

Yêu cầu về tính cân xứng trong quản lý nhà nước

LS. LƯƠNG VĂN TRUNG (*)

Trong thông điệp 2014, khi bàn về mối quan hệ giữa dân chủ và nhà nước pháp quyền, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng nhấn mạnh: “*Pháp luật phải bảo đảm được công lý và lẽ phải. Mọi hạn chế quyền tự do của công dân phải được xem xét cẩn trọng và chủ yếu nhằm bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội và những giá trị văn hóa, lịch sử, đạo đức tốt đẹp của dân tộc*”.

Đây là một quan điểm thể hiện tính tiến bộ và chứa đựng tương đối đầy đủ các học thuyết, tư tưởng về dân chủ và pháp quyền đáng giá trong lịch sử nhân loại. Thông điệp này đã được dư luận đón nhận một cách tích cực, nhưng kèm theo đó là băn khoăn về việc làm sao để thực thi những tư tưởng và chủ trương hợp lòng dân này.

Quan điểm này làm người viết liên tưởng đến khái niệm Proportionality Test (tạm gọi là Yêu cầu về tính cân xứng, hay có thể dịch sát ý là bài kiểm tra về sự cân xứng) đang được áp dụng hiệu quả tại Liên hiệp châu Âu và Vương quốc Anh.

Yêu cầu về tính cân xứng được hình thành vào cuối thế kỷ 18 tại Prussia, sau đó được tòa án tại Đức áp dụng vào thế kỷ 19, và được Tòa án Nhân quyền châu Âu (European Court of Human Rights) áp dụng vào năm 1959. Tại Vương quốc Anh, các yêu cầu này cũng được hình thành khá sớm nhưng được phát triển đáng kể sau khi nước Anh tham gia Liên hiệp châu Âu năm 1971. Yêu cầu này đã được hoàn thiện trong bản án phúc thẩm xét xử vụ kiện hành chính vào năm 2001 của tù nhân Daly kiện Bộ

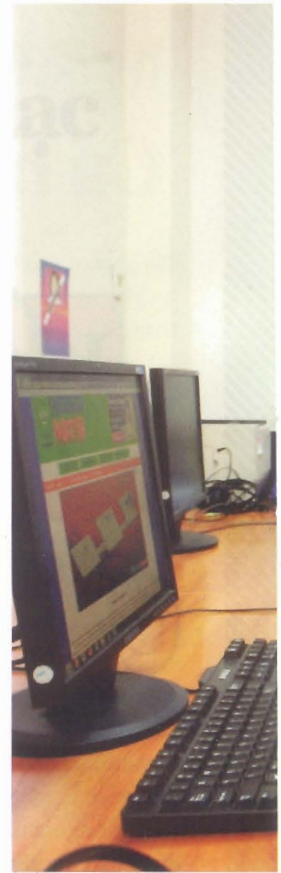
Nội vụ (Home Department) liên quan đến quy định việc khám xét thư tín trao đổi giữa tù nhân và luật sư, mà không cho phép sự có mặt của họ. Bên khiếu nại cho rằng quy định này vi phạm quyền con người về bí mật thư tín, đặc biệt là đặc quyền tư tín giữa luật sư và thân chủ (attorney - client privilege) theo luật pháp của Vương quốc Anh và Công ước chung châu Âu về bảo vệ nhân quyền. Sau khi xem xét, Viện Nguyên lão (House of Lord) đã chấp nhận lập luận của nguyên đơn và cho rằng quy định khám xét này là vi phạm quyền con người và cần phải sửa đổi.

Về cơ bản, Yêu cầu về tính cân xứng đòi hỏi các quy định hoặc biện pháp do chính phủ ban hành hoặc thực hiện mà có ảnh hưởng (hạn chế hoặc xâm phạm) đến quyền con người cần phải đảm bảo sự cân bằng tối đa về các nhóm lợi ích (quyền) có liên quan trong quá trình thi hành hoặc áp dụng quy định đó. Để thỏa mãn yêu cầu này, có ba tiêu chí (bước kiểm tra) như sau:

Bước kiểm tra thứ nhất: *quyền con người chỉ có thể bị hạn chế phần nào bởi một chính sách nếu chính sách đó phải phục vụ cho một mục đích phù hợp với pháp luật hiện hành và mục đích này phải đủ quan trọng và cần thiết đến mức phải có sự đánh đổi đó. Như Thủ tướng nêu, mục đích đó chỉ có thể là “bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội và những giá trị văn hóa, lịch sử, đạo đức tốt đẹp của dân tộc”.*

