



Empowered lives.
Resilient nations.

CHỈ SỐ CÔNG LÝ

Thực trạng về
Công bằng và Bình đẳng
dựa trên ý kiến của người dân năm 2012

Hà Nội, tháng 7 năm 2013



Bản quyền © tháng 7 năm 2013

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP)

25 - 29 Phan Bội Châu, Hà Nội, Việt Nam

Tất cả các quyền. Không có phần nào của ấn phẩm này được sao chép, lưu trữ, truyền tải dưới mọi hình thức, bằng bất kỳ phương tiện nào, điện tử, cơ khí, sao chép, ghi âm mà không có sự đồng ý của UNDP.

Các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả và không nhất thiết phải đại diện cho Liên Hợp Quốc, trong đó có UNDP hoặc bất kỳ thành viên nào của Liên Hợp Quốc.

Việc thiết và trình bày tài liệu này không có hàm ý thể hiện bất kỳ quan điểm nào của Ban thư ký Liên Hợp Quốc hoặc UNDP về tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia, lãnh thổ, thành phố hoặc vùng đất hay thẩm quyền và những vấn đề liên quan đến việc phân định ranh giới giữa các quốc gia.

Thiết kế và trình bày: Phan Hương Giang/UNDP Viet Nam

In tại Việt Nam bởi Công ty in Phú Sỹ

Quyết định xuất bản số: 642/QĐ-NXBLĐXH - Số ĐKKHXB: 392-2013/CXB/17-52/LĐXH

CHỈ SỐ CÔNG LÝ

Thực trạng về **Công bằng và Bình đẳng**
dựa trên ý kiến của người dân năm 2012

LỜI CẢM ƠN

Chỉ số Công lý là kết quả quá trình hợp tác nghiên cứu giữa Hội Luật gia Việt Nam (VLA), Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng (CECODES) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) từ năm 2010 cho tới nay. Các Ủy ban Mặt trận Tổ quốc các cấp, chính quyền địa phương và người dân ở 21 tỉnh, thành phố nơi có tiến hành khảo sát đã tạo điều kiện cho công tác khảo sát thực địa.

Nhóm nghiên cứu chân thành cảm ơn ông Phạm Quốc Anh, ông Lê Minh Tâm, bà Lê Thị Kim Thanh ở Hội Luật gia Việt Nam về những hỗ trợ hiệu quả và tư vấn chiến lược trong suốt quá trình nghiên cứu. Xin chân thành cảm ơn và đánh giá cao hoạt động của Trung tâm Nghiên cứu Phát triển và Hỗ trợ Cộng đồng, cụ thể là ông Đặng Ngọc Dinh, bà Lê Thị Nghệ, ông Phạm Minh Trí, các trưởng nhóm khảo sát, chuyên gia và cộng tác viên của Trung tâm trong công tác khảo sát và thu thập thông tin thực địa. Xin cảm ơn ông Nguyễn Quang Du, Giám đốc Trung tâm Bồi dưỡng cán bộ và Nghiên cứu khoa học, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã tạo điều kiện cho công việc khảo sát và hỗ trợ sát sao trong quá trình triển khai.

Đặc biệt xin cảm ơn 5045 người dân ở 21 tỉnh, thành phố nơi thực hiện khảo sát Chỉ số Công lý năm 2012 đã dành thời gian trả lời phỏng vấn, chia sẻ ý kiến và cung cấp thông tin cho nhóm nghiên cứu.

Báo cáo “Chỉ số Công lý – Thực trạng về Công bằng và Bình đẳng dựa trên ý kiến người dân năm 2012” được thực hiện bởi nhóm tác giả, đồng thời là các thành viên

nhóm nghiên cứu gồm Đặng Hoàng Giang, Lê Nam Hương, Nguyễn Đức Lam, Pierre F. Landry, Đậu Anh Tuấn và Nguyễn Hưng Quang¹.

Chỉ số Công lý nhận được sự hướng dẫn về chuyên môn và ý kiến hữu ích của Ban Tư vấn Chỉ số Công lý trong suốt quá trình nghiên cứu và hoàn thiện báo cáo này. Xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới các thành viên Ban Tư vấn Chỉ số Công lý²:

- Ông Bakhodir Bukhanov, Phó Giám đốc Quốc gia, UNDP Việt Nam
- Ông Nguyễn Sĩ Dũng, Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội
- Ông Nguyễn Công Hồng, Phó chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội
- Bà Phạm Chi Lan, Chuyên gia kinh tế cao cấp, nguyên Phó chủ tịch Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
- Phó giáo sư, Tiến sỹ Phạm Duy Nghĩa, Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, Khoa Luật, Đại học Kinh tế thành phố Hồ Chí Minh
- Ông Nguyễn Văn Quyền, Phó Chánh Văn phòng Trung ương Đảng, Phó Trưởng Ban chỉ đạo Cải cách Tư pháp Trung ương
- Giáo sư, Tiến sỹ Lê Minh Tâm, Phó chủ tịch, Hội Luật gia Việt Nam

¹ Trật tự họ và tên nhóm tác giả được xếp theo thứ tự ABC.
² Trật tự họ và tên các thành viên Ban Tư vấn Chỉ số Công lý được xếp theo thứ tự ABC.

- Ông Đặng Hùng Võ, Chuyên gia phân tích chính sách, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên Môi trường

Chỉ số Công lý đã nhận được sự hỗ trợ về chuyên môn và kỹ thuật của các nhà khoa học, các chuyên gia và đồng nghiệp trong nước và quốc tế. Xin ghi nhận và đặc biệt đánh giá cao những ý kiến góp ý của các chuyên gia: Kim Ngọc Bảo Ninh, Đặng Hợp, Nguyễn Tiến Lập, Lê Duy Bình, John Gillespie, Pip Nicholson, Mark Sidel, Võ Trí Hào, Đặng Minh Tuấn, Trịnh Tiến Dũng, Lưu Hoàng Hà, Phan Trung Hiền, Lê Thị Nguyệt Châu, Bùi Thị Bích Liên, Phan Cẩm Tú, Dương Thanh An, Lê Nết và Lê Đình Vinh, về việc xác định các tiêu chí đo lường chỉ số công lý cho phù hợp với bối cảnh phát triển ở Việt Nam.

Xin chân thành cảm ơn ông Christophe Bahuet, ông Nicholas Booth, ông Jairo Acuna Alfaro và bà Patricia Barandun ở UNDP đã có những ủng hộ và hỗ trợ cho việc tổ chức triển khai nghiên cứu. Đặc biệt cảm ơn các chuyên gia Phạm Duy Nghĩa, Lê Minh Tâm, Chu Hồng Thanh, Đặng Hùng Võ, cùng toàn thể các thẩm phán từ các toà án tỉnh, lãnh đạo các sở tư pháp, các luật gia của hội luật gia các tỉnh và chuyên gia ở các cơ quan của Quốc hội đã về dự Hội thảo tham vấn Báo cáo Chỉ số Công lý tổ chức ngày 12 tháng 8 năm 2013, về những góp ý cụ thể và hữu ích cho bản dự thảo tiếng Việt của báo cáo. Phạm Thị Liên Phương, Đỗ Thị

Thanh Huyền ở UNDP đã hỗ trợ nhiệt tình và kịp thời trong việc đọc và góp ý cho bản dự thảo tiếng Việt của báo cáo. Nguyễn Việt Cường ở Đại học Kinh tế Quốc dân trong việc bổ sung số liệu phân tích thống kê so sánh Chỉ số Công lý với Chỉ số Hiệu quả và Quản trị hành chính công cấp tỉnh 2012, và Chỉ số Cạnh tranh Cấp tỉnh 2012.

Cuối cùng, xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ kịp thời và hiệu quả của các phiên dịch Nguyễn Thị Thu Hằng, Trần Minh Thư và Nguyễn Thanh Thủy, những người đã giúp chuyển ngữ các phần bản thảo từ tiếng Việt sang tiếng Anh và ngược lại. Cảm ơn Giáo sư Penelope (Pip) Nicholson, và Samantha Hinderling đã giúp đọc và chỉnh sửa tiếng Anh của bản thảo báo cáo cuối cùng. Thiếu sót nếu có trong quá trình nghiên cứu và nội dung báo cáo là hoàn toàn thuộc về trách nhiệm của nhóm nghiên cứu.

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN.....	5
Hình.....	9
Bảng.....	11
Hộp.....	12
Bản đồ.....	12
CÁC TỪ VIẾT TẮT.....	13
TÓM TẮT BÁO CÁO.....	15
GIỚI THIỆU.....	19
CHƯƠNG 1	
QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG CHỈ SỐ CÔNG LÝ.....	20
1.1. Sự cần thiết đo lường đảm bảo công lý cho người dân.....	1
1.2. Các quan điểm xây dựng chỉ số công lý.....	5
1.3. Chỉ số Công lý năm 2012.....	6
CHƯƠNG 2	
PHƯƠNG PHÁP KHẢO SÁT.....	10
2.2. Thực hiện khảo sát thực địa.....	13
CHƯƠNG 3	
CÔNG BẰNG VÀ BÌNH ĐẲNG TRÊN THỰC TẾ.....	14
Giới thiệu về số liệu và phương pháp phân tích tổng quát.....	15
3.1. Khoảng cách trong bảo đảm công bằng, bình đẳng.....	16
3.2. Tranh chấp và khiếu kiện – Hiện trạng và thách thức.....	24
3.3. Phương thức giải quyết tranh chấp của người dân.....	30
3.4. Kết quả giải quyết tranh chấp.....	36
3.5. Đánh giá của người dân về thể chế công quyền.....	37
Tóm tắt.....	39
CHƯƠNG 4	
CHỈ SỐ CÔNG LÝ 2012.....	42
Phương pháp xây dựng Chỉ số Công lý.....	43
TRỤC NỘI DUNG 1: KHẢ NĂNG TIẾP CẬN.....	45

1.1. Tiếp cận thông tin pháp luật	45
1.2. Sẵn có các dịch vụ pháp lý cơ bản.....	47
1.3. Khả năng chi trả	50
TRỰC NỘI DUNG 2: CÔNG BẰNG.....	52
2.1. Bảo đảm bình đẳng trước pháp luật	52
2.3. Giải quyết kịp thời các khiếu nại hành chính	56
TRỰC NỘI DUNG 3: LIÊM CHÍNH.....	57
3.1. Kiểm soát tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp	58
3.2. Phong cách, thái độ chuyên nghiệp.....	60
3.3. Cơ chế giám sát hoạt động tư pháp	61
TRỰC NỘI DUNG 4: TIN CẬY VÀ HIỆU QUẢ	63
4.1. Rõ ràng về thủ tục	63
4.2. Tin tưởng vào các định chế nhà nước	64
4.3. Hiệu quả giải quyết tranh chấp	67
TRỰC NỘI DUNG 5: BẢO ĐẢM CÁC QUYỀN CƠ BẢN	68
5.1. Hiểu biết về các quyền cơ bản.....	69
5.2. Cơ chế bảo vệ quyền	70
5.3. Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế.....	72
KẾT QUẢ TỔNG HỢP 5 TRỰC NỘI DUNG	75
6.1. Kết quả tổng hợp Chỉ số Công lý	75
6.2. So sánh kết quả tổng hợp theo trực nội dung.....	76
6.3. Chỉ số Công lý có phân tích hệ số của 21 địa phương	77
6.4. Chỉ số Công lý trong tương quan với các chỉ số quản trị địa phương khác	80
CHƯƠNG 5	
KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ.....	84
5.1. Kết luận	85
5.2. Khuyến nghị chính sách.....	87
5.3. Khuyến nghị về sử dụng kết quả Chỉ số Công lý.....	87
PHỤ LỤC 1: Khung chỉ số	89
PHỤ LỤC 2: Đặc điểm mẫu khảo sát	93
PHỤ LỤC 3: Phương pháp tính chỉ số công lý	95
TÀI LIỆU THAM KHẢO	101

HÌNH

Hình 1: Bảo đảm quyền trên thực tế theo nhóm xã hội	20
Hình 2: Phân biệt đối xử trên thực tế.....	21
Hình 3: Nguồn thông tin pháp luật.....	23
Hình 4: Loại tranh chấp phổ biến theo nhóm xã hội_số liệu năm 2011.....	25
Hình 5: Các vấn đề tranh chấp lao động.....	26
Hình 6: Các vấn đề tranh chấp đất đai	27
Hình 7: Tranh chấp kinh tế: thương nhân_nhà nước.....	29
Hình 8: Tranh chấp kinh tế giữa các thương nhân.....	29
Hình 9: Phương thức hành động khi có tranh chấp.....	31
Hình 10: Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã tiếp cận_tổng thể	33
Hình 11: Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã tiếp cận_so sánh.....	35
Hình 12: Kết quả giải quyết tranh chấp.....	36
Hình 13: Kết quả giải quyết khiếu nại về chính sách xã hội.....	37
Hình 14: Thời gian giải quyết yêu cầu của người dân	38
Hình 15: Thái độ và phong cách cán bộ khi xử phạt vi phạm giao thông	39
Hình 16: Mối tương quan giữa các chỉ số thành phần_theo phương pháp phân tích hệ số	45
Hình 17: Lý do chưa có GCNQSDĐ	50
Hình 18: Trục nội dung 1 - Khả năng tiếp cận.....	52
Hình 19: Phương án giải quyết tranh chấp lao động – trải nghiệm thực tế.....	53
Hình 20: Phương án giải quyết tranh chấp lao động – tình huống giả định	53
Hình 21: Trục nội dung 2 - Công bằng	57
Hình 22: Giám sát của HĐND về giải quyết khiếu nại	62
Hình 23: Trục nội dung 3 – Liêm chính.....	63
Hình 24: Trục nội dung 4 - Tin cậy và hiệu quả	68

Hình 25: Quyền bầu cử.....	71
Hình 26: Kỳ vọng của người dân vào sửa Hiến pháp.....	72
Hình 27: Trục nội dung 5 Bảo đảm các quyền cơ bản	75
Hình 28: Kết quả tổng hợp 5 Trục nội dung có phân tích hệ số	77
Hình 29: Biểu đồ hình sao về kết quả 5 trục nội dung theo tỉnh	79
Hình 30: Tương quan giữa Chỉ số Công lý 2012 và GDP 2011	80
Hình 31: Tương quan giữa PAPI 2012 và Chỉ số Công lý 2012.	80
Hình 32	81
Hình 33	81
Hình 34	82
Hình 35	82
Hình 36	83
Hình 37: Chỉ số theo phương pháp thống kê cộng tuyến tính	95
Hình 38: Chỉ số theo phương pháp phân tích hệ số của từng trục nội dung.....	96
Hình 39: Tương quan giữa JUPI 1 và JUPI 2.....	97
Hình 40: Mối tương quan giữa các trục nội dung theo JUPI 1	98
Hình 41: Mối tương quan giữa các trục nội dung theo JUPI 2	98
Hình 42: Kết quả chỉ số tổng hợp có tính hệ số và trọng số	99

BẢNG

Bảng 1: So sánh các đặc điểm nhân khẩu học chính của mẫu khảo sát Tổng điều tra dân số năm 2009, PAPI 2012 và Chỉ số Công lý 2012.....	12
Bảng 2: Sửa đổi Hiến pháp và sự tham gia của người dân.....	17
Bảng 3: Hiểu biết pháp luật.....	18
Bảng 4: Hiểu biết pháp luật phân tích theo nhóm xã hội_với các câu hỏi thường bị trả lời sai ..	18
Bảng 5: Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế.....	19
Bảng 6: Ý kiến của các nhóm xã hội về phân biệt đối xử trên thực tế	21
Bảng 7: Nguồn thông tin thời sự, kinh tế xã hội.....	22
Bảng 8: Tiếp cận thông tin pháp luật theo nhóm xã hội.....	23
Bảng 9: Thống kê về tranh chấp phát sinh năm 2011	25
Bảng 10: Nguồn ô nhiễm	27
Bảng 11: Khiếu nại về thực hiện chính sách xã hội.....	29
Bảng 12: Phương thức hành động_tranh chấp đất đai.....	31
Bảng 13: Phương thức hành động_tranh chấp lao động.....	33
Bảng 14: Trục nội dung 1 - Khả năng tiếp cận.....	48
Bảng 15: Trục nội dung 2 - Công bằng.....	55
Bảng 16: Các chỉ số của trục nội dung 3 - Liêm chính.....	59
Bảng 17: Các chỉ số của trục nội dung 4 - Tin cậy và hiệu quả.....	66
Bảng 18: Hiểu biết về Hiến pháp và các quyền cơ bản.....	70
Bảng 19: Cơ chế bảo vệ quyền.....	73
Bảng 20: Bảo đảm quyền cơ bản trên thực tế	74
Bảng 21: So sánh kết quả các trục nội dung Chỉ số Công lý theo phương pháp cộng tuyến tính và phương pháp phân tích hệ số.....	76
Bảng 22: Đặc điểm thống kê của mẫu toàn quốc theo nhóm xã hội	93
Bảng 23: Đặc điểm mẫu theo tỉnh.....	93

HỘP

Hộp 1: Dữ liệu về ngành toà án	5
Hộp 2: Chỉ số Công lý.....	8
Hộp 3: Phân tích theo nhóm xã hội và thước đo.....	15
Hộp 4: Nguồn nhân lực - Theo thống kê của Bộ tư pháp tính tới tháng 9 năm 2012	24
Hộp 5: Tình huống giả định về tranh chấp đất đai.	32
Hộp 6: Tình huống giả định về tranh chấp lao động.....	32

BẢN ĐỒ

Bản đồ 1: 21 tỉnh tham gia khảo sát Chỉ số Công lý 2012.....	78
--	----

CÁC TỪ VIẾT TẮT

BTC	Bộ Tài chính
BTP	Bộ Tư pháp
BLĐTBXH	Bộ Lao động thương binh xã hội
BTNMT	Bộ Tài nguyên môi trường
CECODES	Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
HDI	Chỉ số Phát triển con người
HLG/VLA	Hội Luật gia Việt Nam
JUPI	Chỉ số Công lý
NHTG	Ngân hàng Thế giới
PAPI	Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh
PCI	Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh
QH	Quốc hội
TANDTC	Toà án nhân dân Tối cao
TCTK	Tổng cục thống kê
UBND	Ủy ban nhân dân
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
UBVĐXH	Ủy ban các vấn đề xã hội
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
VKHXHVN	Viện Khoa học Xã hội Việt Nam

TÓM TẮT BÁO CÁO

Chỉ số Công lý giới thiệu một hướng tiếp cận mới để đánh giá kết quả tiến trình cải cách luật pháp và tư pháp đang diễn ra. Dựa vào kinh nghiệm các khảo sát về tiếp cận công lý đã được tiến hành trước đây, cũng như từ việc xây dựng các chỉ số đo lường hiệu quả quản trị địa phương đang được sử dụng ở Việt Nam, Chỉ số Công lý thực nghiệm trên qui mô lớn lần đầu tiên năm 2012 theo hướng xây dựng một công cụ định lượng có thể chuyển tải ý kiến và đánh giá của người dân về hiệu quả hoạt động của các thiết chế nhà nước trong đảm bảo công lý và các quyền cơ bản. Đồng thời, Chỉ số Công lý giúp các bên có liên quan đánh giá và giám sát các thay đổi thực chứng về hiệu quả của pháp luật và bảo đảm công lý ở Việt Nam

Mẫu khảo sát Chỉ số Công lý năm 2012 tập trung ở 21 tỉnh gồm Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh và 19 tỉnh được lựa chọn ngẫu nhiên. Chỉ số Công lý về cơ bản được xây dựng dựa trên tham khảo kinh nghiệm quốc tế về đo lường công lý, pháp quyền, quản trị quốc gia, đồng thời được thiết kế phù hợp với bối cảnh phát triển, đặc thù của hệ thống tư pháp Việt Nam và ý niệm của người dân về công lý. Chỉ số Công lý năm 2012 dựa trên 5 trục nội dung về thực thi pháp luật và bảo đảm công lý là:

- Khả năng tiếp cận;
- Công bằng;
- Liêm chính;
- Tin cậy và hiệu quả;

- Bảo đảm các quyền cơ bản.

Kết quả tổng hợp và phân tích dữ liệu từ 5045 người được phỏng vấn trên 1/3 số tỉnh, thành phố ở Việt Nam trong năm 2012 được trình bày theo hai phần: Tổng quan thực trạng về công bằng và bình đẳng ở Chương 3; và Kết quả của các tỉnh, thành phố tham gia Chỉ số Công lý năm 2012 ở Chương 4. Quan điểm xây dựng chỉ số sẽ được trình bày ở Chương 1 và Phương pháp xây dựng chỉ số được trình bày tại Chương 2.

Kết luận và các thông điệp chính

Tổng hợp từ đánh giá tổng quát và kết quả chỉ số của các địa phương, báo cáo khẳng định một số phát hiện chính về thực trạng tiếp cận công lý và bảo vệ các quyền cơ bản cho người dân cũng như hiệu quả hoạt động của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp pháp lý và khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay như sau:

1. Bất bình đẳng về tiếp cận thông tin và các dịch vụ pháp lý đang là rào cản trong việc bảo đảm các quyền cơ bản của người dân trên thực tế.
2. Hạn chế việc hiện thực hoá một số quyền cơ bản có ảnh hưởng tiêu cực tới niềm tin của người dân vào các thiết chế công quyền.
3. Hiệu quả thấp trong đáp ứng các yêu cầu pháp lý cơ bản, hỗ trợ giải quyết tranh chấp dân sự và xử lý khiếu nại hành chính của các cơ quan nhà nước

là một trong các nguyên nhân giải thích cho ưu tiên tự giải quyết hoặc sử dụng các cơ chế không chính thức của người dân.

4. Một hệ thống tư pháp hiệu quả, đáng tin cậy, liêm chính, chuyên nghiệp và dễ tiếp cận luôn là kỳ vọng của người dân.
5. Cải cách tư pháp và nâng cao hiệu lực của pháp luật là nhu cầu cấp thiết phục vụ phát triển con người ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Khuyến nghị chính sách

Báo cáo nêu các khuyến nghị chính sách cụ thể dưới đây.

1. Tiến trình cải cách tư pháp cần được tiếp tục để đảm bảo công lý và các quyền cơ bản cho người dân trên cơ sở coi trọng mục tiêu phát triển con người hơn mục tiêu phát triển kinh tế.
2. Xây dựng hệ thống cơ quan hành chính và tư pháp cần ưu tiên và đảm bảo các mục tiêu: hiệu quả, liêm chính, có thể tiếp cận, công bằng và dân chủ, đáp ứng các yêu cầu của người dân.
3. Các quyền hiến định cần được luật định và người dân cần được biết về các quyền cơ bản theo các chuẩn mực và pháp luật quốc tế về nhân quyền mà Việt Nam là một quốc gia thành viên.
4. Xây dựng một cơ chế bảo hiến là việc làm cần thiết theo hướng tôn trọng và bảo vệ các quyền dân sự và chính trị cơ bản trên thực tế.
5. Các cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự cần được cải thiện theo hướng: giảm thời gian thụ lý, tăng tính chuyên nghiệp, hiệu quả và trên hết là cần cải thiện niềm tin của người dân vào các thiết chế công.

