh mục các từ viết tắt	
<b>MỞ ĐẦU</b> .....	1
<b>Chương 1: BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI LÀ MỤC TIÊU CỦA HIẾN PHÁP</b> .....	6
<b>1.1. Bảo đảm quyền con người - lý do ra đời Hiến pháp</b> .....	6
<b>1.2. Thực thi Hiến pháp là bảo đảm quyền con người</b> .....	13
<b>Chương 2: THỰC TRẠNG VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG HIẾN PHÁP VIỆT NAM</b> .....	21
<b>2.1. Quy định về quyền con người</b> .....	21
2.1.1. Quy định quyền con người trong Hiến pháp qua các thời kỳ .....	21
2.1.2. Các quyền con người được ghi nhận trong Hiến pháp 1992 .....	28
<b>2.2. Quy định phân quyền cũng là đảm bảo quyền con người</b> .....	31
2.3. Thực trạng hoạt động hiện nay của cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp .....	35
2.3.1. Quốc hội (lập hiến, lập pháp).....	35
2.3.2. Chính phủ (hành pháp) .....	42
2.3.3. Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân (tư pháp) .....	47
2.3.4. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.....	65
<b>Chương 3: BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG HIẾN PHÁP 2013</b> ....	88
3.1. Cách thức ghi nhận quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013.....	88
3.1.1. Những điểm mới về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013 .....	88

3.1.2	Đưa các nội dung liên quan đến quyền con người, quyền công dân vào nhiều chương khác của Hiến pháp nhằm tạo ra cơ chế hiến định bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.....	89
3.1.3.	Cơ cấu của chương quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp 2013 .....	90
<b>3.2.</b>	<b>Nội dung các quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân trong Hiến pháp 2013 .....</b>	<b>93</b>
<b>KẾT LUẬN</b> .....		<b>103</b>
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....		<b>105</b>

## DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BLHS:	Bộ luật hình sự
CCHC:	Cải cách hành chính
CCTP:	Cải cách tư pháp
CHXHCN:	Cộng hòa xã hội chủ nghĩa
HĐND:	Hội đồng nhân dân
HĐXX:	Hội đồng xét xử
HTND:	Hội thẩm nhân dân
TAND:	Tòa án nhân dân
TCN:	Trước công nguyên
TTHS:	Tổ tụng hình sự
UBND:	Ủy ban nhân dân
UBTVQH:	Ủy Ban Thường vụ Quốc hội
VAHS:	Vụ án hình sự
VKSND:	Viện kiểm sát nhân dân
XHCN:	Xã hội chủ nghĩa

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Quyền con người là phạm trù chính trị - pháp lý, sự ra đời của khái niệm quyền con người gắn liền với các cuộc cách mạng dân chủ tư sản lật đổ chế độ phong kiến, xã hội thân dân thế kỷ XVII, XVIII. Ở Anh, khái niệm đó nằm trong Luật về các quyền (1689); ở Mỹ, nằm trong Tuyên ngôn độc lập (1776) và Hiến pháp (bổ sung, 1789); ở Pháp, nằm trong Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền (1789); và về sau khái niệm này được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế do Liên hiệp quốc khởi xướng.

Trong các điều kiện đảm bảo thực hiện quyền con người như: chính trị, kinh tế, văn hóa giáo dục và pháp luật... thì pháp luật có vị trí, vai trò quan trọng hàng đầu, bởi vì: pháp luật là phương tiện chính thức hóa giá trị xã hội của quyền con người; là công cụ sắc bén của nhà nước trong việc thực hiện và bảo vệ quyền con người; pháp luật tạo cơ sở pháp lý để công dân đấu tranh bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình; vai trò của pháp luật còn thể hiện trong mối quan hệ giữa pháp luật và các điều kiện đảm bảo khác như: chính trị, kinh tế, văn hóa, giáo dục..., các điều kiện này phải thể hiện dưới hình thức pháp luật mới trở thành giá trị xã hội ổn định và được hiện thực hóa. Hiến pháp là đạo luật tối cao trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, vì lẽ đó quyền con người cần phải được quy định cụ thể trong bản Hiến pháp.

Chính vì tầm quan trọng của vấn đề quyền con người, quyền công dân nên hiến pháp của các nước thường dành riêng một chương hoặc một phần ghi nhận các quyền con người, quyền công dân: chương V Hiến pháp Việt Nam năm 1992, Phần I Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1978, Chương II Hiến pháp Thụy Điển 1974, chương III Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, phần II Hiến pháp Hy Lạp năm 1975, phần IV Hiến pháp Singapore năm 1963, chương II Hiến pháp Hàn Quốc năm 1948, chương II Hiến pháp Ba Lan năm 1997, chương II Hiến pháp Trung Quốc năm 1982, chương II Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993...

Từ các cơ sở trên, việc phân tích, đánh giá các quy định về bảo đảm quyền con người trong các bản Hiến pháp Việt Nam các thời kỳ là rất quan trọng, nhằm nhấn mạnh “việc ghi nhận quyền con người trong hiến pháp là để bảo vệ các quyền này bằng sức mạnh pháp lý cao nhất của quốc gia.” Do vậy, trong khuôn khổ luận văn Thạc sĩ chuyên ngành Luật Nhân quyền, học viên đã lựa chọn đề tài **“Bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp Việt Nam”**.

## **2. Tình hình nghiên cứu đề tài**

Hiện nay, trong bối cảnh đất nước đang đẩy mạnh tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập quốc tế thì Hiến pháp cần phải có bước tiến lớn trong tư duy về quyền và tư duy lập hiến, lập pháp. Trên cơ sở quy định của các Hiến pháp, hệ thống pháp luật Việt Nam không ngừng được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện theo hướng “bảo vệ công lý và quyền con người”. Đồng thời, Nhà nước cần phải đổi mới hoạt động lập pháp, triển khai các chương trình cải cách tư pháp, cải cách hành chính. Các hoạt động này nhằm đẩy mạnh tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam; nâng cao hơn nữa trách nhiệm của các tổ chức và cá nhân trong việc tôn trọng, bảo vệ quyền con người. Nhà nước cũng thông qua nhiều chương trình, mục tiêu quốc gia nhằm giải quyết những vấn đề cấp bách của cả nước...

Một số công trình, đề tài nghiên cứu được các chuyên gia dưới các góc độ và trong phạm vi khác nhau, tiêu biểu là: - Nguyễn Thị Báo (2005), “Đảm bảo thực hiện quyền công dân thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (7); Lê Cẩm (2006), “Những vấn đề lý luận về bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật trong lĩnh vực tư pháp hình sự (Phần II: Bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật hình sự)”, Tạp chí Tòa án nhân dân (13); Bảo Chân (2006), “Cải cách tư pháp đặt ra những nhiệm vụ mới, đáp ứng yêu cầu hội nhập”, Tạp chí Pháp lý (12); Trần Ngọc Đường (2005), “Cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, Tạp chí Cộng sản (5); Đỗ Quang Hưng (2005), “Vấn đề “Tự do tôn giáo - nhân quyền ở Việt Nam”, Tạp chí Cộng sản (11); GS.TS Nguyễn Đăng Dung (2004), Sự hạn chế quyền lực nhà nước, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội; Bùi Xuân Đức (2004), Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay, Nxb Tư pháp.

Một số luận văn và luận án về bảo đảm quyền con người hiện có: Nguyễn Văn Mạnh (1995), Xây dựng và hoàn thiện đảm bảo pháp lý thực hiện quyền con người trong điều kiện đổi mới ở nước ta hiện nay, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viên chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Tường Duy Kiên (2004), Đảm bảo quyền con người trong hoạt động của Quốc hội Việt Nam, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viên chính trị quốc gia Hồ Chí Minh... Ngoài ra, vấn đề này còn được đề cập trong nhiều tạp chí pháp luật, tạp chí nhân quyền và các hội thảo khoa học trên toàn quốc.

Mặc dù đã có nhiều công trình về bảo đảm quyền con người nhưng nhìn chung những công trình nêu trên đã xuất bản cách đây vài năm, đến nay pháp luật và thực tiễn về bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp đã có nhiều thay đổi. Vì vậy, đây là công trình mới nghiên cứu có tính hệ thống và đi vào chuyên sâu so sánh các biện pháp bảo đảm quyền con người qua các bản Hiến pháp Việt Nam các thời kỳ và đưa ra nhận định, đánh giá về các quy định về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013.

### **3. Mục đích và nhiệm vụ**

#### **3.1. Mục đích**

Nghiên cứu cơ sở lý luận, phân tích so sánh các văn bản pháp luật quốc tế và các bản Hiến pháp Việt Nam về bảo đảm bảo đảm quyền con người và đưa ra nhận xét về các quy định về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013.

#### **3.2. Nhiệm vụ**

- Nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về quyền con người trong các công ước quốc tế, điều ước quốc tế và pháp luật Việt Nam.

- Phân tích thực trạng, đánh giá tình hình bảo đảm quyền con người bằng hệ thống bộ máy nhà nước Việt Nam, những thành tựu và hạn chế trong việc bảo đảm quyền con người thông qua các quy định của Hiến pháp.

- Nhận định, đánh giá các điểm mới về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013.

### **4. Cơ sở phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác – Lê nin, tư tưởng Hồ Chí



Mình về quyền con người; những quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về quyền con người. Nghiên cứu thực trạng việc bảo đảm quyền con người thông qua các quy định của Hiến pháp hiện nay.

Luận văn sử dụng kết hợp nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau, bao gồm: phương pháp tổng hợp, phân tích, chứng minh, thống kê, so sánh, kết hợp nghiên cứu lý luận với thực tiễn...

### **5. Những đóng góp mới của luận văn**

Đây là công trình nghiên cứu một cách toàn diện về lý luận cũng như thực tiễn về bảo đảm quyền con người thông qua các quy định của Hiến pháp Việt Nam. Luận văn có những điểm mới về mặt khoa học như sau:

*Thứ nhất*, trên cơ sở phân tích, tổng hợp các quan điểm, tác giả đưa ra đánh giá cá nhân về các quan điểm của mình về bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp Việt Nam.

*Thứ hai*, luận văn phân tích, nhận xét về bảo đảm quyền con người trong pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam và việc cụ thể hóa các công ước quốc tế, điều ước quốc tế trong Hiến pháp Việt Nam nói chung và hệ thống pháp luật Việt Nam nói riêng.

*Thứ ba*, luận văn đánh giá một cách có hệ thống những thành tựu cũng như những hạn chế, bất cập trong thực thi quyền con người tại Việt Nam, nguyên nhân dẫn đến thực trạng đó.

*Thứ tư*, Hiến pháp 2013 đã làm rõ hơn các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân và trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân; thể hiện rõ bản chất dân chủ của Nhà nước ta. Qua đó, luận văn nhận xét các quy định về quyền con người, quyền công dân để thể hiện được tầm quan trọng của các quy định này trong bản Hiến pháp mới nhất.

### **6. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa của luận văn**

Kết quả nghiên cứu của luận văn góp phần bổ sung và phát triển những vấn đề lý luận về bảo đảm quyền con người, tạo cơ sở khoa học cho việc nghiên cứu nhằm tiếp tục hoàn thiện các quy định của Hiến pháp về vấn đề này.

Các ý kiến, kết luận được trình bày trong luận văn có thể làm tài liệu tham khảo, vận dụng trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật cũng như trong thực tiễn, chính sách, qua đó góp phần bảo đảm và thúc đẩy các quyền con người.

## **7. Kết cấu luận văn**

Ngoài phần mở đầu, kết luận và tài liệu tham khảo, nội dung chính của luận văn bao gồm 3 chương sau:

*Chương 1:* Bảo đảm quyền con người là mục tiêu của Hiến pháp.

*Chương 2:* Thực trạng vấn đề bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp Việt Nam.

*Chương 3:* Bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp 2013.

## *Chương 1*

# **BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI LÀ MỤC TIÊU CỦA HIẾN PHÁP**

Quyền con người là những quyền cơ bản nhất của con người, được có một cách tự nhiên gắn bó mật thiết với con người - một động vật cao cấp có lý trí, và có tình cảm làm cho con người khác với các động vật khác, mà nhà nước thành lập với một trong những nhiệm vụ quan trọng bậc nhất của mình là phải bảo vệ những quyền đó. Cũng vì lẽ tự nhiên đó, quyền con người luôn là mục tiêu của Hiến pháp mỗi quốc gia.

### **1.1. Bảo đảm quyền con người - lý do ra đời Hiến pháp**

Quyền con người là phạm trù chính trị - pháp lý, sự ra đời của khái niệm quyền con người gắn liền với các cuộc cách mạng dân chủ tư sản lật đổ chế độ phong kiến, xã hội thần dân thế kỷ XVII, XVIII. Ở Anh, khái niệm đó nằm trong Luật về các quyền (1689); ở Mỹ, nằm trong Tuyên ngôn độc lập (1776) và Hiến pháp (bổ sung, 1789); ở Pháp, nằm trong Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền (1789); và về sau khái niệm này được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế do Liên hiệp quốc khởi xướng [26].

Theo quan điểm của các nhà triết học, chính trị học thời kỳ Khai sáng (thế kỷ XVIII-XVII) thì quyền con người là các quyền không thể tước bỏ được; đây là các quyền tự nhiên (natural right) do tạo hóa ban cho họ. Tiêu biểu cho quan điểm này là Thomas Hobbes (1588-1679), Jonh Locke (1632-1704) và Thomas Paine (1731-1809) Đây là những quyền mang tính bẩm sinh, vốn có của các cá nhân, khi sinh ra đã được thừa hưởng, bởi vì họ là thành viên của nhân loại. Các quyền này không thuộc một xã hội hay một chính phủ nào có thể ban phát, xóa bỏ hoặc “chuyển nhượng” và nó không phụ thuộc vào các phong tục, tập quán, truyền thống văn hóa,... đây là các quyền vốn có của các cá nhân. Các quyền đó bao gồm: quyền tự do ngôn luận, quyền tự do tín ngưỡng và nhận thức, quyền tự do lập hội và quyền được bảo vệ bình đẳng trước pháp luật. Tuy nhiên, đây chưa phải là bản liệt kê đầy

đủ các quyền của công dân trong một nền chính trị dân chủ. Theo quan niệm phương Tây thì các xã hội dân chủ phải thừa nhận các quyền con người mà bất kỳ chính phủ dân chủ nào cũng phải duy trì, vì các quyền này tồn tại không phụ thuộc vào chính phủ, do đó chúng không thể bị luật pháp bãi bỏ cũng như không phụ thuộc vào ý muốn nhất thời của đa số cử tri nào đó.

Ngược lại với các quan điểm cho rằng quyền con người là quyền tự nhiên là học thuyết cho rằng quyền con người là quyền pháp lý (legal right). Các học giả tiêu biểu cho quan điểm này là: Edmund Burke (1727-1797) và Jeremy Bentham (1748-1832). Theo đó, các quyền con người không phải tự nhiên mà có mà nó phải được thừa nhận và luật hoá. Các quyền này phụ thuộc vào ý chí của nhà nước (tức giai cấp thống trị) và truyền thống văn hóa, các phong tục tập quán. Những quan điểm gắn các quyền con người với luật pháp đã được thừa nhận từ lâu. Trong lịch sử phát triển của quyền con người, nhân loại đã chứng kiến sự tồn tại của các hình thức pháp lý nay. Khởi đầu là *Bộ luật cải cách*, của Urukagina, đây là bộ luật được biết đến sớm nhất (khoảng năm 2350 TCN), trong bộ luật này đã nói đến những khái niệm về quyền con người, tuy nhiên văn bản chính thức bộ luật đó hiện vẫn chưa được tìm thấy. Một trong những bộ luật cổ hiện còn ngày nay là *Luật Ur-Nammu* (khoảng năm 2050 TCN) và Bộ luật Hammurabi (khoảng 1780 TCN) đây là những bộ luật xa xưa nhất ghi nhận về các quyền con người, kể cả nữ quyền, quyền trẻ em, và quyền của nô lệ. Mặt khác, quyền con người vẫn còn được ghi nhận trong các tài liệu tôn giáo, dĩ nhiên không nhiều lắm. Kinh Vệ đà, Kinh Thánh, Kinh Koran và sách văn tuyển Luận Ngữ của Khổng Tử cũng nằm trong số những tài liệu ra đời sớm đã nêu ra những vấn đề về nghĩa vụ, quyền, và bổn phận của con người [26].

Hiện nay trụ Cyrus (*hay Cyrus Cylinder*) được cho là hiến chương đầu tiên của nhân quyền thế giới, “ra đời trước hiến chương Magna Carta hơn một ngàn năm”. Trụ này có từ thời hoàng đế Cyrus Đại đế (559-530 TCN), người sáng lập ra nước Iran, đã có một bản mẫu của trụ được Iran tặng cho Liên hiệp Quốc vào năm 1971. Hiến chương *Magna Carta* của người Anh lần đầu tiên được công bố năm 1215. Hiến chương này có ảnh hưởng đến sự phát triển của thông luật (*common law*) và

nhiều văn kiện, tài liệu liên quan đến quyền con người như Hiến pháp Hoa Kỳ, đặc biệt là Đạo luật Nhân quyền (*Bill of Rights*)... Hiến chương *Magna Carta* còn là một trong những tài liệu pháp lý đầu tiên tiết chế quyền lực của nhà nước để bảo vệ các quyền của công dân nước đó. Hiện nay, giá trị còn tồn tại lớn nhất của nó là luật bảo thân (*habeas corpus* – thân xác thuộc về người). Quyền này phát sinh từ các điều 36, 38, 39 và 40 của *Hiến chương Magna Carta* năm 1215; nó cũng bao gồm *due process of law* (luật tôn trọng tất cả các quyền hợp pháp của công dân).

Hai luồng tư tưởng bàn về nguồn gốc của quyền con người hiện vẫn còn gây nên nhiều tranh cãi, và nhận thức của nhân loại hiện vẫn đang bị chia rẽ bởi vấn đề này. Việc phân định tính đúng sai của hai quan điểm này là vấn đề hết sức khó khăn, bởi vì quyền con người là phạm trù phức tạp, nó liên quan đến nhiều ngành khoa học như luật học, triết học, xã hội học, chính trị học, đạo đức học... Mặc dù thừa nhận quyền con người có nguồn gốc tự nhiên hay nguồn gốc pháp lý thì có một thực tế rằng các quyền này vẫn phải được ghi nhận và đảm bảo thực hiện dưới những hình thức pháp lý cụ thể. Và chỉ thông qua sự thể chế này các quyền con người mới có cơ chế đảm bảo thực hiện. Theo nghĩa đó, pháp luật là công cụ quan trọng để pháp lý hóa, pháp điển hóa các quyền tự nhiên của con người, đồng thời nó cũng là phương tiện quan trọng để đảm bảo thực hiện các quyền đó.

Khái niệm về quyền con người hiện đại chủ yếu bắt nguồn từ châu Âu, tuy nhiên cần khẳng định rằng, khái niệm tự do và công bằng xã hội - những khái niệm cơ bản của quyền con người, nằm trong tất cả mọi nền văn hóa. Các nội dung đầu tiên của quyền con người quốc tế thực sự có thể được tìm thấy trong các Hiệp định về Quyền tự do tôn giáo, Công ước Westphalia năm 1648 và việc cấm chế độ chiếm hữu nô lệ như tuyên ngôn về việc buôn bán nô lệ của Quốc hội Vienna vào năm 1815, việc sáng lập Xã hội chống chế độ chiếm hữu nô lệ Mỹ vào năm 1833 và Công ước quốc tế về chống chế độ chiếm hữu nô lệ năm 1926. Khái niệm quyền con người phổ biến cho tất cả loài người mới được các nước chấp nhận sau chiến tranh thế giới lần II. Vào những năm 1940-1950, dưới sự lãnh đạo của Roosevelt, René Cassin và Joseph Malik, Liên hiệp quốc đã soạn thảo nên bản *Tuyên ngôn thế*

*giới về quyền con người*, kể từ đó, quyền con người đã trở thành một khái niệm rộng khắp thế giới có ảnh hưởng lớn đến nhiều quốc gia, đó là khái niệm về các quyền văn hóa, kinh tế và xã hội, quyền tự quyết và quyền phát triển, quyền tự do không bị phân biệt chủng tộc, quyền bình đẳng về tư pháp... Theo một thống kê của Liên hiệp quốc thì hiện nay đã có khoảng hơn 50 định nghĩa khác nhau về quyền con người đã được công bố. Theo cách tiếp cận của Liên hiệp quốc thì quyền con người là những bảo đảm pháp lý toàn cầu (universal legal guarantees) có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động (action) hoặc sự bỏ mặc (omissions) mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và tự do cơ bản của con người.

Bên cạnh đó, người ta vẫn tiếp cận quyền con người dưới khía cạnh là những sự được phép (entitlement) mà tất cả các thành viên của cộng đồng nhân loại, không phân biệt giới tính, chủng tộc, tôn giáo, địa vị xã hội...; đều có ngay từ khi sinh ra, đơn giản chỉ vì họ là con người (cách tiếp cận này mang dấu ấn của học thuyết về các quyền tự nhiên). Khi được thông qua *Tuyên ngôn thế giới về quyền con người* trở thành một phần không thể thiếu của hệ thống Liên hiệp quốc. Mặc dù, Liên hiệp quốc đã lên tới 191 thành viên nhưng không một quốc gia nào thực sự nghi ngờ tuyên ngôn này, nhờ đó đến nay phần lớn nội dung của tuyên ngôn đã trở thành tập quán luật quốc tế về quyền con người, dựa trên sự chia sẻ các giá trị chung đã được nhất trí theo khuôn khổ của Liên hiệp quốc, trong đó bao gồm các yếu tố hình thành nên đạo đức toàn cầu.

Theo quan điểm được đông đảo cộng đồng quốc tế thừa nhận thì quyền con người mang các thuộc tính cơ bản là: tính phổ biến, tính không thể chuyển nhượng, tính không thể phân chia, tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau. Ở Việt Nam, đã có nhiều chuyên gia, nhà nghiên cứu đưa ra những định nghĩa, cách tiếp cận khác nhau về vấn đề quyền con người. Mặc dù còn có những điểm khác nhau, song phần lớn họ đều thống nhất quyền con người là *những nhu cầu, lợi ích tự nhiên, vốn có và khách quan của con người được ghi nhận và bảo vệ trong pháp luật quốc gia và các thỏa thuận pháp lý quốc tế*. Quyền con người là những chuẩn mực mang tính toàn cầu, đây

là vấn đề chính trị - pháp lý vừa mang tính phổ biến, vừa mang tính đặc thù. Tính phổ biến thể hiện ở chỗ quyền con người bao hàm những nguyên tắc, những quyền được thừa nhận và áp dụng ở mọi nơi, nó là sự kết tinh những giá trị nhân văn của nhân loại mà loài người phải bảo vệ. Tính đặc thù thể hiện ở chỗ, tùy theo điều kiện kinh tế - chính trị, xã hội mà sẽ có những mức độ riêng để qui định đảm bảo thực hiện phù hợp với những đặc điểm riêng của quốc gia. Trong quá trình nghiên cứu, giải quyết vấn đề quyền con người cần phải chú ý những điểm chung và những nét đặc thù, đảm bảo sự cân bằng, hòa hợp giữa những giá trị phổ biến và đặc thù [27].

*Quan điểm biện chứng của học thuyết Mác - Lênin* đã khắc phục được tính phiến diện trong nhận thức về con người và quyền con người ở các quan niệm nêu trên. Học thuyết Mác - Lênin xem xét con người với tư cách là sản phẩm của tự nhiên và xã hội. Con người là một thực thể tự nhiên nhưng là một thực thể tự nhiên con người trong cộng đồng xã hội. Trong cái tự nhiên của con người có mặt xã hội và trong cái xã hội của con người có mặt tự nhiên. Cho đến nay giữa các nhà khoa học - luật gia trong và ngoài nước vẫn còn nhiều cách hiểu khác nhau về khái niệm quyền con người. Theo PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung, quyền con người:

Đó là những quyền cơ bản nhất của con người, được có một cách tự nhiên gắn bó mật thiết với con người - một động vật cao cấp có lý trí, và có tình cảm làm cho con người khác với các động vật khác, mà nhà nước thành lập với một trong những nhiệm vụ quan trọng bậc nhất của mình là phải bảo vệ những quyền đó [27].

TS. Trần Quang Tiệp đưa ra định nghĩa ngắn gọn, khá đầy đủ và cụ thể về quyền con người như sau: “*Quyền con người là những đặc lợi vốn có tự nhiên mà chỉ có con người mới được hưởng trong những điều kiện chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội nhất định*” [27].

Nội dung quyền con người đã được cộng đồng quốc tế ngày càng nhận thức đầy đủ và toàn diện, được phát triển và cụ thể hóa trong các Tuyên bố và Công ước quốc tế về quyền con người. Việc ghi nhận và đảm bảo quyền công dân trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia chính là thể hiện việc ghi nhận và bảo vệ quyền con người.

Trong các điều kiện đảm bảo thực hiện quyền con người như: chính trị, kinh tế, văn hóa giáo dục và pháp luật... thì pháp luật có vị trí, vai trò quan trọng hàng đầu, bởi vì: pháp luật là phương tiện chính thức hóa giá trị xã hội của quyền con người; là công cụ sắc bén của nhà nước trong việc thực hiện và bảo vệ quyền con người; pháp luật tạo cơ sở pháp lý để công dân đấu tranh bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình; vai trò của pháp luật còn thể hiện trong mối quan hệ giữa pháp luật và các điều kiện đảm bảo khác như: chính trị, kinh tế, văn hóa, giáo dục..., các điều kiện này phải thể hiện dưới hình thức pháp luật mới trở thành giá trị xã hội ổn định và được hiện thực hóa. Hiến pháp là đạo luật tối cao trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, vì lẽ đó quyền con người cần phải được quy định cụ thể trong bản Hiến pháp.

Về mối quan hệ giữa quyền con người và hiến pháp, chúng ta có thể nhận định: Chính vai trò giá trị của quyền con người, quyền công dân mà trong tư duy chính trị của nhân loại, vấn đề quyền con người, quyền công dân trở thành một nội dung chính của lịch sử lập hiến. Hiến pháp của tất cả các nước, dù ở chế độ xã hội nào (tư bản, xã hội chủ nghĩa, các nước đang phát triển) đều có chế định quyền con người, quyền công dân. Đó là nội dung cơ bản nhất của mỗi hiến pháp, nội dung quan trọng đến mức nếu không có chế định quyền con người, quyền công dân, thì cũng không thể có bản thân hiến pháp, nội dung đó chi phối kết cấu của bản hiến pháp, chế định quyền công dân thường được đặt lên hàng đầu trong hiến pháp của nhiều nước [22].

Chính vì tầm quan trọng của vấn đề quyền con người, quyền công dân nên hiến pháp của các nước thường dành riêng một chương hoặc một phần ghi nhận các quyền con người, quyền công dân: chương V Hiến pháp Việt Nam năm 1992, Phần I Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1978, Chương II Hiến pháp Thụy Điển 1974, chương III Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, phần II Hiến pháp Hy Lạp năm 1975, phần IV Hiến pháp Singapore năm 1963, chương II Hiến pháp Hàn Quốc năm 1948, chương II Hiến pháp Ba Lan năm 1997, chương II Hiến pháp Trung Quốc năm 1982, chương II Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993...

Trong trường hợp hiến pháp không ghi nhận thì đã có văn bản riêng về



quyền con người, quyền công dân. Đó là Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền Pháp năm 1789. Lời mở đầu của Hiến pháp năm 1958 hiện hành của Cộng hòa Pháp trình trọng tuyên bố: “*Nhân dân Pháp trung thành với bản Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền 1789*” [26]. Điều đó có nghĩa Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền Pháp năm 1789 như là một nội dung chính của hiến pháp.

Tuyên ngôn nhân quyền năm 1689 của Anh là một nguồn quan trọng của hiến pháp bất thành văn của nước Anh. Ở Mỹ, các quy định về quyền con người, quyền công dân được ghi nhận trong Tuyên ngôn Độc lập năm 1776 và trong 10 Tu chính án của Hiến pháp Mỹ.

Như vậy, dù quy định theo cách nào, các quốc gia đều coi quyền con người, quyền công dân là nội dung cơ bản, không thể thiếu của hiến pháp. Ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ quyền con người là sứ mệnh của Hiến pháp, là mục tiêu của Hiến pháp.

Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948 - thước đo chung cho tất cả các dân tộc, tất cả các quốc gia- đã khẳng định quyền con người phải được tôn trọng và được tất cả các quốc gia cam kết thực hiện những quyền và tự do đó một cách có hiệu quả thông qua những biện pháp tích cực , trong phạm vi quốc gia hay quốc tế . Theo đó, quyền con người là giá trị phổ biến, không do hiến pháp sinh ra, việc ghi nhận quyền con người trong hiến pháp với mục tiêu là để được bảo vệ bằng sức mạnh pháp lý cao nhất của quốc gia.

Quyền con người là thành quả của sự nghiệp đấu tranh của cả nhân loại. Quyền con người là sự kết tinh những giá trị cao đẹp nhất trong nền văn hóa nhân loại. Những giá trị này được hình thành với sự đóng góp của tất cả cả quốc gia, dân tộc, giai cấp từng lớp và cá con người con người trên trái đất, chứ không phải sản phẩm của riêng bất cứ quốc gia, dân tộc, giai cấp nào.

Để khẳng định, bảo đảm và bảo vệ quyền con người cộng đồng thế giới đã thông qua nhiều điều ước quốc tế về quyền con người. Trong các điều ước quốc tế đó, Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966 được coi là Bộ luật quốc tế về quyền con người. Việt Nam đã gia

nhập hầu hết các công ước nhân quyền quốc tế chủ chốt, trong đó có Công ước về Quyền Dân sự, Chính trị, Công ước về Quyền Kinh tế, Xã hội, Văn hoá; Công ước về Xoá bỏ mọi Hình thức Phân biệt Chủng tộc, Công ước về Xoá bỏ mọi Hình thức Phân biệt Đối xử với Phụ nữ; phê chuẩn 17 công ước của Tổ chức Lao động Quốc tế. Việt Nam đã ký Công ước Quốc tế về Quyền của Người khuyết tật và Công ước chống Tra tấn [62].

Là thành viên của các điều ước quốc tế về quyền con người, Việt Nam có nghĩa vụ trước công dân cử mình, trước những người sinh sống trên lãnh thổ của mình, trước cộng đồng tế giới về thực hiện các cam kết xuất phát từ các điều ước quốc tế: Tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người. Việt Nam cần tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người bằng cơ chế hiến pháp: Ghi nhận, khẳng định trong Hiến pháp quyền con người, xác lập các thiết chế, các điều kiện để bảo đảm, bảo vệ quyền con người trong Hiến pháp.

## **1.2. Thực thi Hiến pháp là bảo đảm quyền con người**

Hiến pháp là một hệ thống quy định những nguyên tắc chính trị căn bản và thiết lập kiến trúc, thủ tục, quyền hạn và trách nhiệm của một chính quyền. Nhiều hiến pháp cũng bảo đảm các quyền nhất định của nhân dân. Xét về mặt nội dung, hiến pháp là đạo luật cơ bản quy định các quy tắc pháp lý quan trọng nhất của quốc gia, ấn định hình thể quốc gia, ấn định các cơ quan điều khiển quốc gia cùng những thẩm quyền của các cơ quan ấy. Hiến pháp là văn bản phản ánh tổ chức chính trị của quốc gia.

Trước khi là đạo luật cơ bản, hiến pháp phải là một đạo luật. Với tư cách là đạo luật, hiến pháp phải được tổ chức thực thi, mà đã là thực thi thì bên cạnh những hành vi thực hiện đúng, cũng có những hành vi thực thi sai, không khác nào như việc thực thi các đạo luật bình thường khác.

