

# LẬP PHÁP BẢO ĐẢM BÌNH ĐẲNG TẠI VIỆT NAM

**Lã Khánh Tùng**

*TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Lập pháp, bình đẳng, vai trò của Quốc hội, hoàn thiện pháp luật.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 19/12/2021  
Biên tập : 08/02/2022  
Duyệt bài : 10/02/2022

## Article Infomation:

*Keywords:* Legislation; equality; roles of National Assembly; law improvements

## Article History:

Received : 19 Dec. 2021  
Edited : 08 Feb. 2022  
Approved : 10 Feb. 2022

## Tóm tắt:

Quốc hội có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm bình đẳng, thông qua hoạt động lập pháp, ban hành chính sách và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tại Việt Nam, hiện tồn tại nhiều hình thức phân biệt đối xử, vi phạm quyền bình đẳng cả dưới dạng thể chế và thực tiễn. Trong khi đó, vẫn chưa có một đạo luật có phạm vi rộng, bao trùm về bình đẳng, chống phân biệt đối xử, và thiếu cơ chế hiệu quả bảo vệ quyền này. Quốc hội cần sớm quan tâm và hành động để khắc phục hai tồn tại này, làm cho quyền bình đẳng được hiện thực hóa đầy đủ hơn.

## Abstract:

National Assembly holds an important role in ensuring the equality, through its legislative activities, policy promulgation and supreme supervision of the performances by the state agencies. In Vietnam, there are several types of discrimination and violation of rights of equality in both institutional manner and practices. Meanwhile, there has not been a comprehensive law on equality and anti-discrimination, and there is a lack of effective mechanisms to protect this right. It is recommended the National Assembly should soon pay attention and provide actions to overcome these two shortcomings for better realization of equality.

## 1. Bình đẳng và vai trò của Quốc hội

Bình đẳng vừa là một quyền, vừa là một nguyên tắc, yêu cầu xuyên suốt, đặt ra đối với mọi lĩnh vực. Về mặt pháp lý, bình đẳng thường được đồng nhất với không có sự phân biệt đối xử dựa trên bất kỳ căn cứ nào (như về giới, dân tộc, tôn giáo...). Bình đẳng là một lý tưởng, động lực chính trị thúc đẩy nhiều cuộc cách mạng trong lịch sử, như được phản ánh trong lý tưởng “Tự do – Bình đẳng – Bác ái” của cách mạng Pháp. Sự ra đời của nghị viện, đầu tiên là ở phương Tây, cũng xuất phát từ cuộc đấu tranh đòi quyền bình đẳng, công bằng, trước hết là ở lĩnh vực kinh tế. Trong các xã hội hiện đại, bình đẳng và bất bình

đẳng là một quan tâm lớn của các nhà chính trị, giới khoa học, cũng như trong cảm nhận của từng người dân.

Nếu ví bình đẳng và hoạt động của nghị viện như hai đường tròn, thì sự giao thoa giữa hai đường tròn này – sự can dự, ảnh hưởng của nghị viện đến bình đẳng – phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Trong đó, những yếu tố nổi bật là chính sách (hệ tư tưởng, triết lý), sự ưu tiên của nhà nước, nguồn lực của quốc gia, ảnh hưởng của các chủ thể chính trị, cũng như tương quan giữa các chủ thể này, trong việc phân phối nguồn lực công. Nếu quốc gia chịu ảnh hưởng của chủ nghĩa tự do, sự giao thoa sẽ không nhiều, nhà nước giảm thiểu sự can thiệp, nghiêng về tôn

trọng sự tự chủ, tự quyết của các chủ thể và vai trò của thị trường. Mô hình dân chủ xã hội (như ở nhiều nước Bắc Âu) và xã hội chủ nghĩa cổ điển, nhìn chung, thiên về sự can thiệp nhiều của nhà nước, thông qua các chính sách, luật pháp và chương trình kinh tế, xã hội, để điều phối, bảo đảm bình đẳng.

Tại Việt Nam, tiến trình chuyển đổi kinh tế đã mang lại những thay đổi đáng kể về giá trị, cấu trúc xã hội, sự đa dạng và bình đẳng xã hội, cả về nội dung, mức độ và hình thức. Nhiều hình thức phân biệt đối xử phổ biến ở những thập niên trước, như việc quá coi trọng lý lịch gia đình hơn là năng lực và phẩm chất cá nhân, đã giảm đáng kể. Ngược lại, nhiều hình thức phân biệt đối xử mới xuất hiện, hoặc có từ xưa nhưng nay phổ biến hơn, như việc sử dụng tiền bạc, vật chất để mua (theo cả nghĩa đen và nghĩa bóng) những đặc quyền, sự ưu đãi. Cùng với bất bình đẳng về kinh tế, bất bình đẳng về tiếng nói và cơ hội cũng đang gia tăng<sup>1</sup>. Bất bình đẳng theo chiều ngang, giữa các dân tộc và các vùng, cũng như việc thiếu hiểu biết và thiếu “không gian để lên tiếng” về quyền của mình của các nhóm thiệt thòi cũng đang là những thách thức lớn<sup>2</sup>.