6. Dịch vụ hành chính tư pháp và hỗ trợ tư pháp cần tiếp tục được đổi mới, đảm bảo thân thiện và dễ tiếp cận với người dân, đặc biệt là người nghèo và các nhóm yếu thế khác.
7. Vai trò của các cơ quan dân cử trong giám sát hoạt động tư pháp cần được tăng cường và cụ thể hoá.
8. Các cơ quan và cán bộ nhà nước cần có một cách tiếp cận mới về theo dõi và đánh giá các kết quả của các tiến trình cải cách, cụ thể là cải cách luật pháp và tư pháp.
9. Hệ thống hoà giải cơ sở cần được đánh giá thêm về vai trò và hiệu quả. Đồng thời, cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các địa phương cần được nghiên cứu sửa đổi để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, giảm tình trạng khiếu nại vượt cấp và kéo dài.

Tiềm năng sử dụng Chỉ số Công lý

Chỉ số Công lý 2012 có thể được các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương, các tổ chức xã hội và người dân sử dụng theo ba hướng chính:

1. Các kết quả của Chỉ số Công lý là các số liệu tổng hợp từ thực tế để đánh giá hiện trạng và phân tích chính sách nhằm triển khai có hiệu quả các tiến trình xây dựng hệ thống pháp luật và cải cách tư pháp đang được triển khai.
2. Có thể sử dụng các kết quả của Chỉ số Công lý để xác định các mặt còn hạn chế và bất cập trong việc bảo đảm công lý cho người dân cả ở cấp quốc gia và trong tương quan so sánh giữa các địa phương.
3. Có thể được sử dụng để xác định các mục tiêu cụ thể cho việc đẩy mạnh tiến trình cải cách tư pháp trong thời gian tới, ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương.

Thêm vào đó, kết quả Chỉ số Công lý nếu được tiếp tục tổng hợp trong thời gian tới, sẽ cung cấp dữ liệu về các biến chuyển theo thời gian. Các kết quả của Chỉ số Công lý trong tương lai sẽ là cơ sở đáng tin cậy cho các cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động và nỗ lực cải cách đã, đang và sẽ được triển khai.

GIỚI THIỆU

Những thành tựu về tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo, thể hiện qua những chỉ tiêu đạt được ở các mục tiêu thiên niên kỷ trong các thập kỷ gần đây đã giúp Việt Nam đạt tới ngưỡng các nước có mức thu nhập trung bình thấp từ năm 2010. Những thành tựu đó là đáng khích lệ, tuy nhiên cũng đặt ra những thách thức không nhỏ yêu cầu các cải cách sâu rộng hơn trong việc tái cơ cấu kinh tế, xây dựng các thể chế tăng cường quản trị dân chủ, và hiện thực hoá việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật và tư pháp theo nguyên tắc pháp quyền.

Trên thực tế, đã xuất hiện các quan ngại về tình trạng quá tải của hệ thống nhà nước và vai trò khuynh đảo của các nhóm lợi ích, được xem là các tác nhân chính muốn duy trì hiện trạng và kìm hãm cải cách để trục lợi chính sách³. Cùng với sự gia tăng bất bình đẳng về thu nhập và cơ hội, bất bình đẳng trong tiếp cận hệ thống tư pháp, trong giải quyết tranh chấp pháp lý dân sự và khiếu nại hành chính cũng là những bất cập đang tồn tại. Hiện trạng này tước đi cơ hội cho cạnh tranh công bằng và bình đẳng giữa các cá nhân, cũng như doanh nghiệp và rộng hơn là các thành phần kinh tế, hay các tầng lớp dân cư trong xã hội.

Một hệ thống pháp luật và tư pháp hữu hiệu và không thiên kiến—đảm bảo công bằng và không phân biệt đối xử—được xem là nền tảng đảm bảo hoạt động của các cơ quan nhà nước trở nên minh bạch, dễ dự đoán và thân thiện với người dân. Hệ quả là nó tạo nên môi trường thuận lợi ở tầm quốc gia trong hoạt động đầu tư, thương mại và

hội nhập quốc tế; không kém phần quan trọng, người dân có điều kiện được làm chủ cuộc sống của họ dựa trên những hiểu biết đầy đủ về quyền và nghĩa vụ của mình. Việt Nam rõ ràng là cần xây dựng một hệ thống pháp luật và tư pháp hữu hiệu, nghiêm minh và phục vụ người dân, câu hỏi đã và đang được đặt ra là: Làm thế nào?

Báo cáo này đề xuất việc sử dụng Chỉ số Công lý một công cụ mới cho phân tích và hoạch định chính sách pháp luật và tư pháp. Đồng thời, cũng là một công cụ hữu hiệu tạo điều kiện cho các cơ quan nhà nước cả ở trung ương và địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình với người dân về hiệu quả hoạt động của các thiết chế công, các nỗ lực bảo đảm công lý—hay là công bằng và bình đẳng—cho người dân.

Báo cáo mở đầu bằng việc diễn giải sự cần thiết của một công cụ đo lường và đánh giá về bảo đảm công lý dựa trên các phản ánh của người dân từ trải nghiệm thực tế ở Chương 1. Chương 2 giới thiệu về phương pháp nghiên cứu và khảo sát. Chương 3 sẽ trình bày tổng quan về thực trạng công bằng và bình đẳng trên thực tế, cụ thể là các thách thức người dân đang phải đối mặt khi tiếp cận hệ thống cơ quan tư pháp hay các thiết chế công nói chung, các bất cập trong giải quyết vướng mắc và tranh chấp pháp lý dân sự và khiếu nại hành chính, cũng như các bất cập về cơ chế bảo đảm các quyền cơ bản của người dân. Chương 4 sẽ trình bày kết quả của 21 tỉnh, thành phố tham gia Chỉ số Công lý năm 2012. Báo cáo sẽ khép lại với một số khuyến nghị chính sách dựa trên kết quả phân tích và phát hiện của Chỉ số Công lý 2012 ở Chương 5.

³ Wilkinson (biên tập) 2008; Pincus và các tác giả khác 2012.

CHƯƠNG 1

QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG CHỈ SỐ CÔNG LÝ



“Những bộ luật từ thuở nào làm rường cột cho đại sự quốc gia, nhưng với nông dân họ thường chỉ biết luật pháp qua khuôn mặt anh công an viên, chị cán bộ tư pháp, trưởng thôn, đội trưởng, hy hữu mới có việc tìm đến hoà giải viên. Trong một xã hội trọng tình, cả huyện chưa có lấy một luật sư; toà án, viện kiểm sát nằm ở đâu đó nơi huyện lỵ, gần với uỷ ban, đảng uỷ và công an huyện... Làm cho người dân khi lo lắng sẽ an tâm hơn vì được pháp luật bảo vệ, giảm dị thể, song đây chính là dấu hiệu đầu tiên của một xã hội có công lý... Luật pháp đối với dân nghèo chính là mong ước có được chỗ dựa cho vô vàn ưu phiền hàng ngày, chỗ dựa càng vững thì niềm tin vào pháp luật càng tăng.”

Phạm Duy Nghĩa⁴

4 Phạm Duy Nghĩa 2010.

1.1. Sự cần thiết đo lường đảm bảo công lý cho người dân

Theo dõi và đánh giá việc triển khai các chiến lược cải cách luật pháp và tư pháp

- Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã đề ra mục tiêu: “xây dựng nền tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, từng bước hiện đại, phục vụ nhân dân”; hoạt động tư pháp mà trọng tâm là hoạt động xét xử được tiến hành có hiệu quả và hiệu lực cao⁵.” Quan điểm này được xây dựng dựa trên nhận định về vai trò của các cơ quan tư pháp: “phải thật sự là chỗ dựa của nhân dân trong việc bảo vệ công lý, quyền con người, đồng thời phải là công cụ hữu hiệu bảo vệ pháp luật”. Với mục tiêu cải cách tư pháp và luật pháp theo hướng xây dựng một xã hội vận hành theo pháp luật, trong hơn hai thập kỷ sau đổi mới và cải cách kinh tế theo định hướng kinh tế thị trường, văn bản luật ở Việt Nam từ chỗ đếm trên đầu ngón tay nay đã

lên tới hàng trăm luật và pháp lệnh, cùng với hệ thống hàng nghìn văn bản hướng dẫn nhằm đảm bảo giải thích và thực hiện luật từ trung ương tới các địa phương. Đồng thời với công tác xây dựng pháp luật, tăng cường năng lực cho các cơ quan, cán bộ nhà nước luôn là một trong các giải pháp được ưu tiên trong quá trình triển khai các mục tiêu của cải cách.

Sau 5 năm triển khai đồng thời Chiến lược hoàn thiện và xây dựng hệ thống pháp luật và Chiến lược cải cách tư pháp⁶, theo báo cáo tại các hội nghị sơ kết việc thực hiện hai chiến lược, trong giai đoạn 2005-2010 đã có trên 120 luật, pháp lệnh được ban hành, toà án các cấp đã giải quyết được 1.107.158 vụ việc, dự toán kinh phí hoạt động thường xuyên cho các cơ quan tư pháp tăng đều trên 10%/năm. Đến cuối năm 2010, cả nước có 4.681 thẩm phán (so với năm 2005 tăng 827 thẩm phán), trên 800 công chứng viên, trên 14.000 dân thì có 1 luật sư⁷.

⁶ Bộ Chính trị 2005a; 2005b.

⁷ Bộ Tư pháp 2010. Ban thư ký Ban chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương 2011.

⁵ Mục tiêu của Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, Bộ Chính trị 2005b.

Số liệu và nội dung các báo cáo đã cho thấy các kết quả đáng ghi nhận về đầu tư vào đào tạo nhân lực, xây dựng cơ sở vật chất và tạo điều kiện công tác cho các cơ quan và cán bộ tư pháp. Tuy nhiên, các báo cáo gần như không đề cập tới tiêu chí cũng như số liệu cần cho đánh giá hiệu quả và tác động xã hội mà các hoạt động triển khai chiến lược mang lại. Ví dụ: cải cách có giúp toà án dễ tiếp cận hơn, người dân và doanh nghiệp có tin tưởng hơn vào công tâm của thẩm phán, thủ tục hành chính tư pháp có đơn giản, nhanh chóng hơn không theo đánh giá những người đã sử dụng các thiết chế này.

Trong hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia hiện hành (ban hành theo Quyết định 43/2010/QĐ-TTg), có qui định nhóm chỉ tiêu về “trật tự, an toàn xã hội và tư pháp”. Trong 9 chỉ tiêu thuộc nhóm này có 6 chỉ tiêu liên quan tới hoạt động của các cơ quan tư pháp, cụ thể là 3 chỉ tiêu về số vụ án hình sự, bị can, bị cáo và người đã bị kết án thuộc trách nhiệm tổng hợp của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và Toà án nhân dân tối cao (TANDTC); 3 chỉ tiêu về số người được trợ giúp pháp lý, số luật sư và số công chứng viên thuộc trách nhiệm tổng hợp của Bộ Tư pháp⁸.

Trên thực tế, TANDTC đã bắt đầu công bố số liệu thống kê về kết quả xét xử án sơ thẩm, phúc thẩm và giám đốc thẩm từ năm 2011 tại trang thông tin điện tử của TANDTC, nhưng thống kê về tỷ lệ bị cáo có luật sư bào chữa hiện chưa được công bố⁹. Bộ Tư pháp có công bố, tại trang thông tin điện tử của Bộ, thống kê về trợ giúp pháp lý tổng hợp từ báo cáo của các sở tư pháp trên toàn quốc. Tuy nhiên, theo truy cập ngày 22/7/2013, thống kê về trợ giúp pháp lý mới được cập nhật cho hai năm 2009 và 2010¹⁰.

8 Chính phủ 2010.

9 TANDTC 2013b.

10 Bộ Tư pháp 2013.

Mới đây, Chính phủ ban hành Quy định về chuẩn tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở (theo Quyết định 29/2013/QĐ-TTg) với mục đích “đánh giá thực trạng tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở”¹¹. Qui định chuẩn tiếp cận pháp luật, tập hợp 41 tiêu chí và được qui chiếu theo một thang điểm có tổng điểm tổng cộng là 1.000, sẽ được Ủy ban nhân dân các cấp sử dụng để tự đánh giá “thực trạng tiếp cận pháp luật của người dân” hàng năm theo chu kỳ từ 1/7 năm trước tới 30/6 năm kế sau. Trên cơ sở tự đánh giá của các địa phương, Hội đồng đánh giá tiếp cận pháp luật cùng với Bộ Tư pháp và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố sẽ tiến hành xếp hạng, biểu dương và khen thưởng các địa phương căn cứ theo Luật Thi đua, khen thưởng ngày 26/11/2003 (sửa đổi, bổ sung năm 2005).

Nhìn chung, việc đánh giá hiệu quả của các nỗ lực cải cách luật pháp và tư pháp, hoạt động của hệ thống tư pháp, mới dựa vào một số rất ít các chỉ tiêu thống kê của các cơ quan tư pháp, các chỉ tiêu tự đánh giá hay thống kê số lượng văn bản qui phạm pháp luật đã được ban hành. Các dữ liệu kể trên có thể cho biết các thay đổi về luật pháp, về thủ tục tố tụng, thay đổi về nhân lực của hệ thống tư pháp, chức năng và hoạt động của các cơ quan này, tuy nhiên, để trả lời câu hỏi liệu các thay đổi này có giúp mang lại tiến bộ trong đời sống, có giúp đảm bảo công lý cho người dân cần có thêm các nguồn thông tin khách quan và đáng tin cậy khác. Thiếu các tiêu chí theo dõi và đánh giá việc thực thi, cách tiếp cận một chiều và phần nào lỗi thời, tập trung vào các ưu tiên tăng cường năng lực cho cơ quan nhà nước, thay vì xây dựng cơ chế và có giải pháp hiệu quả giúp bảo vệ công lý, bảo vệ các quyền và lợi ích cơ bản của người dân theo luật. Những hạn chế này, nếu không được khắc phục và điều chỉnh hợp lý, sẽ là các rào cản cho các nỗ lực cải cách cơ bản và sâu rộng hơn.

11 Chính phủ 2013 a.

Ý niệm về công lý của người dân - Thời buổi kinh tế khó khăn, công nhân của một doanh nghiệp tư nhân chấp nhận làm việc cực nhọc, lương thấp, nhưng khi bị nợ lương thì không biết kêu ai¹². Hai gia đình hàng xóm tranh chấp về ranh giới đất ở, không tự giải quyết được, tới hòa giải ở UBND xã không xong, phải đưa nhau ra tòa. Thẩm phán có dấu hiệu nhận hối lộ, phán quyết có lợi cho một bên, bên thua kiện nộp đơn yêu cầu phúc thẩm, tranh chấp kéo dài¹³. Người dân ở một vùng quê đã nhiều năm nay phải chịu ô nhiễm không khí từ một nhà máy chế biến thực phẩm không qua xử lý. Không thương lượng được với quản lý nhà máy, gửi đơn thư khiếu nại tới các cấp không có kết quả, người dân địa phương đã đổ bê tông, ngăn đường vào nhà máy, làm tê liệt mọi hoạt động sản xuất¹⁴.

Trên đây là một vài ví dụ về các vấn đề pháp lý trong đời sống hiện nay, ảnh hưởng tới việc mưu sinh, tài sản, sức khỏe, hạnh phúc của người dân. Các ý niệm và kỳ vọng của người dân về pháp luật và công lý được đo đếm từ các trải nghiệm và tiếp xúc thực tế với cơ quan công quyền. Luật lệ chỉ nằm trên giấy hoặc không được thực hiện nghiêm minh sẽ không có nhiều ý nghĩa trong đời sống, không những thế còn có nguy cơ làm suy yếu uy tín của hệ thống công quyền. Đã có những quan ngại về các qui định, chính sách được hoạch định một cách thiếu thực tế, không khả thi và thậm chí vi phạm các nguyên tắc cơ bản về quyền con người¹⁵. Vì vậy, cải cách hệ thống tư pháp, cùng với những đổi mới trong xây dựng pháp luật và cải cách hành chính, cần đảm bảo giải quyết các nhu cầu bức thiết và cụ thể của người dân trong việc giải quyết

tranh chấp, xung đột, bảo vệ công lý, và góp phần làm bình ổn xã hội. Nhân đây cần nhắc lại một nguyên tắc quan trọng về quan hệ giữa cải cách luật pháp, tư pháp và phát triển đã được Amartya Sen nhấn mạnh: “coi trọng sự hình thành và hoàn thiện một hệ thống luật pháp và tư pháp hữu hiệu vì đó là một phần quan trọng của bản thân quá trình phát triển, chứ không phải coi trọng nó vì nó có thể giúp kinh tế, chính trị hoặc các khía cạnh khác của phát triển¹⁶”.

Các thách thức mới về công bằng và bình đẳng xã hội - Để đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của người dân về công lý, trước hết cần nhận diện được các thách thức và bất cập trên thực tế. Mặc dù đã đạt được một số kết quả trong việc giảm nghèo và tạo lập công bằng, bình đẳng cho mọi tầng lớp dân cư trong xã hội, các chuyển đổi cơ cấu kinh tế - xã hội ở Việt Nam đang đặt ra những thách thức mới. Cụ thể, bất bình đẳng lớn và dai dẳng giữa các nhóm kinh tế - xã hội và giữa các khu vực khác nhau, chất lượng các dịch vụ xã hội cơ bản rất thấp và chủ yếu dựa vào khả năng chi trả của hộ, quản lý nhà nước và pháp quyền yếu, tình trạng tham nhũng có hệ thống là những vấn đề đang ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển chung¹⁷.

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 đề cao quan điểm phát triển và tăng trưởng toàn diện, cụ thể “tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội”. Cụ thể hoá các định hướng của Chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2011-2015¹⁸ và một số chương trình mục tiêu quốc gia cho giai đoạn này tiếp tục nhấn mạnh và ưu tiên nguồn lực, giải pháp hướng tới tăng trưởng kinh tế và một số dịch vụ công cơ bản nhưng thiếu vắng các nhiệm vụ cụ thể về giám sát và theo dõi việc triển khai, thiếu sự lồng ghép đa chiều giữa các mục tiêu tăng trưởng và cải cách

12 *Tình trạng nợ lương theo phản ánh của báo chí vào thời điểm cuối năm 2012. Vietnamnet 2012.*

13 *Phản ánh của báo chí về cán bộ toà án. Báo Kienthucnet 2012.*

14 *Tình trạng ô nhiễm do sản xuất bột cá ở Thái Thụy, Thái Bình. Hội Luật gia tỉnh Thái Bình 2012.*

15 *Đơn cử một số nghị định, thông tư gặp phản ứng của công luận trong thời gian gần đây. Báo Phụ nữ ngày nay 2013.*

16 *Sen 2006: trang 49.*

17 *UNDP – VASS 2011.*

18 *Quốc hội 2011.*

thể chế, giữa giảm nghèo số học với các mục tiêu khó khăn hơn như bình đẳng, bình quyền, bảo đảm sự tham gia thực chất hay bảo vệ quyền công dân và công bằng xã hội cho người nghèo, các nhóm thiểu số và yếu thế¹⁹.

Nghèo đói và bất bình đẳng – Theo Báo cáo Quốc gia về Phát triển Con người năm 2011: Dịch vụ xã hội và phục vụ phát triển con người, các tiến bộ về Chỉ số Phát triển con người của Việt Nam (HDI) trong hai thập kỷ qua chủ yếu là nhờ tăng trưởng kinh tế. Tình trạng bất bình đẳng trong tiếp cận cách dịch vụ công–đặc biệt là y tế và giáo dục–, môi trường kinh tế vĩ mô bất ổn, đô thị hoá và di dân nội địa ở tốc độ cao, là những thách thức có thể cản trở việc thực hiện các mục tiêu phát triển con người cao hơn của Việt Nam hiện nay cũng như trong thời gian tới. Bên cạnh việc chỉ ra sự khác biệt về địa lý và vùng miền là những yếu tố quan trọng gây nên bất bình đẳng ở cấp địa phương, báo cáo nhận định: bất bình đẳng gia tăng là một đặc điểm của mô hình tăng trưởng ở Việt Nam²⁰.

Báo cáo Đánh giá nghèo Việt Nam 2012 nhận định, mặc dù đã đạt được tiến bộ đáng kể song nhiệm vụ giảm nghèo ở Việt Nam vẫn chưa hoàn thành. Người dân, dù ở đô thị hay nông thôn, dù giàu hay nghèo đều cho rằng bất bình đẳng đã gia tăng đáng kể trong vòng 5 năm trở lại đây, không chỉ bất bình đẳng thu nhập, mà còn bất bình đẳng về cơ hội²¹. Bất bình đẳng về vị thế, các mối quan hệ và tiếng nói trong quá trình xây dựng chính sách cũng được ghi nhận. Đồng thời, tình trạng bất bình đẳng thể hiện ở nhiều hình thái khác nhau: sự bất bình đẳng trong cách đối xử của chính quyền với người dân, từ quy trình chuyển đổi đất đai có lợi cho nhà đầu tư so với người chủ sử dụng đất, cho tới chất lượng dịch vụ công khác biệt ở các bệnh viện và trường học, cơ hội

việc làm ở khu vực công thiếu công bằng, việc lạm dụng vị thế, chức quyền và các mối quan hệ để tìm việc làm trong khu vực Nhà nước²². Việc lợi dụng vị thế, quyền lực, quan hệ và các phương cách phi pháp và có tính tham nhũng để tìm kiếm lợi ích và chiếm dụng các giá trị và tài sản công cũng như các cơ hội tốt hơn được xem là không công bằng, và là một trong những nguyên nhân chính dẫn tới sự bất bình và bức xúc trong xã hội. Những vấn đề này có nguy cơ gây xói mòn những phúc lợi từ tăng trưởng kinh tế, ảnh hưởng tiêu cực tới sự gắn kết và đồng thuận trong xã hội, cuối cùng là nguy cơ gây hại tới tính chính danh của thiết chế công nếu như không được kiểm soát và giải quyết thoả đáng.