Với tư cách là đạo luật cơ bản, tức là đặc biệt, có hiệu lực pháp lý tối cao nên việc thi hành và việc vi phạm cũng đặc biệt: Trước hết, chủ thể thi hành Hiến pháp là đặc biệt so với chủ thể thi hành các đạo luật bình thường khác. Điểm khác căn bản của Hiến pháp với các đạo luật khác ở chỗ: Chủ thể thi hành Hiến pháp là quan

chức, mà không phải là công dân. Đó là các cơ quan, tổ chức nắm quyền lực nhà nước. Cơ quan, tổ chức quyền lực nhà nước càng có nhiều quyền lực bao nhiêu, càng phải có trách nhiệm phải thi hành hiến pháp bấy nhiêu. Bên cạnh việc thi hành là khả năng vi phạm. Đó là Nghị viện/Quốc hội, cơ quan thực hiện quyền lập pháp. Đó là Chính phủ, cơ quan thực hiện quyền hành pháp. Đó là các cơ quan Đảng cầm quyền thông qua các hoạt động của lập pháp và hành pháp. Đó là các cơ quan chính quyền địa phương. Khác với đạo luật thường khác việc thực thi Hiến pháp không những qua các qua định, mà còn cả tinh thần của Hiến pháp [30].

Thứ đến là mức độ nguy hại của các hành vi vi phạm hiến pháp, chúng có hậu quả rất lớn, đến nhiều người và thậm chí ngay hại cho nhiều thế hệ, cản trở sự phát triển của quốc gia, thường ở tầm chủ trương chính sách.

Và cuối cùng, những hành vi vi phạm này rất khó phát hiện và rất khó xử lý. Cho đến hiện nay mặc dù có tới gần 200 nước có Hiến pháp, nhưng chỉ mới có khoảng không đến 10% số nhà nước có tòa án chuyên xử việc vi phạm hiến pháp của các cơ quan và quan chức nhà nước vi phạm.

Cũng như việc thi hành các đạo luật bình thường khác, thực tiễn cho thấy có hai loại hình vi phạm Hiến pháp ra: Hành vi hành động vi hiến là hành vi của chủ thể thực hiện hành động trái với các quy định Hiến pháp, hoặc không phù hợp với Hiến pháp. Đó có thể là hành vi của cơ quan ban hành văn bản pháp luật không phù hợp hoặc trái với Hiến pháp; hành vi của một cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm thẩm quyền (lạm quyền) mà Hiến pháp trao cho; hoặc hành vi của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào nhân danh nhà nước ngăn cản hoặc hạn chế việc thực hiện quyền và tự do hợp pháp của cá nhân người dân theo quy định của Hiến pháp.

Hành vi không hành động vi hiến là hành vi không thực hiện thẩm quyền và nghĩa vụ đã được Hiến pháp quy định. Cơ quan, tổ chức, cá nhân được Hiến pháp giao thẩm quyền, nếu không thực hiện hoặc thực hiện không kịp thời những thẩm quyền và nghĩa vụ đó thì sẽ bị coi là vi phạm Hiến pháp không hành động.

Trong các trường hợp mà cơ quan, cá nhân có thẩm quyền chậm trễ hoặc không thực hiện thẩm quyền ban hành văn bản quy định cụ thể về các quyền và tự

do hiến định của người dân thì một số nước không bị coi là vi phạm Hiến pháp [29]. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân, một khi Nhà nước ghi nhận và khẳng định quyền và tự do của người dân trong Hiến pháp đồng nghĩa với việc Nhà nước xác định nghĩa vụ, trách nhiệm của mình phải bảo đảm thực hiện. Do vậy, sự thiếu hụt hay chậm trễ ban hành của các văn bản quy phạm pháp luật quy định quyền và tự do hiến định của người dân cũng phải được coi là vấn đề Hiến pháp và xem xét tính hợp hiến của hành vi không hành động của cơ quan, cá nhân được trao thẩm quyền. những vi phạm Hiến pháp có thể được phân tích thành 2 dạng chủ yếu:

Cũng giống như các đạo luật thường khác, một khi đã có hiện tượng vi phạm thì phải có sự xét xử của tòa án. Nhưng khác với đạo luật bình thường khác, việc xét xử các hành vi vi phạm hiến pháp không được các nhà nước thừa nhận ngay từ đầu. Ngay cả nước Mỹ, với bản Hiến pháp thành văn của đầu tiên thành khuôn mẫu của thế giới cũng rất dấn đo cho việc xét xử các hành vi vi hiến của các cơ quan quyền lực quốc gia. Trong phán quyết nổi tiếng trong vụ án *Mabury kiện Madison* của Chánh án Marshall làm rạng danh tên tuổi của ông có lập luận:

Hiến pháp hoặc là đạo luật tối cao, không thể thay thế bằng những phương thức bình thường hoặc nó ở hệ cấp bình thường như các đạo luật khác của ngành lập pháp và nó có thể bị ngành lập pháp thay đổi nếu muốn. Nếu lựa chọn thứ nhất là đúng, thì luật mâu thuẫn với Hiến pháp không thể là luật. Nếu lựa chọn thứ hai là đúng thì Hiến pháp thành văn là một nỗ lực ngu xuẩn của con người trong việc giới hạn quyền lực nhà nước trong bản chất vô giới hạn của nó [26].

Một nước có nền văn minh rực rỡ như Pháp mãi những năm gần đây mới bắt đầu thành lập ra Tòa án Hiến pháp để xét xử các hành vi vi hiến. Trước đó, ở họ vẫn tồn tại một Hội đồng với tư cách tư vấn cho Tổng thống về các dự án luật trước khi được Quốc hội thông qua. Bên cạnh đó, mặc dù được thành lập rất sớm nhưng chỉ sau vài năm khi có Hiến pháp hiện hành năm 1949, kết quả xét xử thắng kiện cho người khởi kiện là rất ít, theo thống kê cho thấy trong khoảng 1,5%. Nhưng con số nhỏ nhoi đó cũng đủ sức mạnh cho việc răn đe các cơ quan công quyền trong việc

đổi nhân xử thế với công dân, ở mặc người công dân nhỏ bé cũng cảm nhận được vị thế lớn lao của mình được Hiến pháp bảo vệ.

Bước vào giai đoạn xây dựng nền kinh tế thị trường, xây dựng nhà nước pháp quyền, hội nhập và toàn cầu hóa, bảo đảm quyền con người, nhiều thể chế pháp luật ở Việt Nam đã không còn phù hợp, thậm chí quá lạc hậu, không những không đóng vai trò hiệu quả trong việc ổn định và phát triển xã hội, mà còn gây ra nhiều hệ lụy trong xã hội như tình trạng tham nhũng, vi phạm các quyền dân chủ và bất nhất trong việc thực thi pháp luật ở nhiều mức độ khác nhau [32]. Xây dựng nền kinh tế thị trường phải dựa trên nền tảng pháp quyền nhằm chống lại tình trạng lạm dụng, tha hóa quyền lực, cửa quyền, lợi ích nhóm trong các cơ quan nhà nước và bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Pháp quyền là giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước trong khuôn khổ pháp luật. Hơn nữa, toàn cầu hóa và hội nhập buộc chúng ta phải thay đổi để phù hợp với các chuẩn mực phổ quát chung của thế giới trên cả phương diện kinh tế lẫn chính trị. Việc sửa đổi hiến pháp được đặt trong bối cảnh như vậy, và do vậy nhân dân và toàn xã hội mong đợi đây sẽ là lần sửa đổi rộng lớn, góp phần giải quyết các vấn đề chính trị, kinh tế và xã hội đang đặt ra [34].

Một trong những tiêu chí cơ bản đánh giá hiến pháp hiện hành là xem xét khả năng thực thi của hiến pháp trong đời sống thực tiễn. Một bản hiến pháp thành công là một bản hiến pháp thực chất, tức là các quy định của nó được thực thi trên thực tiễn. Nếu như các quy định hiến pháp chỉ là những tuyên ngôn chính trị có giá trị trên giấy tờ, thì hiến pháp này chỉ là một bản hiến pháp danh nghĩa. Ở nước ta, mặc dù được coi là một đạo luật cơ bản, giá trị thực thi của hiến pháp lại rất yếu. Hiến pháp có giá trị pháp lý tối cao, nhưng người dân cũng như các cơ quan nhà nước chẳng mấy khi sử dụng/áp dụng hiến pháp trong việc giải quyết các vụ việc tranh chấp diễn ra trong xã hội.

Như vậy, để hiến pháp trở nên thực chất, cần phải đặc biệt coi trọng vấn đề thực thi hiến pháp. Hiến pháp mới nếu thiếu cơ chế thực thi trong thực tiễn, đó cũng chính là biểu hiện của việc bảo đảm quyền con người.

Khi đánh giá sự thực thi hiến pháp, điều quan trọng là xem xét mức độ hiệu

biết của xã hội về các quy định của hiến pháp. Mức độ hiểu biết thể hiện thông qua kiến thức, sự đồng thuận của nhân dân về các thể chế và nguyên tắc hiến pháp. Để hiểu được mức độ hiểu biết của xã hội và tính công khai của hiến pháp, chúng ta có thể đặt ra những câu hỏi như: mọi người có hiểu được các nội dung trong hiến pháp không? Mọi người có viện dẫn và biết cách thức sử dụng hiến pháp để bảo vệ các quyền hiến định của họ không? Xét các tiêu chí trên, rõ ràng xã hội và nhân dân Việt Nam có nhận thức rất hạn chế về hiến pháp. Tình trạng này là rất dễ hiểu, bởi vì nhân dân không thấy được lợi ích của các quy định hiến pháp. Họ không thể nhờ cậy hiến pháp để bảo vệ các quyền mà hiến pháp ghi nhận [22]. Do vậy, việc sửa đổi hiến pháp cần phải tập trung tạo cơ hội, quy trình cho nhân dân có thể sử dụng trực tiếp hiến pháp để bảo vệ các quyền và lợi ích hiến định của mình.

Việc tuyên bố các quyền của người dân trong hiến pháp đặt ra các nghĩa vụ của Nhà nước trong việc bảo vệ các quyền này khi bị xâm phạm [22]. Để thực hiện được điều đó, cần có một thiết chế tài phán độc lập để phán quyết các hành vi vi phạm hiến pháp của các cơ quan công quyền. Thực chất, hiến pháp nước ta ít có giá trị áp dụng là bởi vì chúng ta không có cơ chế bảo vệ hiến pháp hiệu quả. Sau nhiều nỗ lực và thảo luận ở nhiều cấp, một cơ quan có nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp đã ra đời trong dự thảo hiến pháp: Hội đồng hiến pháp. Tuy nhiên, Hội đồng hiến pháp lại không phải là một cơ quan tài phán hiến pháp độc lập, mà hoàn toàn là một cơ quan chính trị: Hội đồng hiến pháp không độc lập do Quốc hội thành lập, giúp Quốc hội thực hiện chức năng bảo hiến; Hội đồng hiến pháp không có quyền tài phán, mà chỉ có quyền kiến nghị Quốc hội và các cơ quan nhà nước xem xét khi phát hiện các vi phạm hiến pháp. Theo lý thuyết và kinh nghiệm thực tế, Hội đồng hiến pháp với tư cách là một cơ quan chính trị sẽ không có vai trò đáng kể nào trong việc bảo vệ hiến pháp. Người dân cũng không thể kiện lên Hội đồng hiến pháp để yêu cầu cơ quan này xem xét bảo vệ các quyền của họ bị xâm phạm.

Thiếu sự trao quyền và khả năng người dân có thể sử dụng hiến pháp để bảo vệ quyền hiến định của họ thông qua một cơ quan tài phán hiến pháp độc lập là những hạn chế rất lớn và cơ bản để đảm bảo sự thực thi hiến pháp trong tương lai.

Việc thành lập một tòa án hiến pháp độc lập, có thẩm quyền rộng rãi và tạo điều kiện thuận lợi cho người dân được quyền khởi kiện trực tiếp là những điều kiện tiên quyết bảo đảm sự thực thi hiến pháp. Nếu chưa thành lập được tòa án hiến pháp thì Hội đồng hiến pháp theo dự thảo cũng cần phải được cải cách theo hướng nâng cao hơn tính độc lập và thẩm quyền của cơ quan này trong việc bảo vệ các quyền cơ bản của người dân.

Việc quy định chế độ bảo hiến theo chiều đi xuống như ở phần trên đã nêu là một điều phi lý, vì Quốc hội có thể là chủ thể nguy hại bậc nhất cho việc vi phạm Hiến pháp. Thứ đến là các cơ quan hành pháp mà Chính phủ là một trong các chủ thể vi phạm Hiến pháp. Như trên đã phân tích, khác với những đạo luật bình thường, sự vi phạm các quy định của Hiến pháp chỉ có những chủ thể nắm quyền lực nhà nước, càng cao bao nhiêu càng có khả năng vi phạm hiến pháp bấy nhiêu.

Nhà nước có trách nhiệm giải phóng tôi khỏi sự nô lệ của người hàng xóm, thì cũng có khả năng nô lệ hóa tôi. Khả năng vi phạm hiến pháp nằm ngay trong trách nhiệm thi hành Hiến pháp. Nhà nước không phải là những thiên thần bao giờ cũng đúng. Họ có hai việc cần phải làm song song với nhau theo cách nói của J. Madisson: một là Chính phủ phải quản lý được người dân, hai là Chính phủ phải quản lý được chính bản thân mình.

Vì vậy, việc vi phạm Hiến pháp trước hết phải kể đến cơ quan Quốc hội – lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ – hành pháp; cơ quan Chính phủ – bộ và các cơ quan ngang bộ và cơ quan Tòa án – tư pháp. Người dân chỉ có thể vi phạm luật và pháp luật, mà không có cơ hội cho việc vi phạm Hiến pháp. Ví dụ một hành vi nào đó giết người, tức là hành vi xâm phạm quy định của Bộ luật Hình sự do Quốc hội – lập pháp ban hành, mà không xâm phạm tới các mối quan hệ được quy định trong Hiến pháp. Đó là hành vi vi phạm pháp luật – vi pháp, mà không phải là hành vi vi hiến. Nếu như có chăng chỉ là hành vi vi phạm gián tiếp các quy định của Hiến pháp: Quyền được bảo vệ mạng sống – quyền được sống của con người được Hiến pháp bảo vệ.

Hoạt động bảo hiến, hay cụ thể hơn ở nghĩa hẹp là hoạt động tài phán Hiến pháp phần nhiều tập trung vào hoạt động lập pháp của Quốc hội, tức là hoạt động

ban hành các văn bản luật mẫu thuẫn với Hiến pháp. Đáng tiếc là Hiến pháp trước đây và hiện hành của Việt Nam lại giao nhiệm vụ giám sát việc tuân thủ Hiến pháp có rất nhiều chủ thể: Từ Ủy ban nhân dân cấp cơ sở cho đến cuối cùng cao nhất và nặng nề nhất là Quốc hội.

Hiến pháp 1992 quy định: “*Người dân có quyền lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật*” [39, Điều 69]. Cho đến nay vẫn chưa có Luật về Hội và Luật Biểu tình. Hiến pháp 1992 quy định: “*Quyền và nghĩa vụ của người dân do Hiến pháp và Luật quy định*” [39, Điều 51]. Theo quy định này, các văn bản dưới luật không được quy định về nghĩa vụ hoặc quy định hạn chế quyền của người dân. Thực tế cho thấy, trong những năm qua, Quốc hội đã giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành một loạt Pháp lệnh quy định về quyền cơ bản của người dân. Ví dụ: các Pháp lệnh về thuế, Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo, Pháp lệnh phí và lệ phí... Nhiều ý kiến không đồng ý cách uỷ quyền này và cho rằng đây là một dạng vi phạm Hiến pháp, vì Ủy ban thường vụ Quốc hội không thể thay thế vị trí của Quốc hội để quy định những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền cơ bản của người dân. Điều 84 của Hiến pháp đã xác định rõ thẩm quyền của Quốc hội trong việc quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế.

Trong hoạt động hành pháp, không tuân thủ Hiến pháp được biểu hiện dưới hai hình thức chủ yếu: ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật có nội dung trái với Hiến pháp về các quyền cơ bản của người dân; và việc lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ không đúng nguyên tắc Hiến pháp, không đúng chức năng, thẩm quyền đã được Hiến pháp quy định [55].

Quyền tự do kinh doanh và nghĩa vụ đóng thuế của người dân là những quyền hiến định và luật định. Điều này có nghĩa là chỉ có Hiến pháp và luật được quyền quy định vấn đề này. Trong khi đó, nhiều nghị định của Chính phủ quy định về điều kiện kinh doanh kèm theo. Vì lẽ đó đã xảy ra tình trạng nhiều “*giấy phép con*”, và nhiều chính sách thuế... được ra đời chỉ căn cứ vào các quy định của Chính phủ và các Bộ. Cũng như nhiều Hiến pháp của các quốc gia khác trên thế giới, Hiến pháp CHXHCN Việt Nam cũng quy định:



Người 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. Không ai bị bắt, nếu không có quyết định của Toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt và giam giữ người phải đúng pháp luật. Nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người dân. Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật. Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự [39, Điều 71, 72].

Nhưng trên thực tế việc bắt trước, xét xử sau vẫn còn là phổ biến. Thậm chí cả một hệ thống pháp luật xử phạt vi phạm hành chính của các cơ quan hành pháp quy định cả các biện pháp cưỡng chế hành chính để gom các cá nhân mà cơ quan hành pháp tự cho là vi phạm pháp luật, mại dâm, ma túy vào các trại tập trung cai nghiện, giáo dưỡng mà không cần phải thông qua hoạt động xét xử của các cơ quan tư pháp. Càng ngày cũng vấn đề nói trên cũng đã dần được nhận thức ra. Ví dụ, việc bỏ hình thức quản chế hành chính đã được dùng vào những năm trước đây của những ngày sau giải phóng là một minh chứng. Hay như mới đây việc bỏ hình thức đưa các trại tập trung chữa bệnh bắt buộc của những người có hành vi mại dâm của Luật xử lý vi phạm hành chính 2011.

*Thứ ba*, trong hoạt động xét xử, vi phạm Hiến pháp thường thấy qua các việc làm, các biểu hiện vi phạm nguyên tắc độc lập xét xử của Toà án như: Hoạt động xét xử chịu tác động từ sự can thiệp, chi phối, cản trở, ép buộc... của các cá nhân, cơ quan, tổ chức đảng, chính quyền...

**Tóm lại:** *Quyền con người luôn gắn liền với Hiến pháp. Hiến pháp không những chỉ là văn bản quy định việc tổ chức nhà nước, mà còn bảo đảm việc thực hiện quyền con người, quyền công dân. Vì lẽ đó, việc thực thi Hiến pháp cũng chính là bảo đảm thực thi quyền con người.*

## *Chương 2*

# **THỰC TRẠNG VẤN ĐỀ BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG HIẾN PHÁP VIỆT NAM**

*Một trong những tiêu chí cơ bản đánh giá hiến pháp hiện hành là xem xét khả năng thực thi của hiến pháp trong đời sống thực tiễn. Một bản hiến pháp thành công là một bản hiến pháp thực chất, tức là các quy định của nó được thực thi trên thực tiễn. Nếu như các quy định hiến pháp chỉ là những tuyên ngôn chính trị có giá trị trên giấy tờ, thì hiến pháp này chỉ là một bản hiến pháp danh nghĩa. Ở nước ta, mặc dù được coi là một đạo luật cơ bản, giá trị thực thi của hiến pháp lại rất yếu. Hiến pháp có giá trị pháp lý tối cao, nhưng người dân cũng như các cơ quan nhà nước chẳng mấy khi sử dụng, áp dụng hiến pháp trong việc giải quyết các vụ việc tranh chấp diễn ra trong xã hội. Do đó, việc đi sâu nghiên cứu thực trạng bảo đảm quyền con người trong Hiến pháp hết sức cần thiết*

### **2.1. Quy định về quyền con người**

#### **2.1.1. Quy định quyền con người trong Hiến pháp qua các thời kỳ**

Trong bản Tuyên ngôn Độc lập đọc tại Quảng trường Ba Đình ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh trước hết nhắc tới quyền con người, rồi suy rộng ra quyền tự quyết dân tộc, để từ đó khẳng định tính chất chính nghĩa của cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc của nhân dân Việt Nam. Việc gắn kết giữa quyền con người với quyền độc lập của dân tộc là một sáng tạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Điều này cho thấy, Người không chỉ là một nhà cộng sản quốc tế, một nhà yêu nước chân chính mà còn là một nhà tư tưởng xuất sắc về quyền con người. Đáng chú ý là các điều mà Hồ Chí Minh “suy rộng ra” ấy, thì ngày nay, Hội nghị thế giới về quyền con người họp ngày 25 tháng 6 năm 1993 coi như là quy phạm của luật quốc tế hiện đại với tuyên bố: “*Quyền dân tộc tự quyết không thể bị tước đoạt*” và coi việc khước từ dân tộc tự quyết là sự vi phạm quyền con người” [53].

Cách mạng tháng Tám vừa thành công, ngay tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã yêu cầu tổ chức cuộc bầu cử đầu tiên

càng sớm, càng tốt với mục đích để nhân dân thực hiện quyền tự do chính trị quyền dân chủ, quyền công dân của mình là bầu ra Quốc hội, và Quốc hội này có quyền thông qua một bản Hiến pháp ghi nhận các quyền tự do, dân chủ cho nhân dân. Người chỉ rõ: *“Nước ta đã bị chế độ quân chủ cai trị rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có Hiến pháp dân chủ”* [53].

Như vậy, trong quan niệm của Chủ tịch Hồ Chí Minh, quyền con người luôn gắn liền với Hiến pháp. Hiến pháp không những chỉ là văn bản quy định việc tổ chức nhà nước, mà còn bảo đảm việc thực hiện quyền con người, quyền công dân. Tư tưởng về một nền lập pháp gắn liền với quyền con người đã nảy sinh từ rất sớm ở Hồ Chí Minh. Ngay trong bức thư 8 điểm gửi đến Hội nghị Véc-xay (Pháp) năm 1919 với bút danh Nguyễn Ái Quốc, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đòi quyền tự do dân chủ - quyền cơ bản nhất của con người cho nhân dân Việt Nam. Người đồng thời cung nêu rõ, nếu Việt Nam được độc lập thì sẽ: *“... xếp đặt Hiến pháp theo tư tưởng dân quyền”* [53], tức là Hiến pháp gắn liền với quyền con người, quyền công dân, hay nói cách khác, quyền con người, quyền công dân là một nội dung cốt lõi trong Hiến pháp của một nước Việt Nam mới.

Ngay sau khi nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ, ngày 3 tháng 9, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề nghị một trong sáu nhiệm vụ cấp bách là xây dựng Hiến pháp. Người chỉ ra rằng: *“Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có một Hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ”* [53]. Như vậy, xét về mặt lý luận cũng như thực tiễn, Chủ tịch Hồ Chí Minh là người đặt nền móng cho nền lập hiến Việt Nam nói chung và cho việc ghi nhận và bảo vệ quyền con người, quyền công dân bằng Hiến pháp nói riêng.

Với thắng lợi của Cách mạng tháng Tám năm 1945 và sự ra đời của Hiến pháp 1946, địa vị pháp lý của người dân nước ta đã có sự thay đổi căn bản. Trước Cách mạng tháng Tám, Việt Nam là một nước thuộc địa nửa phong kiến. Về mặt

chính trị cũng như pháp lý, người Việt Nam lúc đó không được gọi là công dân. Xét về phương diện lịch sử, nếu quyền con người, quyền công dân ở các nước tư bản ra đời gắn liền với cuộc cách mạng tư sản xoá bỏ chế độ thần dân phong kiến, thì ở nước ta quyền làm người, quyền công dân gắn liền với cuộc cách mạng giành độc lập dân tộc, xoá bỏ chế độ thực dân lẫn xã hội thần dân. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, Hiến pháp đã trang trọng ghi nhận quyền con người, quyền công dân – một trong những nội dung cơ bản nhất của Hiến pháp. Như vậy là ở Việt Nam, địa vị pháp lý của công dân được xác lập gắn liền với việc dân tộc giành được độc lập dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: *“Hiến pháp năm 1946 là Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử nước nhà..., dân tộc Việt Nam đã có đủ mọi quyền tự do..., phụ nữ Việt Nam đã được ngang hàng với đàn ông để được hưởng chung mọi quyền cá nhân của công dân...”* [53]. Hiến pháp năm 1946 là Hiến pháp đầu tiên cụ thể hóa các quyền con người, nội dung của Hiến pháp được xuyên suốt bởi quan điểm đã được ghi ở Điều 1: *“Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo”* [53].

Hiến pháp năm 1946 thực sự là công cụ đặc biệt quan trọng và có hiệu lực nhất để bảo vệ nền độc lập dân tộc, bảo vệ chính quyền cách mạng và thực hiện quyền của nhân dân. Lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc Việt Nam, các quyền tự do dân chủ của con người được đạo luật cơ bản ghi nhận và bảo đảm. Cũng lần đầu tiên người dân lao động Việt Nam được xác nhận có tư cách công dân của một nước độc lập có chủ quyền. Nội dung của quyền và nghĩa vụ pháp lý cơ bản của công dân nhằm mục tiêu bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ.

Ba nguyên tắc xây dựng Hiến pháp 1946 là đoàn kết toàn dân, đảm bảo các quyền tự do dân chủ và thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Trong số 7 chương thì chương về “nghĩa vụ và quyền lợi của công dân” được xếp thứ 2, gồm 18 điều. Trong đó có 16 điều trực tiếp quy định quyền và nghĩa vụ cơ

bản của công dân Việt Nam. Hiến pháp đặt nghĩa vụ trước quyền lợi. Chương II quy định các quyền tự do dân chủ của công dân trong các lĩnh vực chính trị, văn hóa, xã hội và tự do cá nhân. Lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, quyền bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật được ghi nhận trong đạo luật của Nhà nước (Điều 7). Hiến pháp quy định phụ nữ được ngang quyền với nam giới về mọi phương diện.

Nội dung tiến bộ, dân chủ và nhân đạo của Hiến pháp 1946 còn được thể hiện ở những quy định về các quyền cơ bản của công dân như quyền tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc (Điều 7), quyền bầu cử và ứng cử (Điều 18), quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra (Điều 20), quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia (Điều 21), quyền tư hữu tài sản (Điều 12), quyền học tập (Điều 15), quyền tự do ngôn luận, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài (Điều 10), quyền bất khả xâm phạm về nhà ở và thư tín (Điều 11), quyền được Nhà nước ưu tiên chăm sóc giúp đỡ của công dân thuộc dân tộc thiểu số (Điều 8), của công dân già cả, tàn tật, trẻ em (Điều 14), của giới cần lao trí thức và chân tay (Điều 13) [36].

Quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân chỉ có thể được thực hiện khi có một bộ máy nhà nước vững mạnh, thật sự của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân [55]. Do đó, Hiến pháp 1946 dành các chương còn lại quy định cơ cấu bộ máy nhà nước nhằm xác định trách nhiệm đảm bảo quyền và nghĩa vụ công dân. Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là Nghị viện nhân dân, do “công dân Việt Nam bầu ra ba năm một lần” (Điều 24), có nhiệm vụ giải quyết mọi vấn đề chung cho toàn quốc, đặt ra pháp luật, biểu quyết ngân sách, chuẩn y các Hiệp ước mà Chính phủ ký kết với nước ngoài” (Điều 23). Nghị viện không chỉ “thay mặt cho địa phương mình mà còn thay mặt cho toàn thể nhân dân” (Điều 25). Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân trực tiếp bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 58), có nhiệm vụ chỉ đạo Ủy ban hành chính quản lý mọi mặt ở địa phương. Đại biểu Hội đồng nhân dân có thể bị bãi nhiệm nếu không còn tín nhiệm đối với cử tri (Điều 61). Các cơ quan hành chính nhà nước gồm Chính phủ và Ủy ban hành chính các cấp, có nhiệm vụ trực tiếp quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội trên cơ sở các đạo luật. Cơ quan

tư pháp là Tòa án nhân dân có chức năng bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Hiến pháp năm 1946 cũng quy định những nguyên tắc cơ bản của hoạt động tư pháp như: công khai (điều 65), có Hội thẩm nhân dân tham gia (Điều 65), bị cáo có quyền bào chữa hoặc nhờ luật sư bào chữa (Điều 67), chỉ tuân theo pháp luật khi xét xử (Điều 69),... thực hành quyền tố cáo trước tòa án. Quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam ra đời và phát triển gắn liền với sự ra đời Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và Hiến pháp 1946. Quyền con người, quyền công dân thể hiện một cách nhất quán trong cả bốn Hiến pháp là ghi nhận các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam. Hiến pháp sau so với Hiến pháp trước đều có sự phát triển các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam.

Từ Hiến pháp đầu tiên 1946 đến Hiến pháp 1992, tư tưởng Hồ Chí Minh về chính quyền của ai, phục vụ ai xuyên suốt toàn bộ nội dung. Cả bốn Hiến pháp đều khẳng định nguyên tắc: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, xác định bản chất Nhà nước là nhà nước của dân, do dân và vì dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân, nông dân và tầng lớp trí thức. Các quyền con người và quyền công dân thể hiện trong các bản Hiến pháp của Việt Nam rất rộng rãi và có tính tiên tiến. Điều đó thể hiện ở chỗ, ngay từ khi Hiến pháp 1946, các quyền tự do, bình đẳng, dân chủ được trang trọng ghi nhận cùng với cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền đó. Đất nước ngày càng được củng cố và phát triển, các quyền con người và quyền công dân cũng ngày càng được mở rộng và phát triển cả về số lượng và chất lượng; thể hiện nấc thang cao hơn về sự thể chế và cơ chế đảm bảo thực hiện. Khác với bản chất chính trị - giai cấp trong xã hội tư bản, trong chủ nghĩa xã hội, các quy định pháp lý về sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước không nhằm hạn chế các quyền và tự do mà nhằm phát triển hoàn thiện hơn các quyền tự do của con người. Điều đó thể hiện tính chất tiên tiến của quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam.

Hiến pháp năm 1946 quy định tại Điều thứ 6 đến Điều thứ 9 trong đó có các nội dung là: Tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện: chính

trị, kinh tế, văn hoá. Tất cả công dân Việt Nam đều bình đẳng trước pháp luật, đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến quốc tùy theo tài năng và đức hạnh của mình. Ngoài sự bình đẳng về quyền lợi, những quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để chóng tiến kịp trình độ chung. Đàn bà ngang quyền với đàn ông về mọi phương diện. Bình đẳng về chính trị là nội dung cốt lõi xuyên suốt các bản Hiến pháp trong đó, đặc biệt coi trọng quyền bình đẳng trong bầu cử, ứng cử, tham gia xây dựng chính quyền các cấp giữa các dân tộc thiểu số và dân tộc đa số. Điều đó thể hiện trong các cuộc bầu cử Quốc hội từ khoá I đến khoá XI hiện nay. Quyền bình đẳng giữa nam giới và nữ giới cũng thể hiện rõ trong số lượng đại biểu nữ tham gia Quốc hội ngày càng tăng lên về số lượng và chất lượng. (ví dụ, số đại biểu nữ trong Quốc hội khoá I chiếm 2.5%; khoá II: 13.5%; khoá VIII: 18%; khoá IX: 18.84%; khoá X: 26.22% và khoá XI là 27.31%).

Các quyền con người, quyền công dân ngày càng được mở rộng và hoàn thiện hơn trong các bản Hiến pháp của Việt Nam. So với các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, quyền con người, quyền công dân có sự mở rộng và hoàn thiện hơn trong Hiến pháp 1992. Điều đó thể hiện sự phát triển liên tục cả về phương diện chính trị pháp lý cũng như phương diện kỹ thuật lập hiến. Về nội dung chính trị - pháp lý, các quyền và nghĩa vụ pháp lý được Hiến pháp 1992 quy định đầy đủ, hợp lý và có tính khả thi hơn. Nội dung các quyền không chỉ phản ánh những thay đổi của đời sống đất nước mà còn thể hiện sự tiếp thu những giá trị văn minh của nhân loại về nhân quyền, dân quyền [61].

