

VẬN DỤNG TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN CON NGƯỜI TRONG HOẠCH ĐỊNH CÁC CHÍNH SÁCH XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

• ThS. Đặng Thị Loan*

Tóm tắt: Chính sách xã hội là một trong những công cụ quan trọng của Nhà nước trong việc ghi nhận và bảo đảm thực thi quyền con người. Trong quá trình hoạch định chính sách xã hội, phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người đang ngày càng khẳng định tính cần thiết cả về mặt lý luận và thực tiễn. Để thực hiện tốt hơn nữa việc vận dụng cách tiếp cận này, tác giả bài viết nêu lên một số thuận lợi và khó khăn của vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định các chính sách xã hội ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Tiếp cận dựa trên quyền con người; chính sách xã hội; hoạch định chính sách xã hội.

Abstract: Social policy is one of the important tools of the State in the recognition and enforcement of human rights. In the process of social policy making, the human rights-based approach is increasingly asserting the necessity in terms of both theory and practice. In order to better implement the application of this approach, the author of the article points out some advantages and disadvantages of applying the human rights-based approach to the making of social policies in Vietnam today.

Keywords: Human rights-based approach, social policy, social policy making.

Ngày nhận: 04/3/2022 Ngày phản biện, đánh giá: 14/3/2022 Ngày duyệt: 22/3/2022

1. Vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định chính sách xã hội

Bản chất của tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định các chính sách nói chung và chính sách xã hội nói riêng là coi việc hỗ trợ thực hiện, thụ hưởng các quyền con người là mục tiêu chính và lấy các nguyên tắc và tiêu

chuẩn quốc tế về quyền con người làm căn cứ xác lập; làm rõ vị trí, vai trò của chủ thể quyền, chủ thể có trách nhiệm và các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của họ, từ đó hỗ trợ tăng cường năng lực trong việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm¹. Tiếp cận dựa trên quyền con người hướng tới sự cân bằng của cả hai yếu tố nội dung và cách thức thực thi

(*) Viện Quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Email: loandanghvhcm@gmail.com.

quyền con người². Điều đó có nghĩa là cách tiếp cận này không chỉ quan tâm tới việc đạt được những mục tiêu đề ra, mà còn chú trọng tới những quy trình, thủ tục thực hiện để đạt được những mục tiêu đó. Nói cách khác, tiếp cận dựa trên quyền con người quan tâm đến cả kết quả lẫn quá trình thực hiện chính sách có liên quan đến quyền con người, với mục đích làm cho chủ thể quyền vừa được tham gia, vừa được hưởng lợi từ chính sách, qua đó hỗ trợ sự tham gia tích cực của người dân vào quá trình phát triển³. Theo hướng dẫn của Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), trong quá trình hoạch định mỗi chương trình, dự án hay chính sách, tiếp cận dựa trên quyền con người được áp dụng trong 2 giai đoạn: *thứ nhất*, xác định vấn đề, phân tích tình hình (điều gì đang xảy ra với ai); *thứ hai*, xây dựng kế hoạch, thiết kế dự án (tìm giải pháp cho các vấn đề đã được xác định và liệt kê ở giai đoạn thứ nhất)⁴. Do vậy, đối với chính sách xã hội, việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền cũng phải trải qua 2 bước: (1) xác định, phân tích các vấn đề xã hội cần sự điều chỉnh, tác động của chính sách; (2) thiết kế và xây dựng nội dung chính sách bảo đảm đáp ứng các yêu cầu về quyền của người dân có liên quan. Điểm chung trong cả hai bước này là bảo đảm để người dân có thể tham gia nhiều nhất và thực chất nhất vào quá trình thiết kế chính sách, đồng thời các chủ thể có trách nhiệm trên cơ sở thực hiện đúng, đủ chức

năng, nhiệm vụ của mình thì phải thừa nhận, tôn trọng và bảo đảm các quyền của người dân, ghi nhận và thể hiện trung thực các ý kiến của người dân trong chính sách.

Các chính sách xã hội ở Việt Nam trong những năm qua không ngừng được hoàn thiện, góp phần tích cực trong việc nâng cao đời sống nhân dân, bảo đảm an ninh xã hội, an ninh con người, từng bước đáp ứng nguyện vọng của các người dân trong xã hội. Trong đó, việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định chính sách xã hội này là một trong những yếu tố tạo nên thành công của chính sách. Các chính sách xã hội bao trùm các mặt, các lĩnh vực của đời sống xã hội từ chính sách chung áp dụng cho tất cả người dân như chính sách lao động - việc làm, chính sách bảo hiểm, chính sách về y tế, văn hóa, giáo dục, an sinh xã hội, đến chính sách đặc thù dành cho nhóm xã hội có hoàn cảnh đặc biệt (xóa đói giảm nghèo, trợ cấp xã hội, chính sách người có công, chính sách về bình đẳng giới, chính sách đối với phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật...).