Phát triển xã hội và nhu cầu pháp lý - Nhu cầu phát triển của xã hội với tính năng động và phức tạp gia tăng, nhiều biến chuyển xã hội đang diễn ra. Theo thống kê của ngành toà án, tỷ lệ án được toà án thụ lý hàng năm tăng đều khoảng 12% trong 2 năm 2010-2011 và giảm xuống 9% năm 2012²³. Tình hình khiếu nại hành chính cũng tăng đều và diễn biến phức tạp trong cùng thời gian. Theo báo cáo của Tổng thanh tra Chính phủ tại Hội nghị toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, tổ chức ngày 2/5/2012, trong giai đoạn 2008 – 2011, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp trên 1.571.500 lượt người đến khiếu nại, tố cáo, nhận và xử lý 672.990 đơn thư. Năm 2011 so với năm 2008, số vụ việc tăng 26,4%; đoàn đông người tăng 64,5%²⁴. Gia tăng các giao dịch và tranh chấp, gia tăng khiếu nại và khiếu kiện hành chính là một thực tế, vì vậy, cần thiết lập các định chế dân chủ, công bằng và hữu hiệu để đáp ứng kịp thời các yêu cầu xã hội và người dân đang đặt ra.

19 Chính phủ 2012a; 2012b; 2012c.

20 UNDP - VASS 2011.

21 NHTG 2012.

22 “Những người là cán bộ của các cơ quan Nhà nước thường được ưu tiên khi làm thủ tục hành chính”, NHTG 2012. Ngân hàng Thế giới và Thanh tra Chính phủ 2012. CECODES, VFF-CRT & UNDP 2013.

23 Toà án nhân dân tối cao 2013a.

24 Thanh tra Chính phủ 2012.

Hộp 1 cung cấp một số thông tin về hệ thống toà án theo số liệu thống kê của Toà án nhân dân tối cao tính đến 30/9/2012²⁵.

Hộp 1: Dữ liệu thống kê về ngành toà án

Hiện trên toàn quốc có 4.914 thẩm phán: có 698 toà án cấp huyện, 63 toà án cấp tỉnh, 5 toà chuyên trách và 3 toà phúc thẩm thuộc TANDTC.

Số lượng án thụ lý hàng năm tăng khoảng 11% theo số liệu của 3 năm 2010-2012.

Tỷ lệ án đã được giải quyết hàng năm dần được cải thiện, từ 90,7% năm 2010 tới 92% năm 2012. Tổng số án các loại chưa được giải quyết xong tính tới tháng 9 năm 2012 là 28.073.

Hệ thống toà án tổ chức theo hai cấp xét xử: sơ thẩm và phúc thẩm. Thủ tục giám đốc thẩm xem xét lại các bản án đã có hiệu lực pháp luật nhưng phát hiện có vi phạm pháp luật nghiêm trọng. Thủ tục tái thẩm xem xét lại bản án đã có hiệu lực pháp luật nhưng có tình tiết mới, có thể làm thay đổi cơ bản nội dung của bản án.

1.2. Các quan điểm xây dựng chỉ số công lý

Trên thế giới, các chỉ số đo lường và đánh giá hiệu quả hoạt động của các thiết chế công được sử dụng khá phổ biến. Các chỉ số này có thể được triển khai trong phạm vi một quốc gia và cũng có nhiều chỉ số đo lường cùng một chủ đề ở nhiều quốc gia khác nhau. Chỉ số Quản trị Toàn cầu (World Governance Index) và Chỉ số Pháp quyền

(Rule of Law Index)²⁶ là hai trong số các bộ chỉ số quốc tế đo lường công lý, pháp quyền và quản trị quốc gia có bao quát đánh giá về tình hình ở Việt Nam. Cùng chia sẻ quan điểm “Việc gì không đo lường được thì không cải thiện được”²⁷, các chuyên gia xã hội học và chuyên gia xây dựng chỉ số có đồng thuận cao về sự cần thiết phải lượng hoá được các tiến trình và hiệu quả hoạt động của các thiết chế. Tuy nhiên, các quan điểm về khung lý thuyết xây dựng chỉ số, phương pháp thiết kế, triển khai lấy số liệu và khảo sát thì rất khác nhau²⁸. Việc sử dụng các chỉ số, các cộng cụ định lượng, vào hoạch định và tham vấn chính sách, hay nói rộng hơn là các kỳ vọng về việc có thể dùng chỉ số để làm gì cũng rất đa dạng. Việc diễn giải các chỉ số (các kết quả và số liệu gắn với một bộ chỉ số) vì vậy cũng được cảnh báo là phải đảm bảo tính khách quan và đặt trong bối cảnh phát triển mà một chỉ số đã được thiết kế và triển khai²⁹.

Ở Việt Nam, có hai bộ chỉ số về quản trị địa phương đang được triển khai trên phạm vi toàn quốc. Đó là Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) được thực hiện từ năm 2000 và Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) được thực hiện từ năm 2009. Hiện chưa có một bộ chỉ số đo lường về công lý, hay nói cách khác là hiệu quả hoạt động của các định chế nhà nước trong việc bảo đảm công lý cho người dân.

Những nỗ lực đầu tiên trong việc nghiên cứu, khảo sát nhằm phản ánh ý kiến người dân về công lý và thực thi pháp luật ở Việt Nam được tiến hành với sự hỗ trợ của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc. Năm 2003, ở khảo sát “Tiếp cận pháp luật và tư pháp ở Việt Nam: Khảo sát ý kiến người dân”, 3 tiêu chí cơ bản đã được sử dụng để đánh giá tiếp

26 Chỉ số Pháp quyền đã triển khai và công bố 3 báo cáo thường niên. Báo cáo mới nhất 2012-2013 đã bao quát 97 quốc gia bao gồm Việt Nam; WJP 2013. Chỉ số Quản trị Toàn cầu, WGI 2012.

27 William Thomson 1824-1907.

28 Botero và các tác giả khác 2011.

29 Botero, đã dẫn.

25 Toà án nhân dân tối cao 2013a.

cận công lý là: (i) hiểu biết pháp luật; (ii) khả năng tiếp cận; và (iii) niềm tin vào cơ quan hành chính, tư pháp. Năm 2010, khảo sát thứ hai về tiếp cận công lý theo ý kiến của người dân được thực hiện nhằm cập nhật các thay đổi trong vòng 5 năm từ khi Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật và Chiến lược cải cách tư pháp được khởi động. Hai khảo sát này đã cung cấp nhiều thông tin hữu ích về kinh nghiệm nghiên cứu, tiêu chí đánh giá và cảm nhận thực tế của người dân với hệ thống cơ quan tư pháp (toà án, viện kiểm sát, công an) và các thiết chế hỗ trợ (như luật sư và trợ giúp pháp lý). Tuy nhiên, với hạn chế về mẫu khảo sát cũng như phạm vi nội dung, kết quả các khảo sát này chưa giúp chỉ ra được các vấn đề bất cập ở từng lĩnh vực cụ thể cũng như đặc thù địa phương, vùng miền, khoảng cách giữa các nhóm xã hội (nếu có). Thông tin thu được còn hạn chế, chưa đủ để làm cơ sở cho các khuyến nghị chính sách và hoạch định các chương trình hành động cụ thể hướng tới cải thiện việc tiếp cận công lý của người dân.

Dựa vào kinh nghiệm các khảo sát về tiếp cận công lý đã được tiến hành trước đây, cũng như từ việc xây dựng các chỉ số đo lường hiệu quả quản trị địa phương đang được sử dụng ở Việt Nam, Chỉ số Công lý được xây dựng³⁰ nhằm phản ánh và lượng hoá ý kiến của người dân về tình hình thực thi pháp luật, hiệu quả hoạt động của các định chế nhà nước trong việc đảm bảo công lý và các quyền cơ bản cho người dân. Chỉ số Công lý sẽ góp thêm một công cụ phân tích và đánh giá, một nguồn thông tin khách quan và đáng tin cậy cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và người dân trong quá trình lập kế hoạch và giám sát hoạt động của hệ thống cơ quan tư pháp, rộng lớn hơn là công tác giám sát và đánh giá việc triển khai Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật và Chiến

lược cải cách tư pháp đã được Đảng và Nhà nước Việt Nam đề ra.

1.3. Chỉ số Công lý năm 2012

Trong nghiên cứu thực nghiệm này, cách tiếp cận về đảm bảo công lý cho người dân không đặt nặng vấn đề lý thuyết, như công lý là gì, hệ thống tư pháp gồm những cơ quan nào, mà sẽ ưu tiên nhìn công lý từ góc độ thực tiễn, công lý có tính “tương đối” theo ý niệm và góc nhìn của người dân. Công lý phản ánh từ thực tiễn, những vấn đề người dân va chạm, cảm nhận và chứng kiến hàng ngày, không phải những quy phạm trên giấy mà đôi khi việc tìm ra và hiểu cho đúng nghĩa các qui định pháp lý này vẫn còn là điều bất khả với đại đa số người dân Việt Nam.

Cách tiếp cận việc đo lường công lý theo nghĩa này có ảnh hưởng rõ rệt tới khung thiết kế và hoạch định phạm vi, vấn đề mà dự án Chỉ số Công lý sẽ bao quát. Phạm vi nghiên cứu và đánh giá của Chỉ số Công lý, theo đó, sẽ không chỉ giới hạn ở các cơ quan tư pháp và định chế công có chức năng và nhiệm vụ được pháp luật Việt Nam qui định, mà còn mở rộng nghiên cứu các định chế bán tư pháp, các phương thức phi chính thức, cách thương thảo và giải quyết tranh chấp được người dân sử dụng trên thực tế. Cần khẳng định là với việc hoạch định phạm vi thu thập thông tin và đánh giá nêu trên, “hệ thống tư pháp” hay “các cơ quan tư pháp” Việt Nam được đề cập trong báo cáo được hiểu theo nghĩa rộng là tập hợp các cơ quan nhà nước, gồm các cơ quan quản lý nhà nước thuộc chính phủ, toà án, viện kiểm sát—trên thực tế ít nhiều có tham gia vào việc đảm bảo thực thi pháp luật và công lý cho người dân. Dù là thông tin đề cập và đánh giá hoạt động của cơ quan, thiết chế nhà nước nào, thì điều quan trọng bậc nhất được đảm bảo ở nghiên cứu này là mọi thông tin đều chuyển tải và được phân

30 Dự án nghiên cứu Chỉ số Công lý được khảo sát thử nghiệm ở 3 tỉnh về phương pháp năm 2010 và triển khai diện rộng lần đầu tiên ở 21 tỉnh của Việt Nam năm 2012.

tích dựa trên ý kiến của người dân thường, chứ không phải ý kiến chuyên gia, các nhà nghiên cứu.

Các mục tiêu chính khi xây dựng Chỉ số Công lý:

- Cung cấp tập hợp dữ liệu đáng tin cậy—tổng hợp từ ý kiến của người dân, nguồn thông tin khách quan và độc lập—cho Chính phủ, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội để phân tích, đánh giá và giám sát hoạt động tư pháp và bảo đảm công lý, bảo vệ quyền của người dân ở Việt Nam;
- Tạo điều kiện cho phân tích so sánh về hiệu quả quản trị và thực thi pháp luật, bảo vệ công lý ở các địa phương;
- Cung cấp một công cụ giúp đánh giá hoạt động của hệ thống tư pháp, bảo vệ quyền và tiếp cận công lý của người dân trên thực tế; giúp cho việc hoạch định chính sách công ở cấp địa phương cũng như ở cấp quốc gia đảm bảo thực hiện các chiến lược về cải cách luật pháp và tư pháp ở Việt Nam;
- Xây dựng hệ thống thông tin, dữ liệu để thiết lập đường cơ sở cho đánh giá về hiệu quả hoạt động của hệ thống tư pháp, thực thi pháp luật và bảo vệ quyền của người dân trong thời gian tới.

Công cụ nghiên cứu, khảo sát cho xây dựng Chỉ số Công lý bám chắc vào các trải nghiệm thực tế và ý kiến của người dân khi tiếp xúc với pháp luật và tư pháp trong muôn mặt đời sống hàng ngày, từ việc đăng ký khai sinh, tới việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, từ xích mích với hàng xóm về ranh giới đất ở tới kiện doanh nghiệp gây ô nhiễm ra toà và yêu cầu bồi thường thiệt hại. Đồng thời với việc thu thập các thông tin về đặc điểm nhân khẩu học của người dân và đại diện hộ gia đình tham gia khảo

sát, bảng hỏi—là công cụ phỏng vấn chủ yếu trong khảo sát Chỉ số Công lý—được thiết kế để bao quát bảy nhóm vấn đề nội dung sau:

- Tranh chấp lao động
- Tranh chấp kinh tế, thương mại, dân sự
- Tranh chấp đất đai
- Khiếu nại về môi trường
- Khiếu nại về chính sách xã hội
- Quyền cơ bản của công dân
- Hiểu biết pháp luật của người dân

Dù theo đuổi một phương pháp tiếp cận mở và đa diện, Chỉ số Công lý giới hạn phạm vi nghiên cứu ở các vấn đề phi hình sự. Lý do chính là hệ thống tư pháp hình sự có đặc thù cần có phương pháp nghiên cứu cụ thể, sẽ phù hợp hơn nếu được thực hiện trong một nghiên cứu riêng. Do tính chất phức tạp và nhạy cảm về nội dung cũng như đối tượng nghiên cứu, phương pháp khảo sát và kỹ thuật phỏng vấn được sử dụng cho nghiên cứu trong lĩnh vực dân sự và hành chính có thể không phù hợp với lĩnh vực tư pháp hình sự.

Mẫu khảo sát Chỉ số Công lý năm 2012 tập trung ở 21 tỉnh và thành phố được lựa chọn ngẫu nhiên, chiếm một phần ba số tỉnh và thành phố ở Việt Nam. Ở khảo sát Chỉ số Công lý lần tới, dự kiến tổ chức trong năm 2014, mẫu khảo sát được kỳ vọng sẽ bao quát trên phạm vi toàn quốc.

Tóm lại, Chỉ số Công lý là một công cụ định lượng được xây dựng để chuyển tải ý kiến và đánh giá của người dân về hiệu quả hoạt động của các định chế nhà nước trong việc đảm bảo công lý và các quyền cơ bản trên thực tế, đồng thời giúp các bên có liên quan đánh giá và giám sát các thay đổi thực chứng về thực thi pháp luật và bảo đảm công lý ở Việt Nam.

Việc lựa chọn các trục nội dung và các chỉ số thành phần của bộ Chỉ số Công lý 2012 là được tiến hành trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế về đo lường công lý, pháp quyền, quản trị quốc gia và các chỉ số xã hội học khác. Ví dụ, trong 9 trục nội dung của Chỉ số Pháp quyền có các trục nội dung về liên chính, quyền cơ bản và công lý trong giải quyết tranh chấp dân sự. Trong 6 trục nội dung của Chỉ số Quản trị Toàn cầu, trục thứ sáu là về kiểm soát tham nhũng. Như đã nêu trên về các quan điểm đa dạng và phương pháp thiết kế chuyên biệt của mỗi bộ chỉ số, không có gì đảm bảo là tên các trục nội dung giống nhau thì các chỉ số cấu thành cũng như các chỉ tiêu là tương đồng.

Chỉ số Công lý, đồng thời, được thiết kế cho phù hợp với các đặc thù riêng về bối cảnh phát triển, hệ thống tư pháp và ý niệm về công lý của người dân Việt Nam. Hệ quả là Chỉ số Công lý năm 2012 bao quát 5 lĩnh vực nội dung—hay còn gọi là 5 trục nội dung—về thực thi pháp luật và bảo đảm công lý dựa trên ý kiến và trải nghiệm thực tế của người dân là:

- Khả năng tiếp cận;
- Công bằng;
- Liên chính;
- Tin cậy và hiệu quả;
- Bảo đảm các quyền cơ bản.

Chương 2 và các phụ lục sẽ nêu chi tiết về mẫu khảo sát, phương pháp khảo sát và xây dựng chỉ số. Chương 3 và chương 4 của báo cáo sẽ trình bày các phát hiện tổng quan và kết quả của các địa phương tham gia Chỉ số Công lý năm 2012.

Hộp 2: Chỉ số Công lý

Chỉ số Công lý là một công cụ định lượng được xây dựng để chuyển tải ý kiến và đánh giá của người dân về hiệu quả hoạt động của các định chế nhà nước trong việc đảm bảo công lý và các quyền cơ bản trên thực tế, đồng thời giúp các bên có liên quan đánh giá và giám sát các thay đổi thực chứng về thực thi pháp luật và bảo đảm công lý ở Việt Nam.

Chỉ số Công lý đo lường 5 trục nội dung sau:

- Khả năng tiếp cận
- Công bằng
- Liên chính
- Tin cậy và hiệu quả
- Bảo đảm các quyền cơ bản

CHƯƠNG 2

PHƯƠNG PHÁP KHẢO SÁT



2.1. Chất lượng và tính đại diện của mẫu

Các cân nhắc chung

Chỉ số Công lý được xây dựng dựa trên kinh nghiệm về phương pháp lấy mẫu và khảo sát thu được từ quá trình thực hiện Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) từ năm 2009. CECODES là đơn vị phụ trách khảo sát thực địa của hai chỉ số này đã xây dựng được một mạng lưới các trường nhóm khảo sát kiểm giám sát có trải nghiệm thực địa trải khắp các tỉnh, thành trong nước. Bên cạnh đó, CECODES có khả năng duy trì, cập nhật một dàn mẫu chính xác có tính đại diện cho cả nước.

Chỉ số Công lý tận dụng các nỗ lực tập thể trên bởi hai lý do chính. Thứ nhất, bằng cách sử dụng phương pháp tương tự để chọn đơn vị mẫu ở cấp quận/huyện, xã/phường, thôn/bản/ấp, có thể tiết kiệm đáng kể thời gian và chi phí thực hiện khảo sát. Ngoài ra, việc sắp xếp lại có phương pháp các đơn vị mẫu giống nhau của từng chỉ số đảm bảo dữ liệu tổng hợp của cả hai chỉ số có thể so sánh trực tiếp với nhau, tạo điều kiện cho nghiên cứu mối tương quan, nếu có, giữa kết quả Chỉ số Công lý và Chỉ số PAPI.

Thiết kế phương pháp chọn mẫu

Chỉ số Công lý tiến hành năm 2012, là đợt khảo sát ở phạm vi lớn đầu tiên, vì vậy vẫn mang tính thử nghiệm. Khảo sát đã không hướng đến thu thập dữ liệu tại tất cả các địa phương trên cả nước. Thay vào đó, nghiên cứu tập trung vào dàn mẫu được chọn

ngẫu nhiên tại 21 địa phương, trong đó các thành phố lớn là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh được đưa vào mẫu do tầm quan trọng về mặt nhân khẩu học, kinh tế và hành chính của hai thành phố này. Trên thực tế, để duy trì khả năng chọn mẫu đồng đều ở cấp cá nhân đại diện trả lời ở các tỉnh, độ lớn mẫu của Hà Nội và TP Hồ Chí Minh được tăng gấp ba lần độ lớn mẫu của các tỉnh bình thường nhằm phản ánh tầm quan trọng của hai thành phố lớn. Tương tự, độ lớn mẫu của An Giang, một tỉnh đặc biệt lớn, được tăng gấp đôi để phản ánh tốt hơn tầm quan trọng về nhân khẩu học của tỉnh.

Các tỉnh còn lại được lựa chọn ngẫu nhiên theo phương pháp phân nhóm các tỉnh thành nhóm ba hoặc bốn tỉnh gần giống nhau về các đặc điểm dân cư. Các đặc điểm này được xác định trên cơ sở điểm HDI của các tỉnh. Theo đó, nhóm được phân tầng cao nhất là các tỉnh có thành tích cao nhất trong xếp hạng HDI tại Việt Nam, nhóm thứ hai bao gồm ba tỉnh có thứ hạng tiếp theo, và cứ thế cho đến nhóm có điểm số HDI thấp nhất. Cuối cùng, một tỉnh được chọn từ mỗi nhóm là đơn vị mẫu cấp tỉnh bằng phương pháp chọn mẫu cân xứng với độ lớn đo được (PPMS), sử dụng dân số tỉnh làm thước đo độ lớn mẫu.

Phương pháp PPMS hữu ích ở hai phương diện: thứ nhất, nó đảm bảo có thể sử dụng dữ liệu như mẫu đại diện cho cả nước. Chương 3 của Báo cáo sẽ trình bày các kết quả quan trọng, tổng quát ở cấp quốc gia. Điều này có thể làm được là do thiết kế phương pháp chọn mẫu đảm bảo các đơn vị mẫu cấp tỉnh có tính đại diện cho cả nước,

bởi nó không chỉ phản ánh đầy đủ dải điều kiện kinh tế xã hội (nhờ phương pháp phân tầng phụ của HDI) mà còn vì nguyên tắc chọn mẫu theo phương pháp PPMS không gán giá trị quá lớn cho các tỉnh nhỏ hơn (nếu như các tỉnh đó đã được chọn bằng phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên đơn giản (SRS) thay vào đó).

Sau khi chọn các đơn vị mẫu cấp tỉnh, để phục vụ mục đích nghiên cứu, quy trình chọn đơn vị mẫu cấp quận/huyện yêu cầu lựa chọn có chủ đích một quận là trung tâm của thủ phủ tỉnh hoặc quận trung tâm thành phố, và hai quận/huyện khác theo phương pháp PPMS. Ngoại trừ Hà Nội và TP Hồ Chí Minh mỗi nơi chọn 6 quận (bao gồm các quận trung tâm của thành phố. Tương tự, ở cấp xã/phường, từ mỗi đơn vị mẫu cấp quận/huyện chọn ra một xã/phường là trung tâm của quận/huyện và một xã/phường khác theo phương pháp PPMS. Ở cấp thôn/bản/ấp chọn hai đơn vị mẫu, một là thôn/bản/ấp trung tâm của xã/phường là đơn vị mẫu được chọn, và một thôn khác được chọn theo phương pháp PPMS. Sau đó, các trưởng nhóm khảo sát thu thập, xác minh danh sách nhân khẩu ở độ tuổi trên 18 của mỗi thôn/bản/ấp, để chọn ngẫu nhiên

đơn vị mẫu cấp hộ gia đình. Cuối cùng, lựa chọn ngẫu nhiên một thành viên của mỗi đơn vị mẫu hộ gia đình để mời tham gia phỏng vấn³¹.