Thấm nhuần tư tưởng nhân quyền của chủ tịch Hồ Chí Minh, kể từ Hiến pháp đầu tiên 1946 cho đến Hiến pháp 1992 hiện hành đều thể hiện xuyên suốt việc đề cao các quyền con người, quyền công dân. Bốn bản Hiến pháp là bốn nấc thang về việc ghi nhận và phát triển các quyền cũng như cơ chế bảo vệ các quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam.

Về hình thức thể hiện, các quyền và nghĩa vụ ghi nhận trong Hiến pháp 1992 với kỹ thuật lập pháp chuẩn xác hơn. Lần đầu tiên thừa nhận thuật ngữ “quyền con người” trong Hiến pháp (ba bản Hiến pháp trước đồng nhất quyền con người với

quyền công dân). Ngôn ngữ thể hiện chặt chẽ, phản ánh đúng hiện thực khách quan, bỏ đi một số câu chữ mang tính nhân văn nhưng không phù hợp với thực tiễn.

Về số lượng các quyền và nghĩa vụ ghi nhận trong chương về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng có bước phát triển chẳng những so với ba bản Hiến pháp trước mà còn so với Hiến pháp của các nước. Nếu Hiến pháp 1946 có 28 điều về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp 1959 có 21 điều, Hiến pháp 1980 có 28 điều thì Hiến pháp 1992 có 34 điều trên tổng 147 điều của toàn bộ Hiến pháp. So riêng với Hiến pháp 1980 thì Hiến pháp 1992 chỉ giữ lại bốn điều không sửa chữa, 26 điều phải sửa đổi, bổ sung và thêm bốn điều mới với sự sắp xếp hợp lý hơn. Dung lượng và những thay đổi về hình thức đó thể hiện kỹ thuật lập hiến ngày một nâng cao theo nguyên tắc luật phản ánh đúng đắn hiện thực khách quan và có tính khả thi.

Đến Hiến pháp năm 1980, đối với *quyền bình đẳng nam, nữ* (Điều 63), Hiến pháp bổ sung bốn điểm mới: *một là*, Nhà nước và xã hội có nghĩa vụ chăm lo nâng cao trình độ chính trị, văn hóa, khoa học, kỹ thuật và nghề nghiệp của phụ nữ để phát huy vai trò của phụ nữ trong xã hội; *hai là*, Nhà nước cần hoạch định chính sách lao động phù hợp với điều kiện của phụ nữ; *ba là*, xã viên hợp tác xã cũng được hưởng phụ cấp sinh đẻ; *bốn là*, Nhà nước và xã hội phải chăm lo phát triển các nhà hộ sinh, nhà trẻ, lớp mẫu giáo, các nhà ăn công cộng và những cơ sở phúc lợi khác. Đến Hiến pháp năm 1992, Điều 63 quy định *quyền bình đẳng nam, nữ* và bổ sung: “Nghiêm cấm mọi hành vi phân biệt đối xử với phụ nữ, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ”. Việc bổ sung này là cần thiết nhằm phòng ngừa và chống lại những hành vi phân biệt đối xử với phụ nữ, đánh đập, hành hạ, mua bán phụ nữ, sử dụng phụ nữ như là một công cụ để làm giàu phi pháp.

Hiến pháp năm 1980 ghi rõ: “*Công dân có quyền có nhà ở*” [38, Điều 62]. Trước Hiến pháp năm 1980, chưa có quy định nào trong các bản Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 quy định về vấn đề này. Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 chỉ quy định quyền bất khả xâm phạm về nhà ở. Với quy định này, Nhà nước ta thể hiện sự quan tâm sâu sắc tới một trong những vấn đề xã hội bức



xúc nhất của người dân là nhà ở. Tới Hiến pháp năm 1992 thì quyền này được sửa lại thành ba quyền mới là: “*quyền được xây dựng nhà ở theo quy hoạch và pháp luật, quyền được pháp luật bảo hộ của người có nhà cho thuê và quyền được pháp luật bảo hộ của người thuê nhà*” [39, Điều 62]. Việc Hiến pháp năm 1992 xóa bỏ chế độ bao cấp về nhà ở cũng là điều đúng đắn vì Nhà nước không có khả năng lo nhà ở cho mọi tầng lớp nhân dân, mà Nhà nước có thể xây nhà ở rồi cho dân thuê hoặc khuyến khích, tạo mọi điều kiện thuận lợi để người dân tự xây dựng nhà ở cho mình theo quy hoạch và pháp luật.

Lần đầu tiên Hiến pháp năm 1980 dành một điều riêng quy định *quyền của trẻ em* trong đó quy định rõ Nhà nước và xã hội chú trọng bảo vệ, chăm sóc và giáo dục thiếu niên, nhi đồng, mở rộng dần việc đảm nhiệm nuôi dạy trẻ em, làm cho sinh hoạt, học tập và trưởng thành của trẻ em được bảo đảm. Trong các điều quy định *quyền của trẻ em* (Điều 65) và *quyền của thanh niên* (Điều 66), Hiến pháp năm 1992 bổ sung thiết chế gia đình vào các thiết chế khác (Nhà nước và xã hội) cùng có trách nhiệm bảo vệ, chăm sóc, giáo dục trẻ em và thanh niên. Điều đó khẳng định vị trí, vai trò ngày càng tăng của gia đình với tư cách là tế bào của xã hội, cái nôi đầu tiên của con người, đồng thời nhắc nhở mọi người hãy quan tâm xây dựng, củng cố gia đình để trẻ em, thanh niên được chăm sóc, giáo dục tốt hơn vì tương lai của đất nước, vì hạnh phúc của mọi nhà.

### ***2.1.2. Các quyền con người được ghi nhận trong Hiến pháp 1992***

Các quy định của Hiến pháp năm 1992 xác lập 9 nguyên tắc chung, cơ bản về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam, được thể hiện trong 7 điều của Chương V, gồm: nguyên tắc trở thành công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 49); tôn trọng quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội (Điều 50); quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân (Điều 51); Nhà nước bảo đảm các quyền của công dân; công dân phải làm tròn nghĩa vụ của mình đối với Nhà nước và xã hội (Điều 51); quyền và nghĩa vụ của công dân do Hiến pháp và luật quy định (Điều 51); mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật (Điều 52); Nhà nước Việt Nam bảo hộ quyền lợi

chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài (Điều 75); Nhà nước Việt Nam bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng của người nước ngoài đang cư trú ở Việt Nam (Điều 81); Nhà nước Việt Nam xem xét việc cho cư trú đối với người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ, hòa bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại (Điều 82).

*Nhóm các quyền về chính trị*, được thể hiện trong 6 điều (2 điều của Chương I và 4 điều của Chương V). Các quyền cơ bản về chính trị được quy định trong Chương I gồm: quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 7) và quyền làm chủ ở cơ sở bằng cách tham gia công việc của Nhà nước và xã hội (Điều 11). Tại Chương V, Hiến pháp năm 1992 quy định 9 quyền cơ bản về chính trị của công dân Việt Nam, gồm: quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Điều 53); quyền tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương (Điều 53); quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước (Điều 53); quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 53); quyền bầu cử (Điều 54); quyền ứng cử vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân (Điều 54); quyền khiếu nại (Điều 74); quyền tố cáo (Điều 74) và bảo vệ Tổ quốc (Điều 77)..

*Nhóm các quyền dân sự*, được thể hiện trong 9 điều của Chương V, gồm: quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt và quyền được Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu này (Điều 58); quyền thừa kế hợp pháp và quyền được Nhà nước bảo hộ quyền thừa kế này (Điều 58); quyền tác giả và quyền được Nhà nước bảo hộ quyền tác giả (Điều 60); quyền sở hữu công nghiệp và quyền được Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp (Điều 60); quyền tự do đi lại ở trong nước (Điều 68); quyền tự do cư trú ở trong nước (Điều 68); quyền ra nước ngoài (Điều 68); quyền từ nước ngoài về nước (Điều 68); quyền tự do ngôn luận (Điều 69); quyền tự do báo chí (Điều 69); quyền được thông tin (Điều 69); quyền hội họp (Điều 69); quyền lập hội (Điều 69); quyền biểu tình (Điều 69); quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 70); quyền được Nhà nước bảo hộ những nơi thờ tự (Điều 70); quyền bất khả xâm phạm về thân thể quyền bất khả xâm phạm về thân thể (Điều 71); quyền được pháp luật bảo hộ về tính mạng, sức khỏe, danh dự, nhân phẩm (Điều

71); quyền được suy đoán vô tội (Điều 72); quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự khi bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật (Điều 72); quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở (Điều 73); quyền được bảo đảm an toàn và bí mật về thư tín, điện thoại, điện tín (Điều 73); quyền của người khiếu nại, tố cáo bị thiệt hại được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự (Điều 74).

*Nhóm các quyền kinh tế*, được thể hiện trong 6 điều (3 điều của Chương II và 3 điều của Chương V). Trong Chương II, Hiến pháp năm 1992 quy định 5 quyền là quyền được chuyển quyền sử dụng đất được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật (Điều 18); quyền được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh (Điều 20); quyền được thành lập doanh nghiệp (Điều 20); quyền của người sản xuất được Nhà nước bảo hộ quyền lợi (Điều 28) và quyền của người tiêu dùng được Nhà nước bảo hộ quyền lợi (Điều 28). Tại Chương V, Hiến pháp năm 1992 quy định 4 quyền - đó là: quyền lao động (Điều 55); quyền tự do kinh doanh (Điều 57); quyền sở hữu tư nhân đối với tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác và quyền được Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu này (Điều 58).

*Nhóm các quyền về văn hóa, giáo dục, khoa học- công nghệ*, được thể hiện ở 4 điều (1 điều của Chương I, 1 điều ở Chương III và 2 điều của Chương V). Điều 5 của Chương 1 quy định một trong những quyền dân tộc cơ bản là kết quả nâng quyền con người lên thành quyền dân tộc cơ bản là quyền của các dân tộc được dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn bản sắc dân tộc và phát huy những phong tục, tập quán, truyền thống và văn hóa tốt đẹp của mình. Tại Điều 32, Chương III, Hiến pháp năm 1992 quy định quyền của công dân được thưởng thức những tác phẩm văn học, nghệ thuật có giá trị. Còn lại 6 quyền cơ bản của công dân trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục, khoa học - công nghệ được quy định tại Chương V, gồm: quyền học tập (Điều 59); quyền nghiên cứu khoa học, kỹ thuật (Điều 60); quyền phát minh, sáng chế, sáng kiến cải tiến kỹ thuật, hợp lý hóa sản xuất (Điều 60); quyền sáng tác văn học, nghệ thuật (Điều 60); quyền phê bình văn học, nghệ thuật (Điều 60); quyền tham gia các hoạt động văn hóa khác (Điều 60).

*Nhóm các quyền về xã hội*, được thể hiện trong các điều của Chương V

(các Điều 56, 61 - 67), gồm: quyền nghỉ ngơi và quyền được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội của viên chức nhà nước và người lao động làm công ăn lương (Điều 56); quyền được hưởng chế độ chăm sóc sức khỏe (Điều 61); quyền xây dựng nhà ở (Điều 62); quyền cho thuê nhà (Điều 62); quyền thuê nhà (Điều 62); quyền của người thuê nhà được Nhà nước bảo hộ (Điều 62); quyền của người có nhà cho thuê được Nhà nước bảo hộ (Điều 62); quyền bình đẳng nam nữ (Điều 63); quyền của lao động nữ được hưởng chế độ thai sản (Điều 63); quyền của nữ viên chức nhà nước và làm công ăn lương được nghỉ trước và sau khi sinh đẻ mà vẫn hưởng lương (Điều 63); quyền được Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình (Điều 64); quyền của trẻ em được gia đình, Nhà nước, xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục (Điều 65); quyền của thanh niên được gia đình, Nhà nước, xã hội tạo điều kiện học tập, lao động, giải trí,... (Điều 66); quyền của thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ được hưởng chính sách ưu đãi của Nhà nước (Điều 67); quyền của người và gia đình có công với nước được Nhà nước khen thưởng, chăm sóc (Điều 67); quyền của người già, người tàn tật, trẻ mồ côi không nơi nương tựa được Nhà nước và xã hội giúp đỡ (Điều 67). Ở đây cũng có thể tách riêng thành nhóm quyền của một số chủ thể.

*Nhóm các quyền của những cá nhân không phải là công dân Việt Nam* (các Điều 75, 81 và 82 của Chương V). Đó là quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài được Nhà nước Việt Nam bảo hộ quyền lợi chính đáng (Điều 75); quyền của người nước ngoài (có thể là công dân nước ngoài hay người không có quốc tịch) đang cư trú ở Việt Nam được Nhà nước Việt Nam bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam (Điều 81) và quyền được Nhà nước Việt Nam xem xét cho cư trú của người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ, hòa bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại (Điều 82).

## **2.2. Quy định phân quyền cũng là đảm bảo quyền con người**

Mô hình phân quyền có nguồn gốc từ thuyết “tam quyền phân lập”. Thuyết này cho rằng, để tránh hiện tượng lạm quyền thì quyền lực nhà nước phải được chia sẻ thay vì độc quyền. Cha đẻ của thuyết này là John Locke - một nhà triết học người

Anh. Học thuyết của ông sau đó được phát triển bởi nhà xã hội học và tư tưởng chính trị người Pháp là Montesquieu. Trong thực tế, mô hình phân chia quyền lực nhà nước chỉ ra đời khi xuất hiện Nhà nước tư sản [8]. Do đó, quyền lực nhà nước ở đây chính là quyền lực của giai cấp tư sản. Để đảm bảo hài hoà lợi ích giữa các nhóm khác nhau, quyền lực nhà nước cần được chia sẻ cho ba cơ quan khác nhau trong bộ máy nhà nước. Quá trình phân chia quyền lực này, không có sự tham gia nào khác ngoài lực lượng nắm quyền trong xã hội. Những người này tự mình phân chia quyền lực và tổ chức thực hiện quyền lực ấy trên thực tế. Thực chất của việc phân chia này là để tránh hiện tượng lạm quyền và lộng quyền giữa các nhóm lợi ích khác nhau và hệ quả của nó là người dân ít nhiều cũng được hưởng lợi từ sự chế ngự quyền lực đó.

Khác với mô hình phân quyền - quyền lực nhà nước thuộc về giai cấp tư sản, là giai cấp chiếm số ít trong xã hội, mô hình tập quyền xã hội chủ nghĩa tồn tại trong các Nhà nước mà ở đó chủ thể của quyền lực là đại bộ phận nhân dân lao động. Nhân dân lập nên các cơ quan nhà nước và trao quyền cho các cơ quan ấy. Trong mô hình này không có sự phân chia quyền lực mang tính đối trọng như trong mô hình phân quyền. Quyền lực nhà nước được cấu thành từ ba quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp, do đó, cũng sẽ có ít nhất ba loại cơ quan nhà nước tương ứng được lập ra để thực hiện ba nhóm quyền này. Các cơ quan này có những chức năng và nhiệm vụ nhất định trong việc thực hiện quyền lực nhà nước được nhân dân trao cho. Với tư cách là người chủ đất nước, chính nhân dân là người lập nên các cơ quan nhà nước để thực hiện quyền lực của mình. Nói cách khác, nhân dân chính là chủ thể phân công quyền lực nhà nước. Thông qua hoạt động phân công này sẽ hình thành nên chức năng và nhiệm vụ cụ thể cho từng cơ quan nhà nước khác nhau.

Trên cơ sở lý luận chung về mô hình nhà nước tập quyền, Hiến pháp Việt Nam thừa nhận nguyên tắc cơ bản trong tổ chức bộ máy nhà nước như sau: Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, không phân chia nhưng có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trên cơ sở nguyên tắc này, quyền

lực nhà nước được hiểu là quyền lực của nhân dân trao cho các cơ quan nhà nước tổ chức và thực hiện trên thực tế. Từ đó, mỗi cơ quan có chức năng và nhiệm vụ của riêng mình [2].

Đối với Quốc hội, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định:

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước [39, Điều 83].

Như vậy, ngoài chức năng lập pháp, Quốc hội còn được nhân dân trao cho thực hiện quyền lực Nhà nước trên hai phương diện khác, đó là quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Cụ thể hoá quy định này, Quốc hội có các quyền như: Bầu Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao theo đề nghị của Chủ tịch Nước; phê chuẩn việc bổ nhiệm các Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng và Chủ tịch Nước; bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch Nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Những quyền Hiến định nói trên là lý do khiến cho Quốc hội được coi là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất so với tất cả các cơ quan nhà nước khác. Tuy nhiên, Quốc hội không phải là cơ quan cấp trên của tất cả các cơ quan nhà nước khác. Như vậy, thông qua hoạt động của Quốc hội, quyền con người đã được thực thi [30].

Quyền hành pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước được trao cho Chính phủ. Theo quy định tại Điều 109 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chính phủ chịu trách

nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch Nước. Chính phủ điều hành, quản lý các công việc hàng ngày của xã hội nhằm bảo đảm các quyền con người được quy định trong Hiến pháp.

Quyền tư pháp trong hệ thống quyền lực nhà nước được trao cho Tòa án nhân dân. Hiến pháp năm 1992 quy định: *“Tòa án nhân dân tối cao, các Tòa án nhân dân địa phương, các Tòa án quân sự và các Tòa án khác do luật định là những cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* [39, Điều 127]. Tòa án có thẩm quyền xét xử những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, kinh tế, hành chính và giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật. Trong hoạt động của mình, Tòa án độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, cơ quan lập pháp và hành pháp không được can thiệp vào hoạt động xét xử của Tòa án. Điều này được khẳng định tại Hiến pháp năm 1992, theo đó, *“khi xét xử, Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật”* [39, Điều 130].

Có ý kiến cho rằng, bên cạnh Tòa án, quyền tư pháp còn được trao cho Viện kiểm sát. Đây là vấn đề còn nhiều tranh luận trong khoa học pháp lý liên quan đến mô hình tổ chức Viện kiểm sát theo yêu cầu của cải cách tư pháp. Hiện nay, theo quan niệm phổ biến trên thế giới thì quyền tư pháp bao gồm quyền xét xử và các quyền gắn liền với quyền xét xử. Chẳng hạn như, ở các nước theo hệ thống luật án lệ, quyền xét xử có thể mở rộng thêm thành quyền giải thích pháp luật và ban hành pháp luật dưới hình thức án lệ. Điều đó có nghĩa là, khi xét xử, Thẩm phán có quyền giải thích ý nghĩa các quy định của pháp luật để áp dụng vào từng vụ việc cụ thể. Hơn nữa, khi bản án đã được tuyên, theo một nguyên tắc nhất định của luật án lệ, bản án ấy có thể được thừa nhận giá trị như là khuôn mẫu xét xử cho những vụ việc tương tự xảy ra sau này. Tuy nhiên, quyền giải thích pháp luật và ban hành án lệ chỉ là hình thức phái sinh của quyền xét xử mà thôi. Đối chiếu quan niệm này, với chức năng của Viện kiểm sát theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì Viện kiểm sát có thực hiện các hoạt động tư pháp, song không được trao quyền lực tư pháp - một loại quyền cấu thành quyền lực nhà nước. Do vậy, cơ quan này chỉ có chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Về chức

năng công tố, đây là công việc có liên quan đến hoạt động tư pháp được thực hiện bởi quyền hành pháp, tương tự như hoạt động điều tra của cơ quan Cảnh sát điều tra. Về chức năng kiểm sát hoạt động tư pháp, hoạt động này tương tự như thanh tra chuyên ngành do cơ quan hành pháp thực hiện. Tóm lại, hoạt động của Viện kiểm sát không được thực hiện bằng quyền tư pháp mà thực chất là sử dụng quyền hành pháp để thực hiện các công việc có liên quan đến hoạt động tư pháp [52].

Những phân tích ở trên cho thấy, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất nhưng không phải là cơ quan có thể trao quyền cho các cơ quan nhà nước khác. Quốc hội không có chức năng phân công quyền lực nhà nước, mà ngược lại, Quốc hội chỉ thực hiện những quyền mà cơ quan này được phân công. Quan điểm này có lẽ phù hợp với nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân - một nguyên tắc cơ bản đã được thừa nhận trong Hiến pháp năm 1992.

Cơ chế phân công thực hiện quyền lực nhà nước đã và đang phát huy nhiều ưu điểm làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu quả hơn so với trước đây. Tuy nhiên, cách thức phân công thực hiện quyền lực nhà nước đã bộc lộ một số hạn chế. Chẳng hạn như, Thủ tướng, Chánh án Toà án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. Bên cạnh đó, pháp luật không có bất kỳ hạn chế nào đối với những người làm việc trong cơ quan hành pháp và tư pháp trở thành đại biểu Quốc hội. Hệ quả là chức năng giám sát của cơ quan lập pháp sẽ bị giảm sút. Việc phân công thực hiện quyền lực sao cho hiệu quả nhất là vấn đề cần tiếp tục được nghiên cứu.

## **2.3. Thực trạng hoạt động hiện nay của cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp**

### **2.3.1. Quốc hội (lập hiến, lập pháp)**

Là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội Việt Nam luôn quán triệt sâu sắc các quan điểm và tư tưởng cơ bản nêu trên trong toàn bộ hoạt động của mình, góp phần rất quan trọng vào việc bảo đảm và thực hiện quyền con người ở Việt Nam [30].



Trong hoạt động lập pháp và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước: Quốc hội đã thể chế hóa các nội dung về quyền con người, quy định các cơ chế bảo đảm thực hiện quyền con người, ban hành nhiều văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết, tạo cơ sở pháp lý để thực thi các quyền con người. Chi tính từ giữa năm 1992 (là thời điểm Hiến pháp năm 1992 có hiệu lực thi hành) đến hết năm 2008, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 547 văn bản luật, pháp lệnh và nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật. Các văn bản này đã quy định một cách khá đầy đủ và toàn diện về quyền con người trên tất cả các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội... cũng như về cơ chế bảo đảm thực hiện các quyền đó. Cụ thể như sau:

Nhằm bảo đảm quyền con người trong lĩnh vực chính trị, Quốc hội đã ban hành các luật: Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997, được sửa đổi, bổ sung một số điều vào năm 2002; Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1994, được sửa đổi vào năm 2003. Thực tế các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân đã diễn ra một cách dân chủ theo đúng quy định của pháp luật. Trong nhiều văn bản luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định cụ thể các quyền của công dân tham gia trực tiếp và gián tiếp vào công việc quản lý nhà nước, như quyền được biết, được bàn, được làm và được kiểm tra, giám sát. Riêng quyền thực hiện dân chủ trực tiếp ở cơ sở, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành các nghị quyết về quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn (năm 1998); quy chế dân chủ trong hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (năm 1998); quy chế dân chủ trong hoạt động của các cơ quan (năm 1998); pháp lệnh về việc thực hiện dân chủ ở xã, phường (năm 2007). Đây là một nét khá đặc sắc của Việt Nam trong việc phát huy và thực hiện quyền dân chủ trực tiếp ở cơ sở, được bạn bè quốc tế ghi nhận [26].

Bảo đảm quyền con người trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội cụ thể hóa trong các luật và pháp lệnh. Như: Luật Giáo dục năm 1998, được thay thế bằng Luật giáo dục năm 2005; Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em năm 1991, được thay thế bằng Luật Bảo vệ, chăm sóc

và giáo dục trẻ em năm 2004; Luật Bảo vệ sức khỏe nhân dân (năm 1989); Bộ luật Lao động năm 1994, được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2002, 2006 và 2007; Luật Dạy nghề (năm 2006); Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng (năm 2006); Luật Phòng, chống nhiễm vi-rút gây ra hội chứng suy giảm miễn dịch ở người HIV/AIDS (năm 2006); Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm (năm 2007); Luật Bình đẳng giới (năm 2006); Luật Nhà ở (năm 2005); Luật Xây dựng (năm 2003); Pháp lệnh về người tàn tật (năm 1998); Pháp lệnh người cao tuổi (năm 2000),... [61].

Trong các quyền nêu trên, quyền tự do kinh doanh là quyền mới được quy định trong Hiến pháp, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế trong điều kiện mới, tạo tiền đề quan trọng cho việc thực thi dân chủ và quyền con người. Để cụ thể hóa vấn đề này, Quốc hội cũng đã ban hành nhiều văn bản luật, như: Bộ luật Dân sự, Bộ luật Lao động, Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Thương mại, Luật Hàng hải, Luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Nam, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước,...

Bảo đảm quyền liên quan đến phụ nữ và trẻ em, đây là lĩnh vực xã hội rất quan tâm, đã được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, góp phần quan trọng vào những thành tựu về bảo đảm và thúc đẩy các quyền của phụ nữ và trẻ em. Các quy định cụ thể trong Luật Bình đẳng giới cùng với các quyền được chăm sóc và bảo vệ sức khỏe bà mẹ, trẻ em; các chính sách về bảo hộ lao động, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, chế độ thai sản, chế độ đối với lao động nữ,... đã tạo điều kiện để phụ nữ từng bước thực hiện tốt vai trò người công dân, người lao động, người mẹ, người thầy đầu tiên của con người; đồng thời, cũng góp phần phòng, chống các tệ nạn xã hội, các hành vi bạo lực, xâm hại và xúc phạm nhân phẩm phụ nữ, trẻ em.

Các quyền cơ bản của trẻ em như: quyền được sống, được bảo vệ thân thể, nhân phẩm; quyền được chăm sóc sức khỏe; quyền được học tập, được phát triển; quyền được vui chơi, giải trí; quyền được bày tỏ ý kiến, nguyện vọng... đều được cụ thể hóa trong các quy định của pháp luật. Quốc hội đã phê chuẩn việc Việt Nam tham gia Công ước Quốc tế về bảo vệ trẻ em; thông qua Luật Bảo vệ, chăm sóc và

giáo dục trẻ em năm 1998, được sửa đổi, bổ sung một số điều vào năm 2004. Nội dung này cũng được quy định tại nhiều văn bản luật khác. Trong điều kiện kinh tế đất nước còn nhiều khó khăn, Đảng và Nhà nước vẫn dành nhiều ưu đãi cho trẻ em bằng việc miễn phí khám, chữa bệnh cho trẻ em dưới 6 tuổi, chính sách phổ cập giáo dục phổ thông cơ sở,... là một cố gắng lớn.

Bảo đảm các quyền nhân thân, Quốc hội đã quy định khá cụ thể trong nhiều văn bản pháp luật, bao gồm: quyền tự do đi lại, tự do cư trú; quyền tự do ngôn luận; quyền tự do tín ngưỡng; quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở; quyền được bảo đảm bí mật về thư tín, điện thoại, điện tín; quyền khiếu nại, tố cáo; quyền bất khả xâm phạm về thân thể... Trong nhóm các quyền này, quyền bất khả xâm phạm về thân thể là quyền tự do cá nhân đặc biệt quan trọng. Để bảo đảm thực thi những quy định này, Quốc hội đã ban hành nhiều văn bản pháp luật, gồm: Bộ luật Hình sự (1999); Bộ luật Tố tụng hình sự (2003); Pháp lệnh Thi hành án phạt tù năm 1999, được sửa đổi bổ sung năm 2004; Luật Đặc xá (năm 2007). Trong các văn bản pháp luật này, ngoài việc quy định cụ thể về quyền bất khả xâm phạm của công dân, còn có những quy định thể hiện tính chất nhân đạo của Đảng và Nhà nước ta đối với người phạm tội, như về việc đặc xá; về việc bảo đảm quyền bào chữa, quyền khiếu nại, tố cáo của bị can, bị cáo; về chế độ thăm nuôi, nhận quà và đặc biệt là về chế độ ăn, mặc, ở, học tập, khám chữa bệnh cho phạm nhân.

Nghị quyết số 388/NQ-UBTVQH11 ngày 17/3/2003 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra đã quy định, công dân bị thiệt hại do bị oan có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự. Tuy trong quá trình thực hiện còn một số vướng mắc cần phải sửa đổi, nhưng nghị quyết này đã thể hiện quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước ta trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm tính đúng đắn trong hoạt động của cơ quan tiến hành tố tụng. Mới đây, Quốc hội khóa XII đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự theo hướng bỏ bớt hình phạt tử hình đối với một số tội danh; Luật Lý lịch tư pháp, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước... là các luật liên quan nhiều đến các quyền tự do dân chủ, tự do cá nhân của công dân.

Quyền khiếu nại, tố cáo cũng là một trong những quyền quan trọng của công dân, được pháp luật bảo vệ. Để bảo đảm thực hiện quyền này, Quốc hội đã ban hành Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, được sửa đổi, bổ sung vào năm 2004 và năm 2005; đồng thời quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác như: Luật Đất đai, Bộ luật Tố tụng hình sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật về Luật sư, Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt... Điểm đáng chú ý là, Luật Khiếu nại, tố cáo quy định: công dân, tổ chức khi thực hiện quyền khiếu nại, có quyền lựa chọn việc khiếu nại đến các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện ra Tòa án bằng con đường tố tụng tư pháp; trong quá trình khiếu nại, tố cáo, công dân có quyền nhờ luật sư để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình [63].

Bảo đảm quyền con người về tự do tín ngưỡng, trước đây chỉ có các văn bản của Chính phủ, nhưng gần đây Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã nâng lên thành một văn bản có giá trị pháp lý cao hơn, đó là Pháp lệnh Tín ngưỡng, tôn giáo.

Về vấn đề xóa đói, giảm nghèo, cải thiện đời sống nhân dân, Quốc hội đã cụ thể hóa các quan điểm, tư tưởng của Đảng về chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo, nâng cao đời sống nhân dân, nhất là tại các địa phương có nhiều khó khăn. Trong các Nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội hằng năm và năm năm đã nêu rõ các mục tiêu phấn đấu và kế hoạch chi ngân sách nhà nước, chỉ tiêu giảm nghèo, tạo việc làm...; hoặc trong các Nghị quyết về chương trình mục tiêu và dự án trọng điểm quốc gia đã khẳng định các chủ trương đầu tư lớn, các dự án lớn tại địa bàn có điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội khó khăn, như: Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng; dự án khí, điện, đạm Bà Rịa - Vũng Tàu; dự án Nhà máy lọc dầu Dung Quất; dự án đường Hồ Chí Minh; dự án Thủy điện Sơn La... Các nghị quyết này của Quốc hội đã phát huy hiệu lực, hiệu quả, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, xóa đói, giảm nghèo, từng bước nâng cao đời sống của nhân dân.

Điều cần nói thêm là, cùng với việc quy định các quyền cơ bản của công dân, Quốc hội còn đặc biệt coi trọng việc xây dựng và hoàn thiện các cơ chế bảo vệ và bảo đảm việc thực hiện các quyền đó. Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ

sung một số điều vào năm 2001, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Tòa án Nhân dân, Luật Tổ chức Viện Kiểm sát Nhân dân, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội,... đều đã thể hiện rõ ý tưởng này, có nhiều điều quy định về tổ chức bộ máy nhà nước, cơ chế vận hành, trách nhiệm, quyền hạn,... bảo đảm thực hiện các quyền cơ bản của công dân, làm cho nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân.

Tóm lại, tuy còn những quy định chưa đủ cụ thể, chưa thật đồng bộ, tính khả thi chưa cao, nhưng rõ ràng hệ thống pháp luật của Việt Nam đã quy định khá đầy đủ và toàn diện về quyền con người và cơ chế bảo đảm thực hiện quyền con người. Trong đó có nhiều quy định tương thích với các chuẩn mực và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, thậm chí có một số quy định còn ưu việt hơn. Hầu hết các luật, pháp lệnh khi quy định về các chính sách của Nhà nước đều bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân, bảo đảm sự hài hòa giữa lợi ích của cá nhân với lợi ích tập thể, lợi ích của Nhà nước và toàn xã hội. Đương nhiên, không phải cứ có pháp luật là giải quyết được mọi vấn đề, nhưng đây là điều kiện mang tính quyền lực nhà nước, là cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam.