2. Một số thuận lợi và khó khăn trong việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định các chính sách xã hội ở Việt Nam hiện nay

2.1. Thuận lợi

a) *Vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định chính sách nói chung và chính sách xã*



Tích cực triển khai công tác an sinh xã hội, hỗ trợ người dân trong bối cảnh dịch COVID-19 vẫn diễn biến phức tạp. Nguồn: xaydungdang.org.vn.

hội nói riêng đã được thể chế hóa bằng pháp luật

Vận dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định các chính sách đã được Liên hợp quốc khởi xướng từ năm 1986, các nhà hoạch định chính sách và phát triển trên thế giới đã dần lồng ghép vào trong các chính sách cụ thể.

Ở Việt Nam, việc nhận thức và thể chế hóa tiếp cận dựa trên quyền thành pháp luật tuy không sớm nhưng đã được quy định trong văn bản luật có giá trị pháp lý cao - Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật – Luật số 63/2020/QH14 ngày 18/6/2020). Luật quy định riêng 1 điều (Điều 7) về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong xây dựng, ban hành

văn bản quy phạm pháp luật. Luật bổ sung nhiều quy định nhằm tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, như quy định về việc tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (Điều 6); việc bắt buộc cơ quan chủ trì soạn thảo phải giải trình tiếp thu ý kiến; việc đăng Công báo văn bản quy phạm pháp luật (Điều 150); việc đăng tải và đưa tin văn bản quy phạm pháp luật (Điều 157)...

Một trong những nội dung chính của tiếp cận dựa trên quyền con người là lấy các nguyên tắc và tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người làm định hướng trong việc thiết lập và thực hiện các chính sách, chương trình phát triển. Và trong đó cần phải xác định các công ước quốc tế về quyền con người liên quan đến vấn đề cần giải quyết. Điều 32 của

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của cơ quan, tổ chức đã quy định "... 2. Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải dựa trên các căn cứ sau đây: ... b) Kết quả tổng kết thi hành pháp luật hoặc đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến chính sách của dự án luật, pháp lệnh; c) Yêu cầu quản lý nhà nước, phát triển kinh tế - xã hội; bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; bảo đảm quốc phòng, an ninh; d) Cam kết trong điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên".

Điều 58 về thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình cũng yêu cầu Bộ Tư pháp khi thẩm định dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết trước khi trình Chính phủ phải thẩm định các nội dung, trong đó có "... b) Sự phù hợp của nội dung dự thảo văn bản với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo văn bản với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên". Điều 65 quy định nội dung thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội cũng bao gồm tính tương thích với điều ước quốc tế. Đối với văn bản dưới luật là nghị định thì ngay trong giai đoạn đề nghị xây dựng nghị định của các Bộ, cơ quan ngang

Bộ, Luật yêu cầu phải bảo đảm tính tương thích của nội dung chính sách và các giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng nghị định với điều ước quốc tế có liên quan. Đây cũng là nội dung phải được thẩm định đề nghị xây dựng nghị định của các cơ quan có thẩm quyền thẩm định.

Như vậy, so với các quy định trước đây, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã thể hiện được nguyên tắc của tiếp cận dựa trên quyền con người và thể hiện mạnh mẽ hơn cam kết tham gia và tuân thủ pháp luật quốc tế, trong đó có các Công ước về quyền con người.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật bảo đảm sự tham gia của nhân dân vào quá trình xác định vấn đề và thiết kế chính sách - một vấn đề cốt lõi của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người. Một trong những nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật được khẳng định tại Điều 5 là: "... 6. Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật". Điều đó có nghĩa là thủ tục tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của đối tượng tác động của văn bản là bắt buộc. Điều 6 quy định về việc tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, thực hiện phản biện xã hội đối với dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Cơ quan, tổ chức lấy ý kiến phải xác

định rõ địa chỉ đăng tải, tiếp nhận ý kiến góp ý (Điều 36). Nội dung lấy ý kiến phải phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và tập trung vào những chính sách lớn, quan trọng, trực tiếp ảnh hưởng đến doanh nghiệp, người dân (Điều 57). Tăng cường trách nhiệm giải trình ý kiến góp ý bằng việc bổ sung quy định cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý; đăng tải công khai báo cáo giải trình, tiếp thu trên các cổng thông tin điện tử nêu trên (khoản 1 Điều 36, khoản 3 Điều 57, khoản 3 Điều 86). Bên cạnh đó, Luật bổ sung trách nhiệm phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức thành nguyên tắc trong xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật (Điều 5)⁵.