Quy trình và thủ tục thực hiện phương pháp luận nghiên cứu được áp dụng trong Chỉ số Công lý nhằm thu thập thông tin dựa trên việc chọn mẫu đại diện các công dân Việt Nam ở độ tuổi trên 18. CEDODES sử dụng quy trình và phần mềm thống kê hiện đại để chọn mẫu cá nhân đại diện theo chuẩn mực quốc tế về chọn mẫu nhiều bước và ngẫu nhiên. Cách làm này cho phép chọn mẫu phản ánh các trải nghiệm và nhận thức của người dân nói chung với đặc điểm nhân khẩu học đa dạng, bao gồm giới tính, dân tộc, tuổi tác, học vấn, nghề nghiệp và điều kiện kinh tế – xã hội khác nhau. Việc chọn mẫu được thực hiện theo năm bước nhằm chọn ra các đơn vị mẫu ở các cấp (i) huyện/quận, (ii) xã/phường, (iii) thôn/bản/ấp/tổ dân phố, (iv) hộ gia đình, và cuối cùng là (v) cá nhân đại diện trả lời phiếu hỏi.

31 Cần lưu ý mặc dù danh sách đơn vị mẫu hộ gia đình ở cấp thôn/bản/ấp không thay đổi ở cả Chỉ số Công lý và PAPI 2012, việc lấy mẫu ngẫu nhiên hộ gia đình và thành viên hộ gia đình thực sự giúp đảm bảo hai nghiên cứu không mời phỏng vấn cùng một người.

Bảng 1: So sánh các đặc điểm nhân khẩu học chính của mẫu khảo sát Tổng điều tra dân số năm 2009, PAPI 2012 và Chỉ số Công lý 2012

Đặc điểm nhân khẩu học của mẫu khảo sát	Tổng điều tra dân số 2009 (%)	PAPI 2012 (%)	Chỉ số Công lý 2012* (%)
Giới			
Nam	49,41	47,33	45,63
Nữ	50,59	52,67	54,37
Dân tộc			
Kinh	85,73	84,35	79,65
Dân tộc khác	14,27	15,64	20,35

(*) Không áp trọng số

Độ tin cậy của khảo sát Chỉ số Công lý có thể được kiểm chứng bằng các biến số về đặc điểm dân cư sẵn có từ sau Tổng điều tra dân số và nhà ở năm 2009 (Tổng điều tra dân số 2009). Bảng 1, so sánh phân phối các biến nhân khẩu học chính trong mẫu Chỉ số Công lý 2012 với PAPI 2012 và dữ liệu Tổng điều tra dân số năm 2009 có sẵn. Có thể khẳng định đặc điểm chính của mẫu khảo sát rất gần với đặc điểm chính của dân số Việt Nam. Theo thiết kế, dàn mẫu ở dưới cấp tỉnh trong khảo sát Chỉ số Công lý bao quát toàn bộ dàn chỉ tiêu của HDI, vì vậy các tỉnh được xem là bất lợi nhất (gồm các tỉnh miền núi, thường có dân số thấp) có đại diện hơi cao. Điều này giải thích số người tham gia khảo sát là người dân tộc thiểu số trong mẫu Chỉ số Công lý hơi cao một chút so với đặc điểm dân số Việt Nam theo Tổng điều tra dân số 2009.

2.2. Thực hiện khảo sát thực địa

Tóm tắt quá trình thực hiện khảo sát bao gồm các bước sau:

- Thiết kế Bộ phiếu hỏi
- Thử nghiệm sơ bộ
- Điều chỉnh và hoàn thiện Bộ phiếu hỏi
- Xây dựng Sổ tay hướng dẫn phỏng vấn
- Tổ chức tập huấn phỏng vấn viên.
- Công tác phỏng vấn trên thực tế được tiến hành từ ngày 19/11/2012 và hoàn tất vào ngày 22/1/2013.

Quá trình khảo sát và giám sát chất lượng

Quy trình khảo sát bắt đầu bằng việc tập huấn trưởng nhóm khảo sát kiêm giám sát thực địa, những người chỉ đạo và giám sát các nhóm thu thập số liệu ở 21 tỉnh/thành phố.

Phỏng vấn viên phần lớn là sinh viên năm cuối hay mới tốt nghiệp từ các chuyên

ngành khoa học xã hội như xã hội học, công tác xã hội hay các lĩnh vực liên quan, được Tổ chức “Sống và Học tập vì cộng đồng và môi trường”, một tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực phát triển thanh niên ở Việt Nam, sàng lọc. Điều này góp phần đảm bảo tính khách quan và độc lập của công tác khảo sát thực địa. Mỗi nhóm phỏng vấn viên được tập huấn, chịu sự hướng dẫn, kiểm tra và giám sát của các trưởng nhóm khảo sát.

CECODES và UNDP tiến hành hậu kiểm các bộ phiếu hỏi đã được điền thông tin vào cuối đợt công tác thực địa. Mỗi phiếu hỏi lại được rà soát lại một lần nữa ở giai đoạn nhập dữ liệu.

Kết quả khảo sát thực địa

Tổng số 5.045 người đã trực tiếp trả lời phỏng vấn ở khảo sát này, chiếm khoảng 80% tổng số mẫu tối đa $n=6.036$ người, và đạt 99,5% tổng số phỏng vấn cần đạt được $n=5.070$ người. Tổng hợp mô tả mẫu theo tỉnh, xem Phụ lục 2.

CHƯƠNG 3

CÔNG BẰNG VÀ BÌNH ĐẲNG TRÊN THỰC TẾ



“Người ta bảo đất là vàng. Nhưng vàng là kim loại, có ăn được đâu. Có đất thì mới trồng được cây để có cái ăn. Dân không cần giúp gạo, mà cần nhà nước tạo điều kiện cho dân có đất, để tự làm ra cái ăn. Cây thì dân cũng trồng, lâm trường cũng trồng. Vì sao chỉ lâm trường được trồng cây mà dân không được trồng. Như thế là không công bằng. Cứ không có đường sống thế này thì chúng tôi lại phải làm liều, làm sai thôi.”

Hồ Thị Con³²

32 Phỏng vấn chị Hồ Thị Con, người Vân Kiều, tỉnh Quảng Bình. Oxfam - Viện nghiên cứu lập pháp 2013: trang 59.

Giới thiệu về số liệu và phương pháp phân tích tổng quát

Bất bình đẳng, như đã đề cập ở Chương 1, có thể được nhận diện qua các chỉ tiêu về thu nhập và học vấn, cũng như về vốn con người và vốn xã hội. Các chỉ tiêu tạo điều kiện cho việc tiếp cận các dịch vụ pháp lý và dịch vụ hành chính công cần thiết cho quá trình giải quyết tranh chấp. Nhằm cung cấp thêm các dữ liệu mới và đa diện giúp đo lường mức độ bất bình đẳng ở Việt Nam, nhóm nghiên cứu Chỉ số Công lý tập trung phân tích các thông tin về nguồn lực cá nhân, vốn con người và vốn xã hội.

Trong báo cáo này, một số thuật ngữ giản lược đã được sử dụng, cụ thể: vốn con người bao gồm các thông số về trình độ học vấn nói chung và một số hiểu biết pháp luật cụ thể; vốn xã hội gồm các thông số về giới tính, dân tộc, tư cách hội viên các tổ chức, đoàn thể xã hội và mạng lưới quan hệ cá nhân.

Hộp 3: Phân tích theo nhóm xã hội và thước đo

Để đo lường mức độ bất bình đẳng giữa các nhóm trong xã hội, khi phân tích số liệu từng người tham gia khảo sát đã được mã hoá theo bốn tiêu chí xã hội học chính. Cụ thể, (1) theo giới tính (phụ nữ = 1), (2) theo học vấn (mã = 1 nếu người tham gia khảo sát có trình độ học vấn từ cấp 2 trở lên, = 0 nếu trình độ học vấn hết cấp 1 hoặc không qua trường lớp nào), (3) theo điều kiện kinh tế của hộ gia đình (mã = 1 nếu hộ gia đình của người tham gia khảo sát được phân loại là hộ nghèo và cận nghèo, = 0 nếu ngược lại), (4) theo vị thế xã hội của người tham gia khảo sát. Dựa theo thông tin về công việc và nghề nghiệp trước đây và hiện tại của người được phỏng vấn, “có vị thế xã hội” mã = 1 là những người đã từng/hoặc đang là cán bộ UBND các cấp, lãnh đạo tổ chức Đảng, trưởng thôn/trưởng bản, thẩm phán, kiểm sát viên hoặc công an. Để xác định một nhóm xã hội—đã được mã hoá theo các tiêu chí phân tích nêu trên—là bất lợi hay có ưu thế ở ứng chỉ tiêu khảo sát, nhóm nghiên cứu

sử dụng kỹ thuật hồi quy đa biến để kiểm tra xem hiệu ứng về mặt thống kê khi phân tích theo nhóm xã hội có thể quan sát được và có ý nghĩa về thống kê hay không.

Trong khảo sát này, có 52 chỉ tiêu đã được phân tích theo nhóm xã hội. Mỗi biến phụ thuộc là biến nhị phân và phụ thuộc vào bốn biến độc lập có liên quan đến yếu tố xã hội. Đối với mỗi biến, chúng ta ước lượng mô hình logistic như sau: $Y = \text{logit}(\beta_1 * \text{gender} + \beta_2 * \text{education} + \beta_3 * \text{poverty} + \beta_4 * \text{social_status} + \text{constant})$.

Kết quả sẽ cho thấy mức độ bất bình đẳng giữa các nhóm (ví dụ: giữa phụ nữ và nam giới) nếu như $|\beta| > 0$ và có ý nghĩa thống kê ở mức 90% hoặc hơn. Hệ số càng lớn thì phản ánh chênh lệch càng lớn giữa nhóm được quan tâm và nhóm đối chứng. Để cho thuận tiện trong việc giải thích kết quả, chúng tôi trình bày theo tỷ suất chênh. Theo đó, các giá trị lớn hơn 1 thì phản ánh hệ số dương của mô hình logistic. Ngược lại, các giá trị tỷ suất chênh từ 0 đến 1 phản ánh hệ số âm.

Theo các tiêu chí nhóm xã hội nêu trên, tùy thuộc vào vấn đề hay khía cạnh phân tích, số liệu của toàn mẫu được sử dụng, hoặc của mẫu theo bốn nhóm: phụ nữ đối chứng với nam giới; học vấn thấp với học vấn trung bình và cao; nghèo và cận nghèo đối chứng với không nghèo; có vị thế xã hội với không có vị thế xã hội.

Kết quả phân tích của các nhóm được quan tâm sẽ được tính toán theo các biện pháp sau: hiệu ứng bằng 1 là ngưỡng để xác định vị trí bình đẳng giữa một nhóm đối tượng quan tâm và nhóm đối chứng, ví dụ, giữa phụ nữ và nam giới. Nhóm bất lợi là nhóm có hiệu ứng rơi vào khoảng nhỏ hơn 1; trong khi đó, nhóm lợi thế sẽ có hiệu ứng lớn hơn 1.

Trên cơ sở phân tích định lượng tổng hợp và phân tích theo nhóm xã hội, Chương này sẽ tập trung trình bày các phát hiện quan trọng về mức độ bất bình đẳng và phân biệt đối xử trong tiếp cận công lý; lựa chọn hành động và phương pháp giải quyết tranh chấp của người dân; vai trò của các thiết chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp pháp lý và bảo đảm công lý trên thực tế. Như đã trình bày ở Chương 2 về phương pháp khảo sát và chọn mẫu, các kết quả phân tích và phát hiện từ khảo sát Chỉ số Công lý được trình bày ở Chương này có tính đại diện và thể hiện các đặc điểm tiêu biểu cho tình hình trên cả nước, chứ không chỉ giới hạn ở tình hình 21 tỉnh đã tham gia Chỉ số Công lý 2012.

3.1. Khoảng cách trong bảo đảm công bằng, bình đẳng

Theo kết quả khảo sát, trình độ học vấn thấp và hiểu biết hạn chế là các yếu tố chính tạo ra bất bình đẳng trong tiếp cận pháp luật và các cơ quan tư pháp. Trong khi giáo dục được xem là một điều kiện tiên quyết để thoát nghèo đói và bất bình đẳng, thì vẫn có khoảng 31% số người được phỏng vấn (trong độ tuổi từ 18 đến 61) chưa từng đi học hoặc mới học tới lớp 5 trở xuống, số người có học vấn cao đẳng và đại học là 16%, số người có học vấn trên đại học là chưa tới 1%. Trình độ học vấn của người được phỏng vấn rõ ràng có ảnh hưởng tới hiểu biết của họ về các vấn đề xã hội và pháp luật, cụ thể là hiểu biết của người dân về các quyền cơ bản hay việc sửa đổi Hiến pháp—một tiến trình đã được tuyên truyền rộng khắp vào thời điểm tổ chức khảo sát thực địa, xem chi tiết dưới đây.

Sửa đổi Hiến pháp và sự tham gia của người dân - Khẩu hiệu “sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật” thường được tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng, nhưng ở thời điểm Quốc

hội đang bàn thảo về dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, tại kỳ họp 5 Quốc hội XIII, có tới 42,4% người được phỏng vấn “không từng nghe” hoặc “không biết” về Hiến pháp. Trong số những người nhận là có biết về Hiến pháp, 23% không biết về quá trình xem xét sửa đổi Hiến pháp đang diễn ra. Khi được hỏi về quyền tham gia góp ý sửa đổi Hiến pháp, 88,6% cho là người dân có quyền tham gia và 74,2% cho là người dân nên có quyền phúc quyết với hiến pháp sửa đổi.

Bảng 2 cho biết thông tin so sánh ý kiến của các nhóm xã hội về sự tham gia của người dân vào quá trình sửa đổi Hiến pháp. Theo

kết quả phân tích, so sánh đối chứng ở cả bốn nhóm xã hội đều rất đáng chú ý. Lấy chỉ tiêu h01 làm ví dụ: phụ nữ bất lợi hơn nam giới 2,25 lần – nghĩa là có $(1/0,444) \times 100$ – cơ hội được biết về Hiến pháp; cũng ở chỉ tiêu này, nhóm có học vấn thấp bất lợi hơn so với nhóm có học vấn cao hơn (những người đã tốt nghiệp từ cấp 2 trở lên) tới 6 lần -- $(1/0,159) \times 100$; với người nghèo, họ sẽ 1,6 lần ít được biết về Hiến pháp hơn những người có điều kiện kinh tế khá giả hơn. Nhìn theo chiều ngược lại, những người ở nhóm có vị thế xã hội sẽ có lợi thế 6 lần hơn những người dân ở nhóm đối chứng, nhóm không có vị thế xã hội.

Bảng 2: Sửa đổi Hiến pháp và sự tham gia của người dân

Vấn đề hỏi ý kiến	h01_Biết về Hiến pháp	h02_Biết về sửa Hiến pháp	h04_Người dân có quyền tham gia	h05_Người dân có quyền phúc quyết
Nhóm xã hội				
Phụ nữ	0,444***	0,523***	0,542***	0,680***
Học vấn thấp	0,159***	0,163***	0,179***	0,255***
Nghèo	0,613***	0,461***	0,557***	0,683***
Có vị thế xã hội	5,190***	3,598***	3,603***	1,682***

Ghi chú: Các số liệu là tỷ suất chênh. Các dấu * thể hiện mức độ tin cậy về thống kê, cụ thể: *** độ tin cậy cấp độ 0,001; ** độ tin cậy cấp độ 0,05; và * độ tin cậy cấp độ 0,1.

Theo số liệu ở Bảng 2, trong khi cả ba nhóm yếu thế (phụ nữ, học vấn thấp và nghèo) là vô cùng bất lợi ở mọi chỉ tiêu từ h01 đến h05, nghĩa là tỷ suất chênh của các nhóm này đều ở mức dưới 1 và có độ tin cậy thống kê cấp độ 0,001. Kết quả này ngược với nhóm có vị thế xã hội, là nhóm luôn có lợi thế, nghĩa là có chỉ suất chênh lớn hơn 1 và có độ tin cậy thống kê cấp độ 0,001.

Hiểu biết về các quyền cơ bản và bảo đảm trên thực tế – Dù trình độ học vấn của

người tham gia khảo sát là tương đối thấp, theo số liệu thu được từ khảo sát cũng như số liệu về đặc điểm nhân khẩu học của dân số Việt Nam nói chung, nghiên cứu cho thấy người dân tương đối hiểu biết về pháp luật. Bảng 3 cho biết tỷ lệ phần trăm số người tham gia khảo sát đã trả lời đúng 10 câu hỏi về kiến thức pháp lý (theo qui định của pháp luật Việt Nam). Các câu hỏi này được lựa chọn ở mức độ khó dễ khác nhau, nhưng đều là những nội dung gần gũi với đời sống người dân.

Bảng 3: Hiểu biết pháp luật

Mã câu hỏi	Câu hỏi	Tỷ lệ trả lời đúng (%)
k01	Người dân sống trên một mảnh đất trên 10 năm sẽ đương nhiên có quyền nhận Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ)	23
k09	Nhiệm kỳ của đại biểu Quốc hội là 3 năm	39
k03	Theo pháp luật Việt Nam, tội phạm vị thành niên (dưới 18 tuổi) không có quyền có luật sư bào chữa tại tòa	43
k10	Đi học bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí	44
k04	Theo pháp luật Việt Nam, con gái đã lập gia đình không có quyền thừa kế	66
k05	Chỉ có chủ hộ là nam giới mới có tên trong các giấy chứng nhận về đất đai	70
k02	Người bố đã li dị không chịu góp tiền nuôi con có thể bị người vợ cũ kiện	81
k08	Nếu người chồng qua đời, người vợ còn sống có quyền thừa kế ít nhất 50% tài sản chung của gia đình đó	85
k07	Theo pháp luật Việt nam, thuê người lao động trên 6 tháng buộc phải có hợp đồng lao động	86
k06	Các hộ nghèo được hưởng trợ giúp pháp lí miễn phí	88

Kết quả là người tham gia khảo sát đã trả lời đúng từ 66% trở lên với sáu trên mười câu hỏi. Trong số đó hai câu cho kết quả đúng từ 66% (k04) tới 70% (k05). Bốn câu cho kết quả đúng từ 81% trở lên. Ngược lại, các câu hỏi k01, k09, k03 và k10 thường được trả lời sai, xếp theo thứ tự từ kết quả thấp nhất là 23% ở câu k01 tới 44% ở câu k10.

Bảng 4 so sánh đối chiếu kết quả trả lời về hiểu biết pháp luật của các nhóm xã hội ở ba câu hỏi người tham gia khảo sát hay trả lời sai nhất. Số liệu phân tích cho thấy các nhóm yếu thế (phụ nữ, học vấn thấp và nghèo) đều bất lợi hơn nhóm đối chứng của họ ở cả ba câu hỏi, ngược lại, rõ ràng là nhóm có vị thế xã hội có ưu thế trả lời đúng các câu hỏi này.

Bảng 4: Hiểu biết pháp luật phân tích theo nhóm xã hội_với các câu hỏi thường bị trả lời sai

Nhóm xã hội	Kết quả chung	k01	k09	k03
Phụ nữ	0,834***	0,862*	0,603***	0,822***
Học vấn thấp	0,274***	0,369***	0,292***	0,559***
Nghèo	0,457***	0,616***	0,646***	0,669***
Có vị thế xã hội	1,769***	1,324**	2,500***	1,246*

Ghi chú: Các số liệu là tỷ suất chệch. Các dấu * thể hiện mức độ tin cậy về thống kê, cụ thể: *** độ tin cậy cấp độ 0,001; ** độ tin cậy cấp độ 0,05; và * độ tin cậy cấp độ 0,1.

Sử dụng các quyền cơ bản của công dân được quy định tại Hiến pháp 1992 làm cơ sở, Chỉ số Công lý đã hỏi về việc bảo đảm các quyền này trên thực tế. Theo kết quả ở Bảng 5, đa số người tham gia khảo sát cho biết các quyền biểu tình, quyền lập hội, quyền tự do ngôn luận và quyền tự do báo chí chưa được bảo đảm tốt trên thực tế. Đáng chú ý là quyền biểu tình và quyền lập hội ở nhóm kết quả thấp nhất. Một lý giải cho kết quả

này là, dù những quyền này đã được nêu trong Hiến pháp 1992, nhưng chưa có luật quy định cụ thể. Có nhiều ý kiến chuyên gia cho rằng việc thiếu văn bản luật quy định cơ chế thực hiện các quyền này đã gây ra khó khăn trong việc bảo đảm các quyền này trên thực tế³³.

33 Hội Luật gia Việt Nam 2013. *Sáng kiến xây dựng Luật biểu tình theo đề xuất của Thủ tướng đã được thảo luận tại Kỳ họp 3, Quốc hội XIII. Văn phòng Quốc hội 2013.*

Bảng 5: Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế

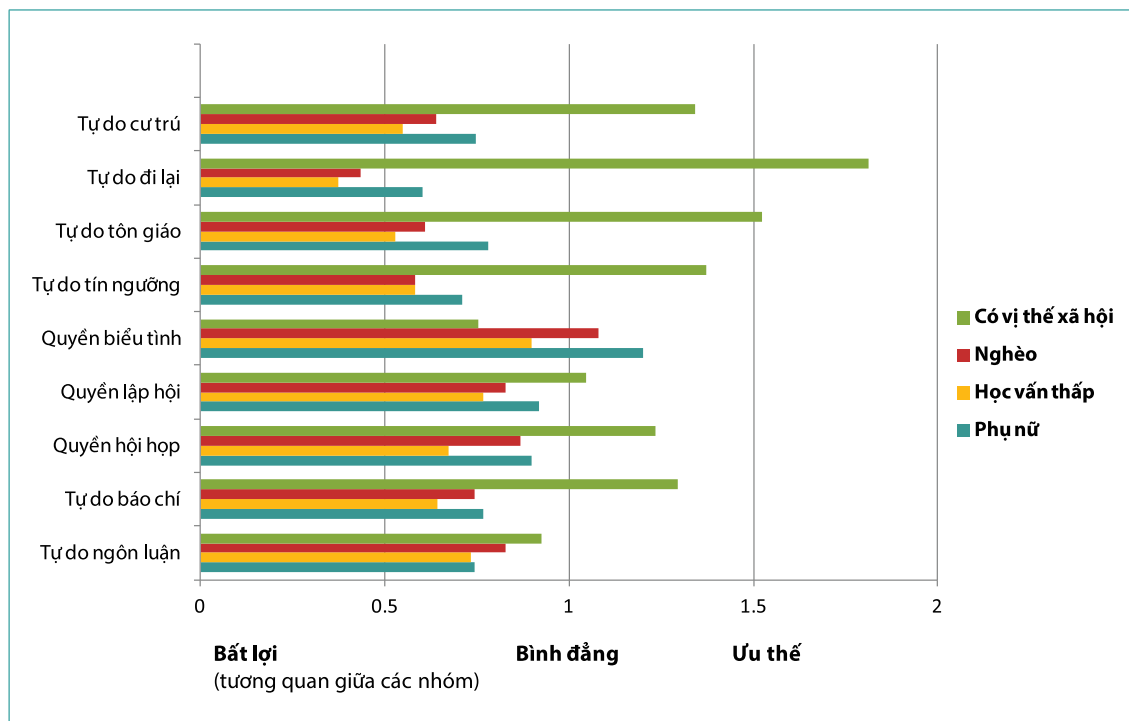
Nhóm xã hội	Tự do kinh doanh	Bình đẳng giới	Tự do ngôn luận	Tự do báo chí	Quyền thông tin	Quyền hội họp	Quyền lập hội	Quyền biểu tình	Tự do tín ngưỡng	Tự do tôn giáo	Khiếu nại, tố cáo	Tự do đi lại	Tự do cư trú
Phụ nữ	94,8	94,5	88,4	88,6	92,1	92,7	85,8	54,5	94,2	95,5	94,4	97,7	94,8
Học vấn thấp	94,1	95,0	91,5	91,5	92,2	94,5	88,2	54,8	94,0	94,0	91,5	96,6	94,8
Nghèo	93,0	94,4	89,7	89,6	91,0	94,3	85,9	55,1	92,3	92,7	91,2	95,8	94,5
Có vị thế xã hội	94,6	95,4	86,0	88,6	92,8	92,5	81,0	38,3	94,8	95,9	95,6	98,7	95,5

Ghi chú: Mã màu: ■ màu xanh = cao; ■ màu cam và vàng = trung bình, cần tiếp tục cải thiện; ■ hồng nhạt và đỏ = thấp. Các con số cho biết % số người tham gia khảo sát đồng ý là một quyền nhất định được bảo đảm trên thực tế.