Trong hoạt động giám sát việc thực thi pháp luật: Việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật là rất quan trọng, nhưng quan trọng hơn là phải làm sao thực thi đúng pháp luật, làm cho pháp luật đi vào cuộc sống, biến thành hiện thực sinh động. Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước ta đã có nhiều biện pháp chỉ đạo và tổ chức triển khai thực hiện có kết quả các chính sách và pháp luật của Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ và thực hiện quyền con người; có nhiều việc rất thành công được dư luận trong nước và quốc tế thừa nhận, đánh giá cao (như vấn đề đền ơn đáp nghĩa, chăm sóc người có công, thương binh, gia đình liệt sĩ, công tác xóa đói, giảm nghèo, thực hiện bình đẳng giới, chăm sóc những người có hoàn cảnh khó khăn, thực hiện các sinh hoạt văn hóa, lễ hội, tín ngưỡng, tôn giáo,...). Đó là những thực tế không ai có thể xuyên tạc được.

Cùng với công tác tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật, theo chức năng,

nhệm vụ của mình, Quốc hội đã thường xuyên tiến hành hoạt động giám sát việc thực thi pháp luật, coi đây là một nhiệm vụ rất quan trọng bảo đảm cho luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội được thực hiện trong thực tế. Quốc hội thực hiện quyền giám sát thông qua các hình thức: xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; giám sát chuyên đề một số lĩnh vực; giám sát cụ thể một số vụ việc quan trọng; tiến hành chất vấn,...

Các cuộc giám sát chuyên đề, giám sát cụ thể liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân ngày càng được tăng cường, như: giám sát việc thi hành Nghị quyết 388 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra; giám sát công tác đền bù giải phóng mặt bằng, tạo việc làm cho người dân có đất bị thu hồi; giám sát việc thực hiện cổ phần hóa trong các doanh nghiệp nhà nước và bán cổ phiếu cho người lao động; giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật về phát triển sản xuất nông nghiệp, nông thôn; giám sát việc thực hiện các chương trình, mục tiêu quan trọng quốc gia, xóa đói, giảm nghèo ở vùng dân tộc ít người và miền núi; giám sát việc di dân tái định cư tại công trình thủy điện Sơn La; giám sát về giáo dục phổ thông, về trường phổ thông dân tộc nội trú; giám sát việc thực hiện Luật Bảo vệ môi trường ở các khu công nghiệp, đô thị và bệnh viện lớn; tình trạng ô nhiễm môi trường ở một số địa phương... Đặc biệt, trong năm 2008, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã tổ chức giám sát việc chấp hành pháp luật khiếu nại, tố cáo trong ba năm 2005 - 2007. Qua giám sát, đã phát hiện một số vấn đề còn bất cập làm hạn chế việc thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, phân tích các nguyên nhân phát sinh khiếu nại, tố cáo, từ đó đề xuất những giải pháp nhằm nâng cao chất lượng công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân, đồng thời đề nghị sửa đổi, bổ sung một số quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Có thể thấy rằng, hoạt động giám sát của Quốc hội đã góp phần quan trọng vào việc bảo đảm sự hoạt động đúng đắn, có hiệu quả của các cơ quan nhà nước, thúc đẩy việc thực hiện các quy định của pháp luật liên quan đến quyền con người; đồng thời chỉ ra những quy định của pháp luật còn thiếu hoặc chưa phù hợp, cần

phải sửa đổi, bổ sung để bảo đảm việc thực thi. Tuy nhiên, hoạt động giám sát có lúc, có nơi còn hình thức, kết quả mới dừng ở kiến nghị, kể cả nghị quyết về chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, việc thực hiện kiến nghị sau giám sát chưa được đôn đốc một cách đầy đủ. Các cơ quan của Quốc hội còn có những hạn chế về thời gian và nguồn lực nên việc tổ chức giám sát các vụ việc cụ thể theo khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân còn chưa được nhiều.

### **2.3.2. Chính phủ (hành pháp)**

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, là một trong những cơ chế hữu hiệu và mạnh mẽ đảm bảo thực hiện quyền con người trên các lĩnh vực đời sống, chính trị, xã hội,...

Chính phủ luôn đảm bảo quyền khiếu nại, tố cáo của nhân dân được tôn trọng và bảo vệ. Công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của người dân đã có sự đổi mới tích cực. Từ 2006 đến 2008, tỷ lệ giải quyết tố cáo khiếu nại của các cơ quan hành chính đạt 83,2%; các cơ quan thi hành án dân sự địa phương 92,5%. Quyền lập hội của người dân được bảo vệ bằng các đạo luật quan trọng và nhiều văn bản dưới luật liên quan, cụ thể là tại Điều 69 Hiến pháp 1992, và tại Nghị định số 88/ 2003/NĐ-CP ngày 30/07/2003 của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội. Ở Việt Nam hiện có 380 hội có phạm vi hoạt động toàn quốc, liên tỉnh, thành phố (so với 115 vào năm 1990); 18 tổ chức công đoàn ngành, 6.020 tổ chức ở cấp địa phương, và hàng nghìn hiệp hội, câu lạc bộ hoạt động trong mọi lĩnh vực xã hội.

Việt Nam có khoảng 20 triệu người theo các tôn giáo khác nhau và 80% người dân có đời sống tín ngưỡng. Chính phủ nhìn nhận tín ngưỡng, tôn giáo là nhu cầu chính đáng của con người và không ngừng phấn đấu đảm bảo đời sống tín ngưỡng, tôn giáo cho người dân. Tính đến 2008, ở Việt Nam có 12 tôn giáo, trong đó một số tôn giáo có đông tín đồ như Phật giáo, Công giáo, Tin lành... Các sinh hoạt tôn giáo, đặc biệt các ngày lễ lớn hàng năm của nhiều tôn giáo được tổ chức trọng thể với hàng trăm nghìn tín đồ tham gia. Đặc biệt, Đại lễ Phật đản năm 2008 được tổ chức trọng thể tại Hà Nội với sự tham dự của hơn 4.000 tăng ni, phật tử

trong đó có khoảng 2.000 chức sắc, tín đồ đến từ 74 quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới. Các cơ sở thờ tự liên tục được cải tạo hoặc xây mới. Hoạt động đào tạo, bồi dưỡng chức sắc, nhà tu hành được duy trì và mở rộng. Nhiều chức sắc và nhà tu hành Việt Nam được cử đi đào tạo tại nước ngoài (Mỹ, Pháp, Ý, Ấn Độ...). Các tổ chức tôn giáo ở Việt Nam chủ động tham gia nhiều hoạt động y tế, văn hoá, xã hội, nhân đạo... đóng góp cho quá trình xây dựng đất nước, đồng thời có quan hệ quốc tế rộng rãi; đại diện chức sắc các tôn giáo tham gia nhiều diễn đàn quốc tế, đối thoại tôn giáo, tín ngưỡng, giao lưu học hỏi, trao đổi giáo lý, giáo luật tại các diễn đàn lớn như ASEM, ASEAN...

Quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí và thông tin của người dân Việt Nam được thể hiện rõ qua sự phát triển nhanh chóng, đa dạng về loại hình và phong phú về nội dung của các phương tiện thông tin đại chúng. Tính đến năm 2008, cả nước có hơn 700 cơ quan báo chí in với 850 ấn phẩm, gần 15.000 nhà báo được cấp thẻ, 68 đài phát thanh, truyền hình của trung ương, cấp tỉnh và đài truyền hình kỹ thuật số mặt đất (đài truyền hình Việt Nam phủ sóng đến 85% hộ gia đình Việt Nam), 80 báo điện tử và hàng nghìn trang tin điện tử trên mạng Internet, 55 nhà xuất bản. Báo chí đã trở thành diễn đàn ngôn luận của các tổ chức xã hội, nhân dân, là công cụ quan trọng trong việc bảo vệ lợi ích của xã hội, các quyền tự do của nhân dân và trong công tác kiểm tra, giám sát việc thực thi chính sách và pháp luật của Nhà nước, đặc biệt về quyền con người. Người dân Việt Nam ngày càng tiếp cận tốt hơn với công nghệ thông tin hiện đại, đặc biệt là Internet, với khoảng 20 triệu người truy cập, chiếm 23,5% dân số, cao hơn mức trung bình của châu Á (18%). Ngoài hệ thống thông tin, báo chí, truyền thông trong nước, người dân Việt Nam còn được tiếp cận với hàng chục hãng thông tấn, báo chí và kênh truyền hình nước ngoài, như Reuters, BBC, VOA, AP, AFP, CNN và nhiều báo, tạp chí quốc tế lớn khác.

Chính phủ chủ trương đảm bảo quyền con người, song nghiêm trị những hành vi vi phạm pháp luật nhằm đảm bảo môi trường lành mạnh cho toàn xã hội, vì lợi ích của mỗi người dân. Mục tiêu quan trọng của án phạt tù là nhằm giáo dục pháp luật cho người phạm tội để họ trở thành người có ích và sớm tái hoà nhập với



xã hội. Hệ thống trại giam, nhà tù luôn được đầu tư nhằm từng bước cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của phạm nhân. Quyền cơ bản của người chấp hành án phạt tù tại các trại giam được pháp luật bảo vệ, như quyền tự do thân thể, quyền sống, vui chơi, giải trí, không bị tra tấn... Phạm nhân thi hành đủ 1/3 án phạt tù, nếu cải tạo tốt, được xét giảm thời gian chấp hành án mỗi năm một lần. Xuất phát từ chính sách khoan hồng, nhân đạo, vào những dịp lễ lớn, Nhà nước xem xét đặc xá cho những phạm nhân đáp ứng đủ các điều kiện theo Luật Đặc xá. Chỉ tính riêng dịp Tết Nguyên đán 2009, hơn 15.450 người đang chấp hành án phạt tù đã được đặc xá tha tù trước thời hạn.

Chính phủ có vai trò người đảm bảo điều kiện kinh tế cho mọi cá nhân, công dân. Tốc độ tăng trưởng kinh tế được duy trì liên tục ở mức cao từ 7% - 7,5%/năm. Các chương trình phát triển nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ; các dự án trọng điểm kinh tế - xã hội; chương trình xây dựng các khu chế xuất, khu công nghiệp... được thực hiện trên khắp cả nước đã góp phần giải phóng sức lao động, tạo môi trường lành mạnh để cá nhân, công dân đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh, tạo và tự tạo việc làm. Qua đó, “hàng năm đã giải quyết việc làm cho từ 1,1 - 1,2 triệu lao động, từng bước nâng cao và cải thiện đời sống của người dân.”

Giảm nghèo toàn diện và bền vững luôn được xác định là mục tiêu xuyên suốt của quá trình phát triển kinh tế - xã hội của Chính phủ. Sau hơn 20 năm Đổi mới, mức sống của các tầng lớp dân cư được cải thiện rõ rệt. Thu nhập bình quân đầu người tăng từ dưới 200 USD/người (năm 1990) lên 1024 USD/người (năm 2008). Tỷ lệ hộ nghèo theo chuẩn nghèo quốc gia từ hơn 60% vào năm 1990 đã giảm xuống còn 13,8% năm 2008. Chuẩn nghèo quốc gia của Việt Nam từng bước được nâng lên và đang dần tiếp cận với chuẩn nghèo quốc tế.

Chính phủ coi đầu tư cho giáo dục và đào tạo là đầu tư cho phát triển. Ngân sách cho giáo dục tăng hàng năm, chiếm 20% tổng chi ngân sách Nhà nước. Mạng lưới trường học được phát triển đều khắp. Năm 2000, Việt Nam công bố hoàn thành phổ cập tiểu học, vượt trước 15 năm so với thời hạn của Mục tiêu thiên niên kỷ. Việt Nam đang tiến hành phổ cập trung học cơ sở. Tính đến hết năm 2007, 42/63 tỉnh thành đã đạt chuẩn quốc gia về phổ cập trung học cơ sở. Hiện nay, Việt Nam

được UNESCO xếp thứ 64/127 nước về phát triển giáo dục.

Chính phủ đã tích cực triển khai Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Việc làm 2006 – 2010, tập trung vào chính sách cho vay giải quyết việc làm thông qua Quỹ Quốc gia về Việc làm và các Dự án Hỗ trợ, góp phần đẩy nhanh quá trình tìm kiếm việc làm của người lao động. Trong 8 năm thực hiện (2001 – 2008), cả nước đã có 12,44 triệu việc làm mới, trong đó thông qua các chương trình phát triển kinh tế - xã hội là gần 9,3 triệu, thông qua Quỹ Quốc gia về Việc làm là hơn 2,6 triệu. Kể từ 01/01/2009, lần đầu tiên Việt Nam áp dụng chính sách bảo hiểm thất nghiệp, góp phần trợ giúp tối đa cho người lao động trong quá trình tìm kiếm việc làm. Đây là một bước tiến bộ đáng ghi nhận của Việt Nam nếu so với các nước có cùng trình độ phát triển.

Chính phủ cũng chuyển dần từ người cho phép sang người bảo đảm; người tạo điều kiện cho mọi công dân thực hiện được các quyền một cách thuận lợi nhất. Nổi bật nhất là việc thực hiện Cơ chế “một cửa” theo Quyết định số 181/QĐ-TTg ngày 04/9/2003, sau hơn bốn năm thực hiện đã bước đầu đạt được một số kết quả tích cực. Đến nay về cơ bản: Sở Kế hoạch và Đầu tư, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Lao động Thương binh và Xã hội, Sở Xây dựng ..., 59% số Sở khác thực hiện mở rộng, 98% đơn vị cấp Huyện và 89% đơn vị cấp Xã trong cả nước đã triển khai cơ chế một cửa. Cùng với cơ chế “một cửa” là việc rút ngắn thời gian giải quyết các công việc. Trước đây, công dân xin cấp hộ chiếu là rất khó khăn và phải chờ đợi sau 21 ngày làm việc mới có kết quả thì nay công dân có thể gửi đơn xin cấp hộ chiếu qua đường bưu điện và nhận kết quả sau 5 ngày làm việc.

Chính phủ tập trung thực hiện mạnh mẽ và đồng bộ các Chiến lược Cải cách Tư pháp đến 2020, Xây dựng và Hoàn thiện Hệ thống Pháp luật đến 2010 (định hướng đến 2020) và Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội đến 2010 kết hợp với cải cách hành chính sâu rộng, tăng cường triển khai quy chế dân chủ, thúc đẩy công bằng và an sinh xã hội... nhằm thúc đẩy đồng thời và hài hòa các quyền dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội, văn hóa của mọi người dân, phù hợp với lợi ích chung của dân tộc, của cộng đồng và những điều kiện đặc thù của đất nước

Chính phủ cũng chuyển dần từ người phân phát phúc lợi đồng đều và hạn

ché sang người đảm bảo an sinh xã hội cho mọi người, chú ý đến các lớp người bị thiệt thòi trong xã hội; đảm bảo cung cấp các dịch vụ về giáo dục phổ cập và chăm sóc sức khỏe tối thiểu cho mọi người, đồng thời tổ chức mạng lưới dịch vụ chất lượng cao theo yêu cầu và điều kiện có thể.

Chính phủ đặc biệt quan tâm đến các nhóm dễ bị tổn thương như phụ nữ, trẻ em, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật (trong đó có các nạn nhân chiến tranh) và người nhiễm HIV/AIDS. Với mỗi nhóm đối tượng, Nhà nước Việt Nam đều có các cơ chế, chính sách và ưu tiên cụ thể nhằm bảo vệ, hỗ trợ, tạo cơ hội cho từng nhóm phát triển và hòa nhập với đời sống xã hội. Luật Phòng chống HIV/AIDS 2006, Luật Bình đẳng giới 2006 và Luật Phòng chống Bạo lực Gia đình 2007 là những điển hình về nỗ lực của Việt Nam trong lĩnh vực này. Hiện nay Chính phủ cũng đang tích cực xây dựng dự thảo Luật về Người khuyết tật.

Chính phủ tạo điều kiện để mọi người dân thụ hưởng quyền được chăm sóc sức khỏe, ưu tiên các đối tượng phụ nữ, trẻ em và người dân tộc thiểu số. Các chương trình, chính sách có tính chiến lược như tiêm chủng cho trẻ em, hỗ trợ bảo hiểm y tế, khám chữa bệnh miễn phí cho người nghèo và trẻ em dưới 6 tuổi, phòng chống lao, phòng chống HIV/AIDS... đã mang lại hiệu quả tích cực. Tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 5 tuổi giảm từ 58‰ (1990) xuống còn 25,9‰ (2007), dưới 1 tuổi từ 31‰ (2001) xuống còn 16‰ (2007); tỷ lệ suy dinh dưỡng ở trẻ em chỉ còn 21,2% (2007); tỷ lệ tử vong ở phụ nữ sau sinh giảm từ 233/100.000 trẻ đẻ sống (1990) xuống 75/100.000 trẻ (2007). Hầu hết các xã đặc biệt khó khăn tại các vùng dân tộc thiểu số đã có trạm y tế; đa số thôn, bản có y tế cộng đồng, góp phần cơ bản ngăn chặn các bệnh dịch xã hội hiểm nghèo, nâng cao sức khỏe, cải thiện đời sống đồng bào.

Chính phủ không ngừng xây dựng và triển khai các chương trình mục tiêu quốc gia về văn hoá nhằm đáp ứng nhu cầu đời sống tinh thần ngày càng cao của người dân. Bên cạnh các cơ chế chính sách khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư phát triển cho lĩnh vực văn hoá, Chính phủ cũng ban hành chính sách khuyến khích bảo tồn và phát huy văn hoá truyền thống của dân tộc, nhất là của các dân tộc thiểu số, trong đó có bảo tồn tiếng nói và chữ viết. Đến nay, Việt Nam đã xây dựng được một nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc và thống nhất trong sự đa

dạng của 54 dân tộc anh em trên lãnh thổ Việt Nam.

### **2.3.3. Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân (tư pháp)**

#### **2.3.3.1. Tòa án nhân dân**

Xét xử là hoạt động nòng cốt của tư pháp, đây là bộ phận không thể thiếu trong tổ chức và vận hành của bộ máy nhà nước và cũng là cơ chế bảo đảm thực hiện quyền con người hữu hiệu. Việc xét xử đã hình thành từ lâu trong tiến trình phát triển của lịch sử; nó xuất hiện và phát triển cùng với sự phát triển của Nhà nước. Ngay từ thời chiếm hữu nô lệ, hoạt động xét xử cũng đã diễn ra, song nó chỉ chủ yếu phục vụ lợi ích của giai cấp chủ nô và những người tự do. Dưới chế độ phong kiến, nhà vua là người ban hành pháp luật, và cũng là người có quyền xét xử cao nhất, hệ thống cơ quan tư pháp tập trung trong tay giai cấp quý tộc phong kiến. Chỉ đến thế kỷ XVII-XVIII, khi giai cấp tư sản phát triển mạnh mẽ cùng với sự ra đời của Nhà nước tư sản thì mô hình tư pháp độc lập mới thực sự hình thành. Dưới ảnh hưởng của trào lưu tự do với các đại biểu như T. Hobbes, J. Locke, C.L. Montesquieu, J.J. Rousseau... đã xuất hiện yêu cầu hoạt động tư pháp phải có tính độc lập, nó là một trong ba nhánh quyền lực căn bản cấu thành quyền lực nhà nước.

Tòa án xét xử những vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, kinh tế, hành chính và giải quyết những việc khác theo quy định của pháp luật. Trong phạm vi chức năng của mình, Tòa án có nhiệm vụ bảo vệ pháp chế XHCN; bảo vệ chế độ XHCN và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân. Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập Tòa án đặc biệt.

Thẩm phán là những người chuyên thực hiện chức năng xét xử, họ được cử ra hoặc được nhân dân bầu lên. Trong quá trình thực hiện chức năng xét xử, Thẩm phán là những người giữ vai trò trọng yếu, họ là những người nhân danh công lý và tự do để đưa ra các phán quyết, mà những phán quyết này có ảnh hưởng trực tiếp đến tài sản, danh dự và thậm chí là tính mạng của người khác, đây là những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền con người. Với tư cách là người giữ vị trí trung tâm trong xét xử, Thẩm phán phải chịu trách nhiệm về những phán quyết của mình và

chịu trách nhiệm pháp lý (và cả dưới khía cạnh đạo đức nghề nghiệp) về những sai sót mắc phải trong quá trình xét xử. Với vị trí, tầm quan trọng của mình, Thẩm phán có quyền hạn rất lớn trong việc ra các quyết định, bản án. Do vậy, khi xét xử Thẩm phán phải độc lập và tuân theo pháp luật và pháp luật cũng qui định một cách hết sức chặt chẽ trách nhiệm của thẩm phán trong quá trình xét xử. Thẩm phán có thể bị kỷ luật, thậm chí bị truy cứu trách nhiệm hình sự nếu như có những vi phạm nghiêm trọng trong quá trình xét xử.

Khi xét xử, đội ngũ Thẩm phán phải đảm bảo tính công bằng, sự nghiêm minh, đây là một trong những nguyên tắc căn bản của một nền tư pháp dân chủ. Theo đó, bất kể ai, không phân biệt địa vị xã hội, tài sản, xuất thân... khi có phạm tội thì đều bị xét xử như nhau, thực hiện nguyên tắc “mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật”. Xuất phát từ yêu cầu này, người thẩm phán trong quá trình xét xử phải nghiên cứu vụ án một cách kỹ lưỡng, đảm bảo tính khách quan, sự chính xác và công bằng trong quá trình luận tội. Đảm bảo các hành vi vi phạm phải được trừng trị thích đáng, không xử oan người vô tội, bảo vệ được người bị hại, pháp chế trong quá trình xét xử.

Cùng với đội ngũ Thẩm phán, tại Việt Nam, nguyên tắc Hội thẩm nhân dân (HTND) tham gia xét xử đã đi vào thực tiễn cuộc sống hơn 50 năm qua. Ngay sau khi giành được chính quyền, bộ máy tư pháp của chế độ mới được thiết lập. Chế định HTND đã được ghi nhận và trở thành một chế định quan trọng trong hoạt động xét xử của Tòa án. Chế định này đã được ghi nhận trong các Sắc lệnh của Chính phủ lúc bấy giờ như: Sắc lệnh 33/SL ngày 13/9/1945; Sắc lệnh 13/SL ngày 24/1/1946... Nguyên tắc tham gia xét xử của HTND tiếp tục được ghi nhận trong Hiến pháp 1992 và Luật tổ chức TAND, Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm TAND năm. Theo qui định của pháp luật, Tòa án xét xử tập thể và quyết định theo đa số; khi xét xử, Hội thẩm ngang quyền với Thẩm phán; khi xét xử, Thẩm phán và HTND độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. HTND làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chánh án, Chánh án có nhiệm vụ giữ mối quan hệ với Hội thẩm, bồi dưỡng chuyên môn và đề nghị HĐND miễn nhiệm, bãi nhiệm [52].

Về công tác tổ chức. Những cải cách về tổ chức hoạt động của ngành TAND bước đầu đã thu được những thành tựu nhất định, đáp ứng yêu cầu mà CCTP đang đặt ra. TAND đã được mở rộng thẩm quyền xét xử phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội và năng lực của đội ngũ cán bộ. Thực hiện CCTP, các tòa chuyên trách đã được thành lập để chuyên môn hóa hoạt động xét xử.

Thẩm quyền xét xử của tòa án các cấp cũng đã được mở rộng, đặt biệt là TAND cấp huyện. Nếu như theo qui định của Bộ luật TTHS năm 1988 TAND cấp huyện có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với các tội mà BLHS qui định khung hình phạt từ 7 năm tù trở xuống, trừ các tội xâm phạm an ninh quốc gia và một số tội phạm khác được qui định cụ thể trong BLHS thì Bộ luật TTHS năm 2004 đã tăng thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND cấp huyện. Cụ thể, TAND cấp huyện được mở rộng thẩm quyền xét xử đối với các loại tội phạm mà khung hình phạt cao nhất có thể đến 15 năm tù. Quốc hội cũng đã ra Nghị quyết về việc giao cho 107 TAND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Tòa án quân sự khu vực có đủ điều kiện mở rộng thẩm quyền xét xử.

Về công tác cán bộ, trong đó có việc sắp xếp lại tổ chức của hệ thống TAND, ngành TAND đã phối hợp với Bộ Tư pháp và Sở Tư pháp địa phương triển khai thực hiện việc nhận bàn giao nhiệm vụ quản lý tòa án về tổ chức theo đúng hướng dẫn của TAND tối cao và Bộ Tư pháp; thực hiện việc kiện toàn tổ chức các tòa chuyên trách, các phòng theo qui định của Luật Tổ chức TAND (sửa đổi).

Từ năm 2002, theo qui định của Luật Tổ chức TAND, ngành TAND đã thực hiện phân cấp cho Chánh án TAND tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán các TAND địa phương, Tòa quân sự quân khu và tương đương, Tòa án quân sự khu vực theo đề nghị của Hội đồng tuyển chọn Thẩm phán. Tiêu chuẩn để bổ nhiệm các ngạch trong hệ thống TAND cũng đã từng bước được hoàn thiện, cụ thể hóa. Nhằm đảm bảo tính độc lập trong hoạt động xét xử, chế độ Thẩm phán do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu duy trì từ năm 1960 đến 1992 đã được thay thế bằng chế độ bổ nhiệm Thẩm phán. Từ năm 1992 đến năm 2002, Thẩm phán TAND các cấp đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm với thời hạn nhiệm kỳ là 5 năm. TAND tối cao

đã thực hiện việc bổ nhiệm các chức danh lãnh đạo các toà chuyên trách như chánh toà hình sự, chánh toà hành chính, chánh văn phòng và phó chánh văn phòng TAND tỉnh; làm các thủ tục tái bổ nhiệm 60 Thẩm phán TAND tối cao, hiện cả nước có 4.123 Thẩm phán các cấp. Nhằm phát huy vai trò của HTND trong xét xử, trong nhiệm kỳ 1994 - 1999, các TAND địa phương có 9.894 HTND được bầu; nhiệm kỳ 1999 - 2004, số HTND được bầu lên tới 11.118 người (trong đó HTND TAND cấp tỉnh 1.473 người; TAND cấp huyện là 9.645 người); và nhiệm kỳ 2004-2009 trong cả nước số HTND được bầu là 12.122 người (trong đó cấp tỉnh là 1.621 người và cấp huyện là 10.501 người), đội ngũ này đã và đang tham gia tích cực vào việc xét xử của các Tòa án. Công tác cán bộ đã có những bước chuyển biến tích cực theo hướng đề cao trách nhiệm cá nhân của Thẩm phán, HTND và thư ký toà; việc đánh giá, sắp xếp cán bộ đã gắn với việc hoàn thành các nhiệm vụ chuyên môn được giao, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả xét xử [56].

Để tăng cường hơn nữa năng lực xét xử, ngành TAND thường xuyên tiến hành việc rà soát, sắp xếp lại đội ngũ cán bộ nhằm đáp ứng yêu cầu công tác; tổ chức đào tạo cho tất cả thẩm phán và thư ký toà theo qui định, mở các lớp bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cho cán bộ tòa án như lớp tập huấn kỹ năng xét xử, cung cấp xử lý tài liệu, cập nhật văn bản pháp luật mới... TAND cấp tỉnh và cấp huyện đã tổ chức các phiên toà theo đúng tinh thần Nghị quyết 08- NQ/TW của Bộ Chính trị, chất lượng xét xử các vụ án, thực hiện đúng các qui định về thủ tục tố tụng và thời hạn xét xử; nhìn chung các vụ án đã được đưa ra xét xử kịp thời, đúng thời hạn luật định. Chất lượng tranh tụng tại các phiên toà, đặc biệt trong các phiên toà hình sự đã có được sự phối hợp khá tốt với Viện kiểm sát; quyền và nghĩa vụ của cơ quan tiến hành tố tụng cũng như người tiến hành tố tụng được đảm bảo theo các qui định của pháp luật, quyền bào chữa của luật sư, bị cáo được tôn trọng. Những phán quyết của HĐXX đưa ra có tính chính xác cao, đúng người, đúng tội; các phán quyết này được đưa ra trên cơ sở tranh tụng tại phiên toà, do đó tình trạng oan sai, bỏ lọt người, lọt tội về cơ bản đã được khắc phục; tỷ lệ các bản án của toà án hai cấp bị huỷ, sửa đã giảm, số các vụ án bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc

thẩm, tái thẩm cũng ít so với trước khi CCTP.

Về hoạt động tranh tụng tại phiên tòa đã được chú trọng và có nhiều cải cách. Việc tranh tụng tại phiên tòa là yêu cầu quan trọng trong việc hướng tới mục đích không để lọt tội phạm, không làm oan người vô tội, đảm bảo tính khách quan và các quyền, lợi ích của công dân. Trong các phiên tòa hình sự, đặc biệt ở các đô thị lớn hoạt động tranh tụng đã được chú trọng. Nhờ chú trọng vào việc xem xét các chứng cứ, lập luận qua sự tranh luận, xét hỏi công khai tại phiên tòa hình sự, phần lớn các bản án hình sự đã tuyên đều có chất lượng.

Trong hoạt động xét xử đã đảm bảo sự nghiêm minh, tính công khai. Theo qui định của pháp luật TTHS Việt Nam, việc xét xử của Tòa án được tiến hành công khai, mọi người đều có quyền tham dự, trừ những trường hợp pháp luật qui định phải xử kín để giữ bí mật nhà nước, thuần phong mỹ tục của dân tộc nhưng phải tuyên án công khai. Trong thực tế, việc thực hiện nguyên tắc công khai trong xét xử đã có những bước tiến quan trọng, điều này thể hiện tính dân chủ, minh bạch trong hoạt động xét xử. Thông thường, TAND sẽ mở phiên tòa xét xử công khai đối với các vụ án được nhân dân đặc biệt quan tâm, những phiên tòa mà ở đó bản án có tính chất răn đe, giáo dục và đạt hiệu quả tuyên truyền cao.

Phần lớn các vụ án đưa ra xét xử đã tuân thủ việc đảm bảo các quyền con người trong hoạt động tố tụng như quyền được bào chữa, quyền được công khai xét xử, xét xử hai cấp... Quá trình giải quyết các vụ án được thực hiện đúng quy định của pháp luật TTHS và theo tinh thần CCTP, bảo đảm cho những người tham gia tố tụng thực hiện đầy đủ quyền, nghĩa vụ của mình; phán quyết của Tòa án căn cứ chủ yếu vào kết quả tranh tụng tại phiên tòa và trên cơ sở xem xét một cách toàn diện, khách quan các chứng cứ của vụ án, nên về cơ bản đã đảm bảo xét xử đúng người, đúng tội, đúng pháp luật. Nhìn chung, hình phạt mà Tòa án áp dụng đối với các bị cáo đảm bảo nghiêm minh, kết hợp giữa trừng trị với giáo dục, thuyết phục.

Đảm bảo văn hóa pháp lý là yếu tố quan trọng trong tiến trình xây dựng NNQP và CCTP ở nước ta. Văn hóa pháp luật là sự kết tinh những giá trị tinh thần và vật chất được hình thành trong hoạt động lý luận và thực tiễn pháp luật. Tòa án là



nơi diễn ra các hoạt động xét xử, là biểu hiện rõ nhất văn hóa pháp lý của mỗi quốc gia. Công bằng, vô tư và khách quan là một trong những yếu tố cơ bản, thể hiện văn hóa pháp lý trong hoạt động xét xử. Các giá trị văn hóa pháp lý được vật chất hóa thành các nguyên tắc và tổ chức của hoạt động tư pháp, đó là các nguyên tắc như bình đẳng, công khai, khách quan, độc lập, tôn trọng các quyền con người trong hoạt động xét xử của TAND.

Hoạt động xét xử của Tòa án trong những năm vừa qua đã có những thay đổi đáng kể, các hoạt động như điều hành phiên tòa, thẩm vấn bị cáo, soạn thảo án văn, tuyên đọc bản án đã được dựa trên những chuẩn mực và nguyên tắc nhất định, đảm bảo tính uy nghi, trang trọng của quyền lực nhà nước, thể hiện tinh thần dân chủ. Thẩm phán và HTND đã hình thành thói quen sử dụng ngôn ngữ mạch lạc, ngắn gọn trong quá trình thẩm vấn bị cáo; đã chú ý nắm bắt việc diễn biến tâm lý của bị cáo, tuân thủ các chuẩn mực văn hóa giao tiếp phù hợp với đặc điểm văn hóa dân tộc, chuẩn mực đạo đức của người cán bộ tòa án. Thông qua việc điều hành xét xử một cách có văn hóa, chất lượng xét xử không ngừng tăng, đã tạo dựng được niềm tin của con người vào công lý, lẽ phải, hướng tới các giá trị chân, thiện, mỹ.