Có thể thấy vai trò lý thuyết và thực tế mà Quốc hội Việt Nam góp phần thúc đẩy bình đẳng thể hiện chủ yếu trong các lĩnh vực hoạt động chính sau đây:

- Xây dựng pháp luật bảo đảm bình đẳng, bao gồm các chuẩn mực, quy phạm về bình đẳng và các thể chế, thủ tục nhằm ngăn chặn,

phát hiện và xử lý sự phân biệt đối xử, các vi phạm quyền bình đẳng;

- Quyết định về phân bổ ngân sách, các chính sách, chương trình về kinh tế, xã hội bảo đảm bình đẳng (về giảm nghèo, an sinh xã hội, bảo hiểm xã hội, cứu trợ và trợ giúp xã hội...);

- Giám sát chính phủ và các cơ quan nhà nước khác trong việc thực thi chính sách, pháp luật quốc gia và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên nhằm bảo đảm bình đẳng<sup>3</sup>.

Đến nay, bên cạnh việc gia nhập bảy công ước quốc tế cơ bản về nhân quyền, nhà nước Việt Nam đã khẳng định trong Hiến pháp năm 2013 nguyên tắc chung “mọi người đều bình đẳng trước pháp luật” và “không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội” (Điều 16). Một số quyền bình đẳng cụ thể được Hiến pháp đề cập gồm: bình đẳng giữa các tôn giáo (Điều 24), bình đẳng nam nữ, bình đẳng giới (Điều 26)... Nhiều đạo luật bảo đảm bình đẳng trong các lĩnh vực khác nhau, như về giới, gia đình, tôn giáo, giáo dục, y tế, kinh doanh, đầu tư..., đã được thông qua. Nhìn rộng hơn, bất kỳ ngành luật nào, dù là dân sự, hình sự, đất đai, tố tụng hay bầu cử, cũng đều cần được điều chỉnh, cập nhật thường xuyên để bảo đảm sự bình đẳng về kinh tế, xã hội và chính trị.

Trong thực tiễn, các chủ thể, hình thức và mức độ vi phạm quyền bình đẳng rất đa dạng. Sự vi phạm đó có thể mang tính thể chế (còn được gọi là vi phạm có tính cấu trúc, tính hệ

<sup>1</sup> Oxfam Việt Nam, *Các chiều bất bình đẳng ở Việt Nam*, trong “Tuyển tập Bất bình đẳng”, Nhóm phân tích kinh tế tuyển chọn và dịch, Nxb. Tri Thức, 2019, tr. 82. Cũng theo tài liệu này, tính toán của Oxfam cho thấy tại Việt Nam “người giàu nhất có thu nhập trong một ngày cao hơn thu nhập của người nghèo nhất trong mười năm”, và tài sản của người này “có thể giúp tất cả người nghèo ở Việt Nam (khoảng 13 triệu người theo tính toán năm 2014) thoát nghèo”, tr.84.

<sup>2</sup> Tài liệu trên, tr. 89-91, và 98.

<sup>3</sup> Xem thêm về chủ đề này trong: Bùi Sỹ Lợi (Chủ biên), *Nâng cao hiệu quả giám sát của cơ quan dân cử đối với việc thực thi chính sách, pháp luật về an sinh xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2020.

thống), như trong nội dung của văn bản quy phạm pháp luật. Chẳng hạn, có người cho rằng không có sự bình đẳng giữa các hội trong pháp luật, vì Nghị định số 45/2010 về quản lý hội không áp dụng đối với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên Mặt trận, các tổ chức giáo hội, hoặc các hội đồng hương, cùng họ tộc, dòng họ...<sup>4</sup>. Thêm nữa, lại có những hội được coi là đặc thù, theo Quyết định số 68/2010/QĐ-TTg ngày 01/12/ 2010 của Thủ tướng Chính phủ quy định về 28 hội có tính chất đặc thù, được sự hỗ trợ kinh phí từ nhà nước gắn với nhiệm vụ được giao.

Trên nguyên tắc, mọi ý kiến của người dân cần được chính quyền lắng nghe, xem xét, bao gồm những ý kiến, quan ngại về sự thiếu bình đẳng của luật pháp, thậm chí là của Hiến pháp. Cho dù ý kiến đó có vẻ “khó nghe” với những người khác, thậm chí là đa số, bởi lẽ chống phân biệt đối xử thường chính là để bảo vệ các nhóm thiểu số. Chẳng hạn: 1) Người đồng tính cho rằng việc luật hôn nhân và gia đình không công nhận hôn nhân đồng giới là phân biệt đối xử đối với những người đồng giới muốn kết hôn; 2) Người khuyết tật cho rằng điều kiện “sức khỏe tốt” đối với các ứng cử viên trong luật bầu cử, luật tổ chức cơ quan dân cử (Quốc hội và hội đồng nhân dân) làm cản trở quyền của những người khuyết tật tham gia quản lý đất nước và là sự phân biệt đối xử; 3) Luật sư nước ngoài cho rằng việc pháp luật không cho phép họ tranh tụng trước tòa án Việt Nam là phân biệt đối xử; 4) Công dân nước ngoài cho rằng Điều 25 của Hiến pháp Việt Nam chỉ bảo vệ quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp, lập hội của công dân Việt Nam là sự phân biệt đối xử với người nước ngoài...