Chúng ta hãy thử xem một hai ví dụ về chính sách gần đây được dư luận quan tâm là việc xử phạt xe không chính chủ của Nghị định 71/2012/

Quy định mức trần về tỷ lệ học sinh Việt Nam tại các cơ sở giáo dục có vốn đầu tư nước ngoài là hạn chế quyền tự do lựa chọn chương trình học của công dân.
Ảnh: THANH TAO



NĐ-CP trong lĩnh vực giao thông đường bộ (NĐ 71); hay điều 24 tại Nghị định 73/2012/NĐ-CP quy định về hợp tác đầu tư của nước ngoài trong lĩnh vực giáo dục, đã đưa ra cả mức trần về tỷ lệ học sinh Việt Nam tại các cơ sở giáo dục có vốn đầu tư nước ngoài (NĐ 73).

Đối với NĐ 71, ta thấy rằng việc xử phạt xe không chính chủ, theo giải thích ban đầu là để phân biệt chủ phương tiện với chủ sở hữu phương tiện và người điều khiển phương tiện tham gia lưu thông và buộc người này chịu trách nhiệm mỗi khi chiếc xe do người này đứng tên có liên quan đến một tai nạn hoặc vụ phạm pháp. Nhìn tổng thể, quy định này tại NĐ 71 nhằm thực hiện một mục đích hợp pháp và quan trọng đến mức có thể hạn chế phần nào quyền tự định đoạt của chủ phương tiện (cho mượn xe), quyền tự do đi lại một cách hợp pháp bằng phương tiện được sử dụng một cách hợp pháp (của người sử dụng) và quyền làm những việc mà pháp luật



không cấm của cả hai nhóm đối tượng này. Như vậy, yêu cầu này coi như đã đạt được.

Tiếp đến, ta hãy thử đánh giá quy định tại điều 24 của NĐ 73 đưa ra mức trần về tỷ lệ học sinh Việt Nam tại các cơ sở giáo dục có vốn đầu tư nước ngoài. Có thể hiểu mục đích của quy định là nhằm phục vụ việc quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực giáo dục đào tạo có hợp tác, đầu tư nước ngoài. Đề cập đến quy định này, một quan chức của Vụ Quan hệ Quốc tế, Bộ Giáo dục và Đào tạo đã giải thích rằng “đây là trường dành cho học sinh nước ngoài. Học sinh Việt Nam muốn có nhu cầu học thì phải có tỷ lệ nhất định vì nếu để đến 80% học sinh Việt Nam vào học, khác gì người nước ngoài mở trường cho học sinh Việt Nam...”⁽¹⁾. Thử hỏi một mục đích quản lý giáo dục và đào tạo (xét ở tiêu chí, nội dung và chất lượng đào tạo) có quan trọng đến mức phải hạn chế quyền được đi học là quyền cơ bản của mỗi công dân, quyền tự do lựa

chọn chương trình học phù hợp theo quy định tại điều 59 Hiến pháp 1992 sửa đổi bổ sung 2001 và Luật Giáo dục 2005? Theo quan điểm cá nhân của tác giả, quy định này của NĐ 73 đã “trượt từ vòng gửi xe”.

Bước kiểm tra thứ hai: chính sách được đặt ra đó phải có cơ chế áp dụng (thi hành) phù hợp và không vượt quá mức cần thiết để đạt được mục đích hợp pháp theo yêu cầu thứ nhất.

Quay lại NĐ 71, câu hỏi là: liệu phạt người điều khiển phương tiện vì tài sản họ đang sử dụng (chiếc xe) không phải do họ đứng tên sở hữu có phải là một biện pháp hợp lý, phù hợp với mục đích được đề ra? Bộ trưởng Vũ Đức Đam đã thừa nhận trong phiên giải trình của Chính phủ vào ngày 24-12-2012 rằng quy định trong NĐ 71, chuyển việc buộc làm thủ tục sang tên khi chuyển nhượng phương tiện thành việc truy cứu người điều khiển phương tiện có phải chính chủ hay không là cách thực hiện không phù

hợp với mục đích đã đề ra⁽²⁾. Như vậy, quy định này đã “trượt” ở “bài kiểm tra” thứ hai.