Mặc dù nhiệm vụ đặt rất nặng nề, nhưng do thường xuyên nhận được sự quan tâm, chỉ đạo trực tiếp của các cấp ủy Đảng; sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan hữu quan, chính quyền địa phương; cùng với sự chỉ đạo kịp thời, sâu sát của lãnh đạo Tòa án các cấp và sự cố gắng, nỗ lực của cán bộ, toàn ngành; các nhiệm vụ và mục tiêu công tác của ngành TAND đã được triển khai thực hiện có hiệu quả.

Năm 2005 [56], trong lĩnh vực xét xử hình sự, ngành TAND đã thụ lý 67.191 VAHS, với 125.976 bị cáo; đã giải quyết, xét xử được 66.407 vụ với 111.223 bị cáo (vượt 3,6% so với chỉ tiêu đề ra). Tỷ lệ bản án về hình sự bị hủy là 0,46% (do nguyên nhân chủ quan là 0,12% và do nguyên nhân khách quan là 0,34%), bị sửa là 2,6% 1. Năm 2006, thụ lý 72.211 VAHS, với 145.276 bị cáo; đã giải quyết, xét xử được 71.407 vụ với 131.893 bị cáo. Trong đó, giải quyết, xét xử theo thủ tục sơ thẩm 62.040 vụ; theo thủ tục phúc thẩm 15.367 vụ. Trong năm 2007 (từ ngày 01/10/2006 đến 30/09/2007), các Tòa án đã giải quyết được 248.577 vụ án trong

tổng số 268.051 vụ án đã thụ lý, đạt 92,7% [57]. Số vụ án còn lại đang được giải quyết theo quy định của pháp luật. So với năm trước, số lượng các loại vụ án mà các Tòa án đã thụ lý tăng 25.198 vụ, đã giải quyết tăng 26.227 vụ. Tỷ lệ các bản án, quyết định bị hủy là 1,2% (do nguyên nhân chủ quan là 1,02% và do nguyên nhân khách quan là 0,18%), bị sửa là 3,84% (do nguyên nhân chủ quan 1,9% và do nguyên nhân khách quan là 1,94%). So với năm 2006, tỷ lệ các bản án, quyết định bị hủy tăng 0,18%, bị sửa giảm 0,16%<sup>2</sup>.

Trong lĩnh vực xét xử hình sự; số VAHS đã được đưa ra xét xử trong năm 2007 so với cùng kỳ năm 2006 tăng 480 vụ. Thông qua kết quả xét xử án hình sự cho thấy, một số tội phạm chiếm tỷ lệ lớn là: tội trộm cắp tài sản (chiếm 25%); các tội phạm về ma túy (chiếm 15,7%); các tội vi phạm các quy định về an toàn giao thông (chiếm 10%); tội cố ý gây thương tích (chiếm 9,6%); các tội cướp, cướp giật, công nhiên chiếm đoạt tài sản (chiếm 8,2%). Các tội phạm tăng hơn so với năm 2006 là: tội phá hủy các công trình, phương tiện quan trọng về an ninh quốc gia (tăng 53,6%), các tội vi phạm các quy định về an toàn giao thông (tăng 28%), tội mua bán phụ nữ, trẻ em (tăng 13,2%), các tội phạm về ma túy (tăng 10,8%). Đối với các tội phạm về tham nhũng, các Tòa án đã xét xử 391 vụ án với 891 bị cáo, tăng 19,5%. Trong năm 2008, ngành TAND các cấp đã thụ lý 79.291 VAHS, với 135.976 bị cáo; đã xét xử 77.407 vụ với 131.893 bị cáo, đạt 97,6% số vụ và 97% số bị cáo (vượt 5,6% so với chỉ tiêu đề ra). Trong đó, xét xử theo thủ tục sơ thẩm 63.040 vụ, với 109.338 bị cáo; theo thủ tục phúc thẩm 14.165 vụ, với 22.259 bị cáo và tuyên theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm 202 vụ với 296 bị cáo.

Trong quá trình giải quyết các VAHS ngành TAND đã làm tốt công tác phối hợp các cơ quan tiến hành tố tụng, hầu hết các VAHS đã được đưa ra xét xử trong thời hạn theo quy định của pháp luật. Tỷ lệ giải quyết các VAHS cao hơn năm trước và vượt chỉ tiêu xét xử đề ra. Đối với những vụ án nghiêm trọng mà dư luận xã hội quan tâm đều được đưa ra xét xử kịp thời, nghiêm minh, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ chính trị. Với số lượng vụ án lớn như vậy, nhưng đội ngũ cán bộ ngành TAND đã có rất nhiều cố gắng để xét xử kịp thời, nghiêm minh, đúng pháp luật,

không bỏ lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội, tạo được niềm tin của nhân dân vào công lý. Mặc dù đã có những tiến bộ nhất định nhưng bên cạnh những thành tựu đạt được, hiện nay hoạt động xét xử của TAND vẫn còn bộc lộ một số điểm hạn chế sau:

- Vẫn còn tình trạng quá tải trong hoạt động xét xử, đặc biệt ở cấp huyện. Hiện nay cả nước có 658 TAND cấp huyện, tổng số cán bộ, công chức TAND cấp huyện là 5.997 người, trong đó có 2.817 Thẩm phán (1.211 Thẩm phán chuyên trách xét xử hình sự). Nếu so với biên chế được phân bổ là 7.822 người, trong đó có 3.690 Thẩm phán thì hiện TAND cấp huyện còn thiếu 1.825 người, trong đó có 873 Thẩm phán. Hiện Thẩm phán và HTND cấp huyện ở đồng bằng tham gia xét xử bình quân 3-4 VAHS mỗi tháng; 2-3 vụ mỗi tháng (thậm chí chỉ 0,5-1 vụ / tháng) ở các huyện miền núi; ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh bình quân 5-6 vụ / tháng, cá biệt có Thẩm phán phải xử đến 14-15 vụ /tháng 1. Thực trạng thiếu cán bộ tham gia xét xử đã dẫn đến tình trạng vi phạm thời hạn tố tụng, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bị can, bị cáo. Mặt khác, chính sự quá tải này cũng sẽ là nguy cơ dẫn đến tình trạng oan sai trong quá trình xét xử.

- Vẫn còn tình trạng oan, sai và chậm phát hiện những sai sót trong tố tụng của TAND. Theo số liệu thống kê của TAND tối cao, năm 2000 tòa án cấp sơ thẩm đã hoàn lại Viện kiểm sát 4.229 vụ/7.856 bị cáo; năm 2001: 4.161 vụ/7.475 bị cáo; năm 2002: 3.961 vụ/7.141 bị cáo; năm 2003: 4.011 vụ/6.890 bị cáo; năm 2004: 4.161 vụ/6.131 bị cáo; năm 2005: 4.311 vụ/6.290 bị cáo; năm 2006 3.601 vụ/7.141 bị cáo; năm 2007: 4.286 vụ/7.402 bị cáo; năm 2008 là: 3.021 vụ, 6.062 bị cáo. Ở cấp huyện, năm 2005, TAND đã hoàn lại Viện kiểm sát 3.911 vụ, 5.122 bị cáo; năm 2006 là 3.121 vụ, 6.623 bị cáo; năm 2007: 3.786 vụ/8.462 bị cáo; năm 2008 là: 3.321 vụ, 7.362 bị cáo 2. Việc hoàn lại hồ sơ cho Viện kiểm sát để điều tra bổ sung theo Điều 176, 177 Bộ luật TTHS năm 2003 là nhằm đảm bảo cho việc xét xử đúng theo qui định của pháp luật TTHS, không bỏ lọt tội phạm, định tội không phù hợp với mức độ nghiêm trọng của tội phạm hoặc xét xử oan, sai; gây lãng phí thời gian, tiền bạc làm giảm hiệu quả, hiệu lực hoạt động của bộ máy tư pháp. Tỷ lệ các bản án, quyết định giải quyết các VAHS do định sai tội danh, xác định sai dấu hiệu về

mặt khách quan trong các yếu tố cấu thành tội phạm bị hủy, sửa vẫn còn ở mức cao.

Tỷ lệ các bản án về hình sự bị hủy là 0,6% (do nguyên nhân chủ quan là 0,17% và do nguyên nhân khách quan là 0,43%), bị sửa là 4,6% (do nguyên nhân chủ quan là 0,7% và do nguyên nhân khách quan là 3,9%). Theo tổng hợp kết quả xét xử ở cấp huyện trong ba năm 1997, 1998, 1999 thì tỷ lệ án hình sự của TAND cấp tỉnh bị cải sửa là 21,2%, hủy là 1,32%, tuyên không phạm tội là 0,23%; tỷ lệ các bản án hình sự của TAND cấp huyện có kháng cáo, kháng nghị được cải sửa là 28,7%, hủy là 6,9%, tuyên không phạm tội là 0,18%<sup>1</sup>. 10 năm sau, tỷ lệ này đã được cải thiện đáng kể, tỷ lệ án hình sự của TAND cấp tỉnh bị cải sửa là 19,2%, hủy là 1,12%, tuyên không phạm tội là 0,19%; tỷ lệ các bản án hình sự của TAND cấp huyện có kháng cáo, kháng nghị được cải sửa là 26,7%, hủy là 5,9%, tuyên không phạm tội là 0,16%<sup>2</sup>. So với năm trước, số vụ án bị hủy do nguyên nhân chủ quan giảm 0,83%, bị sửa do nguyên nhân chủ quan giảm 0,35%, mặc dù số lượng các VAHS mà bản án, quyết định kết án oan người có tội, bỏ lọt tội phạm đã giảm nhiều so với các giai đoạn trước (tính riêng năm 2008, TAND các cấp đã thụ lý 09 đơn đề nghị bồi thường do bị kết án oan, đã thương lượng thành công 06 vụ với số tiền bồi thường là 965 triệu đồng, đây là tỷ lệ thấp, nếu như so với các năm trước là: 2007: 13 vụ, 2006: 10 vụ, 2005: 14 vụ); tuy nhiên tình trạng oan, sai vẫn còn diễn ra, đặc biệt có những vụ các cơ quan tiến hành tố tụng đã chậm trễ trong việc trả tự do, khắc phục hậu quả nên đã gây dư luận không tốt, ảnh hưởng đến uy tín của các cơ quan tư pháp.

Báo cáo của TAND tối cao hằng năm cho thấy việc sửa, hủy các bản án hình sự vẫn chiếm tỷ lệ cao, trong đó phần lớn các bản án hình sự bị sửa, hủy thuộc về thẩm quyền xét xử của TAND cấp huyện. Mặc dù án hình sự bị xử oan, sai trong toàn ngành TAND không phải là nhiều, song phần có một tỷ lệ lớn các bản án TAND cấp huyện xét xử, điều này được lý giải bằng việc TAND cấp huyện hằng năm phải xét xử khoảng hơn 50 nghìn VAHS, trong lúc đó cấp trên chỉ xét xử khoảng hơn 10 ngàn vụ thì tỷ lệ sai sót này là hợp lý. Song xét một cách khách quan, việc xét xử các VAHS bị hủy, sửa của TAND cấp huyện vẫn còn chiếm một tỷ lệ cao trên tổng số bản án, quyết định bị hủy, sửa, đây là một vấn đề về chất lượng xét xử đang đặt ra đối với hoạt động xét xử của TAND cấp huyện cần phải

được xem xét giải quyết.

- Vẫn còn tình trạng chưa chấp hành nghiêm quy định về việc viết bản án và các văn bản tố tụng khác theo mẫu của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao đã ban hành; vẫn còn có những bản án, quyết định của tòa án tuyên không rõ ràng, thiếu tính khả thi hoặc do câu thả, thiếu kiểm tra, soát xét kỹ trước khi ban hành nên phải ra thông báo sửa chữa, bổ sung hoặc giải thích. Có trường hợp còn có sự mâu thuẫn giữa biên bản nghị án với bản án hoặc biên bản nghị án viết không đầy đủ, không rõ ràng... Mặc dù đã có những chuyển biến nhất định, đáp ứng yêu cầu của CCTP, song tình trạng “án bỏ túi” vẫn còn tồn tại.

- Vẫn còn các khuyết điểm, thiếu sót về thủ tục tố tụng trong việc giải quyết, xét xử các vụ án hình sự thường gặp là: diễn biến tại phiên tòa không thể hiện đầy đủ trong biên bản phiên tòa, việc xét xử vắng mặt những người tham gia tố tụng không đúng với quy định của Bộ luật TTHS; việc ra quyết định tiếp tục tạm giam đối với các bị cáo đang bị tạm giam, nhưng đã hết thời hạn tạm giam chưa được kịp thời. Theo kết quả điều tra của Viện Nghiên cứu khoa học pháp lý Bộ Tư pháp tại một số TAND ở phía Bắc thì số người được hỏi cho rằng hoạt động của HTND mang tính hình thức chiếm tới 46%. Họ cho rằng, Thẩm phán là những người được đào tạo cơ bản về chuyên môn và nghiệp vụ, còn HTND chỉ là những người đại diện cho trình độ pháp luật “trung bình” của người dân nói chung. Cụ thể, “có nhiều vụ án phức tạp, tài liệu quá nhiều nên HTND chỉ đọc được những tài liệu như kết luận điều tra, cáo trạng của Viện kiểm sát và một số lời khai của bị cáo, đương sự, các chứng cứ khác không nắm chắc, nên khi ra xét xử, ngại Thẩm phán, hoặc không dám tranh luận với Thẩm phán khi nghị án”. Có thể nói đây là một trở ngại khách quan, gây ra nhận thức không đúng của một số người. Về phía quần chúng nhân dân, do chưa thấy hết được vai trò của người đại diện cho mình tham gia xét xử, cho rằng HTND tham gia cho đủ lệ bộ của HĐXX, nhất là khi dự phiên tòa, công chúng thấy một số vị HTND thụ động, lúng túng nên càng có ấn tượng về tính hình thức của chế định hội thẩm. Có không ít phiên tòa HĐXX do nhận thức không đầy đủ, bức xúc trước thái độ của Luật sư nên đã yêu cầu cơ quan có thẩm quyền “kỷ luật”,

“khai trừ”, “kiểm điểm”, “xem lại tư cách”... của Luật sư khi HĐXX bị Luật sư chất vấn. Phát huy vai trò của Luật sư, thực hiện tranh tụng công khai, dân chủ, kết luận sự thật vụ án dựa trên chứng cứ khách quan là nguyên tắc quan trọng trong pháp luật TTHS của Việt Nam và cũng là phương châm quan trọng trong CCTP ở nước ta hiện nay, song sự nhận thức chưa đầy đủ của đội ngũ cán bộ tư pháp đã làm chậm lại việc thực hiện mục tiêu này, đây cũng chính là nguyên nhân dẫn tới tình trạng vi phạm các quyền con người trong quá trình tố tụng ở nước ta hiện nay.

#### *2.3.3.2. Viện kiểm sát nhân dân*

Theo qui định tại Điều 103 và Điều 106 của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội Khóa X, Kỳ họp thứ 10) thì Viện kiểm sát được coi là một trong những cơ quan quan trọng nhất cấu tạo nên bộ máy tư pháp. Cụ thể hơn, theo qui định của Luật Tổ chức VKSND (được Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam khóa X, kỳ họp thứ 11 thông qua ngày 02 tháng 4 năm 2002) thì VKSND có chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Cụ thể, VKSND tối cao thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất; các VKSND địa phương thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp ở địa phương mình; các Viện kiểm sát quân sự thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp theo quy định của pháp luật.

Trong phạm vi chức năng của mình, VKSND có nhiệm vụ góp phần bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN và quyền làm chủ của nhân dân, bảo vệ quyền con người, bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể, bảo vệ tính mạng, sức khỏe, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân, bảo đảm để mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, của tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân đều phải được xử lý theo pháp luật.

Khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình, VKSND có quyền ra quyết định, kháng nghị, kiến nghị, yêu cầu và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các

văn bản đó. Trong trường hợp các văn bản nói trên trái pháp luật thì tùy theo tính chất và mức độ sai phạm mà người ra văn bản bị xử lý kỷ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình, VKSND có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan Tòa án, Công an, Thanh tra, Tư pháp, các cơ quan khác của Nhà nước, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận, các đơn vị vũ trang nhân dân để phòng ngừa và chống tội phạm có hiệu quả, xử lý kịp thời, nghiêm minh các loại tội phạm và vi phạm pháp luật trong hoạt động tư pháp; tuyên truyền, giáo dục pháp luật; xây dựng pháp luật; đào tạo, bồi dưỡng cán bộ; nghiên cứu tội phạm và vi phạm pháp luật.

VKSND thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc điều tra các VAHS của các cơ quan điều tra và các cơ quan khác được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra, nhằm bảo đảm: Mọi hành vi phạm tội đều phải được khởi tố, điều tra và xử lý kịp thời, không để lọt tội phạm và người phạm tội, không làm oan người vô tội; không để người nào bị khởi tố, bị bắt, bị tạm giữ, tạm giam, bị hạn chế các quyền công dân, bị xâm phạm tính mạng, sức khỏe, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm một cách trái pháp luật.

Trong giai đoạn xét xử các VAHS, VKSND có trách nhiệm thực hành quyền công tố, bảo đảm việc truy tố đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và người phạm tội; kiểm sát việc xét xử các VAHS, nhằm bảo đảm việc xét xử đúng pháp luật, nghiêm minh, kịp thời.

Phát biểu quan điểm của VKSND về việc giải quyết vụ án tại phiên tòa giám đốc thẩm, tái thẩm. Khi thực hiện công tác kiểm sát xét xử các VAHS, VKSND có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động xét xử của TAND;
- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của những người tham gia tố tụng;
- Kiểm sát các bản án và quyết định của TAND theo quy định của pháp luật;
- Yêu cầu TAND cùng cấp và cấp dưới chuyển hồ sơ những VAHS để xem xét, quyết định việc kháng nghị. Khi thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử

các VAHS, VKSND có quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm các bản án, quyết định của TAND theo quy định của pháp luật; kiến nghị với TAND cùng cấp và cấp dưới khắc phục vi phạm trong việc xét xử; kiến nghị với cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan áp dụng các biện pháp phòng ngừa tội phạm và vi phạm pháp luật; nếu có dấu hiệu tội phạm thì khởi tố về hình sự. VKSND kiểm sát việc tuân theo pháp luật của TAND, cơ quan thi hành án, chấp hành viên, cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân có liên quan trong việc thi hành bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật và những bản án, quyết định được thi hành ngay theo quy định của pháp luật nhằm bảo đảm các bản án, quyết định đó được thi hành đúng pháp luật, đầy đủ, kịp thời.

VKSND kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các cơ quan, đơn vị và người có trách nhiệm trong việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù. Để cụ thể hoá những quy định của Hiến pháp năm 1992 về tổ chức và hoạt động của VKSND năm 1992 và Ủy ban hành Luật tổ chức VKSND năm 1992 và Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh về tổ chức Viện Kiểm sát quân sự, Pháp lệnh về Kiểm sát viên VKSND. Theo các quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức VKSND năm 1992, thì tổ chức và hoạt động của VKSND đã có những đổi mới cơ bản như sau:

- Ủy ban Kiểm sát không còn là cơ quan tư vấn cho Viện trưởng nữa. Viện trưởng VKSND tối cao và Viện trưởng VKSND cấp tỉnh không được quyền tự quyết định mọi vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của VKSND. Những vấn đề quan trọng (như phương hướng, nhiệm vụ, kế hoạch công tác của toàn ngành; báo cáo của VKSND tối cao trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước, báo cáo của VKSND cấp tỉnh trình HĐND cùng cấp...) phải được Ủy ban Kiểm sát thảo luận và quyết định theo đa số. Tuy nhiên, trong trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng; nếu Viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thì thực hiện theo quyết định của đa số nhưng có quyền báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước. Quy định này xuất phát từ việc kết hợp nguyên tắc tập trung thống nhất lãnh đạo trong ngành



Kiểm sát với nguyên tắc tập trung, dân chủ.

- Viện trưởng VKSND địa phương chịu sự giám sát của HĐND cùng cấp; chịu trách nhiệm báo cáo trước HĐND về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương; trả lời chất vấn của đại biểu HĐND. Quy định mới này nhằm nâng cao trách nhiệm của VKSND địa phương nhưng không làm cho VKSND địa phương phụ thuộc vào HĐND về tổ chức và hoạt động (Viện trưởng VKSND địa phương không do HĐND bầu và bãi nhiệm). Đồng thời với việc giao cho VKSND quyền hạn, nhiệm vụ rộng lớn, liên quan đến giữ vững trật tự, kỷ cương pháp luật, tăng cường pháp chế trong điều kiện mới, Luật tổ chức VKSND dân năm 1992 đã quy định VKSND dân phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về hậu quả của các quyết định, kháng nghị, kiến nghị, yêu cầu do mình ban hành; nếu ra văn bản trái pháp luật thì tùy theo tính chất và mức độ sai phạm mà người ra văn bản bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Để xây dựng đội ngũ cán bộ kiểm sát có phẩm chất đạo đức, có kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, thì các tiêu chuẩn Kiểm sát viên đã được đổi mới và quy định cụ thể hơn. Cùng với việc thành lập VKSND ở 3 cấp, Viện Kiểm sát quân sự cũng được tổ chức ở 3 cấp là tỉnh và khu vực; cấp quân khu và tương đương; cấp trung ương. Như vậy, về cơ cấu tổ chức, sau khi ban hành Hiến pháp năm 1992, về cơ bản, VKSND các cấp đã kiện toàn và đổi mới một bước quan trọng. Với cơ cấu tổ chức như vậy, VKSND đã đạt được những kết quả nhất định, tạo nên một số chuyển biến tích cực trong hoạt động tư pháp ở nước ta, cùng với các cơ quan nhà nước khác thực hiện một cách có hiệu quả đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước.

Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã quy định:

Viện kiểm sát nhân dân tối cao thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Các Viện kiểm sát nhân dân địa phương, các Viện kiểm sát quân sự thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp trong phạm vi trách nhiệm do luật định [39, Điều 137].

Việc đề cao chức năng công tố là bước cải cách hết sức quan trọng kể từ khi

thành lập ngành kiểm sát đến nay. Công tổ là chức năng chủ yếu của Viện kiểm sát, chức năng kiểm sát tuân theo pháp luật chỉ còn giới hạn trong lĩnh vực kiểm sát hoạt động tư pháp. Sự phân biệt giữa chức năng công tổ và kiểm sát các hoạt động tư pháp là một bước tiến trong quá trình cải tổ tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát trước yêu cầu xây dựng NNQP. Để phù hợp với chức năng, nhiệm vụ theo qui định của pháp luật về kiểm sát, VKSND cấp tỉnh đã lập mới 2 phòng là Phòng kiểm sát giam giữ, cải tạo và Phòng kiểm sát thi hành án; sáp nhập 4 phòng nghiệp vụ là Kiểm sát điều tra án trị an - an ninh, Kiểm sát điều tra án kinh tế, Kiểm sát giải quyết khiếu tố và phòng Tổ chức - cán bộ thành phòng nghiệp vụ là Phòng thực hành quyền công tố - kiểm sát điều tra và xét xử sơ thẩm hình sự và Phòng tổ chức - cán bộ, khiếu tố; bỏ Phòng điều tra và chức danh điều tra viên ở Viện kiểm sát. Về công tác tổ chức - cán bộ.

Thực hiện chủ trương CCTP và các qui định pháp luật về tổ chức VKSND, VKSND các cấp đã được từng bước kiện toàn. Ngành kiểm sát đã sắp xếp lại tổ chức, tiến hành chuyển đổi ngũ cán bộ làm công tác kiểm sát chấp hành pháp luật sang làm nhiệm vụ mới phù hợp với việc thay đổi chức năng của ngành. Tăng cường đội ngũ cán bộ làm nhiệm vụ thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, giải quyết tồn đọng án dân sự.

Nhằm kiện toàn đội ngũ cán bộ, đặc biệt là cán bộ lãnh đạo, các VKSND cấp tỉnh đã phối hợp với tỉnh uỷ, VKSND tối cao tiến hành bổ nhiệm 33 Viện trưởng, 112 Phó Viện trưởng,... Ngành đã thường xuyên thực hiện việc rà soát đội ngũ cán bộ; xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ cả về chuyên môn và chính trị. Ngành đã có những qui định mới về tiêu chuẩn, qui trình tuyển chọn và bổ nhiệm kiểm sát viên. Để tăng cường lực lượng cán bộ, ngành kiểm sát đã tuyển dụng mới cán bộ, thực hiện điều động, luân chuyển cán bộ, kiểm sát viên. Có thể nói rằng, cho đến nay tổ chức bộ máy và đội ngũ cán bộ của ngành kiểm sát về cơ bản đã đi vào ổn định, đáp ứng được yêu cầu và nhiệm vụ trong tình hình mới.

Ngành kiểm sát nhân dân đã thực hiện tốt chức năng thực hiện quyền công tố và kiểm sát việc tuân thủ pháp luật trong hoạt động tư pháp. Hoạt động công tố

được thực hiện nghiêm túc và có hiệu quả trong tố tụng, đảm bảo việc điều tra, truy tố và xét xử theo đúng qui định pháp luật, ít để xảy ra oan, sai và bỏ lọt tội phạm. Ngành đã chú trọng đẩy mạnh hoạt động kiểm sát điều tra ngay từ đầu, thực hiện việc nâng cao chất lượng hoạt động kiểm sát điều tra nên chất lượng điều tra ngày càng tốt hơn, biểu hiện qua việc số lượng hồ sơ phải trả lại cơ quan điều tra để điều tra bổ sung. Số vụ hình sự Viện kiểm sát các cấp đã kiểm sát điều tra là 376.892 vụ /558.759 bị can. Viện kiểm sát các cấp yêu cầu Cơ quan điều tra khởi tố điều tra 1.337 vụ án, trực tiếp khởi tố yêu cầu Cơ quan điều tra điều tra 202 vụ án, huỷ bỏ 551 quyết định khởi tố vụ án của Cơ quan điều tra. Các trường hợp bắt, tạm giữ chuyên khởi tố hình sự đạt tỷ lệ ngày càng cao qua các năm: năm 2002 đạt tỷ lệ 87%; năm 2003 là 89,2 %; năm 2006 là 95,3%; năm 2007 là 95,2%.

Các trường hợp khởi tố điều tra sau phải đình chỉ do bị can không phạm tội giảm đáng kể qua các năm: năm 2002, đình chỉ điều tra đối với 543 bị can (tỷ lệ 0,6%); năm 2005 là 138 bị can (tỷ lệ 0,16%); năm 2006 là 163 bị can (tỷ lệ 0,17%); năm 2007 là 135 bị can (tỷ lệ 0,13%). Truy tố tội phạm đạt tỷ lệ cao qua các năm: Năm 2002, số vụ truy tố đạt tỷ lệ 96% so với số vụ đã thụ lý; năm 2003 đạt 98,3%; năm 2004 đạt 98,5%; năm 2005 đạt 98,85; năm 2006-2007 đạt 99,1%. Viện kiểm sát các cấp thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử theo thủ tục sơ thẩm là 297.965 vụ án; theo thủ tục phúc thẩm là 70.594 vụ án; theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm là 1.573 vụ án. Tòa án đã xét xử 4.546 VAHS do Viện kiểm sát kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, chấp nhận kháng nghị 3.130 vụ, đạt tỷ lệ 68,8%; Tòa án xét xử 729 vụ do Viện kiểm sát kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm, chấp nhận kháng nghị 653 vụ, đạt tỷ lệ 89,6%<sup>1</sup>.

Công tác kiểm sát việc giải quyết các VAHS đã có những chuyển biến rõ nét, các chỉ tiêu về kiểm sát thụ lý, lập hồ sơ, kháng nghị, tham gia phiên toàn đã được cải tiến; chất lượng kháng nghị ngày càng được nâng cao. Nhằm đẩy mạnh công tác kiểm sát việc bắt, giam, giữ và cải tạo, VKSND các cấp đã thực hiện tốt chế độ kiểm tra, giám sát thường xuyên và định kỳ đối với hệ thống nhà tạm giam, nhằm đảm bảo việc bắt và giam giữ người của các cơ quan có thẩm quyền theo đúng các

qui định của pháp luật; đảm bảo sự tôn trọng danh dự, nhân phẩm, tài sản và các quyền trong tổ tụng của người bị giam giữ; phát hiện và xử lý kịp thời các trường hợp oan, sai trong giam giữ.

Thông qua hoạt động kiểm sát thi hành án, VKSND các cấp đã phát hiện kịp thời nhiều vi phạm pháp luật trong lĩnh vực thi hành án như Tòa án quên không ra quyết định thi hành án; cho người bị kết án được tạm hoãn, tạm đình chỉ, hưởng thời hiệu thi hành án không đúng qui định. VKSND các cấp đã chú trọng đến việc kiểm tra định kỳ và bất thường tại các nơi giam giữ và cải tạo, trực tiếp ra quyết định trả tự do cho nhiều người bị cải tạo, giam giữ không có căn cứ, trái pháp luật. Công tác kiểm sát thi hành án được tăng cường bằng việc quản lý chặt chẽ bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. VKSND các cấp đã kiểm sát hết sức chặt chẽ và thận trọng, đặc biệt đối với các lệnh bắt khẩn cấp, lệnh gia hạn tạm giữ, lệnh tạm giam và gia hạn tạm giam, không phê duyệt các lệnh này nếu thấy không đủ căn cứ pháp luật.

Qua kiểm sát hoạt động tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành hình phạt tù, VKSND các cấp đã quyết định trả tự do cho 239 người bị giam giữ không có căn cứ và trái pháp luật; ban hành 12.420 kiến nghị, kháng nghị yêu cầu cơ quan quản lý việc tạm giữ, tạm giam, quản lý và giáo dục người chấp hành án phạt tù khắc phục vi phạm pháp luật và sơ hở trong việc quản lý các đối tượng. Viện kiểm sát các cấp đã tiến hành kiểm sát trực tiếp 6.138 lượt tại Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn trong việc thi hành án treo, thi hành hình phạt cải tạo không giam giữ. Qua hoạt động kiểm sát, đã ban hành 3.633 kiến nghị, kháng nghị yêu cầu cơ quan có trách nhiệm trong việc thi hành án treo, thi hành hình phạt cải tạo không giam giữ, khắc phục vi phạm pháp luật. Nhằm tăng cường hơn nữa chất lượng công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về hoạt động tư pháp của các cơ quan tư pháp, VKSND đã phối hợp với các cơ quan tư pháp khác cùng với Ban Nội chính và Mặt trận tổ quốc thực hiện kiểm tra, rà soát và phân loại các khiếu nại, tố cáo của công dân về hoạt động tư pháp. Hoạt động này đã góp phần giải quyết một cách dứt điểm và đồng bộ những khiếu nại của

người dân về hoạt động tư pháp, không có trường hợp nào chậm trễ, gây bất bình trong dư luận, chính vì vậy việc để xảy ra trường hợp phải đền bù do các cơ quan tư pháp thực hiện sai thẩm quyền, gây oan sai cho người dân ngày càng ít. VKSND các cấp cũng đã không ngừng tăng cường giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, trong giai đoạn 2001 đến 2008, tỷ lệ giải quyết khiếu nại tố cáo luôn đạt mức 85% trở lên; các vi phạm trong hoạt động của cơ quan tư pháp cũng đã được VKSND các cấp phát hiện và kịp thời ban hành các kiến nghị, kháng nghị yêu cầu khắc phục. Qua kiểm sát việc giải quyết khiếu nại tố cáo trong hoạt động tư pháp của các cơ quan tư pháp, VKSND các cấp đã ban hành 1.160 kiến nghị, kháng nghị; đã kiểm sát việc giải quyết 6.846 vụ việc cụ thể của các cơ quan tư pháp

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, hiện nay việc tổ chức và hoạt động của VKSND các cấp vẫn còn một số điểm hạn chế sau:

- Vẫn còn những hạn chế về tổ chức. Đó là mô hình tổ chức bộ máy ở VKSND cấp tỉnh theo chuyên khâu giữa công tác kiểm sát điều tra với kiểm sát xét xử hình sự. Ưu điểm của mô hình này là chuyên môn hóa cán bộ, dùng kiểm sát xét xử để kiểm tra lại chất lượng truy tố nhưng cũng bộc lộ một số nhược điểm cơ bản như Kiểm sát viên kiểm sát xét xử không có điều kiện nắm diễn biến thực tế vụ án từ đầu, khó có điều kiện nghiên cứu kỹ hồ sơ vụ án để nắm vững các chứng cứ.