Các vi phạm trong thực hành, đã có luật điều chỉnh nhưng có sự làm trái, còn đa dạng, phổ biến hơn nhiều (như phân biệt đối xử trực tiếp, gián tiếp, đan xen (hay “tích hợp”) - có hai hoặc nhiều căn cứ, đặc điểm bị phân biệt đối xử<sup>5</sup>...). Đó có thể là quyết định, hành vi của cán bộ, cơ quan hành chính, thái độ hoặc lời nói, hành động của cá nhân, doanh nghiệp, trường học, tổ chức phi nhà nước. Chẳng hạn, có những cáo buộc thực hành phân biệt trong các trường hợp sau đây: 1) Một người đi làm thủ tục hành chính, hoặc đi khám bệnh, nhưng do thân quen, hoặc nhận hối lộ, cán bộ, nhân viên y tế đã ưu tiên giải quyết trước cho một người khác; 2) Do thân quen, tình trạng “con ông, cháu cha”, một người, với năng lực và sự liêm chính kém hơn nhiều đồng nghiệp, lại được thăng tiến nhanh hơn; 3) Do mang thai, một người lao động nữ bị chủ doanh nghiệp cho thôi việc; 4) Một số trường đại học tự đặt ra các tiêu chí (như độ tuổi, hình thể, chiều cao, cân nặng, hạnh kiểm, lý lịch gia đình...) để loại trừ thí sinh khi tuyển sinh; 5) Người khuyết tật gặp phải các công trình công cộng (trường học, bệnh viện, rạp chiếu phim) không bảo đảm điều kiện tiếp cận đối với người khuyết tật, hoặc khi họ muốn di chuyển bằng tàu hỏa, nhưng đoàn tàu lại chưa có một toa xe bảo đảm quy chuẩn kỹ thuật về giao thông tiếp cận (trái với Điều 13 và 14, Nghị định số 28/2012/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Người khuyết tật 2010)...

Trong khoảng mười ví dụ trên, người cho rằng mình bị vi phạm quyền (là nạn nhân) có thể khiếu nại, khởi kiện ở đâu đối với hành vi phân biệt đối xử? Câu trả lời từ phía nhà nước, trong nhiều trường hợp, hiện nay chưa rõ hoặc chưa đủ thuyết phục, chưa tạo ra sự an tâm, tin

<sup>4</sup> Điều 1 Nghị định số 45/2010; Công văn số 243/BNV-TCPCP ngày 25/01/2011 của Bộ Nội vụ Hướng dẫn giải quyết một số vướng mắc về tổ chức, hoạt động và quản lý hội.

<sup>5</sup> Chẳng hạn trường hợp một em gái người dân tộc thiểu số bị khuyết tật có nguy cơ trở thành nạn nhân bị phân biệt đối xử về giới, về dân tộc và về sự khuyết tật, một cách riêng rẽ hoặc đồng thời. Luật của Anh (Equality Act 2010, mục 14) gọi trường hợp như vậy là “phân biệt đối xử tích hợp” (“combined discrimination”).

tương cho các nhóm yếu thế. Chưa kể, ở nhiều lĩnh vực khác, như dân tộc<sup>6</sup> và tôn giáo<sup>7</sup>, sự phân biệt đối xử hay không còn gây tranh cãi không kém, thậm chí còn phức tạp hơn. Có thể nói sự vi phạm về thực hành thì đa dạng hơn vi phạm về thể chế, trong lĩnh vực thể chế thì sự thiếu hụt của cơ chế, bộ máy, thủ tục bảo vệ quyền là nổi bật.

Nhu cầu của đời sống là như vậy, Quốc hội Việt Nam đang đứng trước thách thức để thể hiện đầy đủ vai trò của mình như một “cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân”. Các phần tiếp theo của bài viết sẽ nêu hai vấn đề mà Quốc hội nên có sự tập trung giải quyết nhằm bảo đảm tốt hơn quyền bình đẳng, cũng là thể hiện rõ hơn tính dân chủ của nhà nước.