Đối với NĐ 73, giả sử thay vì lo sợ học sinh Việt Nam không có những kiến thức cơ bản mà Chính phủ Việt Nam muốn công dân của mình có, vậy tại sao vẫn cho một tỷ lệ người Việt Nam học? Tỷ lệ đó dựa trên căn cứ và tiêu chí gì (chẳng lẽ coi đó là một sự thỏa hiệp mang tính hy sinh trong quá trình hội nhập)? Như vậy, xem ra quy định này lại “trượt vô chuổi” đối với yêu cầu thứ hai.

Bước kiểm tra thứ ba: biện pháp thực hiện chính sách đó phải thỏa mãn yêu cầu rằng hầu như không còn biện pháp nào khác có thể tốt hơn để đạt được mục đích hợp pháp của quy định pháp luật đó mà không phải hạn chế quyền con người.

Đánh giá NĐ 71, câu hỏi sẽ là liệu có còn biện pháp nào ngoài việc xử phạt để có thể đạt được mục đích là buộc người dân phải “sang tên” khi chuyển nhượng phương tiện giao thông? Câu trả lời là có. May mắn thay, biện pháp thay thế đã được thực hiện bằng việc tạo điều kiện cho việc đăng ký xe mua bán qua nhiều chủ thiếu hoặc không có chứng từ chuyển nhượng thay vì áp dụng biện pháp phạt ngay khi NĐ 71 có hiệu lực. Như vậy, bản thân cơ quan quản lý đã tự thừa nhận việc “trượt vô chuổi” đối với yêu cầu thứ ba này.

Chuyển sang NĐ 73, giả sử có sự lo ngại về vấn đề nội dung đào tạo, tại sao không tính đến yêu cầu về một số môn học bắt buộc đối với học sinh Việt Nam (mô hình môn bắt buộc và môn tự chọn) và điều kiện giáo viên đối với các lớp học có học sinh Việt Nam tham gia? Việc “trượt” hay “đạt” của quy định này đối với yêu cầu thứ ba đã rõ ràng.

Tóm lại, Yêu cầu về Tính cân xứng đòi hỏi một quy phạm pháp luật, biện pháp hành chính hay chính sách mà có thể hoặc rõ ràng hạn chế quyền con người cần phải đảm bảo sự cân bằng giữa các nhóm lợi ích (quyền) có liên

quan đến việc thi hành quy định đó và phải thỏa mãn được ba yêu cầu: (i) nhằm thực hiện một mục đích hợp pháp và quan trọng đến mức phải “hy sinh” một phần sự tôn trọng và bảo vệ quyền con người, (ii) biện pháp thi hành phải phù hợp với mục đích đó và không có “tác dụng phụ”, và (iii) không còn biện pháp thay thế nào tốt hơn biện pháp đó để đạt được mục đích mà không hạn chế quyền con người.

Theo quan điểm của tác giả, Yêu cầu về tính cân xứng không chỉ là một bài kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp và logic của các quy phạm pháp luật hoặc biện pháp hành chính mà nó đã trở thành, và nên trở thành, một phương pháp tư duy và cách tiếp cận quan trọng trong quá trình xây dựng và áp dụng pháp luật và chính sách tại Việt Nam.

Việt Nam đang rất cần một bộ nguyên tắc chuẩn mực và chặt chẽ để hướng dẫn và kiểm tra các chính sách nhằm đảm bảo sự bảo vệ và phát huy dân chủ, nhân quyền và tính pháp quyền. Thiết nghĩ Quốc hội và Chính phủ nghiên cứu và vận dụng Yêu cầu về tính cân xứng để hình thành một bài kiểm tra ngăn gọn, súc tích và khoa học đối với việc xây dựng và áp dụng pháp luật tại Việt Nam. Bài kiểm tra này cũng là một đáp án gợi ý cho mỗi công dân khi đánh giá chất lượng và trình độ lập pháp và quản lý hành chính nhà nước tại Việt Nam. ■

(*) Công ty Luật Bross & Partners

(1) Duy Anh, Không nên hạn chế nhu cầu học trường quốc tế, 2-2-2013, <http://www.baomoi.com/Home/GiaoDuc/www.anninhthudo.vn/Khong-nen-han-che-nhu-cau-hoc-truong-quoc-te/10325527.epi>