- Vẫn còn tồn tại những trường hợp khởi tố oan, sai; vẫn chưa khắc phục được tình trạng hình sự hóa các quan hệ mang tính chất dân sự, kinh tế. Năm 2001, trong toàn quốc có 68 trường hợp Viện kiểm sát truy tố nhưng Tòa tuyên vô tội, năm 2005 còn 54 trường hợp và năm 2008 là 36 trường hợp.

- Tỷ lệ hồ sơ do Tòa án trả lại để điều tra bổ sung vẫn còn cao, công tác nghiên cứu hồ sơ chưa được quan tâm. Theo thống kê, tỷ lệ hồ sơ trả lại trong toàn quốc là 8,3%, trong đó cấp huyện là 2,7% và cấp tỉnh là 5,6%.

- Trong nhiều phiên tòa, tinh thần CCTP của Kiểm sát viên chưa được phát huy, các Kiểm sát viên ít tham gia xét hỏi và tranh luận.

- Vẫn còn tình trạng cơ quan kiểm sát chưa phát hiện được các vi phạm trong việc áp dụng các biện pháp tạm giữ, tạm giam, thi hành án. Trung bình hàng năm tỷ lệ tạm giữ quá hạn vẫn còn ở mức 3%, tạm giam quá hạn 5,5% đến 6%; vẫn còn

hiện tượng bị can đánh nhau, nạn “đầu gấu” trong các trại giam vẫn còn

#### **2.3.4. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân**

Trong thực tiễn gần 70 năm, kể từ ngày thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, vai trò của chính quyền địa phương rất quan trọng trong xây dựng và bảo vệ tổ quốc; là sự bảo đảm cho việc thực hiện Hiệp pháp, pháp luật của nhà nước và các quy định của chính quyền Trung ương một cách có hiệu quả ở các địa phương. Một cấp chính quyền địa phương hoàn chỉnh phải bao gồm HĐND và UBND cấp đó. Các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992 quy định rất cụ thể cấp hành chính lãnh thổ nào có HĐND và UBND (UBHC), cấp hành chính nào chỉ có UBHC. Bản dự thảo Hiến pháp lần này đưa ra một quy phạm mở trong việc thành lập HĐND và UBND. Quy định như vậy là chưa ổn. Việc thành lập chính quyền các cấp phải là một nguyên tắc hiến định, phải được quy định rõ trong Hiến pháp. Nước ta là một nước dân chủ, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và nhân dân ủy quyền cho các cơ quan nhà nước thực thi các quyền đó. Chính quyền địa phương các cấp được tổ chức ra để thực hiện sự ủy quyền của nhân dân địa phương. Nếu quy định mở như dự thảo dễ dẫn tới sự vận dụng một cách tùy tiện, thậm chí vi hiến. Cần tổ chức HĐND ở tất cả các cấp hành chính.

##### **2.3.4.1. Hội đồng nhân dân**

HĐND theo các bản Hiến pháp trước và theo Dự thảo sửa đổi hiến pháp lần này có hai chức năng. Thứ nhất là cơ quan đại diện của nhân dân để nhân dân thực hiện quyền dân chủ của mình bằng hình thức dân chủ đại diện; hai là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Có bản Hiến pháp trước còn quy định rất chi tiết nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND. Như vậy, vai trò của HĐND đã được Hiến pháp ghi nhận, nhưng những chức năng của HĐND lại chưa được quy định cụ thể trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp lần này. Chức năng đại diện mới được quy định cho cá nhân đại biểu HĐND, còn của cơ quan HĐND thì chưa rõ. Nội hàm cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương cũng cần quy định rõ hơn trong Hiến pháp. Quyền lực nhà nước chung đều được hiểu gồm ba quyền: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vậy quyền lực nhà nước ở địa phương của HĐND bao gồm những quyền gì? Nếu không

được quy định cụ thể trong Hiến pháp dễ dẫn đến sự hiểu lầm trong dân chúng và ngay trong các đại biểu HĐND, dẫn đến thực hiện không hết thẩm quyền, hoặc lạm quyền. Như vậy, tính chất quyền lực nhà nước của HĐND gồm ba vấn đề cốt lõi: một là bầu ra cơ quan chấp hành của mình và bỏ phiếu tín nhiệm các thành viên của cơ quan này; hai là chức năng quyết định; ba là chức năng giám sát. Ba nội dung này cần được quy định trong Hiến pháp. Còn cụ thể chi tiết như thế nào sẽ do Luật Tổ chức HĐND quy định.

Về chức năng giám sát của HĐND, đây cũng là một trong các phương pháp đảm bảo thực hiện quyền con người. Dự thảo Hiến pháp sửa đổi quy định HĐND chỉ giám sát các cơ quan nhà nước tại địa phương (điều 116). Quy định như vậy là chưa đủ. Trên thực tế nhiều năm qua, hoạt động giám sát của HĐND không chỉ đối với các cơ quan nhà nước mà còn đối với rất nhiều các tổ chức khác, như: các tổ chức kinh tế, các đơn vị sự nghiệp, các tổ chức xã hội, công dân... Quy định như Dự thảo thì phải chăng HĐND tiến hành giám sát các doanh nghiệp, các đơn vị sự nghiệp... như đã làm vừa qua là hoạt động vi hiến? Nhân đây chúng tôi một lần nữa kiến nghị cần có một đạo luật riêng về hoạt động giám sát của HĐND các cấp.

Dự thảo sửa đổi Hiến pháp không quy định nhiệm kỳ của HĐND. Như vậy cũng không ổn. Cần quy định cụ thể trong Hiến pháp lần này nhiệm kỳ của HĐND các cấp theo nhiệm kỳ của Quốc hội. Vừa qua chúng ta đã thực hiện được việc tổ chức bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND vào cùng một thời điểm. Vậy quy định nhiệm kỳ mỗi khóa HĐND các cấp theo nhiệm kỳ Quốc hội trong Hiến pháp là cần thiết và hợp lý.

Những năm qua, thông qua các hoạt động tiếp dân, tiếp xúc cử tri của HĐND, cử tri đã đóng góp được nhiều ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị để phản ánh và giúp đại biểu HĐND quyết định tại các kỳ họp HĐND. Quyền lực chủ của nhân dân cũng được thực hiện bằng hình thức dân chủ. Nhân dân tham gia ý kiến trực tiếp với những vấn đề quan trọng ở địa phương trước khi HĐND xem xét, quyết định. Các kiến nghị của nhân dân được tổng hợp, báo cáo trước HĐND, chuyển đến các tổ chức, cá nhân có trách nhiệm giải quyết. Những vấn đề HĐND quyết định

hầu hết là phù hợp với lòng dân, xuất phát từ ý chí, nguyện vọng và vì lợi ích của nhân dân, có ý nghĩa thiết thực của địa phương. Ví như, HĐND ra nghị quyết chuyên đề về việc cưới, việc tang, lễ hội; chống mại dâm, ma túy; về an toàn giao thông; về giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân;... Các nghị quyết nay có hiệu quả rõ rệt trong đời sống xã hội của địa phương, được nhân dân đồng tình, ủng hộ và thực hiện tốt. Khi nhận được yêu cầu của Ủy Ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về việc tham gia đóng góp ý kiến vào các dự án luật, pháp luật, tùy theo yêu cầu, nội dung, phạm vi, đối tượng, Thường trực

HĐND đã phối hợp với Ủy ban Mặt trận tổ quốc (MTTQ), với các cơ quan, tổ chức hữu quan ở địa phương, tổ chức triển khai thực hiện nghiêm túc và đạt kết quả tốt (Luật hôn nhân và gia đình, Luật phòng chống ma túy, Bộ luật hình sự, Luật giao thông đường bộ, Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992, Luật Bảo hiểm xã hội, Dự án pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính;....). Ý kiến đóng góp của nhân dân, của các ngành ở địa phương được Thường trực HĐND tổng hợp đầy đủ, kịp thời gửi về Văn phòng Quốc Hội đúng thời gian quy định.

Kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu của HĐND. Nhìn chung, HĐND các cấp đã chuẩn bị chu đáo về chương trình và nội dung các kỳ họp. Chất lượng hiệu quả kỳ họp HĐND ở mỗi cấp ngày càng được nâng cao. Căn cứ điều kiện và thời gian cụ thể tại kỳ họp, HĐND đã xem xét và quyết định các vấn đề quan trọng, bức xúc của địa phương về phát triển kinh tế - xã hội, dự toán và phân bổ ngân sách, phê chuẩn và quyết toán ngân sách, báo cáo hoạt động của HĐND, các báo cáo, các đề án Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp... án khác trình HĐND. Thời gian tiến hành kỳ họp HĐND thường là: cấp tỉnh từ 3 đến 4 ngày; cấp huyện từ 2 đến 3 ngày; cấp xã từ 1 đến 2 ngày. Việc chất vấn của đại biểu HĐND ngày càng được phát huy. Mỗi kỳ họp HĐND các tỉnh thường có từ 5 đến 10 ý kiến chất vấn, có nơi như thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh có tới 20-30 ý kiến chất vấn, cấp huyện và xã ít hơn, thường có khoảng 4 đến 7 ý kiến chất vấn. Nhiều ý kiến chất vấn được trả lời tại kỳ họp, một số được trả lời bằng văn bản đối với các vấn đề cần có thời gian xem xét. Đến nay, trong các kỳ họp HĐND cấp tỉnh, có tới hơn 50% đơn vị trong



phiên họp khai mạc, bế mạc, chất vấn và trả lời chất vấn đã được tổ chức truyền hình, phát thanh trực tiếp để nhân dân theo dõi, giám sát. Việc làm này đã góp phần tích cực tuyên truyền về hoạt động của HĐND, tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân giám sát hoạt động của HĐND, đại biểu HĐND và người đứng đầu cơ quan, tổ chức ở địa phương. Khi chất vấn nhiều đại biểu đã chuẩn bị kỹ nội dung, người bị chất vấn trả lời bằng văn bản và trình bày vấn đề rõ ràng. Có địa phương thông báo số điện thoại nóng trên các phương tiện thông tin đại chúng để khi nghe chất vấn và trả lời chất vấn tại kỳ họp HĐND, cử tri thấy cần thiết thì gọi điện đề nghị chủ tọa yêu cầu người bị chất vấn phải trả lời đúng trọng tâm câu hỏi và đầy đủ rõ ràng hơn, không được vòng vo, né tránh. Đây là việc làm thể hiện tính dân chủ cao, mang lại hiệu quả thiết thực được nhân dân đồng tình.

Nhìn chung, việc chuẩn bị nội dung, chương trình và tổ chức kỳ họp HĐND các cấp đã có nhiều chuyển biến tích cực, đảm bảo đúng luật, dân chủ, công khai. Tính hình thức trong các kỳ họp đã được khắc phục từng bước. Các đại biểu HĐND trong các kỳ họp đã sôi nổi thảo luận những vấn đề thuộc chương trình nghị sự của kỳ họp một cách dân chủ, thẳng thắn, cởi mở. Chất lượng các ý kiến phát biểu đã được nâng lên. Nhiều vấn đề quan trọng ở địa phương đã được HĐND xem xét, thảo luận kỹ trước khi quyết định.

Với chức năng, nhiệm vụ do luật định và thực tiễn hoạt động, Thường trực HĐND các cấp đã khẳng định được vị trí, vai trò của mình trong việc tổ chức hoạt động của HĐND, góp phần ngày một tốt hơn trong việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của HĐND. Việc tổ chức các kỳ họp HĐND được Thường trực HĐND phối hợp với Ủy ban nhân dân (UBND) và các cơ quan, tổ chức hữu quan chuẩn bị tốt. Ở nhiều địa phương, các báo cáo, đề án chỉ trình tại kỳ họp nội dung tóm tắt, dành thời gian cho thảo luận, tham gia ý kiến của đại biểu, không khí dân chủ, thẳng thắn, cởi mở hơn, tạo nên sự hiệu quả, chất lượng hoạt động của HĐND. Thường trực HĐND thống nhất với chủ tịch UBND về các phương pháp triển khai, đôn đốc triển khai và kiểm tra thực hiện nghị quyết của HĐND. Trong quá trình tổ chức triển khai nghị quyết, Thường trực HĐND phối hợp với các Ban HĐND đôn

đốc, kiểm tra và tổ chức các đoàn đi giám sát thực tế tại một số cơ quan, đơn vị. Việc tiếp dân, đôn đốc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Các địa phương trong cả nước có nhiều hình thức tổ chức tiếp dân: các cấp uỷ Đảng, Thường trực HĐND, UBND, Uỷ ban MTTQ có phòng tiếp dân riêng hoặc HĐND phối hợp với Đoàn Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) tại địa phương tiếp dân. Nhiều địa phương tổ chức phối hợp cả 5 cơ quan tiếp dân (cấp uỷ Đảng, Thường trực HĐND, UBND, Uỷ ban MTTQ, Thanh tra Nhà nước và một số ngành) nên việc xem xét, giải quyết nhanh chóng, kịp thời hơn. Về mối quan hệ giữa thường trực HĐND với UBND, MTTQ cùng cấp và các cơ quan hữu quan có những biểu hiện tiến bộ trong việc chuẩn bị báo cáo, đề án trình HĐND tại các kỳ họp; đôn đốc UBND triển khai thực hiện nghị quyết của HĐND; giải quyết những vấn đề phát sinh trong quá trình triển khai nghị quyết của HĐND; đôn đốc UBND, cơ quan, tổ chức hữu quan trả lời chất vấn của đại biểu HĐND, giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân và những vấn đề bức xúc của cử tri. HĐND phối hợp với MTTQ và các tổ chức thành viên trong việc tuyên truyền vận động nhân dân phát huy quyền làm chủ tham gia xây dựng chính quyền. Nhiều địa phương đã xây dựng được "Quy chế phối hợp công tác giữa Thường trực HĐND với Uỷ ban MTTQ" hoặc ban hành "Nghị quyết liên tịch về tổ chức tiếp xúc giữa đại biểu HĐND các cấp với cử tri".

Thường trực HĐND cấp tỉnh theo khu vực còn có các hội nghị chuyên đề để trao đổi kinh nghiệm, thông tin tình hình cho nhau. Đây là hoạt động tự nguyện, trao đổi kinh nghiệm, nhằm làm cho hoạt động của HĐND thiết thực, chất lượng, hiệu quả.

Thời gian qua, HĐND các cấp có nhiều chuyển biến trong chức năng xem xét và quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương như: nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội; thu, chi ngân sách; các biện pháp bảo đảm an ninh - quốc phòng, trật tự, an toàn xã hội; quyết định các vấn đề xây dựng chính quyền địa phương... Hầu hết các Nghị quyết của HĐND đều có sự kết hợp với triển khai nghị quyết của Quốc hội, của Chính phủ, cụ thể hoá các nghị quyết của cấp uỷ Đảng, bám sát tình hình thực tế. Một số nghị quyết về nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội như: chuyển dịch cơ cấu cây trồng, vật nuôi; phát triển giao thông nông thôn; kiên cố hoá kênh

mương; khôi phục, phát triển làng nghề tiểu thủ công nghiệp; giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo; xoá phòng học tạm;... đã được UBND, các ngành, các cấp ở địa phương triển khai thực hiện có hiệu quả, tạo chuyển biến tích cực về mọi mặt ở địa phương, góp phần giữ vững ổn định chính trị, trật tự, an toàn xã hội, phát triển kinh tế, nâng cao đời sống nhân dân.

HĐND các cấp đã thực hiện ngày càng tốt hơn chức năng giám sát, góp phần thực hiện thắng lợi đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và nghị quyết của HĐND. Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp... Tại kỳ họp, HĐND đã chú trọng xem xét, thảo luận các đề án, báo cáo công tác của cơ quan Nhà nước ở địa phương; các đại biểu HĐND đã tích cực thực hiện quyền chất vấn đối với người đứng đầu các cơ quan Nhà nước ở địa phương. Trong những năm gần đây, quyền chất vấn của đại biểu HĐND đã được phát huy, đặc biệt là chất vấn của đại biểu tại kỳ họp. Nội dung chất vấn phong phú, đa dạng liên quan đến nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội như: phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng, hoạt động của bộ máy Nhà nước, thi hành pháp luật, vấn đề dân chủ, chống tham nhũng, quan liêu, buôn lậu,... HĐND các địa phương đã có cải tiến phương pháp hoạt động, từng bước nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của HĐND: Thành phố Hà Nội, Hồ Chí Minh đã thành lập nhiều đoàn giám sát các công trình xây dựng quan trọng, đền bù giải toả đất đai; Thường trực HĐND tỉnh Hà Tây, Thanh Hoá tổ chức nghiên cứu đề tài nâng cao chất lượng và hiệu quả giám sát của HĐND. HĐND nhiều địa phương đã có sự phối hợp với các đoàn khảo sát, giám sát của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, của Thường trực, các Ban của HĐND cấp trên; MTTQ và các tổ chức thành viên, mời đại diện UBND, ban ngành cùng cấp tham gia tiến hành các cuộc giám sát việc thi hành pháp luật, tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội và ngân sách, hoạt động tư pháp, bắt, giam giữ, thi hành án, chống tham nhũng, buôn lậu và các tệ nạn xã hội, công tác giải quyết việc làm và xoá đói giảm nghèo, giao thông nông thôn, thuỷ lợi nội đồng;... Thông qua giám sát của Thường trực, các Ban và đại biểu HĐND, nhiều kiến nghị đã được UBND, các ngành, các cấp triển khai thực hiện và có những kiến nghị có giá trị.

Tình hình hoạt động của đại biểu HĐND các cấp đã có nhiều chuyển biến tích cực. Hầu hết các đại biểu đều có tinh thần trách nhiệm cao, luôn giữ gìn phẩm chất, đạo đức, phấn đấu thực hiện ngày một tốt hơn nhiệm vụ người đại biểu nhân dân, được nhân dân tin nhiệm. Các đại biểu ở cả 3 cấp đã tham gia đầy đủ các kỳ họp, đạt tỷ lệ từ 85-95% tổng số đại biểu. Trung bình các kỳ họp HĐND cấp tỉnh có khoảng 15-20 ý kiến phát biểu, cấp huyện từ 9 đến 14, cấp xã từ 5 đến 7 ý kiến. Khoảng 70- 80% đại biểu HĐND đã thực hiện được nhiệm vụ tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp. Các đại biểu đã thực hiện nghiêm túc các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật như: tiếp dân, tiếp xúc cử tri và tham dự đầy đủ các kỳ họp HĐND; nghiên cứu, chuyển đến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết, đôn đốc việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân.

Thời gian qua, các Ban HĐND không chỉ tập trung vào các bản báo cáo, đề án mà còn tổ chức nhiều đoàn đi giám sát thực tế tại cơ sở theo chuyên đề và có trọng điểm. Kết quả giám sát và những ý kiến, kiến nghị, đề xuất của các Ban HĐND đã được các cơ quan, tổ chức kịp thời điều chỉnh, bổ sung, sửa đổi những vấn đề còn sai sót hoặc chưa phù hợp với thực tế ở địa phương. Nét nổi bật trong hoạt động của Tổ đại biểu HĐND là đã phối hợp với MTTQ, chính quyền địa phương, tổ chức cho đại biểu HĐND tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp HĐND; trước ngày khai mạc kỳ họp các Tổ đã tổ chức để đại biểu HĐND nghiên cứu tài liệu, chuẩn bị ý kiến phát biểu tại kỳ họp; nhiều nơi còn phân công các thành viên trong Tổ phát biểu từng lĩnh vực hoặc chất vấn về các vấn đề mà các cử tri địa phương quan tâm.

Những hạn chế, bất cập về Hội đồng nhân dân ảnh hưởng đến việc bảo đảm thực hiện quyền con người trong thời gian qua:

- *Về cơ chế tổ chức:* Đại biểu HĐND hầu hết là kiêm nhiệm, số lượng không tương ứng với chức năng, nhiệm vụ. HĐND cấp dưới chịu sự lãnh đạo của UBND cấp trên, không tổ chức thành hệ thống dọc, không có sự chỉ đạo thống nhất từ trung ương tới cơ sở. Đó là những bất cập khi HĐND cấp tỉnh phải báo cáo tình hình tổ chức và hoạt động của HĐND các cấp với Quốc hội. Các thành viên của các

Ban HĐND tỉnh, huyện (5 đến 7 thành viên/Ban) chủ yếu hoạt động kiêm nhiệm. Phần lớn uỷ viên các Ban, kể cả trưởng - phó Ban HĐND là trưởng - phó các cơ quan Đảng hoặc cơ quan chuyên môn của UBND cùng cấp hay cơ quan Nhà nước cấp dưới. HĐND "Vừa đá bóng, vừa thổi còi".

- Về cơ chế giao nhiệm vụ, quyền hạn: HĐND, Thường trực, các Ban HĐND và mỗi đại biểu rất nhiều nhiệm vụ, nhưng lại giao quyền không tương ứng. Ví như, Thường trực, các Ban và đại biểu HĐND đều có nhiệm vụ:

Tiếp dân, đôn đốc kiểm tra và xem xét giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân,... và khi nhận được khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu HĐND có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết, theo dõi, đôn đốc việc giải quyết... Trong thời hạn do pháp luật quy định, người có thẩm quyền phải xen xét, giải quyết và thông báo bằng văn bản cho đại biểu HĐND biết kết quả [39].

Trên thực tế, không ít trường hợp người có thẩm quyền không làm đầy đủ yêu cầu này không phải vì lý do khách quan. Qua thăm dò dư luận mới đây ở Hà Nội có tới 47,2% số phiếu cho rằng lãnh đạo tiếp thu ý kiến của nhân dân hạn chế; 16,2% thờ ơ xem nhẹ, cá biệt có 4,7% không tiếp thu, tìm cách đối phó, cứ để như cũ. Đến nay, chưa có một văn bản pháp quy nào hướng dẫn cụ thể có hiệu lực pháp lý về công tác giám sát giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân. HĐND, Thường trực, các Ban, đại biểu HĐND và cử tri không có quyền lực gì ngoài quyền “kiến nghị”, “yêu cầu”, “chất vấn” chung chung. Bởi thế, hiện tượng phổ biến hiện nay là nhân dân rất ít đến với HĐND để kiến nghị. Nội dung kỳ họp HĐND các cấp có rất nhiều vấn đề (ít nhất không dưới 9 nội dung theo luật định, lại còn các nội dung chuyên đề, báo cáo thẩm định của các Ban HĐND), trong khi đó thời gian của mỗi kỳ họp lại rất ít. HĐND thường mỗi năm có hai kỳ họp, mỗi kỳ họp cấp tỉnh thường từ 3 đến 4 ngày, cấp huyện từ 2 đến 3 ngày, cấp xã từ 1 đến 2 ngày, Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp ... cá biệt có cấp xã chỉ họp có 1/2 ngày. Điều đó dẫn tới các vấn đề cần thảo luận, quyết định và ra nghị quyết không tương xứng với thời gian kỳ họp, là một nguyên nhân làm cho kỳ họp HĐND nhiều khi chỉ là hình thức, chung chung, không đi sâu vào những vấn đề bức xúc, nổi cộm xây dựng

các phương án khả thi.

- Về cơ chế đảm bảo điều kiện hoạt động của HĐND chưa đáp ứng được yêu cầu. Hầu hết các HĐND không có trụ sở làm việc riêng; không có văn phòng riêng; ở cấp xã không có các Ban; các chức danh của HĐND như chủ tịch, trưởng, phó các Ban HĐND hoạt động kiêm nhiệm không có phụ cấp. HĐND, UBND cấp xã hoạt động đã khó khăn lại càng khó khăn hơn bởi năng lực đội ngũ cán bộ cơ sở, điều kiện phục vụ công việc, chế độ phụ cấp, rất thấp. Tóm lại, từ cơ chế tổ chức, cơ chế giao nhiệm vụ, đến cơ chế đảm bảo điều kiện hoạt động của HĐND hiện hành, nhằm thực hiện quyền lực, thực hiện nhiệm vụ của HĐND còn nhiều vướng mắc, chưa thông thoáng, hiệu quả hoạt động của HĐND còn nhiều hạn chế, còn mang nặng tính hình thức.

#### 2.3.4.2. Ủy ban nhân dân

Tiếp tục kế thừa những qui định về UBND trong các văn bản pháp luật đã có, Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) tiếp tục khẳng định UBND do HĐND cùng cấp bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND. UBND trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền ra quyết định, chỉ thị và kiểm tra việc thi hành những văn bản đó. Chủ tịch UBND lãnh đạo, điều hành hoạt động của UBND. Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, UBND phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số. Chủ tịch UBND có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản sai trái của cơ quan thuộc UBND cấp dưới; đình chỉ thi hành nghị quyết sai trái của HĐND cấp dưới đồng thời đề nghị HĐND cùng cấp bãi bỏ những nghị quyết đó.

Từ khái lược lịch sử tổ chức và hoạt động của UBND và những qui định pháp luật hiện hành cho thấy, UBND là cơ quan quản lý hành chính nhà nước có vai trò quan trọng nhất ở địa phương, là cấp chuyển tải, thực tế hóa đường lối, chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước trong thực tế, giải quyết số lượng lớn các công việc hàng ngày trong quản lý nhà nước phù hợp với tình hình địa phương. Hiện nay, UBND là cơ quan cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách

nhiệm trước HĐND cùng cấp, là cơ quan nhà nước cấp trên. UBND chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn. UBND thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

Về thẩm quyền, UBND là cơ quan quản lý thẩm quyền chung ở địa phương, thực hiện quản lý nhà nước trên các mặt cơ bản của đời sống xã hội. Trong thực tế, ở phạm vi cấp huyện, có thể thấy những việc của người dân hầu như phần nhiều được giải quyết tại UBND với những cơ quan có thẩm quyền riêng là các phòng, ban thuộc UBND, do đó, việc luôn đổi mới, kiện toàn tổ chức và hoạt động của UBND là yếu tố cơ bản nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính của UBND ở nước ta hiện nay. Việc đổi mới tổ chức và hoạt động của UBND phải được thực hiện đồng bộ trên các phương diện đổi mới cơ cấu tổ chức; mối quan hệ giữa UBND với các cơ quan, tổ chức hữu quan; vấn đề cán bộ, công chức; vấn đề thể chế pháp lý và cơ chế, phương thức hoạt động. Trong điều kiện đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, cấu trúc, chức năng của các bộ, ngành ở trung ương đã có sự thay đổi nhưng theo qui định của pháp luật hiện nay, cơ quan chuyên môn thuộc UBND vẫn chưa có sự thay đổi tương ứng nên đã không tạo ra hệ thống quản lý ngành có tính độc lập. Tuy có những qui định pháp luật như vậy về các cơ quan chuyên môn, nhưng ở một số địa phương đến nay vẫn chưa thành lập được đủ. Đồng thời trên thực tế hoạt động, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND lại chịu sự chi phối rất nhiều của các bộ, ngành trung ương và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp trên, chính vì vậy, việc điều hành hàng ngày trong quản lý nhà nước ở địa phương thường có sự chông chéo với sự điều hành về chuyên môn từ các bộ, ngành trung ương.

Ở một góc độ khác, chính quyền địa phương được hiểu là hệ thống cơ quan thực hiện quản lý công việc hàng ngày ở địa phương nên chủ yếu hoạt động của

UBND có vai trò chủ đạo, các hoạt động hàng ngày cũng chứa đựng việc thực hiện việc bảo đảm quyền con người ở địa phương. Vai trò đó không chỉ được thể hiện trong hệ thống các cơ quan thuộc chính quyền địa phương mà còn có vai trò quyết định trong việc chuyển tải những đường lối, pháp luật của HĐND, các cơ quan cấp trên và trực tiếp chỉ đạo, thi hành pháp luật, quản lý nhà nước trên địa bàn huyện. Pháp luật qui định HĐND có rất nhiều quyền quyết định các vấn đề quan trọng trong các lĩnh vực của đời sống xã hội nhưng hoạt động của HĐND chủ yếu là thông qua các kỳ họp và nội dung kỳ họp chủ yếu do UBND báo cáo, trình và sau đó lại do chính UBND cùng các cơ quan chuyên môn tổ chức thực hiện. Chính vì vậy, có thể nói trọng tâm hoạt động của chính quyền cấp huyện nằm ở UBND, hoạt động của HĐND bị mờ nhạt trước hoạt động của UBND. Bởi vì, thực tế cho thấy UBND bao giờ cũng có đại diện của mình trong HĐND, đại biểu HĐND phần nhiều công tác tại UBND và hai kỳ họp thường kỳ của HĐND diễn ra trong thời gian ngắn (2-3 ngày) nên hầu như mọi quyết định của HĐND đều dựa trên sự chuẩn bị của UBND và theo qui định hiện hành, Văn phòng HĐND và UBND là cơ quan thuộc UBND, nên có thể nói HĐND không thực quyền.

Bên cạnh đó, UBND lại chịu sự lãnh đạo của UBND cấp trên nên UBND dễ có sự lựa chọn trong việc chấp hành và điều hành khi mà có sự xung đột giữa lợi ích của huyện và lợi ích quốc gia. Hay nói cách khác, việc đặt UBND trong quan hệ song trùng trực thuộc như vậy có thể nói là một nguyên nhân làm suy yếu hoạt động của UBND, giảm khả năng kiểm soát của trung ương, tỉnh đối với hoạt động của UBND. Tuy nhiên, ở một góc độ khác, trong hệ thống chính quyền địa phương, cấp tỉnh là cấp cao nhất, cấp huyện là một cấp trung gian, cầu nối giữa chính quyền cấp tỉnh và cấp xã, vì vậy, qua thực tế tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương trong lịch sử và hiện nay có thể có cơ sở đề xuất ý kiến về việc không nhất thiết phải tổ chức chính quyền cấp huyện phải giống như chính quyền cấp tỉnh và cấp xã. Hay nói cách khác, là có thể không tổ chức HĐND ở cấp huyện. Đồng thời, yêu cầu quản lý nhà nước đối với mỗi cấp chính quyền địa phương là khác nhau nên việc điều chỉnh tổ chức và hoạt động của các cấp chính quyền địa phương trong một đạo



luật chung như hiện nay có thể không còn phù hợp trước những đổi thay của quản lý nhà nước. Với những qui định pháp luật về tổ chức và hoạt động của UBND cấp huyện như nêu trên cho thấy Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã đề cao vai trò của người đứng đầu UBND, coi trọng chế độ thủ trưởng trong hoạt động của UBND bên cạnh các hoạt động của tập thể UBND.