Những quy định nêu trên đã giúp củng cố, tăng cường khả năng tham gia và khả năng tiếp cận của người dân với tiến trình xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật, cũng như làm cho tiến trình này trở nên công khai minh bạch và có trách nhiệm giải trình cao hơn trước đây.

Không chỉ quy định việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền đối với các chính sách vĩ mô, pháp luật còn quy định đối với cả các chính sách ở cơ sở, trong đó khẳng định vai trò tham gia của người dân vào xây dựng chính sách và xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước ở cấp xã. Theo đó, nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan

có thẩm quyền quyết định trong các chính sách (Điều 19 Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn 2007): kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cấp xã; phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất; đề án định canh, định cư, vùng kinh tế mới và phương án phát triển ngành nghề của cấp xã... Đồng thời, hình thức để nhân dân tham gia ý kiến rất phong phú như: họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố; phát phiếu lấy ý kiến cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình; thông qua hòm thư góp ý. Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm lập, thông qua kế hoạch để lấy ý kiến nhân dân về những nội dung thuộc thẩm quyền quyết định của chính quyền cấp xã, trong đó nêu rõ cách thức triển khai, thời gian và trách nhiệm tổ chức thực hiện; phối hợp với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp tổ chức thực hiện kế hoạch đã được thông qua; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm chỉ đạo việc tổ chức lấy ý kiến, tổng hợp ý kiến của cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình; nghiên cứu tiếp thu ý kiến và thông báo với nhân dân về tiếp thu ý kiến của cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình. Trường hợp chính quyền cấp xã quyết định các nội dung quy định tại Điều 19 của Pháp lệnh này khác với ý kiến của đa số thì phải nêu rõ lý do và chịu trách nhiệm về quyết định của mình.

b) Nhận thức về quyền con người

của đội ngũ cán bộ, nhà hoạch định chính sách ngày càng được nâng cao

Một trong những yếu tố quyết định sự thành công trong việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền là trình độ, năng lực, hiểu biết về quyền con người của đội ngũ cán bộ, nhà hoạch định chính sách. Trong những năm gần đây, với sự quan tâm sâu sắc của Đảng và Nhà nước, đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý cũng là các nhà hoạch định chính sách đã được bồi dưỡng, đào tạo kiến thức cơ bản và chuyên sâu về quyền con người thông qua các cấp học như đại học, cao học, cao cấp lý luận chính trị, các lớp bồi dưỡng chuyên đề... Trong các chương trình đào tạo đại học, quyền con người đã được tích hợp, lồng ghép vào một số môn học như Luật Hiến pháp, Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Tố tụng hình sự, Luật Công pháp quốc tế... Đối với một số trường đại học thuộc khối ngành luật, hành chính và nội chính, quyền con người cũng đã trở thành chuyên đề, môn học độc lập trong chương trình đào tạo.

Ở cấp giáo dục sau đại học, chương trình đào tạo thạc sỹ quyền con người/pháp luật về quyền con người đã và đang được tổ chức tại ba cơ sở đào tạo là Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội; Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Giáo dục quyền con người cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong

hệ thống chính trị đã được giảng dạy từ năm 1998 và hiện nay là môn học “Lý luận và pháp luật về quyền con người” thuộc chương trình đào tạo Cao cấp lý luận chính trị tại Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Bên cạnh các chương trình đào tạo chính thức tại các cơ sở giáo dục và đào tạo, các hình thức giáo dục không chính thức, thông qua việc mở các khóa đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn về quyền con người, quyền trẻ em, quyền phụ nữ/bình đẳng giới... cũng đã được Bộ Giáo dục và Đào tạo; Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội; Ủy ban Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội và một số cơ quan, ban, ngành ở Trung ương và địa phương triển khai với sự hỗ trợ kỹ thuật của các tổ chức quốc tế.

Chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung theo Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật 2012 cũng chú trọng đến đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Các cơ quan, tổ chức, đơn vị trực tiếp quản lý cán bộ, công chức, viên chức phải có trách nhiệm “1. Phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức, viên chức và người lao động thuộc phạm vi quản lý, chú trọng thực hiện thông qua phổ biến pháp luật trực tiếp, đăng tải thông tin pháp luật trên trang thông tin điện tử, báo, bản tin của cơ quan, tổ chức, đơn vị (nếu có); kết hợp thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật thông qua các hoạt động chuyên môn... (Điều 28). Nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật bao gồm các quy định của

Hiến pháp và văn bản quy phạm pháp luật, trọng tâm là các quy định của pháp luật về dân sự, hình sự, hành chính, hôn nhân và gia đình, bình đẳng giới, đất đai, xây dựng, bảo vệ môi trường, lao động, giáo dục, y tế, quốc phòng, an ninh, giao thông, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, các văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành; Các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, các thỏa thuận quốc tế (Điều 10).

Thông qua các hoạt động giáo dục quyền con người với nhiều hình thức khác nhau, nhận thức của cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức đã có những chuyển biến nhất định, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, lãnh đạo trong các cơ quan, đơn vị, trong đó có việc hoạch định các chính sách xã hội.

c) Vận dụng tiếp cận dựa trên quyền trở thành xu hướng quốc tế

Khởi nguồn từ năm 1986 trên cơ sở kết hợp chặt chẽ các yếu tố về dân chủ, quyền con người và phát triển, đề cao nguyên tắc minh bạch, bình đẳng, không phân biệt đối xử, tham gia trách nhiệm giải trình nhằm bảo đảm thực hiện quyền phát triển theo Tuyên bố về quyền phát triển của Liên hợp quốc, cho đến nay tiếp cận dựa trên quyền con người đang được thừa nhận và áp dụng rộng rãi trong việc hoạch định chính sách công ở nhiều nước trên thế giới. Năm 1997, khi khởi xướng chương trình

cải cách tổ chức và hoạt động của Liên hợp quốc, Tổng Thư ký Liên hợp quốc đã chính thức kêu gọi đưa nội dung quyền con người vào tất cả các hoạt động của Liên hợp quốc. Liên hợp quốc đã có hướng dẫn về vấn đề này⁶. Một số nước coi đây là chính sách hợp tác đối ngoại của mình.

Đối với Việt Nam, Đảng và Nhà nước luôn coi trọng chính sách đối ngoại và hợp tác quốc tế, cam kết mạnh mẽ việc tham gia vào các diễn đàn và hoạt động quyền con người khu vực cũng như toàn cầu. Các văn kiện Đại hội Đảng gần đây đều nhấn mạnh việc “tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà nước ta ký kết”; “chủ động và tích cực hội nhập quốc tế; là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế”... Việc tiếp nhận và vận dụng tốt những kinh nghiệm của cộng đồng quốc tế cũng là thể hiện các cam kết này; đồng thời nâng cao hơn nữa vị thế của Việt Nam, nhất là khi nước ta là thành viên hoặc sẽ ứng cử vào các cơ quan thuộc Liên hợp quốc và khu vực. Trong bối cảnh mới, Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng chủ trương, cần “chủ động và tích cực hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng; Việt Nam là bạn, là đối tác tin cậy và là thành viên tích cực, có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế”⁷; giải quyết hài hòa mối quan hệ “giữa độc lập, tự chủ và hội nhập quốc tế”⁸; chú trọng “Bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc, trên cơ sở các

nguyên tắc cơ bản của Hiến chương Liên hợp quốc và luật pháp quốc tế, bình đẳng, hợp tác, cùng có lợi”⁹; “thực hiện đầy đủ các cam kết quốc tế và các hiệp định thương mại đã ký kết”¹⁰...

Như vậy, khi mà tiếp cận dựa trên quyền trở thành xu thế của quốc tế và là lời kêu gọi của Liên hợp quốc giúp cho các quốc gia (trong đó có Việt Nam) có thêm động lực, căn cứ để áp dụng cách tiếp cận này trên tiến trình đạt đến thành tựu về quyền con người. Với quan điểm, chủ trương tích cực tiếp thu và bảo đảm thực hiện những thành quả của quốc tế về quyền con người của Đảng và Nhà nước ta là thuận lợi lớn cho việc vận dụng phương pháp này trong hoạch định chính sách nội chung và chính sách xã hội nói riêng.