### 2. Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý

Đến nay, Việt Nam vẫn chưa có một đạo luật về bình đẳng, chống phân biệt đối xử có phạm vi toàn diện, dù chỉ là tương đối. Mặc dù đã có những đạo luật, quy định chống phân biệt đối xử trong một số lĩnh vực (như hôn nhân, gia đình – theo Luật hôn nhân và gia đình 2014, tôn giáo – theo Luật Tín ngưỡng, tôn giáo 2016, y tế - theo Luật Khám chữa bệnh 2017, lao động – theo Bộ luật Lao động

2019 ...), và đối với một số nhóm (như phụ nữ - Luật Bình đẳng giới năm 2006, người khuyết tật – Luật Người khuyết tật năm 2010, trẻ em – Luật Trẻ em năm 2016...), vẫn còn khá nhiều khoảng trống, căn cứ không được phân biệt đối xử chưa được quan tâm thích đáng. Khuôn khổ pháp lý của một số lĩnh vực đang được các cơ quan nhà nước thảo luận, như lĩnh vực dân tộc, với khả năng có một đạo luật về dân tộc (luật dân tộc) hay luật về bình đẳng dân tộc<sup>8</sup>. Một số lĩnh vực khác vẫn chưa có luật bảo vệ thích đáng, mặc dù ít nhiều đã có các quy định mang tính nguyên tắc, bao gồm chống phân biệt đối xử căn cứ vào lứa tuổi, chính kiến, xu hướng tính dục (đồng tính, song tính, chuyển giới - LGBT), tình trạng hôn nhân và gia đình, nguồn gốc sinh thành, quốc tịch...

Bên cạnh đó, trong pháp luật Việt Nam vẫn chưa có một định nghĩa về phân biệt đối xử. Mặc dù, trong Bộ luật Lao động năm 2019 đã có một định nghĩa khá toàn diện về “phân biệt đối xử trong lao động” (Khoản 8 Điều 3). Điều thú vị là quan điểm chính trị - “chính kiến” - cũng nằm trong số các căn cứ được bộ luật bảo vệ chống lại sự phân biệt đối xử<sup>9</sup>. Trong tương lai, pháp luật cần có một định nghĩa chung về “phân biệt đối xử”, những căn cứ được bảo vệ

<sup>6</sup> Chẳng hạn, Nhận xét kết luận về Việt Nam của Ủy ban xóa bỏ phân biệt chủng tộc (CERD) của Liên hợp quốc đã nêu những vấn đề: “khoảng cách kinh tế - xã hội lớn giữa các dân tộc thiểu số có hoàn cảnh khó khăn với người Kinh chiếm đa số, ngay cả khi họ sống trong cùng một khu vực miền núi” (đoạn 13), “sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận và chất lượng giáo dục cũng như kết quả giáo dục giữa các học sinh người Kinh chiếm đa số và học sinh dân tộc thiểu số” (đoạn 14)... Tài liệu CERD/C/VNM/CO/10-14.

<sup>7</sup> Chẳng hạn, Báo cáo viên Đặc biệt về Tự do Tôn giáo hoặc Tín ngưỡng của Liên hợp quốc, ông Heiner Bielefeldt, người đến thăm Việt Nam năm 2014, đã bày tỏ quan ngại về: thái độ tiêu cực đối với các thực hành Phật giáo bên ngoài tổ chức Giáo hội Phật giáo Việt Nam (đoạn 43, 44 và 47), “lợi ích đa số” thường được viện dẫn “với chủ ý rõ ràng để bác bỏ ý kiến của các nhóm thiểu số hoặc các cá nhân bất đồng” (đoạn 46)... Báo cáo chuyên thăm quốc gia, Tài liệu A/HRC/28/66/Add.2.

<sup>8</sup> Bộ Trưởng Thành, *Luật Dân tộc - Một số vấn đề đặt ra trong quá trình soạn thảo*, 25/03/2005, Trang tin điện tử của Ủy ban Dân tộc, <http://web.cema.gov.vn/modulesphp?name=Content&op=details&mid=1108#ixzz7FSVMFWOG>.

<sup>9</sup> Theo khoản 8 Điều 3 thì: “*Phân biệt đối xử trong lao động* là hành vi phân biệt, loại trừ hoặc ưu tiên dựa trên chủng tộc, màu da, nguồn gốc quốc gia hoặc nguồn gốc xã hội, dân tộc, giới tính, độ tuổi, tình trạng thai sản, tình trạng hôn nhân, tôn giáo, tín ngưỡng, chính kiến, khuyết tật, trách nhiệm gia đình hoặc trên cơ sở tình trạng nhiễm HIV hoặc vì lý do thành lập, gia nhập và hoạt động công đoàn, tổ chức của người lao động tại doanh nghiệp có tác động làm ảnh hưởng đến bình đẳng về cơ hội việc làm hoặc nghề nghiệp”.

chống lại sự phân biệt đối xử, cùng với các khái niệm như “phân biệt đối xử trực tiếp”, “phân biệt đối xử gián tiếp”, “phân biệt đối xử đan xen”, cũng như các trường hợp, căn cứ, mức độ (trương xứng) cho phép có sự đối xử khác biệt (như ưu tiên, ưu đãi các nhóm yếu thế...) mà không bị xem là phân biệt đối xử, nói cách khác là giới hạn của quyền bình đẳng.