Chủ tịch UBND là chức danh có quyền ra quyết định, chỉ thị để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Về công việc, Chủ tịch trực tiếp chỉ đạo các công tác lớn, công tác trọng tâm. Một số lĩnh vực cụ thể, Chủ tịch UBND giao cho các Phó Chủ tịch chỉ đạo điều hành hoặc giao nhiệm vụ, ủy nhiệm một số quyền cho các thành viên UBND chỉ đạo, theo dõi các phòng, ban, UBND các xã. Các thành viên UBND được giao nhiệm vụ phải chịu trách nhiệm trước tập thể UBND và Chủ tịch UBND. Từ thực tế hoạt động của các thành viên UBND cho thấy các thành viên UBND ít được thực hiện vai trò chỉ đạo, điều hành đối với phạm vi công việc được giao, thực tế chỉ là theo dõi, phản ánh tình hình hoạt động của phạm vi công việc được phân công phụ trách tới tập thể UBND hoặc Chủ tịch UBND hay có thể nói vai trò của các thành viên UBND rất mờ nhạt, trong thực tế, hoạt động của tập thể UBND chịu sự chi phối, điều hành chủ yếu của Chủ tịch UBND. Chính vì vậy, có ý kiến cho rằng cần xác định lại cơ cấu, số lượng các thành viên UBND và tăng cường sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Chủ tịch, các Phó Chủ tịch với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, chính quyền các xã là phù hợp với việc hướng về cơ sở, bám sát thực tiễn trong hoạt động quản lý nhà nước hiện nay.

Những năm gần đây, thực hiện chủ trương cải cách hành chính, vấn đề "một cửa" được coi là trọng tâm trong hoạt động quản lý nhà nước. Theo cơ chế "một cửa", các phòng, ban được ủy quyền giải quyết công việc trong phạm vi được phân công, ký vào văn bản dưới danh nghĩa "thừa ủy quyền" UBND hoặc ký nháy vào các văn bản trước khi Chủ tịch, Phó Chủ tịch ký, đóng dấu văn bản.

Thực tế cho thấy rằng, việc thực hiện cải cách hành chính (CCHC) ở UBND không thể tách rời cải cách hành chính trong các cơ quan nhà nước nói chung, nhưng do UBND là đầu mối quan trọng trong việc thực hiện những chủ trương,

chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước nên ở chừng mực nhất định, có thể nói là có vai trò quan trọng. Trong năm 2004, việc CCHC nói chung và ở UBND nói riêng đã đạt được những kết quả nhất định. UBND có nhiều cơ sở pháp lý và sự quan tâm chỉ đạo của Ban chỉ đạo CCHC, của các cơ quan cấp trên nên hiệu quả CCHC được nâng cao. Về cải cách thể chế, chất lượng xây dựng các luật trên hai phương diện là cơ chế chính sách mới phục vụ phát triển kinh tế thị trường, tăng cường hiệu quả quản lý kinh tế và hoàn thiện các thể chế của bộ máy hành chính đã được nâng cao. Một số thể chế liên quan trực tiếp hoạt động quản lý như Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Thanh tra, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND, Nghị quyết 08 về phân cấp giữa Trung ương và địa phương và hàng loạt các thể chế vận hành của các cơ quan quản lý nhà nước như các Nghị định về cơ quan chuyên môn của cấp tỉnh, cấp huyện, các thể chế để quản lý... là cơ sở pháp lý căn bản để nâng cao hiệu quả hoạt động của UBND.

Tuy nhiên, theo nhận định tại Chỉ thị số 09/2005/CT-TTg ngày 05/4/2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, có thể thấy rằng so với yêu cầu và mục tiêu đề ra, công tác cải cách hành chính vẫn còn bộc lộ nhiều khuyết điểm, yếu kém, tiến độ cải cách còn chậm, hiệu quả thấp, chưa đồng bộ. Tình trạng qui định và thực hiện các thủ tục hành chính trên nhiều lĩnh vực vẫn còn phức tạp, phiền hà, chậm được khắc phục cơ bản. Công tác quản lý, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức chưa có chuyển biến đáng kể. Yêu cầu điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả chưa được thực hiện nghiêm túc; công tác chỉ đạo, điều hành cải cách hành chính chưa tập trung và thật sự quyết liệt, chưa đề cao được trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu, nhất là trong việc thanh tra, kiểm tra thi hành công vụ, siết chặt kỷ luật và kỷ cương trong hoạt động quản lý nhà nước.

Thực hiện Quyết định số 181/2003/QĐ-TTg ngày 04/9/2003 của Thủ tướng Chính phủ, cơ chế "một cửa" được áp dụng thực hiện tại các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Bản chất của cơ chế "một cửa", theo ý kiến của nhiều người và từ thực tiễn thực hiện vừa qua là cơ chế giải quyết công việc của tổ chức, công

dân thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước từ tiếp nhận yêu cầu hồ sơ đến trả lại kết quả thông qua một đầu mối, được gọi là "Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả" tại cơ quan hành chính nhà nước.

Trước đây, khi chưa triển khai cơ chế "một cửa", trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính nhà nước, các tổ chức và công dân phải đi lại nhiều lần, đến một hoặc nhiều cơ quan để liên hệ giải quyết công việc. Việc đi lại, liên hệ với nhiều cơ quan, nhiều người trên thực tế cho thấy mất nhiều thời gian, tiền bạc của người dân và ở góc độ nào đó người dân cảm thấy mình bị hành, làm giảm lòng tin của người dân đối với các cơ quan nhà nước. Cũng từ thực tế này, khi phải thực hiện những yêu cầu của mình, nhiều người dân phải nhờ cậy đến "những mối quan hệ và ảnh hưởng" để được ưu tiên, nhanh chóng được việc cho mình, vì vậy, dẫn đến sự không công bằng, không minh bạch trong các thủ tục hành chính. Nhiều người cho rằng nỗi sợ lớn nhất của người dân khi phải đến làm thủ tục hành chính tại các cơ quan hành chính nhà nước, nhất là cấp huyện là tệ "quan liêu giấy tờ".

Thực tế cho thấy, người dân khi đến làm các thủ tục hành chính tại các cơ quan công quyền phải nộp hàng loạt giấy tờ khác nhau, mà trong nhiều trường hợp không ít loại giấy tờ đó chỉ góp phần cho việc "lưu trữ", gây khó khăn cho người dân. Ví dụ: việc hoàn tất các thủ tục về giấy tờ nhà, trên thực tế cho thấy là "cửa ải của các phi lý" đối với người dân, đối với một căn nhà đơn lẻ đã có sổ đỏ cần xây lại muốn xin phép xây dựng theo quy định của UBND Thành phố Hồ Chí Minh chỉ cần các loại giấy: sổ đỏ, đơn xin phép xây dựng và bản vẽ thiết kế nhưng Phòng Quản lý đô thị quận Bình Thạnh lại bắt người dân nộp thêm hợp đồng mua bán nhà (nếu đổi chủ), tờ khai trước bạ. Điều này hoàn toàn thừa vì nếu không có 2 loại giấy trên, làm sao UBND phường nơi người đứng đơn thường trú xác nhận, nhưng thực tế phải thêm UBND phường tại nơi căn nhà tọa lạc xác nhận thêm lần nữa. Bên cạnh ví dụ trên, còn có nhiều trường hợp cơ quan chuyên môn cấp huyện đưa ra nhiều loại giấy không có trong các văn bản qui phạm pháp luật, như: "giấy xác nhận là con duy nhất", "giấy xác nhận của các hộ liền kề không tranh chấp". Cũng tại quận Bình Thạnh, người dân ở khu quy hoạch Chu Văn An (P6) khu quy hoạch Văn

Thánh Bắc (P25) đã có sổ đỏ đất xây dựng từ hàng chục năm nay nhưng không làm sao xin cấp được sổ đỏ vì thiếu giấy xác nhận của công ty chủ đầu tư khu quy hoạch trên là đã làm đủ các nghĩa vụ với Nhà nước trong khi các công ty này trực thuộc quận, mà quận thì biết rõ họ chưa bao giờ làm đủ các nghĩa vụ, thủ tục? Nhưng ở một khía cạnh khác, thực tế cũng cho thấy rằng tuy việc quản lý hành chính đặt nặng về mặt giấy tờ nhưng vẫn còn nhiều khe hở và bất cập.

Cải cách nhiều năm đã và đang cho thấy sẽ giảm được gánh nặng không chỉ cho người dân, nhưng quy định đặt ra một nẻo người thực hiện lại thực thi một đường thì kết quả có thể sẽ ngược lại. Đây có lẽ là thách thức lớn của cải cách hành chính bởi bệnh "quan liên giấy tờ" đã, đang và sẽ cản trở không chỉ công việc, nhu cầu thiết yếu của người dân. Như vậy, thực tế cải cách hành chính nhà nước trong những năm qua cho thấy người dân vẫn còn gặp nhiều phiền hà, những nhiễu mà hơn cả là khi thực hiện những thủ tục ở UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Từ thực tế hoạt động của UBND và những cơ quan chuyên môn của UBND cho thấy rằng nguyên nhân của tình trạng này có thể nói là khi thực hiện các thủ tục hành chính, nhiều cán bộ, công chức không thực hiện đúng các thủ tục, trình tự theo pháp luật nên đã đặt ra nhiều thủ tục hành dân. Hiện tượng hành dân đã được báo chí thẳng thắn nêu ra trong thời gian gần đây, trong đó có một số thể loại hành dân mà nhiều người dân đã từng gặp phải, đó là: *Hành dân vì tính rườm rà của thủ tục hành chính*: Nhiều người cho rằng đây có lẽ là nguồn tạo ra nhiều vụ hành dân nhất trong xã hội ta. Thủ tục rườm rà có thể do những quy định hiện hành hoặc do những "sáng tạo" thêm của từng cơ quan công quyền nhằm có cơ để "làm ăn".

Mọi việc đều phải trải qua nhiều khâu, nhiều cấp, nhiều cửa, nhiều dấu khác nhau mà mỗi cửa, mỗi dấu đều làm người dân mất khá nhiều thời gian và tiền bạc nếu không biết thủ tục có tính cơ chế. Hay Hành dân vì sự mâu thuẫn trong các quy định: Một số cán bộ, công chức thường lợi dụng sự mập mờ, mâu thuẫn trong các quy định hiện hành của Nhà nước về một sự việc nào đó để nhũng nhiễu, làm khó dân mà dân không thể cãi lại được vì "qui định là thế". Diễn hình của loại hành dân này chúng ta có thể nhìn thấy qua việc nhiều người dân ở tỉnh không thể nhập hộ

khẩu, không thể làm sổ đỏ ở Thành phố Hồ Chí Minh bởi qui định "muốn có hộ khẩu phải có nhà, muốn có nhà phải có hộ khẩu" hay những quy định vô hiệu hóa nhau. Hoặc *hành dân vì những kẽ hở pháp lý, vì sự lạc hậu, không nhất quán của các quy định*: Khi gặp phải những sự việc chưa có văn bản hướng dẫn giải quyết, người có chức, có quyền sẽ dựa vào sự "thiếu vắng" ấy mà bắt chẹt người dân, buộc người dân phải "biết điều" mới giải quyết, thay vì linh động giải quyết cho dân. Những vụ hành dân theo thể loại này rất nhiều bởi vì, các qui định pháp luật trong nhiều lĩnh vực quản lý nhà nước của chúng ta chưa đầy đủ để điều chỉnh tất cả tình huống phát sinh trong cuộc sống, điển hình là trong lĩnh vực pháp luật về nhà ở và đất đai ở nước ta hiện nay.

*Hành dân vì thiếu tinh thần trách nhiệm*: Nhiều người cho rằng tệ hại nhất là khi đã có đầy đủ những quy định giải quyết các sự việc cụ thể và những quy định ấy đều hợp lý, nhưng thay vì hướng dẫn tận tình cho dân rõ lại đem ra áp dụng theo kiểu "dân hỏi tới đâu trả lời tới đó" hoặc "chung chi tới đâu, tháo gỡ tới đó" thay vì chủ động hướng dẫn rõ ràng các bước đi cần thiết cho dân. Ví dụ, thay vì ngay từ đầu hướng dẫn cho dân là "anh chị hãy mua mẫu đơn để điền vào" thì lại chỉ nói "hãy làm đơn đi" để rồi sau khi dân làm xong đơn lại bắt chẹt "đơn viết tay không hợp, phải mua mẫu đơn". Thiếu tinh thần trách nhiệm còn có thể do cố tình hiểu sai (vì cố tình hoặc do năng lực kém) các quy định của Nhà nước đối với các sự việc mà dân cần giải quyết, hoặc không chịu nhận trách nhiệm về mình khi đứng trước các sự việc của dân. Một số loại hành dân như trên ở một số nơi cho thấy có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân khác nhau, được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, nhưng dù sao người dân vẫn là những người phải chịu nhiều thiệt thòi, bức xúc. Trước một số bất cập trong cải cách hành chính nhà nước, những nhiễu của cán bộ, công chức ở một số nơi như vậy, người dân buộc phải chi những khoản tiền mà biết trước là bất hợp lý để được việc - đó là những khoản tiền tiêu cực phí, những khoản tiền bôi trơn, đặc biệt bức xúc nhất là khi người dân phải thực hiện những thủ tục hành chính liên quan đến nhà, đất phần nhiều được thực hiện ở UBND. Bức xúc trước thực trạng này, ngay một Thứ trưởng Bộ Tài nguyên - Môi trường đã phải kêu

gọi những người dân khi đi làm thủ tục nhà, đất là "đừng bỏ tiền vào bãi trơn nữa". Để khắc phục tình trạng trên, với cơ chế "một cửa", công dân, tổ chức chỉ phải đến liên hệ tại một bộ phận, việc phối hợp để giải quyết các việc của dân và tổ chức thuộc trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước.

Nguyên tắc của việc thực hiện cơ chế một cửa là: Các thủ tục hành chính phải đơn giản, rõ ràng, công khai và đúng pháp luật, nhất là sự minh bạch về các khoản phí, lệ phí, thời gian giải quyết công việc của tổ chức, công dân, nhận và trả lời kết quả giải quyết các việc của dân; tổ chức một đầu mối nhận và trả lời kết quả giải quyết các việc của dân; việc phối hợp giữa các bộ phận có liên quan trong bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình giải quyết các việc của dân, tổ chức là trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan hành chính nhà nước; bảo đảm giải quyết công việc nhanh chóng, thuận tiện, đúng thời gian cho tổ chức, công dân. Các lĩnh vực, công việc phải thực hiện giải quyết theo cơ chế "một cửa" bao gồm: phê duyệt các dự án đầu tư trong nước và nước ngoài, xét duyệt cấp vốn xây dựng cơ bản; cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho doanh nghiệp, cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất, cho thuê đất, giải quyết chính sách xã hội (đối với các cơ quan hành chính cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương); cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh cho các hộ kinh doanh cá thể, cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất, đăng ký hộ khẩu, chứng thực và chính sách xã hội (*đối với các cơ quan hành chính cấp quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc cấp tỉnh*); xây dựng nhà ở, đất đai, hộ tịch, chứng thực (*đối với xã, phường, thị trấn*).

Như vậy, với những phạm vi lĩnh vực, công việc đòi hỏi giải quyết theo cơ chế 'một cửa' đối với UBND cho thấy đó là những lĩnh vực cơ bản, quan trọng đối với hầu hết người dân và đó cũng là những vấn đề mà người dân gặp nhiều trở ngại, bức xúc nhất trong thời gian qua. Thực hiện tốt cơ chế "một cửa", đặc biệt là ở cấp huyện sẽ góp phần đáng kể vào việc cải thiện mối quan hệ giữa người dân và cơ quan nhà nước; giảm bớt phiền hà cho tổ chức, công dân; khắc phục phần nào tệ quan liêu, tham nhũng, cửa quyền của cán bộ, công chức; chất lượng công việc

được nâng lên, bộ mặt công sở được cải thiện từng bước theo hướng hiện đại hóa; quy trình công tác được đổi mới theo hướng khoa học hơn, trong đó có việc rút ngắn thời gian, công khai minh bạch hóa các thủ tục hồ sơ, phí, lệ phí và thời gian giải quyết công việc và góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Đánh giá nội dung cải cách thể chế thông qua việc triển khai cơ chế "một cửa" ở cấp huyện và cấp tỉnh trong năm 2004 cho thấy đến nay đã có tới 87,0% cấp huyện, 76,56% các sở bắt buộc triển khai thực hiện cơ chế "một cửa". Việc áp dụng cơ chế "một cửa" ở từng địa phương có khác nhau, một số nơi còn hình thức, ý thức chưa đầy đủ nhưng về cơ bản tạo ra một phương thức phục vụ mới của các cơ quan hành chính, lòng tin của người dân đã được củng cố. Thực tế cho thấy rằng, hiệu quả thực hiện các mục tiêu, nội dung cải cách hành chính phụ thuộc nhiều vào trình độ đội ngũ cán bộ, công chức, sự chỉ đạo, điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước. Có thể nói, trong hoạt động hành chính của mình, bên cạnh nhiều cán bộ, công chức cấp huyện tận tâm, thể hiện trách nhiệm công vụ thì cũng còn những cán bộ chưa thực sự đáp ứng yêu cầu công việc cả về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ và ý thức công vụ. Chính Thủ tướng Phan Văn Khải gần đây cũng đã thừa nhận nhiều cơ quan, công chức chưa thật lòng quan tâm tới nhu cầu và lợi ích của dân. Khi đề ra chủ trương và khi giải quyết công việc thường thiên về tìm giải pháp tiện lợi cho công việc quản lý của mình, ít tính đến hệ quả đối với cuộc sống của dân.

Tính công khai, minh bạch và chế độ trách nhiệm trong thực thi công vụ còn nhiều bất cập, đặc biệt trong quan hệ giải quyết công việc đối với dân. Nhiều cán bộ, công chức vẫn còn luyến tiếc cơ chế xin-cho, thái độ ứng xử của cơ quan, công chức nhà nước, kể cả các đơn vị dịch vụ công với dân vẫn nặng tính "ban ơn", cửa quyền, sách nhiễu, gây bất bình trong nhân dân. Với hệ thống hành chính quan liêu ở nhiều địa phương, cơ chế xin - cho đã ăn sâu vào tư tưởng của đội ngũ cán bộ, công chức và bộ máy công vụ, thậm chí tư tưởng xin - cho dường như đã mặc nhiên được "công thức hóa" và "văn bản hóa".

Nhiều ý kiến cho rằng, gần như mọi nhu cầu có tính hành chính của người dân, muốn được các cơ quan công quyền thỏa mãn đều bắt buộc phải làm đơn xin

và kèm theo nhiều giấy tờ có tính hình thức mà xét ở phương diện chức năng phục vụ của nhà nước thì không đúng với bản chất của nhà nước, bởi vì, bộ máy nhà nước tồn tại do người dân đóng thuế để nhận được sự bảo đảm của nhà nước chứ không phải là sự ban ơn, người dân chỉ cần đề nghị, còn các cơ quan có thẩm quyền có nghĩa vụ xem xét đề nghị đó theo đúng qui định của pháp luật. Để tránh thực trạng rườm rà, quan liêu trong quản lý hành chính nhà nước, mục tiêu trước mắt vẫn là có những qui định cụ thể và chế tài tương ứng đối với những cán bộ, công chức có tư tưởng hành dân. Cán bộ, công chức UBND phải thực thi nhiệm vụ liên quan đến nhiều ngành, lĩnh vực chuyên môn song do trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ này còn hạn chế nên đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của UBND.

Thực trạng trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức lãnh đạo như vậy cho thấy trong thực tế để việc lãnh đạo, điều hành đúng đắn, kịp thời là vấn đề nan giải. Nguyên nhân của sự thiếu hụt cán bộ, công chức có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng yêu cầu công việc trong các cơ quan chuyên môn của UBND là vì cơ chế lương và tuyển dụng hiện nay chưa thực sự thu hút sinh viên tốt nghiệp các trường đại học, cao đẳng về công tác tại huyện, thậm chí có những sinh viên muốn về công tác cũng không phải dễ dàng vì thực tế việc tuyển dụng công chức của các cơ quan ở nhiều nơi chưa thực sự khách quan, công bằng, nhiều cơ quan chỉ ưu tiên tuyển dụng con em lãnh đạo, trong ngành. Một ví dụ minh chứng về trình độ của cán bộ, công chức UBND là đối với cán bộ tư pháp. Cán bộ tư pháp phải có yêu cầu cao hơn về trình độ chuyên môn và pháp luật, tuy vậy, qua khảo sát cho thấy thực trạng trình độ cán bộ tư pháp vẫn còn 2,5% cán bộ tư pháp cấp tỉnh, 2,7% cán bộ tư pháp cấp huyện và 48,5% cán bộ tư pháp cấp xã chưa tốt nghiệp cấp III; về trình độ chuyên môn nghiệp vụ: Có 31,64% cán bộ tư pháp cấp tỉnh, 27% cán bộ tư pháp cấp huyện và 73,4% cán bộ tư pháp cấp xã cần được đào tạo cơ bản về kiến thức pháp luật.

Ngoài ra, trước yêu cầu quản lý nhà nước ngày càng cao nhưng số lượng cán bộ tư pháp địa phương chưa qua đào tạo về lý luận chính trị, quản lý nhà nước,



ngoại ngữ, tin học vẫn còn rất lớn. Hơn nữa, đối với việc thực hiện pháp luật, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật trên địa bàn huyện, vai trò của đội ngũ cán bộ tư pháp có ý nghĩa quyết định nhưng bên cạnh những kết quả đạt được, chúng ta cũng phải thẳng thắn nhìn nhận rằng, đội ngũ cán bộ tư pháp thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật mặc dù đã được quan tâm xây dựng nhưng so với nhu cầu thực tế còn rất mỏng, thiếu về số lượng và yếu về chất lượng. Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ có sự chênh lệch lớn của đội ngũ cán bộ tư pháp nói chung và đội ngũ cán bộ tư pháp tham gia công tác phổ biến, giáo dục pháp luật nói riêng giữa các vùng miền, đặc biệt giữa miền núi và đồng bằng, thành thị và nông thôn.

Với việc đảm nhận thêm nhiệm vụ về kiểm tra văn bản qui phạm pháp luật đã tạo thêm gánh nặng cho đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật. Từ đó yêu cầu nâng cao đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ tư pháp tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật là công việc có ý nghĩa chiến lược lâu dài, góp phần đảm bảo và bổ sung đội ngũ cán bộ kế cận vững về chuyên môn, giỏi về nghiệp vụ trong những năm tới. Trước mắt cần hoàn thiện cơ sở pháp lý về tổ chức và hoạt động của cơ quan tư pháp địa phương; kiện toàn các Phòng tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật, Phòng Tư pháp và Ban Tư pháp theo hướng đảm bảo biên chế, tránh việc thực hiện chồng chéo chức năng, nhiệm vụ; xây dựng và thực hiện quy hoạch đội ngũ cán bộ tư pháp tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật địa phương. Một ví dụ nữa về yêu cầu đối với đội ngũ cán bộ, công chức trong lĩnh vực công chứng, chứng thực, theo đánh giá của các chuyên gia trong hoạt động công chứng, chứng thực, trong những năm tới, trước yêu cầu cải cách hành chính nhà nước, cải cách tư pháp thì nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng công chứng viên, cán bộ làm công tác chứng thực ngày càng tăng cả về số lượng lẫn chất lượng. Để đáp ứng yêu cầu về công chứng trong cả nước, chúng ta cần không dưới 1.500 công chứng viên và nhân viên nghiệp vụ vào năm 2010, trong đó khoảng 1/2 là công chứng viên.

Ngoài ra, để đáp ứng công tác chứng thực của UBND cấp huyện và xã, chúng ta phải bồi dưỡng nghiệp vụ cho hơn 1 vạn cán bộ cấp xã và gần 700 cán bộ tư pháp cấp huyện, đó là chưa kể đến việc đào tạo, tập huấn những kiến thức liên

quan đến việc công chứng các hợp đồng, các giao dịch trong nước và có yếu tố nước ngoài, đào tạo về ngoại ngữ, kỹ năng sử dụng thành thạo các phương tiện tin học trong lĩnh vực quản lý.

Bên cạnh những bất cập về trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức UBND như nêu trên, vấn đề vi phạm pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước cũng đáng lo ngại. Chỉ riêng liên quan đến vấn đề bức xúc nhất hiện nay là tham nhũng cho thấy sơ bộ kết quả thực hiện Pháp lệnh phòng, chống tham nhũng trong các năm 2000-2004 của 46 tỉnh, thành phố và 20 bộ đã phát hiện và xử lý 8.808 vụ tham nhũng với trên 12.300 người. Thiệt hại do hành vi tham nhũng gây ra là 2.266 tỷ đồng, 6,9 triệu đô la, 5142 chỉ vàng, 4.900ha đất và nhiều tài sản có giá trị khác. Có 9.662 cán bộ có hành vi tham nhũng bị xử lý hành chính, trong đó cán bộ cấp xã hoặc ở các đơn vị thuộc bộ là 2.100 người, cán bộ cấp tỉnh hoặc lãnh đạo Bộ là 150 người (như vậy, cán bộ cấp huyện là 7412 người). Cơ quan pháp luật đã xử lý hình sự 2.370 người có hành vi tham nhũng. Số liệu phân tích của 25 tỉnh, 3 bộ, ngành thì cán bộ cấp huyện hoặc cấp phòng thuộc bộ là 1.162 người, cán bộ cấp sở hoặc cấp vụ thuộc Bộ là 555 người, cán bộ cấp tỉnh hoặc lãnh đạo bộ là 73 người. Riêng về xử lý đảng viên, theo số liệu của ủy ban kiểm tra trung ương, từ năm 2001- tháng 6/2003, có 10.041 đảng viên bị thi hành kỷ luật về hành vi tham nhũng, chiếm 22, 28% so với tổng số đảng viên bị thi hành kỷ luật. Trong thực tế, tổng số các đơn vị UBND là khá lớn, do đó, từ số liệu trên có thể nhận định tỷ lệ cán bộ, công chức UBND có hành vi vi phạm lên quan đến tham nhũng cũng khá cao. Một số bất cập của đội ngũ cán bộ, công chức UBND như nêu trên cho thấy rằng để đảm bảo chất lượng và hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn huyện, việc củng cố đội ngũ cán bộ, công chức và đổi mới công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức UBND hiện nay là nhu cầu hết sức cấp thiết. Thực trạng hoạt động như nêu trên trong tổ chức và hoạt động của UBND có thể bắt nguồn từ một số nguyên nhân cơ bản sau:

*Thứ nhất*, có thể đánh giá chung rằng đội ngũ cán bộ, công chức UBND vừa thừa, vừa thiếu. Thừa những người không đủ năng lực, trình độ để làm việc theo yêu cầu của công cuộc đổi mới, thiếu những người có đủ năng lực, trình độ, khả

năng nhanh nhạy, sáng tạo để thực hiện quản lý nhà nước thúc đẩy sự phát triển của cấp huyện. Có tình trạng cán bộ, công chức có nhiều bằng cấp nhưng không có sự tương ứng giữa bằng cấp với chức danh, yêu cầu thực tế. Không ít trường hợp học ngành này làm ngành khác, hoặc bằng mọi cách vào biên chế rồi mới đi học chuyên tu, tại chức để hợp thức hóa vị trí chức danh làm việc.

*Thứ hai*, cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức UBND không tương ứng về nhiều mặt, trình độ, kiến thức thiếu hẳn mảng kiến thức về nghiệp vụ quản lý, về kinh tế, pháp luật, bởi vì, việc thực hiện quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đều phải tuân thủ những quy định pháp luật có liên quan. Chính do trình độ cán bộ, công chức UBND không đồng đều giữa các vùng, miền nên có ảnh hưởng nhất định đến hiệu quả thực thi pháp luật, đường lối, chính sách tại địa phương. Công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức các cấp nói chung, cấp huyện nói riêng chưa theo kế hoạch, tiêu chí rõ ràng, nhiều nơi việc đào tạo, bồi dưỡng chỉ chú ý để cán bộ, công chức hoàn thành các tiêu chuẩn công chức, chú trọng bằng cấp, chứng chỉ mà chưa thực sự chú trọng đến chất lượng đào tạo, bồi dưỡng và phù hợp với nhu cầu, yêu cầu sử dụng trong thực tế, do đó, chưa khuyến khích ý thức tự đào tạo của cán bộ, công chức theo công việc cụ thể. Chế độ đào tạo, bồi dưỡng chưa thực sự mang lại những thay đổi căn bản về chất lượng cho đội ngũ cán bộ, công chức. Chưa có quy hoạch, chưa xác định rõ đối tượng cần đào tạo, bồi dưỡng cũng như yêu cầu, mức độ đào tạo, bồi dưỡng. Bên cạnh đó, có nhiều trường hợp việc quy hoạch và đào tạo, sử dụng không ăn khớp nhau, do bị chi phối bởi tư tưởng cục bộ, thân tín... nên việc đề bạt, điều động, bố trí cán bộ, công chức mang tính chủ quan, không căn cứ vào yêu cầu, sự cần thiết của công việc, thậm chí có nơi vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ; việc sử dụng, đề bạt có những trường hợp theo tiêu chí 'người chọn việc', nặng về cơ cấu dẫn đến hiệu quả quản lý bị suy giảm, mất lòng tin cả từ bên trong và bên ngoài tổ chức;

*Thứ ba*, ý thức pháp luật, ý thức trách nhiệm công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung, của UBND còn nhiều hạn chế nên dẫn đến tình trạng quan liêu, tham nhũng, cửa quyền, thiếu trách nhiệm, thiếu dân chủ. Thực tế công tác giải

quyết khiếu nại, tố cáo, thanh tra, kiểm sát, xét xử trong những năm qua cho thấy không ít cán bộ, công chức UBND không làm tròn trách nhiệm của mình trong quản lý nhà nước, lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để làm trái pháp luật, trục lợi cho cá nhân. Chế độ chính sách đãi ngộ và chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị chưa thực sự minh bạch. Cán bộ, công chức UBND ở nhiều nơi chưa nhận thức hết được phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của mình nên nhiều trường hợp dồn những nhiệm vụ của mình cho cấp dưới hay đẩy lên cấp trên giải quyết, xin ý kiến; chỉ nhấn mạnh, quan tâm đến vai trò quản lý hành chính nhà nước của mình chứ chưa chú ý đến chức năng chỉ đạo, điều hành với nghĩa là mang tính chủ động, không nhận thức được nhiệm vụ, quyền hạn của mình là đảm bảo các quyền của người dân được pháp luật qui định mà trong thực tế cho rằng người dân được ban phát các quyền đó và muốn được ban phát thì phải theo những trình tự, thủ tục nhiều khi không đúng các qui định của pháp luật.

***Tóm lại:** Đất nước Việt nam đang trên đà phát triển, hướng đến một đất nước Công nghiệp hóa, hiện đại hóa, dân chủ, công bằng, văn minh, đã mang lại những thay đổi to lớn trên mọi mặt đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội, tạo điều kiện cho mọi người dân được thụ hưởng đầy đủ các quyền con người. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn còn phải đối mặt với nhiều khó khăn, thách thức như: Hệ thống pháp luật nói chung, trong lĩnh vực quyền con người nói riêng, còn chưa đồng bộ, có chỗ còn chồng chéo, mâu thuẫn dẫn tới khó khăn, thậm chí hiểu sai; sự phát triển của kinh tế thị trường kéo theo những vấn nạn xã hội như: Thất nghiệp, sự phân hoá giàu nghèo, ma túy, mại dâm, tình trạng lây nhiễm HIV/AIDS, tai nạn giao thông; môi trường sống bị ô nhiễm, ...*

### *Chương 3*

## **BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG HIẾN PHÁP 2013**

Ngày 28/12/2013 Quốc hội đã thông qua Hiến pháp sửa đổi. Bản Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã có hiệu lực từ ngày 01/01/2014. Hiến pháp sửa đổi lần này có nhiều điểm mới về nội dung và cách thức thể hiện. Trong đó có những điểm mới, những điểm đã được sửa đổi, bổ sung trong chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân của Hiến pháp sửa đổi.

### **3.1. Cách thức ghi nhận quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013**

#### ***3.1.1. Những điểm mới về quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp 2013***

Hiến pháp sửa đổi có những điểm mới về cách thức ghi nhận quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

*Một là*, chương quy định về 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.

*Hai là*, có sự đổi mới về cách thức ghi nhận quyền con người, quyền công dân. Để khắc phục cách thức quy định theo kiểu Nhà nước ban phát, Hiến pháp sửa đổi đã ghi nhận các quyền theo cách: *Con người có quyền, công dân có quyền*. Điều này có nghĩa là bản thân con người, công dân có các quyền này chứ không phải là sự ban phát, trao quyền của công quyền.