2.2. Một số khó khăn, thách thức

Trong khoảng hai thập kỷ gần đây, quy trình xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam đã thể hiện hướng tiếp cận quyền con người ngày càng rõ hơn. Các vấn đề về quyền con người, tuy mức độ và cách thức khác nhau, đã được thảo luận ở tất cả các giai đoạn của quy trình. Nhờ vậy, nhìn chung, các chính sách do Nhà nước ban hành ngày càng điều chỉnh kịp thời và hợp lý hơn các quan hệ xã hội phát sinh liên quan đến quyền con người. Đây là sự chuyển động phù hợp với xu thế phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, do những nguyên nhân khác nhau mà việc nắm bắt và vận dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người ở Việt Nam còn chậm và mờ

nhạt. Dưới đây là nhận diện về một số khó khăn, thách thức vận dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định các chính sách xã hội ở nước ta hiện nay.

a) Chưa có hành lang pháp lý đầy đủ về việc vận dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định các chính sách xã hội

Khác với cách tiếp cận khác, tiếp cận dựa trên quyền con người không chỉ quan tâm tới việc đạt được mục tiêu mà còn quan tâm đúng mức tới quy trình, cách thức được lựa chọn để đạt được những mục tiêu đó với mục đích hỗ trợ người dân tham gia tích cực vào phát triển, chứ không phải chỉ là người hưởng lợi thụ động từ các chính sách của nhà nước¹¹. Tuy nhiên, có một thực tế đang tồn tại trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật ở nước ta là chưa coi trọng phương pháp thực hiện mà tập trung chủ yếu vào nội dung, mục tiêu của chính sách. Trong tờ trình và báo cáo đề xuất xây dựng các văn bản chính sách, hiếm thấy có mục “Phương pháp áp dụng” hay “Phương pháp thực hiện” mà phổ biến nhất là các mục “Mục tiêu”, “Yêu cầu”, “Quan điểm” được thiết kế ngay ở phần đầu của văn bản. Về vấn đề này có thể lý giải là phương pháp xây dựng chính sách được hiểu là cách thức thực hiện đã được áp dụng trong các bước của quá trình thiết kế chính sách. Tuy nhiên, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật chưa gọi rõ tên “Tiếp cận dựa trên quyền con người”, mặc dù

các bước của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật đã có một số yếu tố của tiếp cận dựa trên quyền nhưng các quy định của văn bản còn khá mờ nhạt. Cụ thể, đối chiếu 8 bước của quy trình hiện hành về xây dựng chính sách trong luật, pháp lệnh với các mục tiêu của tiếp cận dựa trên quyền¹², có thể thấy, chỉ có Bước 1 (*Lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh - các Điều 32-38*) và Bước 2 (*Thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh - Điều 39*) là thể hiện được một số yêu cầu của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền. Các bước tiếp theo (từ Bước 3 đến Bước 8) hầu như không trực tiếp gắn với các khía cạnh của tiếp cận dựa trên quyền.

Trong thực tế, việc lồng ghép các yếu tố của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật ở nước ta còn ở mức hạn chế. Một ví dụ điển hình là việc thực hiện đánh giá tác động của chính sách (RIA). Mặc dù đây là quy định bắt buộc, nhưng trên thực tế, báo cáo RIA thường được xây dựng như là công cụ để minh họa cho phương án đã được thể hiện trong dự thảo văn bản chính sách, pháp luật hơn là công cụ để giúp cơ quan chủ trì soạn thảo tìm ra chính sách phù hợp với các đối tượng bị tác động. Trong không ít trường hợp, Báo cáo RIA được xây dựng khá muộn, sau khi nội dung dự thảo gửi lấy ý kiến các bộ, ngành hoặc lấy ý kiến công chúng đã được hình thành, hoặc nội dung của nó đôi khi được “đeo gọt” cho

phù hợp với các bản Dự thảo¹³. Bên cạnh đó, để có Báo cáo RIA thực chất đòi hỏi quá trình thực hiện công phu, cần trọng với các phương pháp cần thiết như điều tra xã hội học, tổng kết thực tiễn... nhưng trên thực tế, công đoạn này chưa được coi trọng, đôi khi còn hình thức. Nói cách khác, RIA hiện mới chỉ là một thủ tục bắt buộc với cơ quan chủ trì soạn thảo theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật chứ chưa thực sự trở thành một công cụ hữu hiệu để giúp cơ quan chủ trì soạn thảo tìm ra phương án chính sách tối ưu. Không chỉ vậy, hoạt động lập pháp trong thời gian qua ở nước ta trong một số trường hợp được thực hiện dưới hình thức “vừa thiết kế vừa thi công”¹⁴. Cách làm này thường bỏ qua tất cả các nguyên tắc của phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người, và thường dẫn đến tình trạng chính sách, pháp luật được ban hành thiếu tính thực tế và khả thi.