Hình 1 tổng hợp và trình bày kết quả phân tích hồi qui khẳng định thực tế là phụ nữ, người có học vấn thấp, người nghèo ở vị trí vô cùng bất lợi trong việc hiện thực hoá phần lớn các quyền công dân cơ bản trên thực tế. Phần lớn tỷ suất chênh ở khoảng dưới và khá xa mốc trung bình là 1 (mốc 1 trên trục hoành đánh dấu vị trí cân bằng giữa nhóm đối tượng mục tiêu và nhóm đối chứng), trừ đánh giá của phụ nữ về quyền biểu tình thì thấp tương đương với đánh giá của nam giới về quyền này. Một lần nữa tỷ suất chênh của những người tham gia khảo sát có vị thế trong xã hội luôn cao hơn 1, cho thấy lợi thế rõ ràng của họ với

so với người dân thường. Điểm đáng chú ý là những người có vị thế xã hội lại là những người ít lạc quan nhất trong các nhóm khi đánh giá về việc bảo đảm quyền tự do ngôn luận trên thực tế (tỷ suất chênh của họ trong tương quan với những người dân thường, không có vị thế xã hội, rơi xuống điểm dưới 1). Dù vậy, kết quả phân tích về bất bình đẳng theo nhóm xã hội cho thấy ở phần lớn các chỉ tiêu về quyền cơ bản những người có vị thế xã hội tin là các quyền cơ bản của họ được bảo đảm tốt hơn nhiều, trong tương quan so sánh, với các nhóm khác.

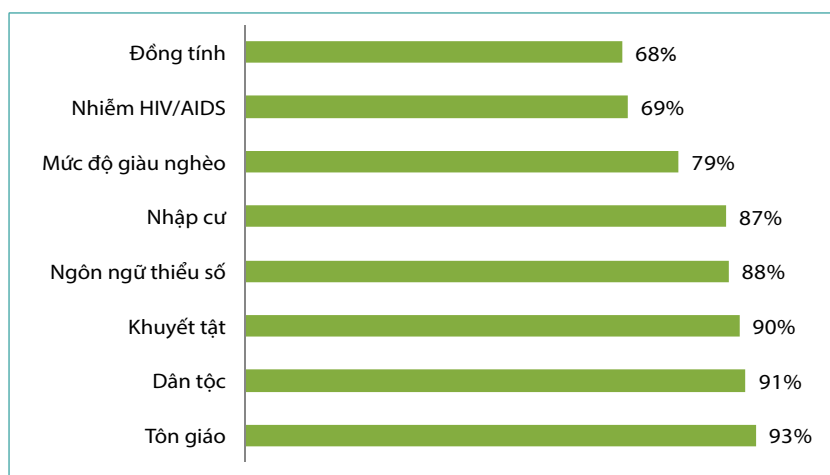
Hình 1: Bảo đảm quyền trên thực tế theo nhóm xã hội



Khảo sát có phỏng vấn người dân về khả năng “bị phân biệt đối xử khi tiếp xúc với cơ quan hoặc cán bộ nhà nước ở địa phương”. Các yếu tố dẫn tới phân biệt đối xử được dựa vào các đặc điểm về dân tộc, văn hoá và xã hội (tôn giáo, ngôn ngữ, xu hướng tính dục), tình trạng thể chất (giới tính, khuyết tật, có HIV/AIDS), cũng như năng lực tài chính và hình thức đăng ký hộ tịch. Hình 2 cho biết mức độ phân biệt đối xử ghi nhận được từ khảo sát dựa theo các đặc điểm nêu trên. Theo số liệu tổng hợp, 32% người

tham gia khảo sát cho rằng người đồng tính là nạn nhân của phân biệt đối xử. Người nhiễm HIV/AIDS cũng là nạn nhân của tình trạng phân biệt đối xử theo ý kiến của 31% người tham gia khảo sát.

Hình 2: Phân biệt đối xử trên thực tế



Ghi chú: % thể hiện ý kiến người tham gia khảo sát cho biết họ không thấy hiện diện của tình trạng phân biệt đối xử.

Kết quả phân tích theo nhóm xã hội được thể hiện chi tiết ở Bảng 6. Theo tổng hợp từ khảo sát, người có vị trí trong xã hội không cho là có tồn tại tình trạng phân biệt đối xử với các nhóm thiểu số do đặc điểm dân tộc và xu hướng tính dục, hoặc người nhiễm HIV/AIDS (tỷ suất chênh lớn hơn 1, nhưng không tin cậy về mặt thống kê). Tuy nhiên, họ đồng ý là phân biệt đối xử tồn tại với các nhóm còn lại (do các đặc điểm

về tôn giáo, khuyết tật, tình trạng nhập cư và năng lực tài chính). Số liệu không cho thấy rõ ý kiến của những người tham gia khảo sát là phụ nữ và người có học vấn thấp. Đáng chú ý là nhóm nghèo không chỉ cho biết họ quan sát thấy tình trạng phân biệt đối xử gắn với toàn bộ các đặc điểm đã được liệt kê ở Hình 2, đồng thời tỷ suất chênh của họ trong trường hợp này luôn có độ tin cậy cao về mặt thống kê.

Bảng 6: Ý kiến của các nhóm xã hội về phân biệt đối xử trên thực tế

Nhóm xã hội	Dân tộc	Tôn giáo	Ngôn ngữ thiểu số	Khuyết tật	Nhập cư	Đồng tính	Người có HIV/AIDS	Mức độ giàu nghèo
Phụ nữ	0,748**	0,802*	0,713***	0,834	0,959	0,899	0,839**	1,002
Học vấn thấp	0,727**	0,655***	0,874	0,716***	0,785**	0,876	0,737***	0,911
Nghèo	0,759*	0,575***	0,739**	0,624***	0,724**	0,942	0,806**	0,802*
Có vị thế xã hội	1,036	1,810*	1,106	1,903**	1,391*	1,031	1,062	1,296*

Ghi chú: Các số liệu là tỷ suất chênh. Các dấu * thể hiện mức độ tin cậy về thống kê, cụ thể: *** độ tin cậy cấp độ 0,001; ** độ tin cậy cấp độ 0,05; và * độ tin cậy cấp độ 0,1.

“Đưa pháp luật vào đời sống” và vai trò của thông tin – Bên cạnh học vấn, thông tin giữ vai trò quan trọng đảm bảo cho người dân được cập nhật và hiểu biết về các qui định, chính sách cũng như nghĩa vụ và quyền lợi có liên quan. Công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật đã được nhà nước quan tâm đầu tư và triển khai ở các cấp, các ngành trong suốt hơn mười năm qua³⁴.

34 Luật phổ biến, giáo dục pháp luật (PBGDPL) được Quốc hội thông qua tháng 6/2012 và có hiệu lực từ tháng 1/2013. Trước đó, Chính phủ đã có Quyết định 212/2004/QĐ-TTg ngày 16/12/2004 phê duyệt Chương trình hành động quốc gia PBGDPL và nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho cán bộ, nhân dân ở xã, phường, thị trấn từ năm 2005 đến năm 2010; Quyết định 37/2008/QĐ-TTg ngày 12/03/2008 phê duyệt Chương trình PBGDPL giai đoạn 2008 - 2012. Các Bộ, ban, ngành ở trung ương và địa phương cũng có các chương trình và kế hoạch PBGDPL của từng ngành, địa phương. BTP 2011.

Tuy nhiên, theo thông tin từ khảo sát có 9,42% người được phỏng vấn cho biết họ không theo dõi thông tin về “tình hình thời sự, kinh tế xã hội của đất nước”. Những người có quan tâm thì chủ yếu tiếp cận thông tin qua ti vi; báo chí, loa đài cũng là các nguồn cung cấp thông tin phổ biến (xem chi tiết Bảng 7).

Bảng 7: Nguồn thông tin thời sự, kinh tế xã hội

Nguồn thông tin	Số người tiếp cận (%)
Truyền hình	96,7
Báo, tạp chí	41,0
Loa đài	40,4
Internet	20,9
Người quen, bạn bè	27,9
Hội họp	25,4
Khác	0,2

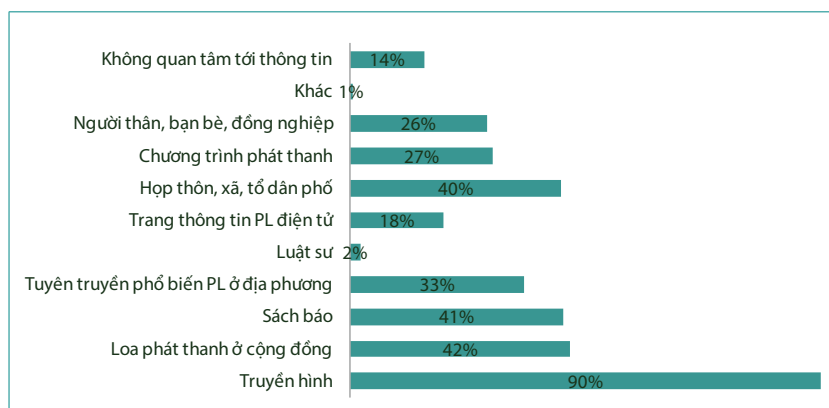
Từ năm 1994 thông tin về các kỳ họp Quốc hội, đặc biệt là các phiên thảo luận, chất vấn của đại biểu Quốc hội, đã được truyền trực tiếp trên truyền hình và qua đài phát thanh³⁵. Có 57,8% người tham gia khảo sát 2012 cho biết họ đã theo dõi các phiên thảo luận, chất vấn (có thể là phiên truyền hình trực tiếp, bản tin tóm tắt hay phát lại).

quan tâm” tới thông tin pháp luật. Những người có quan tâm cho biết họ tiếp nhận thông tin chủ yếu qua truyền hình và các kênh thông tin ở cộng đồng (loa truyền thanh, họp thôn/xã/tổ dân phố và tuyên truyền phổ biến pháp luật ở địa phương). Rất hiếm khi người dân tham khảo thông tin từ luật sư (xem chi tiết Hình 3).

Đáng lo ngại là có 14% cho biết họ “không

35 Vũ Mão 2009: trang 16.

Hình 3: Nguồn thông tin pháp luật



Phân tích theo nhóm xã hội cho thấy vị thế xã hội là một lợi thế cho tiếp cận thông tin pháp luật. Cụ thể theo kết quả ở **Bảng 8**,

nhóm có vị thế xã hội có lợi thế là gấp hai lần nhóm phụ nữ và nhóm nghèo, và thậm chí lợi thế gấp sáu lần nhóm học vấn thấp.

Bảng 8: Tiếp cận thông tin pháp luật theo nhóm xã hội

Nhóm xã hội	Kết quả phân tích
Phụ nữ	0,863*
Học vấn thấp	0,306***
Nghèo	0,838*
Có vị thế xã hội	1,843***

Ghi chú: Các số liệu là tỷ suất chệnh. Các dấu * thể hiện mức độ tin cậy về thống kê, cụ thể: *** độ tin cậy cấp độ 0,001; ** độ tin cậy cấp độ 0,05; và * độ tin cậy cấp độ 0,1.

Xã hội hoá và các dịch vụ hành chính tư pháp, hỗ trợ tư pháp – Nhà nước đã có nhiều cố gắng triển khai cải cách các thủ tục hành chính, cải cách các dịch vụ hành chính tư pháp, xã hội hoá dịch vụ hỗ trợ tư pháp—gồm các hoạt động công chứng, luật sư, trợ giúp pháp lý và giám định tư pháp—nhằm phục vụ người dân tốt hơn.

Tuy nhiên, vì nhiều lý do, lực lượng cán bộ tư pháp hiện nay vẫn chưa đáp ứng hiệu quả yêu cầu của người dân, đặc biệt là ở vùng miền núi, dân tộc thiểu số. Số liệu từ khảo sát cho thấy người dân vẫn còn gặp khó khăn ở một số dịch vụ hành chính tư pháp đơn giản, cụ thể: vướng mắc về đăng

ký khai sinh chiếm 22,2% các vướng mắc dân sự (không bao gồm các vướng mắc liên quan tới đất đai, nhà ở); vướng mắc khi đăng ký kết hôn chiếm 14,5%; và vướng mắc khi đăng ký hộ khẩu chiếm 16,7%. Hộp 4 cung cấp một số thông tin tổng hợp về nguồn nhân lực thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Tư pháp.

Các số liệu và phát hiện chính nêu trên là bằng chứng cho thấy khoảng cách giữa các nhóm xã hội trong việc hiện thực hoá các quyền cơ bản của công dân, cũng như khoảng cách giữa pháp luật và thực tiễn. Các rào cản về nguồn lực, vốn con người và vốn xã hội trong việc bảo đảm công lý, công

bằng và bình đẳng trong xã hội cũng được nhận diện rõ hơn. Các số liệu và phát hiện này một lần nữa khẳng định tầm quan trọng của việc thiết lập các cơ chế trao quyền cho người dân để họ có thể chủ động hơn trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Ở phần tiếp theo sẽ trình bày kết quả phân tích về các vấn đề thường gây tranh chấp pháp lý và cách thức giải quyết của người dân.

3.2. Tranh chấp và khiếu kiện – Hiện trạng và thách thức

Để nhận diện các loại vướng mắc, tranh chấp phổ biến, nhóm nghiên cứu sử dụng dữ liệu về tranh chấp phát sinh trong năm 2011. Thông tin thu thập được từ khảo sát bao gồm các dữ liệu về tranh chấp phát sinh từ những năm 1960 cho tới những tranh chấp mới xảy ra trong năm 2012. Nhóm nghiên cứu quyết định không sử dụng số liệu về tranh chấp phát sinh trong năm 2012 để phân tích vì 3/4 công việc khảo sát thực địa được tiến hành trong quý 4 năm 2012, điều này có nghĩa là với những người được phỏng vấn trong thời gian đó, số liệu họ cung cấp chỉ bao quát từ 9 đến 10 tháng đầu năm 2012. Như vậy, chọn lấy số liệu tranh chấp phát sinh trong năm 2011 giúp đảm bảo có một thước đo thống nhất, thuận lợi cho so sánh dữ liệu trên toàn mẫu trong một năm tròn gần nhất với thời điểm khảo sát.

Hộp 4: Nguồn nhân lực - Theo thống kê của Bộ tư pháp tính tới tháng 9 năm 2012

Tổng số cán bộ tư pháp các cấp: 20.486, trong đó 1.577 ở cơ quan Bộ, 4.768 ở các Sở Tư pháp; 2.946 ở các Phòng Tư pháp; 11.195 công chức tư pháp - hộ tịch cấp xã.

Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước: 63

Tổ chức hành nghề công chứng: 631

Tổng số công chứng viên: 1.154

Luật sư: 8.300 (theo thống kê của Liên đoàn Luật sư Việt Nam tới giữa năm 2013).

Số liệu về tranh chấp phát sinh trong năm 2011 ở Bảng 9 cho thấy tranh chấp lao động là tranh chấp phổ biến nhất. Có gần 2% người đang làm công ăn lương hoặc đi làm thuê, làm mướn cho biết đã gặp vướng mắc trong quan hệ lao động; tiếp sau là tranh chấp kinh tế thương mại ở mức gần 1,9% với cá nhân, hộ gia đình có kinh doanh, buôn bán; và trên 1% người tham gia khảo sát có tranh chấp đất đai. Tuy nhiên, tính về số lượng thì tranh chấp về đất đai là đứng đầu các loại tranh chấp phát sinh trong năm 2011, tiếp sau là tranh chấp kinh tế thương mại, và sau nữa là tranh chấp dân sự. Sở dĩ có kết quả này vì số người được phỏng vấn về mỗi loại tranh chấp là khác nhau. Ví dụ: toàn bộ mẫu khảo sát (5045 người)—dù có đi làm hay không—đều là đối tượng được hỏi về các vấn đề liên quan tới đất đai và nhà ở; trong khi khảo sát chỉ hỏi thương nhân, những người cho biết họ có hoạt động kinh doanh, buôn bán (2762 người), xem họ có gặp vướng mắc, tranh chấp kinh tế thương mại nào hay không.

Bảng 9: Thông kê về tranh chấp phát sinh năm 2011

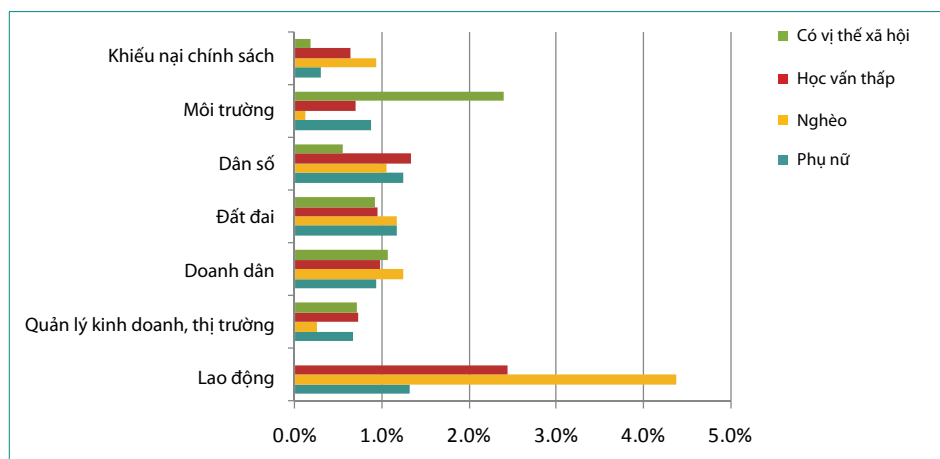
Loại tranh chấp	Số người được hỏi	Tỷ lệ có tranh chấp (%)	Số lượng tranh chấp trong năm 2011
Lao động*	1693	1,95	33
Kinh tế, thương mại**	2762	1,85	51
Đất đai	5045	1,15	58
Dân sự	5045	0,99	50
Môi trường	5045	0,89	45
Chính sách xã hội	5045	0,42	21

Ghi chú: () thống kê người đi làm; (**) thống kê những người có hoạt động kinh doanh, buôn bán.*

Phân tích theo nhóm xã hội cung cấp thông tin sâu hơn về loại tranh chấp mà các nhóm xã hội khác nhau thường gặp. Hình 4 cho thấy: tỷ lệ người nghèo gặp các vướng mắc về lao động lên tới 4,4%, trong khi với người

có học vấn thấp là 2,4%, và đều cao hơn mức trung bình 2% tranh chấp lao động trên toàn mẫu; trong khi đó, không có người nào thuộc nhóm có vị thế xã hội gặp vướng mắc về lao động trong năm 2011.

Hình 4: Loại tranh chấp phổ biến theo nhóm xã hội_số liệu năm 2011



Đáng chú ý, liên quan tới môi trường, tỷ lệ số người đã khiếu nại về ô nhiễm là 2,4% ở nhóm có vị thế xã hội, cao gấp ba lần so với tỷ lệ trung bình của toàn mẫu khảo sát là 0,89%; trong khi đó, tỷ lệ số phụ nữ đã khiếu nại là 0,9%, người có học vấn thấp là 0,7%, và người nghèo là 0,1%.

Quan hệ lao động và việc làm – Theo số liệu khảo sát, vướng mắc lao động phổ biến

là về lương, chiếm gần 59% các tranh chấp về lao động (xem minh họa Hình 5). Gần 40% vướng mắc xảy ra với lao động thời vụ, ngắn ngày, dưới ba tháng và không ký hợp đồng lao động. Theo Bộ luật Lao động cũ cũng như Bộ luật Lao động mới (được thông qua tháng 6 năm 2012) và các văn bản hướng dẫn, không có qui định bắt buộc phải có hợp đồng lao động với quan hệ lao

động có tính chất tạm thời dưới ba tháng³⁶. Không bắt buộc có hợp đồng trong quan hệ lao động dưới ba tháng có thể đơn giản hoá thủ tục giao kết lao động, nhưng sẽ đặt những người lao động trong các quan hệ lao động này vào địa vị bất lợi khi cần bảo vệ quyền lợi kinh tế của họ.

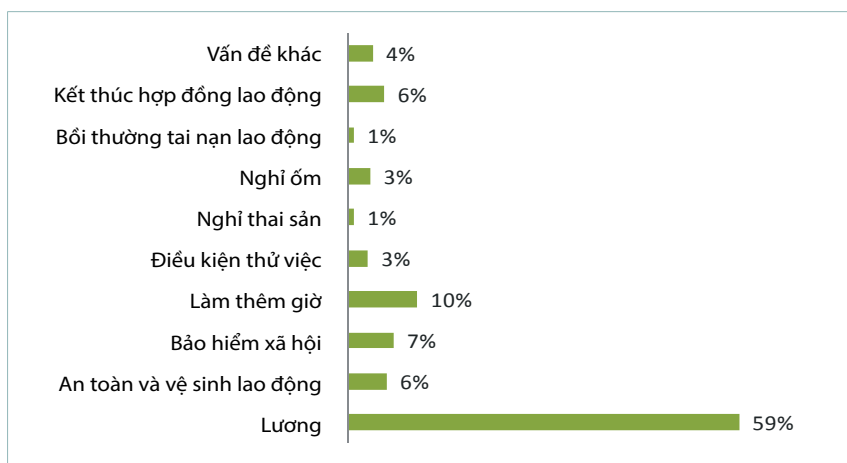
Lao động trẻ em cũng là một vấn nạn mang tính phổ biến. Gần 19% người được khảo sát cho biết việc sử dụng lao động trẻ em dưới 15 tuổi là phổ biến ở địa phương. Cụ thể hoá Bộ luật Lao động 2012, Thông tư

36 Bộ luật Lao động mới được thông qua tháng 6/2012 và có hiệu lực từ 1/1/2013. Bộ luật này thay thế Bộ luật Lao động năm 1994 và các luật sửa đổi của Bộ luật này là văn bản có hiệu lực áp dụng ở thời điểm tiến hành khảo sát.