Trong một số điều, sau khi ghi nhận quyền của con người, quyền của công dân, có viết: *Việc thực hiện quyền... theo quy định của luật/theo quy định của pháp luật*, chứ không phải theo cách quy định của Hiến pháp năm 1992 là: *“Công dân có quyền theo quy định của pháp luật”* [39]. Bởi lẽ, các quyền là của con người, của công dân. Hiến pháp công nhận, ghi nhận các quyền này. Để con người, công dân thực hiện tốt các quyền thì Nhà nước ban hành luật/pháp luật để tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, con người thực hiện các quyền, chứ không phải ban hành luật/pháp luật là để cản trở, tước đoạt quyền con người, quyền công dân.

*Ba là*, các quyền và các nghĩa vụ là của tất cả mọi người (trong đó, đương

nhiên là có công dân), chỉ có một số quyền và nghĩa vụ là của riêng công dân Việt Nam. Vì vậy, Hiến pháp sửa đổi đã viết theo cách: Mọi người có quyền..., mọi người có nghĩa vụ... Một số quyền chỉ là quyền của công dân thì ghi: Công dân có quyền...; nghĩa vụ nào chỉ là của công dân Việt Nam thì ghi: Công dân có nghĩa vụ.

*Bốn là*, bỏ cách quy định: Quyền con người về chính trị, dân sự và kinh tế, văn hóa, xã hội được thể hiện trong quyền công dân như trong Điều 50 của Hiến pháp năm 1992 vì quyền con người có nội hàm rộng hơn quyền công dân, không nên “đánh đồng” quyền con người với quyền công dân.

### ***3.1.2 Đưa các nội dung liên quan đến quyền con người, quyền công dân vào nhiều chương khác của Hiến pháp nhằm tạo ra cơ chế hiến định bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân***

Hiến pháp sửa đổi khẳng định nguyên tắc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta: 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 (khoản 3 Điều 2). Việc hiến định việc kiểm soát quyền lực, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp chính là tạo ra cơ chế ngăn ngừa chuyên quyền, 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 chuyên quyền, lạm quyền, lạm quyền, quan liêu, tham nhũng.

Tại Điều 3 trong chương I Chế độ chính trị 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 xã hội chủ nghĩa Việt Nam đều phải công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người.

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.

Các quy định tại chương III của Hiến pháp sửa đổi về chính sách phát triển kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường có vai trò rất

quan trọng đối với thực hiện quyền con người, quyền công dân. Đây chính là điều kiện để bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân. Chẳng hạn, khoản 3 Điều 51 quy định về chính sách khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước ; 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. Chính sách này của Nhà nước là những bảo đảm kinh tế- pháp lý cho các quyền kinh doanh, quyền tài sản của con mọi người.

Để bảo đảm quyền được bảo vệ và chăm sóc sức khỏe của công dân, Hiến pháp sửa đổi đề ra quan điểm, chính sách: Nhà nước, xã hội đầu tư phát triển sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc sức khỏe của Nhân dân, thực hiện bảo hiểm y tế toàn dân, có chính sách ưu tiên chăm sóc sức khỏe cho đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào ở miền núi, hải đảo và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn (Điều 58).

Quốc hội với chức năng thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước (Điều 69) có vai trò quan trọng trong việc thông qua các đạo luật về quyền con người, quyền công dân, giám sát thực hiện quyền con người, quyền công dân, quyết định các chương trình kinh tế- xã hội lớn bảo đảm quyền con người quyền công dân. Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền quyết định việc phê chuẩn, gia nhập các điều ước quốc tế về quyền con người (khoản 14 Điều 70).

Một trong những nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng của Chính phủ là bảo vệ quyền con người, quyền công dân (khoản 6 Điều 96). Bảo vệ quyền con người, quyền công dân được khẳng định là nhiệm vụ của Tòa án nhân dân (khoản 3, Điều 102). Bảo vệ quyền con người, quyền công dân cũng được quy định là nhiệm vụ của Viện kiểm sát nhân dân (khoản 3, Điều 107).

### ***3.1.3. Cơ cấu của chương quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp 2013***

Để thể chế hóa quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về nhân quyền, đề thúc đẩy sự nghiệp bảo đảm, bảo vệ, thúc đẩy quyền con người ở Việt Nam cần xác

định Hiến pháp là văn bản do chính nhân dân xây dựng nên để khẳng định mạnh mẽ chủ quyền nhân dân, ghi nhận và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước một cách hợp lý nhằm ngăn ngừa sự lạm quyền, chuyên quyền để bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Từ đây đặt ra yêu cầu sửa đổi toàn diện, cơ bản chương quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Việc xây dựng mô hình cơ cấu của Hiến pháp nói chung và của chương Quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân cần dựa vào các căn cứ sau đây: Thứ nhất, mục tiêu, sứ mạng của Hiến pháp; thứ hai, vị trí và tầm quan trọng của vấn đề quyền con người, quyền công dân; thứ ba, cam kết quốc tế của Việt Nam về tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người; thứ tư, cách thức ghi nhận quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp của các quốc gia trên thế giới; thứ năm, kinh nghiệm lập hiến của Việt Nam về quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân.

Hiến pháp sửa đổi đã đưa ra một mô hình cơ cấu mới về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân như sau:

Chương Quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân là chương thứ hai trong Hiến pháp sau Chương I Chế độ chính trị. Điều này thể hiện quan điểm, nhận thức và quyết tâm của xã hội Việt Nam, Nhà nước và Nhân dân Việt Nam thực hiện cam kết tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người.

Trong Chương II Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân các điều được sắp xếp theo thứ tự sau đây:

- *Thứ nhất*, các điều 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, cụ thể là:

+ 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 Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quy định về nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân (Điều 14);

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



+ Đưa ra định nghĩa công dân Việt Nam và trách nhiệm của Nhà nước bảo hộ công dân Việt Nam (Điều 17);

+ Ghi nhận vai trò của người Việt Nam định cư ở nước ngoài và 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).

- *Thứ hai*, các điều ghi các quyền về dân sự, chính trị, bao gồm: Quyền sống của con người (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 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).

- *Thứ ba*, các điều quy định về các quyền về kinh tế, xã hội và văn hóa: 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 làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc quyền được bảo 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 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 hoá, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41); Quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42); Quyền của mọi người được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43);

- *Thứ tư*, các điều quy định về nghĩa vụ: Nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc của công dân (Điều 44); Nghĩa vụ của công dân về bảo vệ Tổ quốc; nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng nền quốc phòng toàn dân của công dân (Điều 45); Nghĩa vụ của công dân tuân theo Hiến pháp và pháp luật; tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 46); Nghĩa vụ của mọi người về nộp thuế (Điều 47).

Bên cạnh các nghĩa vụ được nêu ra trong các điều nói trên, trong chương II có một số điều khác quy định về nghĩa vụ, đó là: Nghĩa vụ học tập của công dân (đồng thời cũng là quyền (Điều 39); Nghĩa vụ bảo vệ môi trường (đồng thời mọi người có quyền sống trong môi trường trong lành (Điều 43); Nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh (đồng thời là quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe (Điều 38).

### **3.2. Nội dung các quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân trong Hiến pháp 2013**

Về nội dung, chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản công dân trong Hiến pháp sửa đổi có nhiều điểm mới, có nhiều sửa đổi, bổ sung:

*Thứ nhất*, Hiến pháp sửa đổi ghi nhận nguyên tắc hạn chế quyền con người, quyền công dân. Điều 14 (khoản 2) đưa ra nguyên tắc: 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.

Như vậy, quyền con người, quyền công dân là những quyền mà con người, công dân có toàn quyền định đoạt. Đây là những quyền không thể bị tước đoạt. Chúng chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật (chứ không phải là văn bản dưới luật) trong những trường hợp đặc biệt như quy định tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp sửa đổi.

Việc hạn chế việc thực hiện quyền con người chính là điều kiện để bảo đảm tính hiện thực của các quyền con người, quyền công dân. Nó bảo đảm sự cân bằng giữa các lợi ích trong mối quan hệ Nhà nước- Con người, Công dân, Cá nhân; bảo đảm sự minh bạch và lành mạnh của các mối quan hệ này.

*Thứ hai*, Hiến pháp sửa đổi khẳng định rõ hơn các nguyên tắc ghi nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam. Đó là các nguyên tắc được ghi nhận tại Điều 15 và Điều 16: Quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân; Mọi người có nghĩa vụ tôn trọng quyền của người khác; Công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội; Việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác; Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật; Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội.

*Thứ ba*, Hiến pháp sửa đổi đã bổ sung một số quyền mới của con người, của công dân. Đó là các quyền:

- Mọi người có quyền sống . Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ . Không ai bị tước đoạt tính mạng trái luật (Điều 19). Quyền sống là quyền cơ bản của con người được ghi nhận trong Điều 3 Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người, trong Điều 6 Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966. Theo các điều ước quốc tế, con người không bị tước đoạt quyền sống một cách tùy tiện, trái pháp luật. Cho đến khi chưa bị bãi bỏ thì hình phạt tử hình chỉ được tuyên đối với tội phạm đặc biệt nghiêm trọng được quy định trong Bộ luật Hình sự. Không áp dụng hình phạt tử hình đối với người chưa thành niên, phụ nữ có thai hoặc đang nuôi con nhỏ.

- Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội (Điều 34). Trước đây

trong Hiến pháp năm 1992 mới chỉ nói đến vấn đề bảo hiểm xã hội. Công dân cần được bảo đảm bởi một lưới an sinh xã hội ngày càng đầy đủ và có độ bao phủ rộng. Trong điều kiện kinh tế thị trường ở một đất nước trải qua nhiều cuộc chiến tranh và biến đổi khí hậu có hàng loạt vấn đề xã hội phát sinh. Công dân có nguy cơ không được bảo đảm về cuộc sống, về việc làm. Cần khẳng định được bảo đảm an sinh xã hội để khẳng định trách nhiệm của Nhà nước, của xã hội trong việc chăm lo giải quyết các vấn đề xã hội, bảo đảm sự hài hòa của xã hội, bảo đảm công bằng xã hội.

- Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hoá, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41). Nhu cầu hưởng thụ, tiếp cận các giá trị văn hóa và tham gia vào đời sống văn hóa là nhu cầu không thể thiếu của con người. Xã hội càng phát triển nhu cầu này ngày càng cao.

- Công dân có quyền xác định dân tộc của mình, sử dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42). Ở một quốc gia đa dân tộc như nước ta cần khẳng định quyền này của người dân. Đây cũng là yếu tố bảo đảm sự bình đẳng giữa các dân tộc.

- Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43). Hiện nay, tình trạng ô nhiễm môi trường ngày càng trở nên trầm trọng. Ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường ảnh hưởng tiêu cực đến sự sống, sức khỏe, cuộc sống của mọi người và sự phát triển bền vững của quốc gia. Cần khẳng định quyền sống trong môi trường trong lành của con người để tạo ra cơ sở hiến định xác lập nghĩa vụ, trách nhiệm của mọi chủ thể trong xã hội phải bảo vệ môi trường vì lợi ích của thế hệ hôm nay và các thế hệ mai sau.

Việc ghi nhận các quyền mới nói trên là hoàn toàn phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia; thể hiện sự nhận thức ngày càng rõ hơn của chúng ta về vấn đề quyền con người và khẳng định cam kết mạnh mẽ của Việt Nam về thực hiện quyền con người. Đồng thời nó cũng phù hợp với xu thế mới của thế giới trong việc ghi nhận trong Hiến pháp các quyền con người.

*Thứ tư*, Hiến pháp sửa đổi đã sửa đổi, bổ sung nội dung nhiều điều quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1992. Cụ thể là:

*Điều 14:* So với Điều 50 Hiến pháp năm 1992, Điều 14 của Hiến pháp sửa đổi đã không viết theo công thức quyền con người thể hiện trong quyền công dân nữa. Điều 14 đã khắc phục được điểm yếu của Điều 50 Hiến pháp năm 1992 khi quy “quyền con người” một khái niệm rộng lớn hơn vào khái niệm “quyền công dân”.

*Điều 15* sửa đổi Điều 51 và Điều 52 Hiến pháp năm 1992 bằng cách: Mở rộng chủ thể có quyền bình đẳng, không bị phân biệt đối xử về mọi mặt thành quyền của mọi người; nghĩa vụ tôn trọng quyền của người khác thành nghĩa vụ của mọi người; chuyển các quy định về trách nhiệm bảo đảm quyền con người, quyền công dân sang các chương khác của Hiến pháp (Chương I, Chương II và các chương khác).

*Điều 17* sửa đổi, bổ sung Điều 49 Hiến pháp năm 1992 theo hướng khẳng định trách nhiệm của Nhà nước trước công dân của mình: Công dân Việt Nam không thể bị trục xuất, giao nộp cho nhà nước khác; Công dân Việt Nam ở nước ngoài được Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam bảo hộ.

*Điều 18* sửa đổi, bổ sung Điều 75 Hiến pháp năm 1992: Ghi nhận, tôn vinh người Việt Nam định cư ở nước ngoài, nêu rõ chính sách của Nhà nước Việt Nam: Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam; Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam 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 20* sửa đổi, bổ sung Điều 71 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định mọi người đều được hưởng 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. Tháng 12/2013 Việt Nam đã chính thức gia nhập Công ước về Chống tra tấn là thể hiện quyết tâm của Việt Nam bảo đảm cho mọi người được hưởng quyền bất khả về thân thể.

Ngày nay việc hiến mô, các bộ phận cơ thể người, hiến xác, việc thử nghiệm

y học, dược học, khoa học hay bất kỳ hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người càng ngày càng trở nên phổ biến. Đây là những công việc nhân đạo. Điều 20 khẳng định hiến mô, các bộ phận cơ thể người, hiến xác là quyền của con người. Việc thực hiện quyền này theo quy định của luật. Mọi việc thử nghiệm y học, dược học, khoa học hay bất kỳ hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người phải có sự đồng ý của người được thử nghiệm.

*Điều 21* sửa đổi, bổ sung Điều 73 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định quyền bất khả quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình được pháp luật bảo đảm an toàn chứ không chỉ là quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác. Không ai được bóc mở, kiểm soát, thu giữ trái luật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư của người khác. Đây cũng là các quyền của tất cả mọi người.

*Điều 22* sửa đổi, bổ sung Điều 62, Điều 73 Hiến pháp năm 1992: Bóc tách riêng quyền có nơi ở; ghi nhận công dân có quyền có nơi ở hợp pháp; mọi người có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở; không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý; việc khám xét chỗ ở do luật định.

*Điều 23* sửa đổi, bổ sung Điều 68: Ghi nhận 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. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định.

*Điều 24* sửa đổi Điều 70 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định mọi người đều có 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 (khoản 2) đưa ra cam kết: Nhà nước tôn trọng và bảo hộ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật. So với quy định của khoản 3 Điều 70 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật” có tính minh định hơn thay cho cách quy định khá mập mờ: “Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước”.

*Điều 25* sửa đổi Điều 69 Hiến pháp năm 1992 theo hướng khẳng định rõ: Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Đây là các quyền không thể tước đoạt của công dân. Mặt khác, để công dân có hành lang pháp lý để thực hiện các quyền này thì Nhà nước cần ban hành các văn bản pháp luật cần thiết. Chính vì vậy mà Hiến pháp sửa đổi quy định: Việc thực hiện các quyền này (quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình) do pháp luật quy định.

*Điều 26* sửa đổi, bổ sung Điều 63 Hiến pháp năm 1992: Tiếp tục khẳng định công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt; ghi nhận nguyên tắc bình đẳng giới, không phân biệt đối xử về giới, nghiêm cấm phân biệt đối xử về; đồng thời khẳng định cam kết của Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để phụ nữ phát triển toàn diện, phát huy vai trò của mình trong xã hội.

*Điều 27* sửa đổi Điều 54 Hiến pháp năm 1992: Ghi nhận công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân; khẳng định việc thực hiện quyền bầu cử, ứng cử do luật định.

*Điều 28* sửa đổi, bổ sung Điều 5 Hiến pháp năm 1992 theo hướng ghi nhận đầy đủ hơn quyền tham gia quyền lý nhà nước và xã hội của công dân: 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.

Tại Điều này có một bổ sung mới, đó là ghi nhận cam kết của Nhà nước trong việc bảo đảm quyền tham gia quyền lý nhà nước và xã hội của công dân: Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; bảo đảm tính công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

*Điều 29* sửa đổi, bổ sung quy định của Điều 53 Hiến pháp năm 1992: Tách quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân thành một điều riêng để khẳng định tầm quan trọng của quyền này. Đây cũng là biểu hiện của việc coi trọng hình thức dân chủ trực tiếp của Nhân dân. Điều 29 ghi nhận độ tuổi được quyền tham gia biểu quyết: Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân.

*Điều 30* sửa đổi, bổ sung Điều 74 Hiến pháp năm 1992 ở hai điểm quan trọng: 1. Khẳng định 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 là quyền của tất cả mọi người; 2. Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

*Điều 31* sửa đổi, bổ sung Điều 7 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định rõ nguyên tắc suy đoán vô tội: Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Điều 31 ghi nhận rõ quyền và nguyên tắc người bị buộc tội được xét xử công bằng của con người: Người bị buộc tội phải được Tòa án xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai. Trường hợp xét xử kín theo quy định của luật thì việc tuyên án phải được công khai.

*Điều 32* sửa đổi, bổ sung Điều 58 (và cả Điều 23) Hiến pháp năm 1992 theo hướng: Khẳng định quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác là của mọi người.

Điều 32 tiếp tục khẳng định: Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ.

Riêng quyền sử dụng đất thì được quy định tại chương III (Điều 54): Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ. Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.

Đưa quy định về trưng mua, trưng dụng từ quy định của Chương III của Hiến pháp năm 1992 về chế độ kinh tế sang chương quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân: Trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh



hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường.

*Điều 33* sửa đổi Điều 57 Hiến pháp năm 1992: Ghi nhận mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (chứ không chỉ là quyền của công dân Việt Nam).

*Điều 35* sửa đổi, bổ sung Điều 55, Điều 56 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định quyền làm việc của công dân theo nghĩa đầy đủ của nó, đó là quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc. Đó là quyền của người làm công ăn lương được bảo đảm các điều kiện làm việc công bằng, an toàn; được hưởng lương, chế độ nghỉ ngơi. Điều 35 nghiêm cấm phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động, sử dụng nhân công dưới độ tuổi lao động tối thiểu.

*Điều 36* sửa đổi, bổ sung Điều 64 Hiến pháp năm 1992 theo hướng quy định ngắn gọn hơn, thể hiện tính pháp lý rõ hơn của quyền kết hôn, ly hôn; các nguyên tắc của hôn nhân và cam kết của Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ quyền lợi của người mẹ và trẻ em: “*Nam, nữ có quyền kết hôn, ly hôn. Hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau. Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ quyền lợi của người mẹ và trẻ em*” [39].

*Điều 37* sửa đổi Điều 65, Điều 66 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định quyền của trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia vào các vấn đề về/của trẻ em; nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ em.

Tại điều này cũng ghi nhận quyền của thanh niên được Nhà nước, gia đình và xã hội tạo điều kiện học tập, lao động, giải trí, phát triển thể lực, trí tuệ, bồi dưỡng đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân; đi đầu trong công cuộc lao động sáng tạo và bảo vệ Tổ quốc.

*Điều 37* khẳng định sự tôn vinh và quyền của người cao tuổi: Người cao tuổi được Nhà nước, gia đình và xã hội tôn trọng, chăm sóc và phát huy vai trò trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

*Điều 38 sửa đổi, bổ sung Điều 39, Điều 61 Hiến pháp năm 1992: Khẳng định mọi người có quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh; nghiêm cấm các hành vi đe dọa cuộc sống, sức khỏe của người khác và cộng đồng.*

Các vấn đề về chính sách y tế để bảo đảm quyền được bảo vệ chăm sóc sức khỏe được chuyển sang chương III của Hiến pháp sửa đổi.

*Điều 39 sửa đổi Điều 59 Hiến pháp năm 1992: Ghi nhận quyền học tập (đồng thời là nghĩa vụ) của công dân. Các vấn đề về đường lối, chính sách giáo dục được đưa sang chương III Hiến pháp sửa đổi.*

*Điều 40 sửa đổi, bổ sung Điều 60 Hiến pháp năm 1992 theo hướng khẳng định mọi người có quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ, sáng tạo văn học, nghệ thuật và thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động đó.*

*Về các nghĩa vụ, về cơ bản Hiến pháp sửa đổi giữ nguyên như quy định của Hiến pháp năm 1992: Công dân có nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc (Điều 44); nghĩa vụ quân sự của công dân (Điều 45); Công dân có nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật; tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội và chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 46).*

Riêng nghĩa vụ nộp thuế được sửa đổi về chủ thể: Mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định (chứ không chỉ là công dân Việt Nam).

Bên cạnh các nghĩa vụ được nêu ra trong các điều nói trên, như tôi đã trình bày ở phần trên, trong chương II có có một số điều khác nói về nghĩa vụ, đó là: *Nghĩa vụ học tập của công dân* (đồng thời cũng là quyền (Điều 39); *Nghĩa vụ bảo vệ môi trường của mọi người* (đồng thời mọi người có quyền sống trong môi trường trong lành (Điều 43); *Nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh* (đồng thời là quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe (Điều 38).

**Tóm lại:** Có thể nói, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, Hiến pháp trực tiếp quy định nhiệm vụ của Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân về bảo vệ quyền con người, quyền công dân- một nhiệm vụ hiến định. Từ đây,

*xã hội, nhân dân, mọi người có quyền đặt ra yêu cầu ngày càng cao hơn đối với Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân trong việc thực hiện nhiệm vụ hiến định về bảo vệ quyền con người, quyền công dân.*

*Hiến pháp sửa đổi dự liệu việc xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam: Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định (khoản 2 Điều 119). Cơ chế bảo vệ Hiến pháp cũng chính là cơ chế bảo vệ quyền con người vì Hiến pháp là văn bản tôn vinh con người, công nhận, bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người ở nước ta. Một cơ chế bảo hiến hiện đại, phù hợp với nguyện vọng nhân dân phải là cơ chế bảo vệ quyền con người đã được long trọng công nhận trong Hiến pháp.*

## KẾT LUẬN

Quyền con người là những quyền cơ bản nhất của con người, được có một cách tự nhiên gắn bó mật thiết với con người - một động vật cao cấp có lý trí, và có tình cảm làm cho con người khác với các động vật khác, mà nhà nước thành lập với một trong những nhiệm vụ quan trọng bậc nhất của mình là phải bảo vệ những quyền đó. Cũng vì lẽ tự nhiên đó, quyền con người luôn là mục tiêu của Hiến pháp mỗi quốc gia. Quyền con người luôn gắn liền với Hiến pháp. Hiến pháp không những chỉ là văn bản quy định việc tổ chức nhà nước, mà còn bảo đảm việc thực hiện quyền con người, quyền công dân. Do vậy, việc thực thi Hiến pháp cũng chính là bảo đảm thực thi quyền con người.

Cả bốn bản Hiến pháp (Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992) đều khẳng định nguyên tắc: tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, xác định bản chất Nhà nước là nhà nước của dân, do dân và vì dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân, nông dân và tầng lớp trí thức. Bên cạnh đó, bốn bản Hiến pháp là bốn nấc thang về việc ghi nhận và phát triển các quyền cũng như cơ chế bảo vệ các quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam.

Ngày 28/12/2013 Quốc hội đã thông qua Hiến pháp sửa đổi. Bản Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã có hiệu lực từ ngày 01/01/2014. Hiến pháp sửa đổi lần này có nhiều điểm mới về nội dung và cách thức thể hiện. Trong đó có những điểm mới, những điểm đã được sửa đổi, bổ sung trong chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân của Hiến pháp sửa đổi. Có thể nói, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, Hiến pháp trực tiếp quy định nhiệm vụ của Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân về bảo vệ quyền con người, quyền công dân- một nhiệm vụ hiến định. Từ đây, xã hội, nhân dân, mọi người có quyền đặt ra yêu cầu ngày càng cao hơn đối với Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân trong việc thực hiện nhiệm vụ hiến định về bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Hiến pháp năm 2013 đã dự liệu việc xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam: Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định (khoản 2 Điều 119). Cơ chế bảo vệ Hiến pháp cũng chính là cơ chế bảo vệ quyền con người vì Hiến pháp là văn bản tôn vinh con người, công nhận, bảo đảm, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người ở nước ta. Một cơ chế bảo hiến hiện đại, phù hợp với nguyện vọng nhân dân phải là cơ chế bảo vệ quyền con người đã được long trọng công nhận trong Hiến pháp.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ (2001), *Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2001 đến 2010*, Hà Nội.
2. Nguyễn Thị Báo (2005), “Đảm bảo thực hiện quyền công dân thông qua hoạt động của các cơ quan nhà nước”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (7), tr.9-14.
3. Bộ Nội vụ (2004), *Luật tổ chức Chính phủ và các văn bản hướng dẫn thi hành*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
4. Bộ Tư pháp (2003), *Xây dựng cảm nang về đấu tranh bảo vệ quyền con người ở Việt Nam*, Hà Nội.
5. Lê Cẩm (2006), “Những vấn đề lý luận về bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật trong lĩnh vực tư pháp hình sự (Phần II: Bảo vệ các quyền con người bằng pháp luật hình sự)”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, (13), tr. 17.
6. Chính phủ (2014), *Báo cáo Quốc gia kiểm định định kỳ thực hiện quyền con người ở Việt Nam*, Hà Nội.
7. Nguyễn Đăng Dung (1996), *Tổ chức Chính quyền Nhà nước ở địa phương (Lịch sử và hiện đại)*, Nxb Đồng Nai.
8. Nguyễn Đăng Dung (1998), “Học thuyết phân chia quyền lực - sự áp dụng trong các tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở một số nước”, *Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật*, (2).
9. Nguyễn Đăng Dung (2001), *Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy nhà nước*, Nxb Giao thông vận tải, Hà Nội.
10. Nguyễn Đăng Dung (2004), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
11. Nguyễn Đăng Dung (2011), “Cải cách chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp theo nguyên tắc tôn trọng quyền con người”, *Nghiên cứu lập pháp*, (8).
12. Lê Sĩ Dục (2000), *Cải cách bộ máy hành chính cấp Trung ương trong công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

13. Đảng Cộng sản Việt Nam (1986), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (1997), *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (1999), *Văn kiện hội nghị lần thứ 7 Ban chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
18. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), *Văn kiện Hội nghị lần thứ 9 Ban chấp hành Trung ương khóa IX*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2007), *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa X*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
21. Nguyễn Văn Động (2004), “Các quyền hiến định của công dân và bảo đảm pháp lí ở nước ta”, *Tạp chí Luật học*, (1), tr.23-26.
22. Nguyễn Văn Động (2005), *Quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
23. Trần Ngọc Đường (2004), *Quyền con người, quyền công dân trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà nội.
24. Trần Ngọc Đường (2005), “Cải cách tư pháp và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, (5), tr. 30-34.
25. Hoàng Hùng Hải (2001), “Bộ luật Hình sự với quyền con người của bị can, bị cáo”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (11).
26. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh - Trung tâm nghiên cứu quyền con người (1997), *Các văn kiện quốc tế về quyền con người*, Nxb thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.

27. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh - Trung tâm nghiên cứu quyền con người (2002), *Những nội dung cơ bản về quyền con người*, Nxb thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
28. Đỗ Quang Hưng (2005), Vấn đề “Tự do tôn giáo - nhân quyền ở Việt Nam”, *Tạp chí Cộng sản*, (11), tr. 45-49.
29. Tường Duy Kiên (2003), “Nhà nước - Cơ chế bảo đảm quyền con người”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, (2), tr.28-32.
30. Tường Duy Kiên (2004), *Đảm bảo quyền con người trong hoạt động của Quốc hội Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
31. Tường Duy Kiên (2005), “Tăng cường hoạt động lập pháp bảo vệ quyền con người đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (5), tr.34-41.
32. Nguyễn Văn Mạnh (1995), *Xây dựng và hoàn thiện đảm bảo pháp lý thực hiện quyền con người trong điều kiện đổi mới ở nước ta hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.
33. Đỗ Mười (1992), *Sửa đổi Hiến pháp xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới*, Nxb Sự thật, Hà nội.
34. Tạ Quang Ngọc (2005), “Bảo vệ quyền con người ở Việt Nam: chính sách và pháp luật trong điều kiện đổi mới và hội nhập quốc tế hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (8), tr. 50-54.
35. Nguyễn Thị Phương (2006), “Vài nét về hoạt động bảo đảm quyền công dân của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (8), tr. 13.
36. Quốc hội (1946), *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*, Hà Nội.
37. Quốc hội (1959), *Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa*, Hà Nội.
38. Quốc hội (1980), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
39. Quốc hội (1992), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
40. Quốc hội (1999), *Bộ luật Hình sự*, Hà Nội.



41. Quốc hội (2002), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 (sửa đổi) (2002)*, Hà Nội.
42. Quốc hội (2004), *Luật Bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em*, Hà Nội.
43. Quốc hội (2005), *Bộ luật Dân sự*, Hà Nội.
44. Quốc hội (2006), *Luật Bảo hiểm xã hội*, Hà Nội.
45. Quốc hội (2006), *Luật Dạy nghề*, Hà Nội.
46. Quốc hội (2007), *Luật Phòng chống bạo lực gia đình*, Hà Nội.
47. Quốc hội (2008), *Luật Bảo hiểm y tế*, Hà Nội.
48. Quốc hội (2009), *Luật Giáo dục*, Hà Nội.
49. Quốc hội (2013), *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội.
50. Quốc hội (2013), *Luật Cư trú*, Hà Nội.
51. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Hà Nội.
52. Đỗ Quốc Sam (2007), “Chương trình cải cách hành chính: thực trạng và vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Cộng sản*, (772), tr. 78-85.
53. Cao Đức Thái (2005), “ Tư tưởng quyền con người trong Tuyên ngôn Độc lập năm 1945 của Chủ tịch Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Cộng sản*, (17), tr. 23-26.
54. Cao Đức Thái (2006), “ Sự phát triển nhận thức của Đảng ta về quyền con người”, *Tạp chí Cộng sản*, (16), tr. 45-48.
55. Phạm Hồng Thái (1994), *Tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, trong tìm hiểu về đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước theo Hiến pháp năm 1992*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
56. Tòa án nhân dân tối cao (2006), *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2005 và phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2006 của ngành tòa án*, Hà Nội.
57. Tòa án nhân dân tối cao (2007), *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2006 và phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2007 của ngành tòa án*, Hà Nội.
58. Tòa án nhân dân tối cao (2008), *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2007 và phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2008 của ngành tòa án*, Hà Nội.
59. Tòa án nhân dân tối cao (2009), *Báo cáo Tổng kết công tác năm 2008 và phương hướng nhiệm vụ công tác năm 2009 của ngành tòa án*, Hà Nội.

60. Lại Văn Trình (2006), “Các biện pháp pháp lý bảo đảm quyền tự do dân chủ của công dân trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, (5), tr. 28-31.
61. Lê Hoài Trung (2006), “Hoàn thiện pháp luật liên quan đến quyền con người trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội ở nước ta hiện nay”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, (6), tr. 10-12.
62. Trường Đại học Tổng hợp Hà nội - Khoa Luật (1992), *Việt Nam với công ước quốc tế về quyền con người*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
63. Trần Văn Truyền (2008), “Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân”, *Tạp chí Cộng sản*, (785), tr. 42-44.
64. Trần Ngọc Tuệ (2009), “Tư pháp hình sự và yêu cầu tăng cường kiểm sát hoạt động tư pháp hình sự”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, (150).
65. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2000), *Pháp lệnh xuất nhập cảnh, cư trú của người nước ngoài ở Việt Nam*, Hà Nội.
66. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), *Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo*, Hà Nội.