(2) P.Thảo, Bộ trưởng giải trình, nhận lỗi về những quy định “hành dân”, 24-12-2012, báo điện tử dantri.com, <http://dantri.com.vn/xa-hoi/bo-truong-giai-trinh-nhan-loi-ve-nhung-quy-dinh-hanh-dan-677647.htm>

MUÔN MẶT MẠNG XÃ HỘI

NGUYỄN VŨ

Với sự dễ dàng cất tiếng, muốn ẩn danh cũng được, nêu rõ danh tính cũng hay, ai nấy đều tưởng sẽ có một không khí tranh luận sôi nổi, thẳng thắn trên các mạng xã hội khi các ý tưởng có cơ hội cọ xát, trao qua đổi lại và cuối cùng ý tưởng nào thuyết phục nhất sẽ chiến thắng! Không hề - trái ngược với trông đợi của nhiều người, Internet nói chung, các diễn đàn và các mạng xã hội nói riêng là môi trường thuận lợi cho tâm lý đám đông khi con người ta thấy an toàn khi nấp sau đám đông, hòa theo đám đông một cách vô thức. Lúc đó sự tinh táo phải nhường bước cho làn sóng bầy đàn, cuốn phăng mọi lý trí lại dễ chao qua đảo về, bất kể chân lý. Dĩ nhiên bức tranh này đúng với đa số chứ không phải đúng với tất cả.

DÂN CHỦ TRÊN MẠNG? - ĐỪNG HỒNG!

Thông thường con đường hình thành nên một tâm lý đám đông sẽ như thế này: thoát tiên trước một vấn đề gây tranh luận nào đó, sẽ có những ý kiến khác nhau nhưng chủ nhân của ý kiến nguyên thủy sẽ dùng quyền “ngăn chặn” (*block*) hay “hủy kết bạn” (*unfriend*) những người phản đối. Dần dà quanh anh ta sẽ chỉ còn những người cùng ý kiến và anh ta sẽ lầm tưởng ý kiến của mình được mọi người chấp nhận, tán đồng. Ảo tưởng này sẽ ngày càng lớn dần, tạo ra những thái cực - hoặc theo ta, hoặc đi chỗ khác chơi. Tình trạng tạo ra màng lọc “kiểm duyệt” kiểu như thế sẽ không còn chỗ cho những tranh luận tinh táo, những trao đổi sòng phẳng nữa. Đám đông tiền hô hậu ủng như

thế sẽ tạo ra tâm lý ngại nói khác mọi người vì không ai muốn chuốc vào mình sự phiền toái bị chỉ trích dù trên không gian ảo. Thế là hoặc họ bỏ đi để tụ tập với nhóm mình có nhiều điểm chung hoặc im lặng theo cách đồng thuận ngầm. Ngay cả khi ở trong nhóm có điểm chung, họ cũng dần dà không lên tiếng phản đối những điểm dị biệt còn sót lại để được chấp nhận ở trong nhóm. Hy vọng gì trong một bầu không khí như vậy?

Một trong những đặc điểm của nền giáo dục hiện đại là tập cho con người có thói quen tò mò, quan sát, nhận định đúng sai với đầu óc phê phán. Người có học không bao giờ dễ dãi chấp nhận mọi chuyện được trình ra cho họ mà phải sàng lọc, phán đoán với tư duy độc lập. Đáng tiếc tình hình bầy đàn trên các mạng xã hội làm mai một kỹ năng này đến nỗi con người ngày càng lười suy nghĩ, sẵn sàng ăn thức ăn nấu sẵn theo nghĩa bóng. Họ không thèm kiểm chứng thông tin, không thèm suy nghĩ xem lập luận được đưa ra có logic không, có thuyết phục không. Các câu nhận xét a dua ăn theo ngày càng phổ biến.

Có lẽ ai cũng biết văn hóa là những giá trị, thái độ và hành vi giao tiếp được đa số thành viên của một nhóm người cùng chia sẻ và phân định nhóm này với nhóm khác. Con đường hình thành một nét văn hóa mới là con đường chia sẻ những giá trị được chấp nhận rộng rãi. Vì vậy, cái đáng lo là hiện tượng bầy đàn trên mạng dần dà sẽ được chấp nhận rộng rãi, trở thành một giá trị văn hóa thì nó sẽ tác động ngược trở lại các thể hệ sau này.