11/2013/TT-BLĐTBXH của Bộ Lao động Thương binh và Xã hội qui định danh mục công việc nhẹ cho phép sử dụng người dưới 15 tuổi, bao gồm diễn viên, vận động viên và một số ngành nghề thủ công mỹ nghệ, nghề truyền thống³⁷. Tuy nhiên, để thay đổi tình trạng sử dụng lao động trẻ em, cần thực hiện các yêu cầu rà soát và thanh tra và xử lý vi phạm theo qui định tại Thông tư một cách có hiệu quả, bảo vệ quyền trẻ em theo các Công ước về quyền trẻ em và về lao động mà Việt Nam đã tham gia.

37 Thông tư 11/2013/TT-BLĐTBXH thay thế Thông tư 21/1999/TT-BLĐTBXH là văn bản đang có hiệu lực ở thời điểm tiến hành khảo sát. Danh mục qui định tại hai thông tư này không có điểm khác biệt đáng kể, ngoại trừ việc qui định mới nâng tuổi tối thiểu của trẻ em làm ở một số ngành nghề thủ công, truyền thống từ 12 lên 13 tuổi.

Hình 5: Các vấn đề tranh chấp lao động

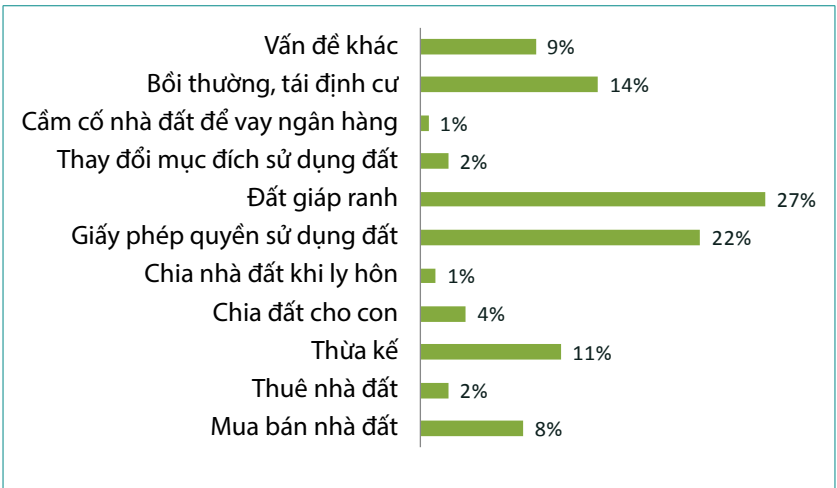


Tranh chấp, khiếu nại và khiếu kiện về đất đai – Vương mắc đất đai phổ biến là về đất giáp ranh, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và vấn đề bồi thường, tái định cư, xem minh hoạ Hình 6. Trong toàn bộ 513 tranh chấp đất đai ghi nhận từ khảo sát, gần 38% là tranh chấp, khiếu nại hành chính hoặc thậm chí là khiếu kiện cơ quan nhà nước về các vấn đề liên quan tới hỗ trợ, bồi thường di dời, tái định cư, chuyển đổi mục đích sử dụng đất hay giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ). 62% còn lại là các tranh chấp dân sự về đất giáp ranh với hàng xóm, thừa kế, mua bán nhà/đất, và các vấn đề khác.

Gần 43% người được phỏng vấn cho rằng “khiếu nại, tranh chấp về đất đai là vấn đề nóng tại địa phương” nơi họ sinh sống. Điều này một lần nữa khẳng định thực tế, các bất cập về chính sách và quản lý đất đai ở các địa phương đã dẫn tới xung đột, khiếu kiện và khiếu nại đông người, đã được ghi nhận và phân tích ở nhiều nghiên cứu, diễn đàn chính sách trong thời gian gần đây³⁸.

38 Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội tháng 11/2012 về giải quyết khiếu nại tố cáo của công dân về đất đai giai đoạn 2003-2012; “Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam”, NGTG, 2011.

Hình 6: Các vấn đề tranh chấp đất đai



Ô nhiễm và khiếu nại về môi trường – Gần 31% người được phỏng vấn cho biết họ đang sống trong môi trường có ô nhiễm, ảnh hưởng chủ yếu từ nguồn nước, không khí ô nhiễm, và tiếng ồn. Các nguyên nhân gây ô nhiễm chính theo phản ánh của

người dân là rác thải sinh hoạt ở khu dân cư, nguồn nước ngầm và nước tự nhiên như sông, hồ bị ô nhiễm, cơ sở chăn nuôi, sản xuất ở địa bàn nơi sinh sống, xả thải của nhà máy, khu công nghiệp không qua xử lý (xem Bảng 10).

Bảng 10: Nguồn ô nhiễm

Nguồn ô nhiễm	Tỷ lệ (%)
Rác thải sinh hoạt	39,7
Nguồn nước sông hồ, nước ngầm	30,2
Cơ sở chăn nuôi, sản xuất ở gần khu dân cư	12,0
Nhà máy, khu công nghiệp xả thải không qua xử lý	9,8
Cơ sở khai khoáng	2,0
Nguồn ô nhiễm khác	6,4

Thông tin này đưa lại những gợi ý quan trọng cho các cấp chính quyền và những cơ quan có trách nhiệm về quản lý ô nhiễm về các vấn đề môi trường cần ưu giải quyết ở các khu dân sinh. Trên thực tế, đã có nhiều cảnh báo về tình trạng ô nhiễm nghiêm

trọng, vượt ra khỏi lãnh thổ các cộng đồng địa phương, như ô nhiễm vùng lưu vực các sông lớn, ô nhiễm từ khai khoáng, tổn hại về đa dạng sinh học và nguy cơ về biến đổi khí hậu là những vấn đề nghiêm trọng ở cấp

quốc gia, rất cần được giải quyết³⁹.

Chỉ có 12% người dân sống ở khu vực ô nhiễm đã khiếu nại hoặc khiếu kiện tới chính quyền yêu cầu khắc phục tình trạng ô nhiễm và bồi thường thiệt hại. Trong khi nhiều người phản ánh quan ngại về chất lượng của môi trường sống ở địa phương thì họ lại không có hành động cụ thể để giải quyết các quan ngại này.

Điều này phần nào cho thấy sự bất cập trong cơ chế phản hồi các vướng mắc và khiếu nại của người dân về ô nhiễm môi trường ở Việt Nam⁴⁰. Trên thực tế, còn thiếu các qui định về thủ tục khiếu kiện tập thể về yêu cầu bồi thường ô nhiễm. Đồng thời, việc chưa có một cơ chế pháp lý hữu hiệu giúp người dân yêu cầu giải quyết và khắc

phục ô nhiễm cũng như bồi thường thiệt hại phát sinh từ ô nhiễm đang là những rào cản cho việc bảo vệ quyền lợi về kinh tế, sức khoẻ và sinh kế của người dân⁴¹.

Một trong những nguyên nhân của tình trạng huỷ hoại môi trường, gây ô nhiễm nghiêm trọng ở một số địa phương trong thời gian qua là hệ quả của việc ưu tiên phát triển kinh tế bằng mọi giá. Thực tế là có trên 60% người tham gia khảo sát cho rằng chính quyền địa phương nơi họ sinh sống đã “ưu tiên phát triển kinh tế hơn bảo vệ môi trường”. Các cơ quan chức năng thiếu nghiêm minh trong xử lý các hành vi gây ô nhiễm và nghiêm trị tội phạm môi trường cũng là một nguyên nhân của tình trạng này⁴².

Kinh doanh, thương mại – Với những người có hoạt động kinh doanh, thương mại, vướng mắc chính của họ với cơ quan quản lý nhà nước là về thuế (36%) và thủ tục đăng ký kinh doanh (20%) (xem Hình 7). Trong khi đó, đa phần vướng mắc giữa thương nhân với nhau hoặc giữa thương nhân với các tổ chức kinh tế là về huy động vốn, vay vốn ngân hàng (51%) hoặc vay mượn tín dụng cá nhân (37%) (xem Hình 8).

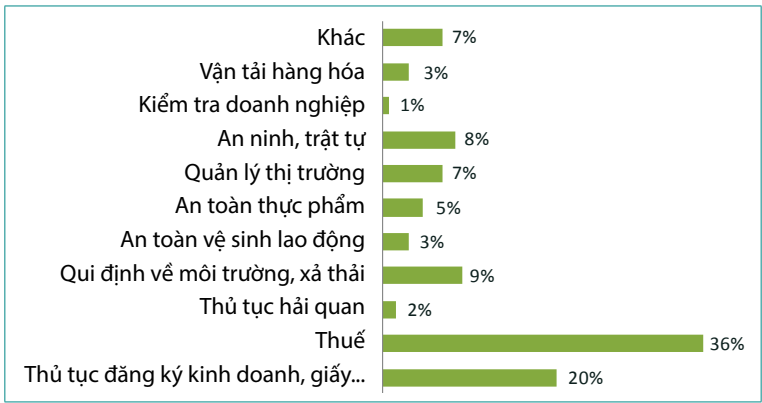
39 Báo cáo 39/BC-UBTV QH13 ngày 20/11/2011 về “kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề”, cảnh báo về “hiểm hoạ môi trường” khi việc bảo vệ môi trường không được quan tâm đúng mức và không có các “giải pháp cương quyết” khi 18 khu công nghiệp (thành lập theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ tính tới 12/2011) đã và đang xây dựng đi vào vận hành theo công suất thiết kế. Tình hình ô nhiễm môi trường nghiêm trọng do xả thải không qua xử lý, ô nhiễm do chất bảo vệ thực vật, ô nhiễm từ làng nghề và ô nhiễm vùng lưu vực 3 sông lớn (sông Cầu, sông Nhuệ-sông Đáy và hệ thống sông Đồng Nai) là cơ sở để Chính phủ đặt ra các mục tiêu chính của Chương trình mục tiêu quốc gia 1206/QĐ-TTg về khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường giai đoạn 2012-2015, phê duyệt 2/9/2012.

40 Các bất cập chính theo Luật tố tụng dân sự và Luật bảo vệ môi trường về cơ chế xử lý vi phạm gây ô nhiễm và có chế giải quyết bồi thường thiệt hại cho người dân bao gồm: (i) luật tố tụng dân sự chưa có qui định về thủ tục khởi kiện tập thể gây khó khăn cho toà án trong việc thụ lý và đặc biệt là người dân khi phải hồ sơ khởi kiện riêng và chứng minh thiệt hại; thời hạn khởi kiện dân sự không phù hợp với ô nhiễm môi trường; yêu cầu nguyên đơn chứng minh “quan hệ nhân quả” giữa hành vi gây ô nhiễm và thiệt hại; khó khăn trong thu thập chứng cứ và xác định thiệt hại. Xem Vũ Thu Hạnh 2012; Trương Trọng Nghĩa 2011.

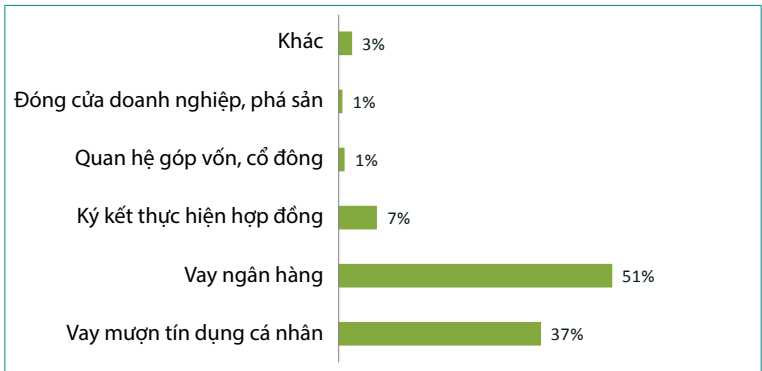
41 Tổng hợp kiến nghị của các luật sư Trương Trọng Nghĩa, Đinh Văn Quế, Trương Xuân Tám, Nguyễn Đức, Nguyễn Văn Hậu về cơ chế khởi kiện và yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường. VLA-UNDP 2011.

42 Từ năm 2010 đến nay, Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường trên toàn quốc đã phát hiện, xử lý gần 25.000 vụ vi phạm pháp luật về môi trường. Trong đó mới khởi tố 350 vụ án và xử phạt vi phạm hành chính với tổng giá trị gần 200 tỷ đồng. Báo điện tử của Chính phủ 2013.

Hình 7: Tranh chấp kinh tế: thương nhân_nhà nước



Hình 8: Tranh chấp kinh tế giữa các thương nhân



Chính sách xã hội – Các chính sách xã hội “đền ơn đáp nghĩa” cho người có công, gia đình chính sách, chính sách bảo trợ cho người nghèo, người khuyết tật đã được triển khai trong một thời gian dài, nhưng vẫn không ít người dân còn gặp vướng mắc, khiếu nại về thực thi các chính sách xã hội ở

địa phương. Theo tổng hợp các khiếu nại về thực hiện chính sách xã hội ở địa phương, các khiếu nại phổ biến được phân bổ như sau: 32% về chính sách với người có công; 10,7% về chính sách với người khuyết tật; và 36,9% về chính sách với hộ nghèo, cận nghèo.

Bảng 11: Khiếu nại về thực hiện chính sách xã hội

Vấn đề chính sách	Tỷ lệ khiếu nại (%)
Chính sách với hộ nghèo, cận nghèo	36,9
Chính sách với người có công	32,0
Chính sách với người khuyết tật	10,7
Khiếu nại khác	20,4

3.3. Phương thức giải quyết tranh chấp của người dân

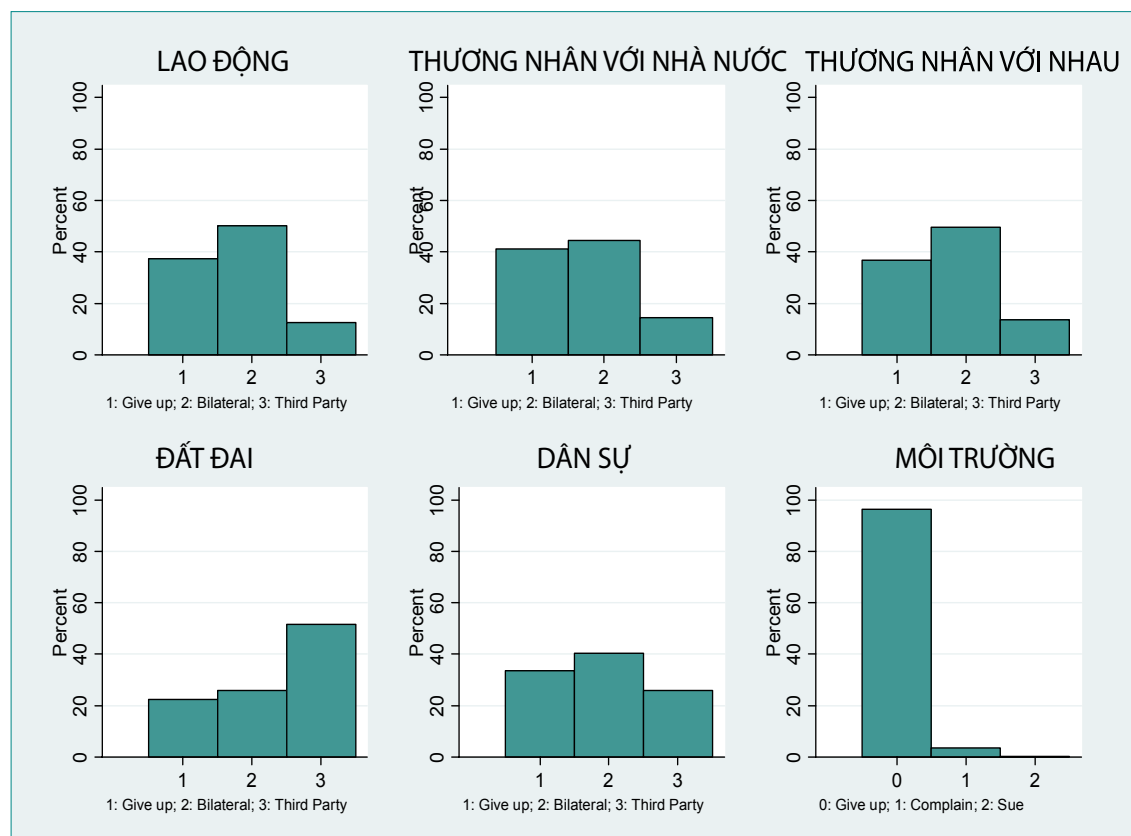
Các phân tích ở phần trước đã cho chúng ta thấy các vấn đề người dân hay gặp phải trong đời sống dẫn tới vướng mắc và tranh chấp, điển hình là tranh chấp lao động, đất đai và kinh doanh thương mại. Phân tích cũng cho thấy, các nhóm xã hội khác nhau thường gặp những vướng mắc khác nhau, cụ thể: người nghèo và người có học vấn thấp thường hay gặp vướng mắc trong lao động, việc làm hơn các vấn đề khác; người có vị thế trong xã hội không gặp vướng mắc trong lao động việc làm, gần như không có khiếu nại về chính sách xã hội, nhưng là nhóm có nhiều quan ngại về chất lượng môi trường sống hơn hẳn các nhóm dân số khác. Điều này phần nào cho thấy sự quan tâm của các nhóm xã hội gắn liền với các lợi ích và giá trị thiết thực mà họ theo đuổi trong đời sống. Phần tiếp theo sẽ tập trung phân tích các thông tin thu được từ khảo sát giúp trả lời câu hỏi: Khi có vướng mắc, tranh chấp, người dân thường làm gì? Các phương thức giải quyết vướng mắc, tranh

chấp dân sự và khiếu nại hành chính của người dân vận hành như thế nào? Kết quả ra sao?

Tùy từng loại vướng mắc và tranh chấp, người dân có phương thức hành động khác nhau. Theo kết quả khảo sát, thương lượng song phương với bên có tranh chấp là cách thức phổ biến trong giải quyết vướng mắc về lao động, kinh tế và dân sự. Với tranh chấp đất đai, người dân thường chọn hướng giải quyết tích cực hơn. Không chỉ thương lượng, họ đã tìm kiếm sự hỗ trợ từ các cơ quan nhà nước và các dịch vụ hỗ trợ tư pháp, với sự tham gia của nhiều bên liên quan, và quá trình giải quyết thường kéo dài hơn các loại tranh chấp khác.

Hình 9 cho thấy so sánh tương quan giữa ba phương thức hành động của người dân khi giải quyết tranh chấp trên thực tế tổng hợp từ khảo sát. Ba phương thức cụ thể là: 1 - “Không làm gì cả”, 2 - “Thương lượng với bên tranh chấp”, và 3 - “Nhờ sự hỗ trợ của bên thứ 3 để giải quyết”. Riêng với vấn đề môi trường thì ba phương thức hành động tương ứng là: 0 – “Không làm gì cả”, 1 – “Khiếu nại”, và 2 – “Khiếu kiện”.

Hình 9: Phương thức hành động khi có tranh chấp



Ở khảo sát này, nhóm nghiên cứu sử dụng đồng thời câu hỏi về các trải nghiệm có thực và câu hỏi giả định về các tình huống pháp lý điển hình trong tranh chấp lao động, đất đai và môi trường. Thử nghiệm về sử dụng song song cả câu hỏi dựa trên trải nghiệm thực tế và tình huống giả định đã được tiến hành ở khảo sát tại ba tỉnh Phú Thọ, Thừa Thiên Huế và Vĩnh Long trong năm 2010. Việc thử nghiệm đã cho kết quả đáng tin cậy và là cơ sở để nhóm nghiên cứu tiếp tục sử dụng phương pháp tương tự ở khảo

sát năm 2012⁴³. Kết quả so sánh đối chiếu về hành động của người dân ở trải nghiệm thực tế (Hình 6 về các loại tranh chấp đất đai) và ở tình huống giả định (Hộp 5) cho phép chúng ta nhận diện sự khác biệt trong phương thức hành động của người dân. Tuy thuộc vào nội dung tranh chấp và mức độ nghiêm trọng của tình huống họ phải đối mặt, người dân đã lựa chọn mô thức hành động khác nhau.

43 Landry và các tác giả 2011.

Bảng 12: Phương thức hành động tranh chấp đất đai

Phương thức hành động	Trải nghiệm (%)	Giả định (%)
Không hành động	22	13
Hành động	77	84
Không biết phải làm gì	1	2

Ví dụ: về tranh chấp đất đai, Bảng 12 cho thấy 22% người dân trên thực tế đã không làm gì khi có tranh chấp đất đai và nhà ở nói chung, nhưng khi được hỏi cụ thể về tình huống giả định về di dời và tái định cư (xem Hộp 5), tỷ lệ không hành động đã xuống mức thấp hơn là 13%. Điều này đồng nghĩa với việc, bất chấp khả năng phải tranh đấu với chủ đầu tư và chính quyền, hơn 83% người được phỏng vấn “không chấp nhận (mức đền bù chỉ bằng một phần mười giá thị trường) và tiếp tục yêu cầu mức bồi thường hợp lý hơn”; Chỉ 2% người được phỏng vấn không biết phải làm gì.

Hộp 5: Tình huống giả định về tranh chấp đất đai.

UBND một tỉnh đã phê duyệt dự án xây dựng khu đô thị ảnh hưởng đến đất của hơn 500 hộ dân. Một năm sau, mặc dù chủ đầu tư chưa hoàn tất việc bồi thường, đền bù, tái định cư nhưng việc san lấp mặt bằng, xây dựng hạ tầng đã bắt đầu. Giá đền bù chỉ bằng một phần mười (1/10) so với giá thị trường.