Việc cần xây dựng một đạo luật chống phân biệt đối xử “toàn diện” ở Việt Nam, bao gồm các định nghĩa, phạm vi, những điều cấm và chế tài đối với phân biệt đối xử, cũng đã được một số cơ quan của Liên hợp quốc nêu lên. Đó là Ủy ban xóa bỏ phân biệt chủng tộc, cơ quan giám sát việc thực thi Công ước xóa bỏ phân biệt chủng tộc (ICERD), khi xem xét báo cáo của Việt Nam năm 2012 (đoạn 7 của kết luận giám sát)<sup>10</sup>; Ủy ban các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, cơ quan giám sát việc thực thi Công ước các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (ICESCR), khi xem xét báo cáo của Việt Nam năm 2014 (đoạn 13 kết luận giám sát)<sup>11</sup>.

Việt Nam có thể tham khảo các đạo luật chung về bình đẳng, chống phân biệt đối xử của một số quốc gia để xây dựng một đạo luật trong lĩnh vực này. Một số ví dụ bao gồm: Luật Bình đẳng (Equality Act, 2010) của Anh, Luật Đối xử Bình đẳng chung (General Act on Equal Treatment -AGG, 2006) của Đức<sup>12</sup>. Cũng cần nói thêm rằng, Liên minh châu Âu đã có vai trò tích cực thúc đẩy các quốc gia thông qua luật để thực thi những hướng dẫn chung của khu vực này nhằm hiện thực hóa nguyên tắc đối xử bình đẳng<sup>13</sup>. Đương nhiên, việc so sánh, đối chiếu cho tương thích với các công ước nhân quyền quốc tế và các văn kiện nhân quyền khu vực ASEAN cũng là một đòi hỏi cơ bản.

Việc xây dựng một đạo luật chung về bình đẳng, chống phân biệt đối xử không làm vô hiệu mà chỉ bổ sung cho các đạo luật chuyên ngành đã có<sup>14</sup>. Không chỉ đặt ra các tiêu chuẩn, các căn cứ cấm phân biệt đối xử (ở cuối danh sách có thể kèm theo quy định có tính bao trùm “và các căn cứ khác”), chế tài đối với vi

<sup>10</sup> Ủy ban xóa bỏ phân biệt chủng tộc, trong Nhận xét kết luận (Concluding observations, 2012), nhắc lại một đề nghị trước đó rằng Việt Nam cần “thông qua một đạo luật chống phân biệt đối xử toàn diện bao gồm một định nghĩa phân biệt chủng tộc”, Tài liệu CERD/C/VNM/CO/10-14.

<sup>11</sup> Ủy ban các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, trong Nhận xét kết luận (Concluding observations, 2014) đã khuyến nghị Việt Nam: “thông qua một luật chống phân biệt đối xử toàn diện trong đó định nghĩa, cấm và trừng phạt việc phân biệt đối xử với tất cả các lý do. Luật cần quy định không chỉ về phân biệt đối xử trực tiếp mà còn cả về phân biệt đối xử gián tiếp, và quy định việc thực thi các biện pháp đặc biệt tạm thời và biện pháp khắc phục đối với nạn nhân. Theo đó, Ủy ban đề nghị Nhà nước thành viên chú ý tới Bình luận chung số 20 (2009) về không phân biệt đối xử trong việc thụ hưởng các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa”. Tài liệu E/C.12/VNM/CO/2-4.

<sup>12</sup> Hai đạo luật (của Anh và Đức) này cấm phân biệt đối xử trong các lĩnh vực: tuổi tác, khuyết tật, chuyển đổi giới tính, hôn nhân và kết hợp dân sự, mang thai và sinh con, chủng tộc, tôn giáo và tín ngưỡng, giới tính, xu hướng tính dục, với sự tập trung chống lại phân biệt đối xử trong sử dụng dịch vụ công, nhà ở, lao động việc làm, giáo dục...Xem thêm: Nguyễn Hiền Phương, Đào Lê Thu (đồng chủ biên), *Chống phân biệt đối xử từ góc độ luật nhân quyền quốc tế và pháp luật quốc gia*, Nxb. Lao động, 2020, tr. 62 và 74.

<sup>13</sup> Xem thêm về pháp luật khu vực châu Âu và so sánh pháp luật quốc gia về lĩnh vực này: European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *Handbook on European non-discrimination law*, 2018; European Commission, *Developing Anti-discrimination Law in Europe - the 27 EU Member States, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey compared*, 2012; Sandra Fredman, *Comparative study of anti-discrimination laws of the US, Canada, South Africa and India*, European Commission, 2012.