Ở khía cạnh khác, có thể thấy quy trình xây dựng chính sách, pháp luật chủ yếu vẫn dựa trên cơ sở xác định nhu cầu quản lý xã hội của Nhà nước, chứ chưa hoàn toàn từ cách tiếp cận dựa trên quyền con người. Trong khi tiếp cận dựa trên quyền con người đòi hỏi các yếu tố cấu thành đều gắn chặt với vấn đề quyền từ mục tiêu, nội dung cho đến quy trình, cách thức xây dựng chính sách.

Hoặc để bảo đảm đủ hồ sơ để trình cơ quan có thẩm quyền ban hành chính sách, các cơ quan có trách nhiệm soạn

thảo chính sách vẫn tiến hành đầy đủ các bước như: lấy ý kiến của người dân, đánh giá tác động của chính sách nhưng việc thực hiện chưa thực chất, đầy đủ. Thêm vào đó, chưa có sự kiểm chứng việc lấy ý kiến của người dân và việc tiếp thu ý kiến đó như thế nào trong dự thảo chính sách. Đây là khó khăn tác động nhiều đến việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người.

b) Chưa có bộ công cụ về tiếp cận dựa trên quyền con người

Hiện nay, UNDP đã có Tài liệu hướng dẫn về “Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người” với những chỉ dẫn mang tính nguyên tắc cũng như chi tiết, cụ thể. Tuy nhiên, với đặc điểm phong phú, đa dạng của các chính sách xã hội bao hàm những chính sách chung đối với cộng đồng và chính sách đặc thù đối với nhóm xã hội dễ bị tổn thương (với nhiều đối tượng có hoàn cảnh đặc biệt khác nhau) đòi hỏi có bộ công cụ về tiếp cận dựa trên quyền con người được thiết kế cho phù hợp. Ví dụ, cùng là việc tham gia lấy ý kiến của đối tượng bị tác động bởi chính sách thì việc lấy ý kiến của người trưởng thành sẽ khác với trẻ em, chưa kể đến trẻ em ở thành thị và trẻ em ở nông thôn, trẻ em là người dân tộc thiểu số. Vì vậy, nếu chỉ dừng lại ở tài liệu hướng dẫn của Liên hợp quốc cũng khó có thể vận dụng ngay và vận dụng hiệu quả trong thực tiễn ở Việt Nam. Hiện nay, tiếp cận dựa trên quyền con người đang được các nhà khoa học, chuyên gia tập trung nghiên

cứu nhưng để bảo đảm thực hiện thì nó mới được thiết kế là một số bước trong quy trình chung về xây dựng văn bản quy phạm pháp luật mà chưa gọi đúng và rõ tên là “Tiếp cận dựa trên quyền con người”.

c) Nhận thức của các nhà hoạch định chính sách về tiếp cận dựa trên quyền con người còn hạn chế

Nhận thức về quyền con người của đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý, nhà hoạch định chính sách hiện nay đã có bước tiến đáng kể, nhưng kiến thức về tiếp cận dựa trên quyền con người và kỹ năng vận dụng còn thiếu. Nguyên nhân một phần do chưa có chuyên mục, nội dung học tập, bồi dưỡng, đào tạo sâu về vấn đề này. Tiếp cận dựa trên quyền con người thực hiện ở một số lĩnh vực chủ yếu thông qua hoạt động của các tổ chức của Liên hợp quốc như UNDP, UNICEF, FAO, v.v.. và các tổ chức phi chính phủ quốc tế ở Việt Nam. Tuy nhiên, các hoạt động này chưa bao phủ hết các ngành, các lĩnh vực, đặc biệt là chưa với tới các cơ quan có chức năng xây dựng chính sách ở địa phương. Bên cạnh đó, đối tượng được đào tạo, tập huấn về quyền con người nói chung và tiếp cận dựa trên quyền con người nói riêng hiện nay chủ yếu là cán bộ lãnh đạo, quản lý mà chưa phải là đội ngũ đông đảo cán bộ, chuyên viên - những người trực tiếp chấp bút, soạn thảo chính sách.

d) Nhận thức và trình độ của chủ thể quyền - đối tượng tác động của chính sách còn hạn chế