Giả sử hộ gia đình của ông/bà, ông/bà nằm trong số 500 hộ gia đình nêu trên, ông/bà sẽ làm gì? Ba phương án trả lời:

- ☐ 1. Chấp nhận mức bồi thường bất hợp lý
- ☐ 2. Không chấp nhận, tiếp tục yêu cầu mức bồi thường hợp lý hơn.
- ☐ 88. Không biết.

Tương tự với tranh chấp lao động, 37% người được phỏng vấn khi gặp vướng mắc lao động trên thực tế đã chọn phương thứ “không hành động”. Nhưng ở tình huống giả định về nợ lương (xem Hộp 6), tỷ lệ không hành động xuống thấp hơn là 19%. Đồng thời, gần 73% người được phỏng vấn chọn tiếp tục ở lại với hy vọng tiền lương sẽ

được bù đắp khi doanh nghiệp ổn định trở lại và tìm cách yêu cầu chủ doanh nghiệp chi trả nợ lương; 8% không biết phải làm gì (xem Bảng 13).

Hộp 6: Tình huống giả định về tranh chấp lao động.

Lấy lý do là tình hình kinh tế khó khăn, doanh nghiệp tư nhân có 150 công nhân, đã nợ lương công nhân trong sáu (6) tháng. Dù tiếp tục đi làm, công nhân không biết bao giờ sẽ được trả lương đầy đủ.

Nếu ông/bà là một trong 150 công nhân của doanh nghiệp nêu trên, ông/bà sẽ làm gì để đảm bảo quyền lợi của mình? Bốn phương án trả lời:

- ☐ 1. Thôi việc và chấp nhận mất 6 tháng lương.
- ☐ 2. Vẫn tiếp tục ở lại làm với hy vọng sẽ được trả lương khi doanh nghiệp ổn định trở lại.
- ☐ 3. Không chấp nhận mất 6 tháng lương, tìm cách yêu cầu chủ doanh nghiệp chi trả nợ lương
- ☐ 88. Không biết.

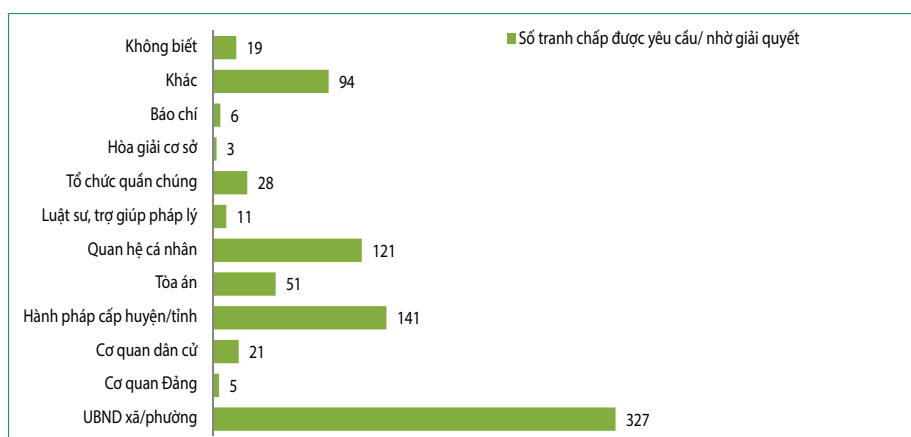
Bảng 13: Phương thức hành động_ tranh chấp lao động

Phương thức hành động	Trải nghiệm (%)	Giả định (%)
Không hành động	37	19
Hành động	62	73
Không biết phải làm gì	2	8

Mức độ chủ động của người dân – Trả lời của người tham gia khảo sát về thực tế giải quyết tranh chấp cho biết các cơ quan, tổ chức, cá nhân họ đã tiếp cận để yêu cầu hỗ trợ và giải quyết tranh chấp. Kết quả tổng hợp cho biết số lượng cơ quan, tổ chức người dân đã tiếp cận dao động từ 1 tới 5. Đặc biệt với tranh chấp đất đai và khiếu nại về chính sách xã hội, người dân thường tiếp xúc từ 3 tới 5 cơ quan, tổ chức; trong khi ở các loại tranh chấp khác, số cơ quan, tổ chức đã được tiếp cận dao động trong khoảng từ 1 tới 3.

Khi chọn phương thức “hành động”, người dân thường tìm tới cơ quan hành chính địa phương cấp xã/phường để yêu cầu giải quyết và hỗ trợ. Cơ hành chính cấp trên, cấp huyện/quận và tỉnh/thành phố, cũng là nơi người dân thường tiếp xúc. Hình 10 cho thấy các cơ quan, tổ chức mà người dân thường tiếp xúc khi yêu cầu giải quyết tranh chấp và khiếu nại, tổng hợp số liệu từ toàn bộ các tranh chấp thực ghi nhận được từ khảo sát.

Hình 10: Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã tiếp cận_tổng thể



Trong tổng số 1545 tranh chấp các loại ghi nhận từ khảo sát⁴⁴, số vụ việc được đưa tới toà án yêu cầu giải quyết là 51 (tương

đương 3,3% tổng số tranh chấp). Trong số đó 27 vụ việc liên quan tới đất đai, 14 việc dân sự, 7 trường hợp kiện đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, 2 việc tranh chấp kinh tế giữa người dân với nhau và 1 trường hợp về chính sách xã hội.

Đường lối giải quyết tranh chấp của người dân ở ba loại tranh chấp phổ biến là đất

⁴⁴ Do thiết kế của Bộ phiếu hỏi, phỏng vấn thực địa chỉ ghi nhận chi tiết về phương thức giải quyết tranh chấp đã được sử dụng ở 1545 tranh chấp. Trong khi đó, tổng số vướng mắc và tranh chấp pháp lý—không phân biệt thời điểm phát sinh, tính chất và mức độ nghiêm trọng, đồng thời loại trừ các vấn đề có tính hình sự—theo phản ánh của 5045 người tham gia khảo sát này là 1656.

đai, môi trường và khiếu nại về chính sách xã hội sẽ được so sánh và phân tích chi tiết dưới đây. Dù tranh chấp lao động, được ghi nhận là tranh chấp phổ biến nhất trong năm 2011, nhưng số liệu về cách thức người dân giải quyết tranh chấp có phần hạn chế và không đủ cơ sở cho phân tích định lượng và khái quát hoá về vai trò và hiệu quả của các cơ quan, tổ chức tham gia giải quyết. Lý do chính là đa phần người có vướng mắc lao động đã “bỏ qua” và không có hành động cụ thể để giải quyết tranh chấp.

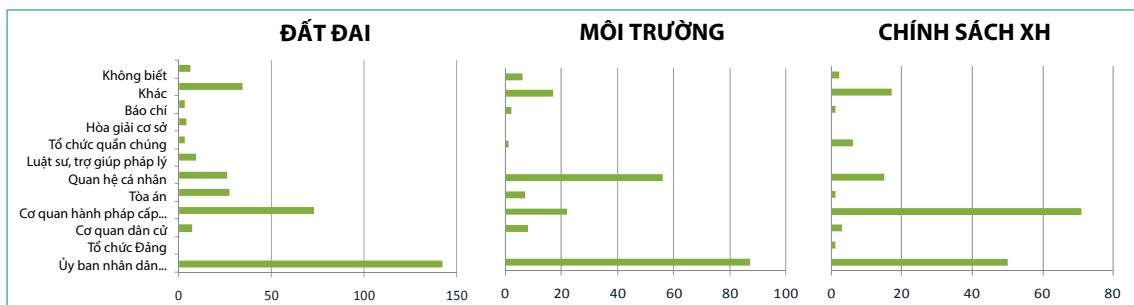
Lựa chọn các thiết chế giải quyết tranh chấp – Hình 11 cho thấy so sánh về các cơ quan, tổ chức, cá nhân được người dân lựa chọn tiếp xúc khi cần giải quyết tranh chấp. Dữ liệu được tập hợp và phân loại theo nhóm, gồm cơ quan hành chính (UBND xã phường, cơ quan hành chính cấp huyện, tỉnh), cơ quan tư pháp (toà án), cơ quan dân cử, tổ chức quần chúng, quan hệ cá nhân, các dịch vụ pháp lý (luật sư, trợ giúp pháp lý) và các phương thức khác. Trong số đó, UBND địa phương, cấp xã, phường, luôn là đầu mối được người dân tiếp cận ở ba loại tranh chấp về đất đai, môi trường và chính sách xã hội. Riêng với các yêu cầu về chính sách xã hội thì các cơ quan hành chính cấp huyện, tỉnh

là cơ quan được người dân tìm đến nhiều hơn UBND cấp xã/phường. Kết quả khảo sát cũng cho thấy nhìn chung người dân ít tiếp cận các cơ quan dân cử và tổ chức Đảng ở địa phương.

Bên cạnh các thiết chế chính thức về giải quyết tranh chấp dân sự, sử dụng quan hệ cá nhân cũng là một phương thức phổ biến, đứng thứ hai và chỉ sau cơ quan hành chính các cấp. Người dân cũng đã sử dụng các dịch vụ hỗ trợ tư pháp (luật sư, trợ giúp pháp lý) và các phương thức khác như: hoà giải cơ sở, sự hỗ trợ của các tổ chức quần chúng (mặt trận tổ quốc, hội nông dân, hội phụ nữ) hoặc báo chí.

Tuy nhiên, số liệu khảo sát cho thấy tần suất sử dụng các phương thức vừa nêu rất thấp. Ví dụ, trong tổng số 1545 tranh chấp, chỉ có 3 trường hợp sử dụng hoà giải cơ sở, 6 trường hợp liên hệ với cơ quan báo chí nhờ can thiệp. Mặc dù hệ thống các trung tâm trợ giúp pháp lý và đoàn luật sư đã được tổ chức rộng khắp trên toàn quốc, chỉ có 11 người trong tổng số 1545 tranh chấp đã hỏi ý kiến luật sư và trợ giúp pháp lý, cụ thể là: 9 trường hợp là về đất đai và 2 trường hợp về dân sự.

Hình 11: Cơ quan, tổ chức, cá nhân đã tiếp cận_so sánh



Khiếu nại về chính sách xã hội

Đối với việc giải quyết các khiếu nại về chính sách xã hội, khảo sát cho thấy người dân tìm đến các cơ quan hành chính cấp huyện, tỉnh nhiều hơn UBND cơ sở, cấp xã/phường. Đáng chú ý là đa phần khiếu nại theo thống kê từ khảo sát là khiếu nại về chính sách với hộ nghèo và cận nghèo (chiếm 36,9% các loại khiếu nại về chính sách xã hội), vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết của UBND cấp xã/phường. Việc người dân tìm đến các cơ quan hành chính cấp trên cho thấy dấu hiệu tình trạng khiếu nại “vượt cấp” khi yêu cầu của người dân không được giải quyết thỏa đáng ở cấp cơ sở.

Mặc dù người nghèo, người khuyết tật và người thuộc gia đình có công là đối tượng được trợ giúp theo Luật trợ giúp pháp lý⁴⁵, không có bất kỳ người nào trong số 82 người dân có khiếu nại về chính sách xã hội (về chính sách với hộ nghèo và gia đình có công, người khuyết tật) cho biết họ đã nhận được trợ giúp pháp lý trong quá trình khiếu nại.

Đất đai

Đất đai là tranh chấp được đưa tới toà án nhiều hơn các loại tranh chấp khác theo ghi nhận từ khảo sát này. Có 27 tranh chấp đất đai được thừa kiện tại toà án, tương ứng với

gần 6% tổng số tranh chấp đất đai. Số liệu này khẳng định một thực tế là đa phần tranh chấp về đất đai được giải quyết ngoài hệ thống toà án⁴⁶. Số liệu cũng cho thấy người dân chủ động trong giải quyết tranh chấp đất đai hơn các loại tranh chấp khác, thông qua việc chủ động tiếp cận toà án, luật sư và trợ giúp pháp lý.

Môi trường

Cơ quan dân cử được người dân lựa chọn tiếp xúc để phản ánh về ô nhiễm và yêu cầu giải quyết nhiều hơn so với các vướng mắc khác. Cụ thể: có 9% người có khiếu nại về môi trường cho biết đã tiếp xúc với cơ quan dân cử, trong khi đó chỉ 5% người có tranh chấp đất đai và 6% người có khiếu nại về chính sách xã hội đã tìm đến cơ quan dân cử yêu cầu hỗ trợ.

Đáng chú ý là toàn bộ bảy trường hợp khiếu kiện đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm ghi nhận từ khảo sát đã xảy ra trong ba năm gần đây 2010 - 2012. Cũng theo trả

⁴⁶ Tỷ lệ khiếu nại của người dân về quyết định của cơ quan hành chính nhà nước về đất đai (khiếu nại, tố cáo về đất đai) được toà án thụ lý giải quyết trên thực tế, theo tính toán của nhóm nghiên cứu, có thể thấp hơn nhiều so với mức 6% tranh chấp đất đai các loại (gồm cả dân sự và hành chính) ghi nhận được từ khảo sát. Theo Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại Kỳ họp 4 QH XIII, trong 3 năm 2010-2012 đã có 700.000 khiếu nại, tố cáo về đất đai gửi tới Thanh tra Chính phủ. So sánh với khoảng 6046 án hành chính các loại được hệ thống toà án thụ lý trong cùng thời gian, thì tỷ lệ khiếu nại đất đai được chuyển tới toà án là chưa tới 0,9%. Xem TTCP 2012b; TATC 2013b.

⁴⁵ QH2006

lời của người dân, chỉ có một trường hợp khiếu kiện đã được giải quyết xong, còn sáu trường hợp vẫn đang được tiếp tục giải quyết ở thời điểm tiến hành khảo sát.

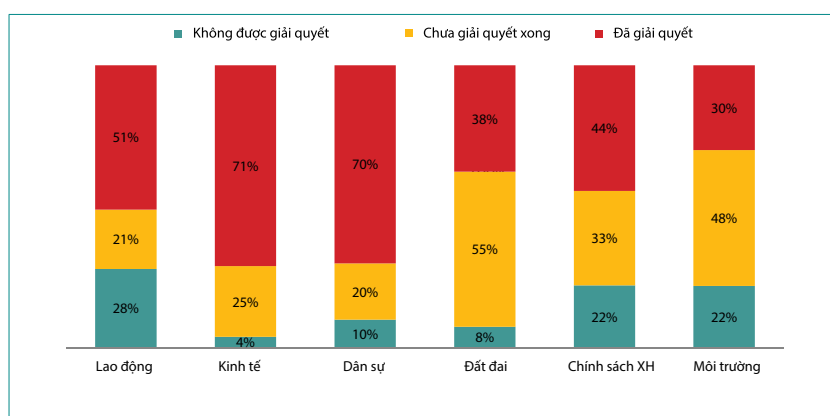
3.4. Kết quả giải quyết tranh chấp

Kết quả giải quyết tranh chấp cho thấy còn nhiều vướng mắc trong cơ chế giải quyết tranh chấp. Ở phần này, nhóm nghiên cứu sử dụng số liệu thu được từ 1545 tranh chấp các loại ghi nhận được từ khảo sát. Hình 12 cho thấy tranh chấp kinh tế và dân sự được “giải quyết xong” có tỷ lệ cao nhất, chiếm khoảng 70%-71%; các loại vướng mắc mới chỉ được giải quyết chưa tới 50% trên tổng số

tranh chấp là khiếu nại về môi trường (30%), đất đai (38%), và khiếu nại chính sách xã hội (43%). Loại tranh chấp có tỷ lệ việc “không được giải quyết” cao nhất, nằm trong khoảng 20%-30% là môi trường, chính sách xã hội và lao động. Đáng chú ý là hai trong số việc có tỷ lệ không được giải quyết cao là các việc khiếu nại hành chính, thuộc thẩm quyền thụ lý và giải quyết của chính quyền địa phương.

Đặc biệt với các khiếu nại về môi trường và chính sách xã hội có khoảng 21% - 22% tổng số các yêu cầu của người dân không nhận được bất kỳ phản hồi nào từ các cơ quan nhà nước ở địa phương. Kết quả có khả quan hơn ở tranh chấp dân sự và kinh tế, với khoảng từ 70% tới 71% tranh chấp đã được phản hồi và giải quyết.

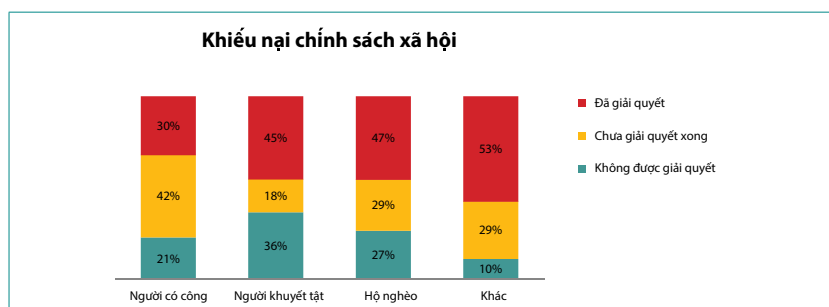
Hình 12: Kết quả giải quyết tranh chấp



Hình 13 cho biết kết quả giải quyết khiếu nại về chính sách xã hội. So sánh ba loại khiếu nại về thực hiện chính sách xã hội ghi nhận từ khảo sát, có thể thấy 1/3 yêu cầu về chính sách với người nghèo và người khuyết

tật là không được giải quyết; trong khi đó, có tới gần 1/2 các yêu cầu về chính sách với người có công, gia đình chính sách vẫn chưa được giải quyết xong.

Hình 13: Kết quả giải quyết khiếu nại về chính sách xã hội



Số liệu từ khảo sát mới chỉ cung cấp thông tin về một phần nhỏ các hoạt động nhà nước triển khai nhằm đảm bảo thực hiện chính sách xã hội ở Việt Nam.

Nhìn chung, chính sách hỗ trợ với hộ nghèo và cận nghèo mới đáp ứng được phần nào nhu cầu về bảo trợ xã hội ở Việt Nam. Lý do chính là chuẩn nghèo theo quy định của Chính phủ có phần thiếu thực tế, theo tính toán của NHTG⁴⁷, và phân tích nghèo theo chuẩn nghèo thu nhập là cách tiếp cận không còn thực sự phù hợp khi Việt Nam đã ở ngưỡng quốc gia có mức thu nhập trung bình (MIC) thấp⁴⁸. Đồng thời, theo giải trình của Bộ trưởng Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội⁴⁹, về chính sách, pháp luật bảo trợ xã hội, quy định pháp luật về bảo trợ xã hội hiện nay chưa bao phủ hết các đối tượng yếu thế, dễ bị tổn thương trong xã hội cần trợ giúp, như: “người có thu nhập thấp ở khu vực thành thị; một số nhóm đồng bào dân tộc thiểu số khó khăn; hộ nông dân mất tư liệu sản xuất do đô thị hoá hoặc công nghiệp hoá, không thể chuyển đổi ngành nghề, họ phải di cư ra thành phố tìm kiếm việc làm, họ gặp rất nhiều khó khăn về nơi ăn, chốn ở, cũng như tiếp cận các dịch vụ xã

hội cơ bản”.

3.5. Đánh giá của người dân về thể chế công quyền

Thời gian thụ lý giải quyết yêu cầu pháp lý, khiếu nại hành chính - Thực tế, các yêu cầu của người dân chuyển tới cơ quan nhà nước địa phương thường chậm được phản hồi. Pháp luật Việt Nam có quy định thời hạn cơ quan nhà nước phải giải quyết các yêu cầu pháp lý, khiếu nại hành chính của công dân, thông thường thời hạn trả lời là hai tháng. Cụ thể theo quy định tại Điều 36, 37 và 42 Luật Khiếu nại 02/2011/QH13, thời hạn giải quyết khiếu nại quyết định hoặc hành vi hành chính lần đầu không quá 30 ngày (lần hai là 45 ngày) kể từ ngày thụ lý để giải quyết; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 45 ngày (60 ngày với khiếu nại lần hai), kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa, đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 45 ngày (60 ngày với khiếu nại lần hai), kể từ ngày thụ lý để giải quyết; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 60 ngày (75 ngày với khiếu nại lần hai), kể từ ngày thụ lý. Hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai mà khiếu nại không được giải quyết hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

47 NHTG 2012, đã dẫn.

48 Báo cáo Phát triển Con người 2010 đã giới thiệu và đề xuất cách tiếp cận mới là sử dụng Chỉ số nghèo đa diện (Multi-dimensional Poverty Index – MPI)—đo lường 9 tiêu chuẩn về chất lượng y tế, giáo dục và mức sống. Chỉ số nghèo đa diện cũng đã được dùng và chứng minh tính ưu việt về phương pháp luận trong phân tích đa diện về nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. UNDP - VASS 2011; UNDP 2010.

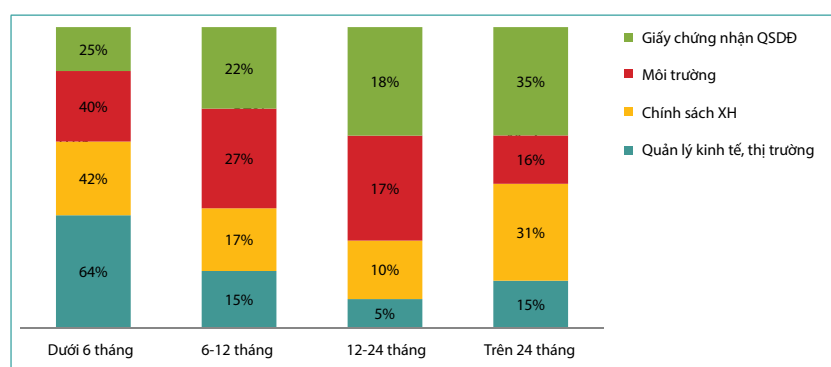
49 Ủy ban về các vấn đề xã hội 2012.

Theo kết quả khảo sát, việc giải quyết thường kéo dài bất kể tính chất của yêu cầu hoặc tranh chấp có phức tạp hay không. Phân tích số liệu từ khảo sát cho thấy thời gian thụ lý và giải quyết các yêu cầu của người dân trên thực tế cao hơn nhiều so với luật định: thời gian trung bình cho giải quyết khiếu nại về môi trường là 17 tháng, với khiếu nại về chính sách xã hội là 27 tháng. Thời gian giải quyết các vướng mắc theo qui định của nhà nước về kinh tế,

thương mại thường mất khoảng 16 tháng.

Nhiều yêu cầu được thụ lý trên 2 năm mà vẫn chưa được giải quyết xong, cụ thể là 31% các khiếu nại về chính sách xã hội; 16% khiếu nại về xử lý, bồi thường ô nhiễm môi trường, và 15% yêu cầu cơ quan nhà nước giải quyết việc về thuế, đăng ký kinh doanh. Hình 14 cho thấy tỷ lệ so sánh về thời gian giải quyết yêu cầu của người dân theo mức thời gian tăng dần.