<sup>14</sup> Cảnh đó, vẫn cần tiếp tục xây dựng các đạo luật về bình đẳng trong các lĩnh vực cụ thể như Luật về bình đẳng dân tộc, Luật về chuyên giới..., cũng như về các quyền dân sự cơ bản như Luật về hội, Luật về biểu tình (hoặc hội họp ôn hòa)...

phạm, đạo luật về bình đẳng còn có thể đồng thời lập ra cơ chế, bộ máy (như đạo luật nêu trên của Đức), hoặc xác định thẩm quyền của tòa án dân sự (như đạo luật nêu trên của Anh) trong việc chống lại sự phân biệt đối xử, như sẽ được đề cập ở phần tiếp theo, bên cạnh cách cơ quan khác.

### 3. Hoàn thiện cơ chế bảo vệ bình đẳng

Bên cạnh những giới hạn về thiết chế, thiếu một đạo luật bao trùm, vấn đề nổi bật hiện nay là sự thiếu hụt và hiệu quả của các thể chế để phòng ngừa, phát hiện và xử lý vi phạm quyền bình đẳng, chống phân biệt đối xử. Các cơ quan hành chính và các tòa án hầu như chưa thụ lý, giải quyết các vụ việc về phân biệt đối xử.

Quyền có cơ chế bảo vệ quyền (cơ chế khắc phục) hiệu quả (*right to an effective remedy*), được quy định trong nhiều công ước mà Việt Nam là thành viên,<sup>15</sup> xác định một cách rất rộng, rằng biện pháp khắc phục đối với các vi phạm nhân quyền sẽ được thực thi bởi các cơ quan tư pháp, hành pháp hoặc lập pháp có thẩm quyền hoặc bất kỳ cơ quan nào khác có thẩm quyền.

Hiện nay, một số cơ quan nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận kiến nghị của công dân, tư vấn chính sách, hoặc bảo vệ quyền của một số nhóm, thuộc Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, là: Ban Dân nguyện của Quốc hội; Ban Tiếp công dân Trung ương thuộc Thanh tra Chính phủ; Ủy ban Dân tộc; Ban Tôn giáo Chính phủ (Bộ Nội vụ); Vụ Trẻ em, Vụ Bình đẳng giới (Bộ

Lao động – Thương binh và Xã hội)... Bên đó là một số tổ chức liên ngành như: Ban Chỉ đạo về nhân quyền thuộc Chính phủ, với hệ thống Ban chỉ đạo nhân quyền tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Ủy ban quốc gia vì sự tiến bộ của phụ nữ Việt Nam, với hệ thống Ban vì sự tiến bộ của phụ nữ các bộ, ngành, các cấp hành chính tỉnh, huyện, xã; Ủy ban quốc gia về Người khuyết tật Việt Nam... Tuy vậy, các cơ quan này không có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp về phân biệt đối xử, và nhiều lĩnh vực chưa có cơ chế nào đảm bảo.

Có thể nói hành chính mạnh và tư pháp yếu là một đặc điểm của các cơ chế pháp lý tại Việt Nam. Nhiều đạo luật đều có quy định về khiếu nại, tố cáo đối với hành vi vi phạm pháp luật về bình đẳng. Chẳng hạn Luật bình đẳng giới năm 2006, bên cạnh việc liệt kê rất nhiều cơ quan có trách nhiệm trong lĩnh vực bình đẳng giới<sup>16</sup>, khẳng định quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân khi cho rằng có quyết định, hành vi vi phạm pháp luật về bình đẳng giới, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình thì có quyền khiếu nại theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo (Điều 37). Tuy nhiên, bên cạnh đó, các tòa án Việt Nam lại chưa thụ lý các vụ việc liên quan đến phân biệt đối xử về giới, cho dù đây là một trong những lĩnh vực có sự vi phạm phổ biến nhất. Cơ chế khiếu nại tại các cơ quan hành chính, với đặc điểm cố hữu là khép kín, một chiều, không thể bù đắp cho hệ thống tòa án hoạt động theo các nguyên tắc công khai, bảo đảm tranh tụng, xét xử tập thể

<sup>15</sup> Quyền này được ghi nhận tại Điều 8 của Tuyên ngôn nhân quyền phổ quát (UDHR, 1948), khoản 3 Điều 2 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966), Điều 6 Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt chủng tộc (ICERD, 1969), điểm c Điều 2 Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (CEDAW, 1979), Điều 13 và 14 Công ước chống tra tấn và các hình thức đối xử hoặc trừng phạt tàn bạo, vô nhân đạo hoặc hạ nhục (CAT, 1984).

<sup>16</sup> Theo Luật bình đẳng giới năm 2006, các cơ quan này gồm Chính phủ (Điều 25), cơ quan quản lý nhà nước về bình đẳng giới (Điều 26), bộ, cơ quan ngang bộ (Điều 27), Ủy ban nhân dân các cấp (Điều 28), Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên (Điều 29), Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam (Điều 30).

và xét xử hai cấp.<sup>17</sup> Hơn thế, tòa án có vai trò mà lập pháp và hành pháp không thể thay thế trong việc giải thích pháp luật. Chỉ thông qua các bản án, xem xét, phân tích các tình huống đa dạng của đời sống thực tiễn, và luật pháp được diễn giải, áp dụng để đánh giá về sự phân biệt đối xử hay không, dần hình thành nên các án lệ chi tiết hóa các nguyên tắc luật pháp trong lĩnh vực này.