Một trong những khâu quan trọng nhất của tiếp cận dựa trên quyền con người là việc tham gia của người dân – đối tượng hướng đến và bị tác động bởi chính sách vào quá trình xây dựng chính sách cũng như xác định được những đòi hỏi cơ bản của chủ thể quyền cần được đáp ứng trong mỗi tương quan với chủ thể trách nhiệm. Tuy nhiên, nhận thức và trình độ của đối tượng thụ hưởng quyền trong các chính sách xã hội còn nhiều hạn chế. Bởi lẽ, đa số là những người có hoàn cảnh khó khăn, bất lợi về sức khỏe, tâm sinh lý, điều kiện kinh tế, địa vị xã hội... nên không thể có bình đẳng trong việc thực hiện quyền nếu không có sự hỗ trợ dựa trên đặc thù nhóm. Xét về hình thức, một số người dân chưa thật sự quan tâm và coi trọng vai trò tham gia của mình, trừ một số trường hợp liên quan trực tiếp, sát sườn với họ. Nguyên nhân là do người dân, đặc biệt là nhóm xã hội dễ bị tổn thương có trình độ hạn chế, điều kiện kinh tế khó khăn nên họ tập trung cho việc kiếm sống, mưu sinh mà chưa quan tâm đến việc tham gia vào xây dựng chính sách. Bên cạnh đó, còn do quan niệm thường thấy của người dân là việc xây dựng, ban hành chính sách thuộc về trách nhiệm của cán bộ nhà nước, mà không phải là trách nhiệm của mình. Hay nói cách khác, họ chưa ý thức rõ ràng về việc mình cũng là một chủ thể quan trọng tham gia vào quá trình hoạch định chính sách. Xét về mặt

chất lượng tham gia, người dân có thể tham gia nhưng do hạn chế về trình độ, năng lực nên chất lượng đóng góp ý kiến vào dự thảo chính sách còn thấp. Do đó, không phản ánh đúng, thực chất nhu cầu, đòi hỏi về quyền của chủ thể quyền. Đây cũng là thách thức đáng kể đối với việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền khi các nhà hoạch định chính sách bắt tay xây dựng các chính sách xã hội.

e) Chưa phân tích và đánh giá điều kiện, năng lực của chủ thể quyền và chủ thể có nghĩa vụ thực hiện quyền; xác định được thiếu hụt năng lực của các bên để xây dựng phương án phù hợp nhất

Một trong những yêu cầu của tiếp cận dựa trên quyền con người là phải phân tích và đánh giá điều kiện, năng lực của chủ thể quyền và chủ thể có nghĩa vụ thực hiện quyền, từ đó xác định những thiếu hụt năng lực của các bên để có giải pháp. Đây có thể coi là yếu tố để bảo đảm chất lượng cũng như tính khả thi của chính sách khi được ban hành. Thông thường các chính sách được xây dựng và ban hành gồm những nội dung tích cực với mong muốn đạt được mục tiêu tốt nhất. Vấn đề này có thể xuất phát từ yêu cầu của thực tiễn và hoàn toàn chính đáng về phương diện quyền. Tuy nhiên, rất cần có sự phân tích và đánh giá điều kiện, năng lực của chủ thể quyền và chủ thể có nghĩa vụ thực hiện quyền. Ví dụ: để phòng, chống dịch bệnh COVID-19

cần thiết áp dụng biện pháp hạn chế đi lại, tiếp xúc. Tuy nhiên, đối với những người nghèo, người có hoàn cảnh khó khăn, họ không có lương thực, thực phẩm tích trữ và không có tiền để mua lương thực, thực phẩm, nếu không đánh giá đúng khả năng, điều kiện của họ thì sẽ không dễ dàng thực hiện được các biện pháp phòng, chống dịch. Một chính sách có thành công hay không phụ thuộc vào khả năng, năng lực của chủ thể thực hiện. Tuy nhiên, thực tế vẫn còn những chính sách thiếu đi việc đánh giá đúng năng lực của các chủ thể có liên quan.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

Đề tận dụng những thuận lợi và vượt qua những khó khăn, thách thức trong việc vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người, cần thực hiện một số giải pháp sau:

- Trong những năm gần đây, Đảng ta luôn nhất quán quan điểm ghi nhận và bảo đảm các quyền con người trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế. Với những đặc tính nổi trội, góp phần giúp cho việc bảo đảm và thúc đẩy quyền con người đạt tới mức độ hoàn thiện hơn, hiệu quả hơn, phương pháp tiếp cận dựa trên quyền cần thiết được khẳng định thành quan điểm, chủ trương của Đảng bên cạnh những nội dung về quyền. Bởi lẽ, khi vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người, các chính sách nói chung và chính sách xã hội nói riêng sẽ tiếp cận quyền ngay từ quy trình đề xuất và thiết

kế chính sách, mà không chỉ trông đợi đến mục tiêu đạt đến hay nội dung của chính sách. Vì vậy, trên cơ sở quan điểm cơ bản trong Văn kiện Đại hội XIII về hoạt động của Quốc hội, cần: "Tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng quy trình lập pháp, tập trung xây dựng, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN; tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân"¹⁵ có thể cụ thể hóa bằng các nghị quyết về xây dựng chính sách, pháp luật trong thời kỳ mới.