Việc thiếu các cơ chế khắc phục sự phân biệt đối xử trong lĩnh vực dân tộc và đối với các quyền kinh tế, xã hội tại Việt Nam đã được nêu lên bởi các cơ quan Liên hợp quốc. Ủy ban xóa bỏ phân biệt chủng tộc (CERD), sau khi xem xét báo cáo định kỳ của nhà nước Việt Nam vào năm 2012, đã bày tỏ sự quan ngại về việc hiếm thấy tòa án Việt Nam giải quyết các vụ việc liên quan đến lĩnh vực phân biệt chủng tộc, sắc tộc, đồng thời khuyến nghị quốc gia “thành lập các cơ chế giải quyết khiếu nại toàn diện, hiệu quả và độc lập” đối với lĩnh vực này (đoạn 9, 10)<sup>18</sup>. Năm 2014, Ủy ban các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (CESCR) cũng bày tỏ sự quan ngại về việc thiếu vắng cơ chế khắc phục hiệu quả cho các nạn nhân bị vi phạm quyền kinh tế, xã hội và văn hóa (đoạn 9)<sup>19</sup>.

Trong khi đó, cơ quan nhân quyền quốc gia ở nhiều nước đang góp phần bảo vệ các quyền

con người và thúc đẩy quyền bình đẳng thông qua các hoạt động giáo dục, tư vấn và nhận khiếu nại về bất bình đẳng, phân biệt đối xử. Ở một số nước, cơ quan này tập chung vào bình đẳng và chống phân biệt đối xử, thể hiện ngay qua những tên gọi như Ủy ban về Bình đẳng và Nhân quyền (Equality and Human Rights Commission) của Anh<sup>20</sup>, Ủy ban về Nhân quyền và Bình đẳng (Irish Human Rights and Equality Commission) của Ireland<sup>21</sup>.

Tại Việt Nam, trong khi chưa thành lập được cơ quan nhân quyền quốc gia, việc thành lập một Ủy ban chống phân biệt đối xử, một cơ quan hiến định độc lập, có thể là một lựa chọn khả thi. Ủy ban này sẽ không thuộc về lập pháp, hành pháp, hay tư pháp, do Quốc hội thành lập và bầu ra các thành viên. Cơ quan này không có thẩm quyền xét xử, nhưng có thể nhận, trả lời các khiếu nại của cá nhân hoặc tập thể, thu thập chứng cứ, tài liệu nhằm xác minh sự thật, đưa ra các khuyến nghị, tư vấn liên quan đến sự phân biệt đối xử, cả về thể chế và thực tiễn. Các khuyến nghị chủ yếu mang tính “quyền lực mềm”, được tôn trọng đến mức độ nào sẽ phụ thuộc vào năng lực, sự độc lập, khách quan, uy tín và khả năng thuyết phục của ủy ban<sup>22</sup>. Việc thành lập cơ quan này cần đến sự bổ sung Hiến pháp, cũng như xây dựng một đạo luật riêng biệt về tổ chức và thẩm quyền

<sup>17</sup> Báo cáo viên Đặc biệt về Tự do Tôn giáo hoặc Tín ngưỡng, ông Heiner Bielefeldt, khi đến Việt Nam năm 2014, đã rất ngạc nhiên vì “đã không gặp bất kỳ trường hợp mà người dân đã thách thức thành công các hành vi bị cáo buộc vi phạm quyền tự do tín ngưỡng và tôn giáo qua các cơ quan tư pháp”. Mặc dù các cơ quan Việt Nam hay nhắc đến vai trò của các cơ quan hành chính, ông này cho rằng hệ thống đó “không thể tính là tương đương với một hệ thống tư pháp độc lập chịu trách nhiệm bảo đảm quyền con người của tất cả mọi người” (đoạn 37 và 38, Báo cáo chuyên thăm quốc gia, 2014, Tài liệu A/HRC/28/66/Add.2).

<sup>18</sup> Ủy ban xóa bỏ phân biệt chủng tộc, Nhận xét kết luận (về Việt Nam) (Concluding observations, 2012), Tài liệu CERD/C/VNM/CO/10-14.

<sup>19</sup> Ủy ban các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa, Nhận xét kết luận (về Việt Nam) (Concluding observations, 2014), Tài liệu E/C.12/VNM/CO/2-4.

<sup>20</sup> Xem: <https://www.equalityhumanrights.com/en/about-us>.

<sup>21</sup> Xem: <https://www.ihrec.ie/>.

<sup>22</sup> Tương tự như vai trò của cơ quan nhân quyền quốc gia, Ombudsman ở một số nước. Xem thêm: Lê Khánh Tùng, *Cơ quan Nhân quyền quốc gia – 101 câu hỏi đáp*, Nxb. Hồng Đức, 2017.

của nó. Trong tương lai xa hơn, ủy ban này có thể được nâng cấp thành một cơ quan nhân quyền quốc gia với những thẩm quyền và phạm vi hoạt động rộng hơn.

Để chống lại các hành vi phân biệt đối xử mang tính thực hành, ngành tòa án cần tích cực thụ lý, xét xử các đơn khởi kiện dân sự, hành chính, lao động của những chủ thể cho rằng mình là nạn nhân của sự phân biệt đối xử. Xa hơn, tòa án cũng sẽ phải phán quyết về các vi phạm mang tính thể chế. Đây chính là quyền kiểm hiến của tư pháp đối với lập pháp và hành pháp (tổ tụng hiến pháp), tòa án xét xử các văn bản quy phạm pháp luật để xem xét có phù hợp hiến pháp hay không<sup>23</sup>.

Nếu hiểu cơ chế theo nghĩa rộng hơn, bao gồm cả những công cụ, thể chế để người dân lên tiếng, thì khuôn khổ pháp luật về những quyền dân sự, chính trị căn bản (như tự do ngôn luận, báo chí, lập hội, hội họp và bầu cử) cần được cải thiện để các nhóm thiểu số (về dân tộc, tôn giáo, người khuyết tật...) có thể phản ánh đầy đủ hơn những bất cập, bất công và nguyện vọng của họ. Nói cách khác, lập pháp có trách nhiệm tiếp tục cải thiện “không gian để lên tiếng”, như đã nêu ở phần đầu bài viết. “Dân chủ thảo luận”, mô hình quản trị quốc gia đề cao việc đối thoại, chia sẻ các thông tin, vấn đề và giải pháp giữa các chủ thể trong xã hội, chính là một hướng tốt cho sự phát triển bền vững.

Phòng ngừa, ngăn chặn và xóa bỏ sự kỳ thị, phân biệt đối xử không chỉ là vấn đề của thể chế, mà còn cần kèm theo nhiều chính sách về kinh tế, văn hóa và giáo dục. Bởi lẽ, sự kỳ thị có những nguyên nhân sâu xa từ nhận thức con người<sup>24</sup>, pháp luật về bình đẳng các quốc gia cũng cần được đặt trong bối cảnh lịch sử, văn hóa và dân cư cụ thể, và có những kế hoạch dài hạn hướng đến sự thay đổi tích cực.

#### 4. Kết luận

Do tính phổ biến, đa dạng của phân biệt đối xử, cũng như sự sâu rộng, có phần trừu tượng của lý tưởng bình đẳng, sẽ cần thêm nhiều nghiên cứu và thảo luận rộng rãi về chủ đề này. Trong một xã hội ngày càng đa dạng, sự khác biệt, phân hóa quan điểm giữa các cá nhân, nhóm xã hội, do sự khác nhau về giá trị, tín ngưỡng hoặc vị thế, về một số lĩnh vực cụ thể là có thể hình dung được<sup>25</sup>. Dẫu vậy, hai vấn đề được thảo luận trong bài viết này, gồm sự thiếu hụt một đạo luật có phạm vi rộng về bình đẳng, và cơ chế hiệu quả bảo vệ quyền bình đẳng, chống phân biệt đối xử, cần được sớm khắc phục, dù rằng những việc này đòi hỏi các nguồn lực và sự quyết tâm lớn. Nhiều đạo luật, chính sách thúc đẩy bình đẳng đã được thực thi trong những thập niên qua tại Việt Nam là những tiền đề tốt để tiếp tục thảo luận, hình thành nên các chính sách, đạo luật toàn diện trong lĩnh vực này, đảm bảo cho quyền bình đẳng được hiện thực hóa đầy đủ hơn ■

<sup>23</sup> Một số thảo luận, nghiên cứu như: *Kỷ yếu Hội thảo quốc tế về bảo hiến*, Văn phòng Quốc hội Việt Nam, Nxb. Thời đại, 2009; Nguyễn Như Phát, *Tài phán hiến pháp – một số vấn đề lý luận cơ bản, kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng cho Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, 2011...

<sup>24</sup> Chẳng hạn như về thái độ kỳ thị đối với người khuyết tật. Xem thêm: Trần Thị Bình, Vũ Hồng Phong, Vũ Phương Thảo, *Xóa bỏ kỳ thị - quan điểm và đánh giá của người khuyết tật*, Nxb. Tri thức, 2017.

<sup>25</sup> Việc xây dựng luật chống phân biệt đối xử tại Hàn Quốc đã gây tranh cãi hơn một thập niên qua và vẫn tiếp tục đến gần đây, mặc dù dự thảo luật đã được nhiều lần trình ra trước Quốc hội nước này. Yoon So-Yeon, “Calls for an anti-discrimination law grow, but so does opposition”, *Korea JoongAng Daily*, July 11, 2021, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2021/07/11/culture/features/antidiscrimination-equality-law-discrimi nation/20210711173307144.html>.