- Hoàn thiện khung pháp lý về tiếp cận dựa trên quyền con người và vận dụng tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định chính sách. Trước hết, đó là việc quy định rõ tên gọi theo hướng dẫn của Liên hợp quốc, quy định nguyên tắc và các bước thực hiện của cách tiếp cận này. Đây là cơ sở pháp lý để triển khai xây dựng bộ công cụ hướng dẫn thực hiện dựa trên những đặc điểm của các chính sách xã hội.

- Nâng cao nhận thức và năng lực của nhà hoạch định chính sách thông qua các lớp đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn chung và chuyên sâu về tiếp cận dựa trên quyền con người phù hợp với từng đối tượng.

- Nâng cao nhận thức về quyền và pháp luật của người dân: đây là yêu cầu chung rất cần thiết để thực hiện hiệu quả mục tiêu bảo đảm quyền con người và xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, đối với những chủ thể quyền trong các chính sách xã

hội thì việc nâng cao nhận thức về quyền và pháp luật phải có phương pháp và nội dung phù hợp với trình độ và đặc điểm nhóm của họ. Trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam hiện nay, các vấn đề quyền con người chủ yếu mới chỉ được tổ chức thảo luận bởi Nhà nước (các cơ quan nhà nước), chứ ít khi được chủ động đề xướng và tổ chức thảo luận bởi người dân, các doanh nghiệp hay các tổ chức xã hội¹⁶. ■

Tài liệu tham khảo

(1) Xem: Khoa Luật – ĐHQG Hà Nội (2011), *Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người*, Nxb. ĐHQGHN, Hà Nội, tr. 85.

(2) Văn phòng Điều phối thường trú Liên hợp quốc tại Việt Nam, *Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người*, Tài liệu dành cho Cán bộ Liên hợp quốc tại Việt Nam, tại http://www.un.org.vn/vi/component/docman/doc_details/115-a-human-rights-based-approach-toolkit.html?Itemid=266.

(3) Xem: Nguyễn Duy Sơn, Trần Thị Hòe (2013), *Tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam*, tại: <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/nguyen-cuu-ly-luan/item/595-tiep-can-dua-tren-quyen-con-nguoi-trong-hoach-dinh-va-thuc-thi-chinh-sach-o-viet-nam.html>, [truy cập: 14/11/2015].

(4) Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người, tài liệu đã dẫn.

(5) Giới thiệu những điểm mới của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sđd.

(6) Văn phòng Điều phối thường trú Liên hợp quốc tại Việt Nam, *Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người*, Tài liệu hướng dẫn của UNDP, tại: <http://www.un.org.vn/images/>

stories/pub_trans/HRBA_Toolkit_-_Vietnamese.pdf, [truy cập: 14/5/2018].

(7) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập I)*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.162.

(8) *Sđd*, tr.29.

(9) *Sđd*, tr.161, 162.

(10) *Sđd*, tr.164.

(11) Xem: Nguyễn Duy Sơn, Trần Thị Hòe (2013), *Tiếp cận dựa trên quyền con người trong hoạch định và thực thi chính sách ở Việt Nam*, tại: <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/nguyen-cuu-ly-luan/item/595-tiep-can-dua-tren-quyen-con-nguoi-trong-hoach-dinh-va-thuc-thi-chinh-sach-o-viet-nam.html>, [truy cập: 14/11/2015].

(12) Phương pháp tiếp cận dựa trên cơ sở quyền con người, tài liệu đã dẫn.

(13) Viện Khoa học pháp lý-Bộ Tư pháp, Dự án Phát triển lập pháp quốc gia (NLD), 2014, *Báo cáo nghiên cứu “Thực trạng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình xây dựng luật ở Việt Nam hiện nay”*.

(14) Dự án Phát triển lập pháp quốc gia (2015), *Báo cáo rà soát thực tiễn về hoạt động lập pháp tại Việt Nam*, tr.17.

(15) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (tập I)*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, 175,176.

(16) PGS.TS Vũ Công Giao – Khoa Luật - ĐHQG Hà Nội, *Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người và khả năng áp dụng vào hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam hiện nay* (26/1/2020) <http://www.lappphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210403>.