Hình 14: Thời gian giải quyết yêu cầu của người dân



Ngoài các yêu cầu trên, thủ tục xin Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cũng làm mất rất nhiều thời gian của người dân. Những hộ gia đình hiện chưa có GCNQSDĐ cho biết họ đã nộp hồ sơ xin GCNQSDĐ trung bình là 41 tháng (tương đương gần 3,5 năm).

Thái độ và phong cách làm việc – dẫn chứng từ xử lý vi phạm giao thông

383 người (khoảng 8% tổng số người tham gia khảo sát) cho biết họ đã bị xử phạt vi phạm giao thông đường bộ trong vòng hai năm gần với thời điểm khảo sát. Tính trung bình mỗi người trong số họ bị xử phạt sáu lần trong vòng hai năm. Đáng chú ý, có 18 người cho biết họ đã bị xử lý tới hơn 88 lần trong vòng hai năm, và có 10 người cho biết

đã bị xử lý tới 111 lần trong hai năm⁵⁰. Các số liệu về số lần xử phạt nêu trên cho thấy dấu hiệu phần nào bất thường về việc xử lý vi phạm giao thông. Có thể đặt câu hỏi: liệu đây là những trường hợp xử lý vi phạm đúng luật hay những người bị xử phạt từ 44 cho tới 55 lần trong vòng một năm này là nạn nhân việc lạm dụng thẩm quyền xử phạt của cảnh sát giao thông.

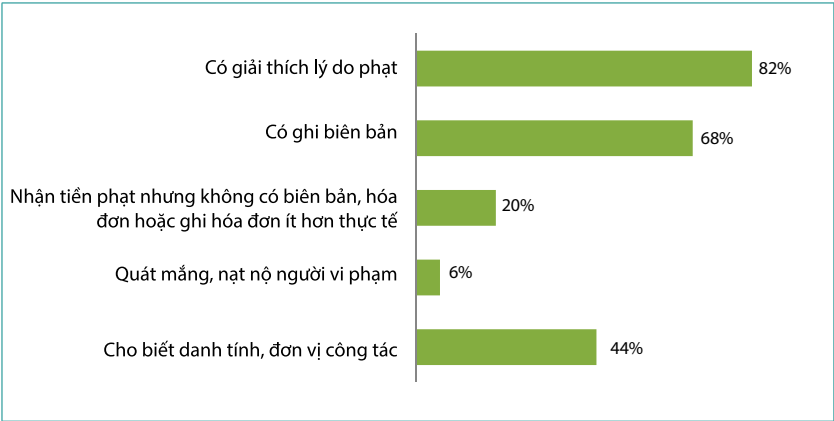
Hình 15 cho biết ý kiến của người dân về thái độ và phong cách làm việc của cán bộ khi xử lý vi phạm giao thông. Nhìn chung, việc xử lý được tiến hành theo qui trình rõ ràng, có giải thích lý do, đa phần có ghi biên bản xử phạt, tuy nhiên vẫn có 6% người vi

⁵⁰ Thống kê các phương tiện đã bị xử phạt cho thấy có 14 xe khách và xe tải, 1 xe công của cơ quan nhà nước, 2 taxi, 1 phương tiện giao thông đường thủy, còn lại là các phương tiện xe máy, ô tô cá nhân.

phạm cho biết họ đã bị “quát mắng, nạt nộ” và 20% cho biết họ đã nộp phạt không ghi

hoá đơn, biên bản hoặc hoá đơn ghi ít hơn thực tế.

Hình 15: Thái độ và phong cách cán bộ khi xử phạt vi phạm giao thông



Tóm tắt

Kết quả phân tích định lượng phác hoạ một bức tranh tương đối tổng quan về tiếp cận công lý, thực thi pháp luật và hiệu quả hoạt động của hệ thống nhà nước trong giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn dân sự và hành chính ở Việt Nam hiện nay. Có thể tóm tắt một số phát hiện thực chứng quan trọng sau đây:

- Hiện diện của bất bình đẳng về quyền, cơ hội và tiếp cận các thiết chế công được ghi nhận ở các nhóm dân cư yếu thế (phụ nữ, người nghèo, người có học vấn thấp);
- Tồn tại phân biệt đối xử và kỳ thị đối với người đồng tính, người nhiễm HIV/AIDS;
- Mặc dù nhà nước có nhiều nỗ lực về phổ biến Hiến pháp và pháp luật cho người dân, trên thực tế còn nhiều người dân không biết đến Hiến pháp. Truyền hình và các kênh thông tin ở cộng đồng là những nguồn tiếp cận thông tin pháp luật chính đối với người dân;

- Việc bảo đảm một số quyền cơ bản của người dân trên thực tế còn rất hạn chế (quyền tự do báo chí, tự do lập hội và quyền biểu tình);
- Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương giữ vai trò chủ yếu trong việc tiếp nhận, giải quyết các yêu cầu và tranh chấp pháp lý của người dân. Tuy nhiên, người dân vẫn còn gặp khó khăn ở các dịch vụ hành chính tư pháp như đăng ký kết hôn, hộ tịch, khai sinh.
- Việc sử dụng dịch vụ pháp lý và tiếp cận tòa án trong giải quyết tranh chấp dân sự và khiếu nại hành chính nói chung còn rất hạn chế;
- Không có hợp đồng bằng văn bản đối với lao động ngắn hạn là một bất lợi đối với người lao động khi cần bảo vệ quyền và lợi ích của mình;
- Hiệu quả của các thiết chế công trong giải quyết yêu cầu và tranh chấp pháp lý của người dân là đáng quan ngại (thể hiện ở hai chỉ tiêu cơ bản: thời gian thụ lý kéo dài và mức độ hài lòng của người dân với kết quả giải quyết);

- Ý kiến của người dân trong đánh giá về hiệu quả và độ tin cậy vào các thiết chế chính thống cho thấy kỳ vọng vào một hệ thống tư pháp hiệu quả, nghiêm minh và chuyên nghiệp hơn.

CHƯƠNG 4

CHỈ SỐ CÔNG LÝ 2012



Phương pháp xây dựng Chỉ số Công lý

Chỉ số Công lý nghiên cứu năm khía cạnh chính đã được nhóm nghiên cứu xác định là mấu chốt để đánh giá việc bảo đảm công lý trong cho người dân ở Việt Nam. Năm khía cạnh này thể hiện ở 5 trục nội dung sau đây: (1) Khả năng tiếp cận; (2) Công bằng; (3) Liêm chính; (4) Tin cậy và hiệu quả; và (5) Bảo đảm các quyền cơ bản.

Nguyên lý xây dựng khung chỉ số

Việc xác định khung chỉ số gồm các trục nội dung và bộ chỉ số được tiến hành trên cơ sở tham khảo các chỉ số định lượng đang được sử dụng rộng rãi, là thước đo đánh giá về pháp quyền, tiếp cận công lý và quản trị dân chủ⁵¹. Đồng thời, khung chỉ số được thiết kế phù hợp với bối cảnh phát triển và đặc thù của hệ thống tư pháp Việt Nam. Khung thiết kế chỉ số sau khi được nhóm nghiên cứu phác thảo đã được tham vấn chuyên gia luật, kinh tế, chính trị, xã hội học và chuyên gia thống kê trước khi thống nhất và sử dụng trong việc tính toán Chỉ số Công lý 2012.

Chỉ số Công lý 2012 gồm có 5 trục nội dung; mỗi trục nội dung được xây dựng dựa trên 3 chỉ số; và mỗi chỉ số được tổng hợp từ 3 tới 9 chỉ số thành phần. Các chỉ số thành phần này đo lường các mảng công việc hoạt động khác nhau của hệ thống tư pháp,

đồng thời có liên quan chặt chẽ với nhau trong một tổng thể bao quát để đảm bảo đánh giá khách quan và đầy đủ nhất một chỉ số, rộng hơn là một trục nội dung về công lý, và cuối cùng là tổng quát về đánh giá hoạt động bảo đảm công lý cho người dân ở một tỉnh.

Tổng hợp các mục trong Bộ phiếu hỏi thành các chỉ số thành phần

Mỗi trục nội dung được xây dựng dựa trên các chỉ số. Mỗi chỉ số được hình thành từ các bộ chỉ số thành phần rõ ràng và có liên quan chặt chẽ. Ví dụ: chỉ số 1.1 về Tiếp cận thông tin pháp luật nhằm đo lường khả năng tiếp cận thông tin pháp luật của người tham gia khảo sát thể hiện ở nhận thức về các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết các vấn đề pháp lý. Chỉ số này bao gồm 6 chỉ số thành phần, sử dụng tổng hợp dữ liệu từ 13 mục trong Bộ phiếu hỏi, từ tỉ lệ người trả lời về các nguồn tiếp cận thông tin pháp luật chính thức họ đã tham khảo cho đến tỉ lệ người trả lời cho biết cơ quan nào giải quyết tranh chấp dân sự.

Từng chỉ số thành phần được đo lường theo thang điểm từ 0-1, điểm 0 là kém nhất và điểm 1 là tốt nhất. Tùy trường hợp, các dữ liệu có thể được lọc có điều kiện, ví dụ: các tranh chấp đất đai giữa người dân và cơ quan nhà nước liên quan tới quyết định hành chính về bồi thường, tái định cư sẽ được lọc từ các dữ liệu tổng hợp về tranh chấp đất đai.

⁵¹ World Justice Programme 2013; Worldwide Governance Index 2012; UNDP APRC 2011; Asian Barometer Survey of Democracy 2012.

Sau đó, điểm số trung bình của tỉnh và trung bình của từng chỉ số thành phần được tính toán. Các câu trả lời nhị phân (Có/Không) ở cấp cá nhân được tính số trung bình và hình thành 21 biến số liên tục trong dải 0-1 có đến 21 giá trị hoàn toàn khác nhau (tức là tương ứng với tổng số tỉnh được khảo sát). Kết quả tính toán ở chỉ số 1.1 nêu trên là điểm trung bình 0.71 với độ lệch chuẩn 0,06.

Các tính toán tương tự được tiến hành cho mọi chỉ số và chỉ số thành phần, ngoại trừ chỉ số thành phần 2.1.2 “Bình đẳng thực chất giữa các nhóm xã hội” ở trực nội dung “Công bằng”. Ở chỉ số thành phần này, nhóm nghiên cứu đo lường mức độ bất bình đẳng giữa các nhóm xã hội bằng cách lấy trung bình tỷ suất chênh của mỗi nhóm trên 52 hỏi qui logic (áp theo dải từ 0 đến 1 để tính toán các đơn vị của Chỉ số Công lý cho toàn bộ các chỉ tiêu. Khi hiệu ứng thống kê của một chỉ tiêu nhất định lớn hơn 0 không đáng kể, nó được mã hoá là 0 (có nghĩa là đối trọng của nó là 1). Theo đó, chỉ các yếu tố bất bình đẳng có bằng chứng cả về nội dung và ý nghĩa thống kê cao mới được ghi nhận trong kết quả phân tích.

Trong quá trình tính toán, đôi khi nhóm nghiên cứu gặp khó khăn do có tỉnh không có cá nhân đại diện nào đã từng có vấn đề pháp lý, dẫn đến thiếu dữ liệu của cả tỉnh. Với các trường hợp này, phép quy nạp điểm trung bình (tức là lấy điểm trung bình của tỉnh đó thay cho dữ liệu bị thiếu để tính toán) được sử dụng. Trong vài trường hợp, dữ liệu bị thiếu được thay bằng điểm tối đa (điểm 1) khi không thể cho điểm thấp hơn chỉ vì ở tỉnh đó chưa từng xảy ra vấn đề cụ thể theo chỉ tiêu khảo sát. Trường hợp tỉ lệ

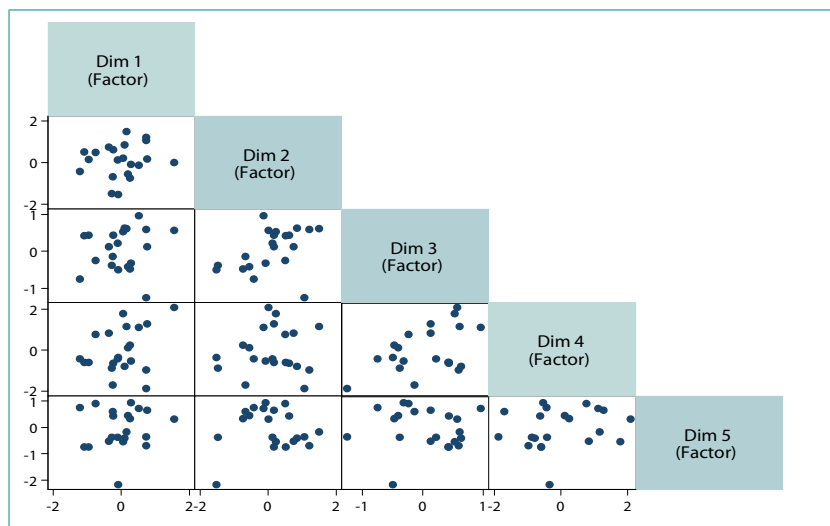
dữ liệu bị thiếu vượt quá mức cho phép, chỉ tiêu đó không sử dụng nữa. Đây là một thực tế đã gặp phải ở chỉ tiêu về tranh chấp kinh doanh, dữ liệu thu được từ mẫu quá ít do tỉ lệ cá nhân đại diện là thương nhân hoặc đã từng hoạt động kinh doanh quá nhỏ.

Phương pháp tính toán Chỉ số Công lý tổng hợp

Phương pháp được nhóm nghiên cứu lựa chọn cho phân tích và trình bày kết quả tổng hợp Chỉ số Công lý 2012 là phương pháp cộng tuyến tính dựa trên điểm phân tích hệ số. Phương pháp được biết đến rộng rãi với tên gọi “phương pháp phân tích hệ số” này có thể giúp giảm dữ liệu tổng hợp ở cấp tỉnh tốt hơn. Nói một cách đơn giản, phân tích hệ số có thể sử dụng để tạo ra một tập hợp trọng số trong một dải chỉ tiêu dựa trên mức đóng góp của các chỉ tiêu vào sự thay đổi tổng thể của dữ liệu. Các chỉ tiêu đóng góp ít vào sự thay đổi được giảm nhẹ, còn các chỉ tiêu có thể làm giảm dữ liệu sẽ đóng góp nhiều hơn vào điểm hệ số tổng thể.

Hình 16 chỉ ra mối tương quan giữa các chỉ số thành phần là khá thấp, điều này cho thấy Chỉ số Công lý phản ánh đúng các khía cạnh rất khác nhau của bảo đảm công lý và thực thi pháp luật. Điều này cũng có nghĩa là, kết quả chỉ số tổng thể không bị tác động bởi việc sử dụng lặp lại dữ liệu không cần thiết trong các chỉ số thành phần. Thay vào đó, có bằng chứng rõ ràng là mỗi chỉ số thành phần có đặc tính riêng và đóng góp có ý nghĩa vào chỉ số tổng thể.

Hình 16: Mối tương quan giữa các chỉ số thành phần theo phương pháp phân tích hệ số



Trước khi quyết định lựa chọn sử dụng phương pháp cộng tuyến tính dựa trên điểm phân tích hệ số, nhóm nghiên cứu đã cân nhắc đồng thời ba phương án khác nhau. Cụ thể là: (i) Phương pháp cộng tuyến tính; (ii) Phương pháp cộng tuyến tính dựa trên điểm phân tích hệ số; và (iii) Phương pháp dựa trên phân tích hệ số có trọng số.

Diễn giải chi tiết về các phương pháp đã được cân nhắc, lợi thế và hạn chế của từng phương án về mặt thống kê, xem Phụ lục 3.

Ở phần tiếp theo mô tả chi tiết các trục nội dung cấu thành bộ Chỉ số Công lý và kết quả của các tỉnh tham gia Chỉ số Công lý 2012.

TRỤC NỘI DUNG 1: KHẢ NĂNG TIẾP CẬN

Khả năng tiếp cận thông tin và các nguồn lực cần thiết cho giải quyết tranh chấp và bảo vệ quyền cơ bản của người dân chính là các vấn đề được ưu tiên xem xét ở trục nội dung thứ nhất của bộ chỉ số “Khả năng tiếp cận” nhìn từ cả hai phương diện: quyền được thông tin của người dân và trách nhiệm của cơ quan nhà nước đảm bảo việc tiếp cận. Ba chỉ số giúp đánh giá trục nội dung này là: tiếp cận thông tin pháp luật; sẵn có các dịch vụ pháp lý; và nguồn lực, khả năng chi trả của người dân (cho việc tiếp cận thông tin và sử dụng các dịch vụ pháp lý cơ bản).

1.1. Tiếp cận thông tin pháp luật

Chỉ số đầu tiên đo lường Khả năng tiếp cận là Tiếp cận thông tin pháp luật. Chỉ số này tổng hợp các chỉ số thành phần bao gồm các chỉ tiêu về nguồn thông tin pháp luật mà số đông người dân có thể dễ dàng tiếp cận, hiểu biết về các giải pháp, phương thức luật định giúp giải quyết tranh chấp trong đời sống, như về giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, giải pháp cho việc đòi nợ lương hay là phương thức giải quyết các vướng mắc dân sự khác. Có sáu chỉ số thành phần được sử dụng để đo lường chỉ số này, cụ thể là:

1.1.1. Nguồn thông tin pháp luật sẵn có

1.1.2. Hiểu biết về sự cần thiết và điều kiện xin GCNQSDĐ

1.1.3. Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp kinh tế, thương mại

1.1.4. Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp lao động

1.1.5. Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp đất đai

1.1.6. Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp dân sự

Về tiếp cận thông tin pháp luật của người dân, Luật phổ biến và giáo dục pháp luật quy định: “Công dân có quyền được thông tin về pháp luật và có trách nhiệm chủ động tìm hiểu, học tập pháp luật.” Luật này cũng quy định trách nhiệm của nhà nước là “bảo đảm, tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền được thông tin về pháp luật”⁵². Luật phổ biến và giáo dục pháp luật ra đời trong bối cảnh Luật tiếp cận thông tin dù đã đưa vào chương trình xây dựng luật của Quốc hội XII (2007-2011) và nay chuyển sang Chương trình dự kiến của Quốc hội XIII (2011-2016) nhưng vẫn chưa rõ lịch trình cụ thể, phần nào cho thấy đặc thù trong công tác xây dựng pháp luật ở Việt Nam.

Chỉ số thành phần “Nguồn thông tin pháp luật sẵn có” (1.1.1.) giúp trả lời câu hỏi: trên thực tế người dân đã có thể tiếp cận thông tin pháp luật từ các nguồn nào. Như đã phân tích ở Chương 3, truyền hình và các kênh thông tin ở cộng đồng là các nguồn phổ biến đưa thông tin pháp luật tới đại đa số người dân Việt Nam. Tuy nhiên, để có thể đánh giá vai trò chủ động của chính quyền địa phương trong việc cung cấp thông tin pháp luật cho người dân, chỉ số thành phần Nguồn thông tin pháp luật sẵn có được tổng hợp từ ba chỉ tiêu cụ thể về nguồn

tiếp cận thông tin là: tuyên truyền phổ biến pháp luật, luật sư và trang thông tin pháp luật điện tử. Một tỉnh sẽ nhận được số điểm thấp nhất là 0 nếu tất cả người được phỏng vấn ở tỉnh đó cho biết không hề tiếp cận ba nguồn thông tin pháp luật nêu trên. Ngược lại, một tỉnh có số điểm tối đa là 1 nếu tất cả những người được phỏng vấn ở tỉnh đó đều tiếp cận các nguồn thông tin pháp luật đã nêu. Thước đo từ 1 đến 0 được sử dụng để đo lường các chỉ số thành phần, cũng như với các chỉ số và kết quả chung của từng trục nội dung. Theo thước đo này, điểm 0,5 là mức trung vị về kết quả của từng chỉ số thành phần/chỉ số/trục nội dung.

Ở chỉ số thành phần này, Đà Nẵng có kết quả vượt trội so với hai mươi tỉnh còn lại là 0,91 (xem chi tiết kết quả tổng hợp ở Bảng 14). An Giang và Trà Vinh đứng cuối bảng ở mức 0,18 và 0,19 so với trung bình cả nước là 0,48. Điểm trung bình kết quả của toàn bộ 21 tỉnh là 0,48, nghĩa là thấp hơn mức trung vị (0,5) cho thấy chủ động tiếp cận thông tin pháp luật của người dân thông qua các kênh thông tin pháp luật chuyên biệt là tương đối hạn chế.

Trong số ba kênh thông tin pháp luật nêu trên, kết quả tổng hợp trên toàn mẫu khảo sát cho thấy các buổi tuyên truyền, phổ biến pháp luật ở địa phương được ghi nhận là kênh thông tin pháp luật phổ biến nhất, theo ý kiến của 33% người tham gia khảo sát. Tiếp theo là nguồn tin từ các trang thông tin pháp luật điện tử với tỷ lệ tiếp cận là 18% và cuối cùng là 2% từ luật sư (xem Hình 3 tổng hợp về các nguồn tiếp cận thông tin pháp luật).

Chỉ số thành phần “Hiểu biết về sự cần thiết và điều kiện xin GCNQSDĐ” (1.1.2) được tính toán dựa trên trả lời của người dân về sự cần thiết phải có GCNQSDĐ và hiểu biết của họ về điều kiện xin cấp GCNQSDĐ. Mặc dù điều kiện để được cấp GCNQSDĐ được quy định cụ thể tại Luật đất đai và điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu đối với

⁵² QH 2013: điều 2.

nhà ở được quy định tại Luật Nhà ở và các văn bản hướng dẫn, việc cấp các giấy tờ pháp lý này phụ thuộc rất nhiều vào công tác thực thi pháp luật ở các địa phương. Kể từ năm 1993 cho đến nay, theo thống kê của Bộ Tài nguyên Môi trường, khoảng 36 triệu GCNQSDĐ đã được cấp trên toàn quốc, tương đương với khoảng 82,5% diện tích đất cần cấp GCNQSDĐ⁵³.

Điểm trung bình của chỉ số thành phần “Hiểu biết về sự cần thiết và điều kiện xin GCNQSDĐ” (1.1.2) ở mức tương đối thấp là 0,5. Cao Bằng và Long An có cùng kết quả là 0,38, là nơi người dân cho biết là họ ít hiểu biết về sự cần thiết và điều kiện xin GCNQSDĐ hơn so với mười chín tỉnh còn lại. Nhìn nhận kết quả này trong tương quan với 17,5% diện tích đất cần tiếp tục cấp GCNQSDĐ, có thể nói các cơ quan nhà nước ở địa phương cần tiếp tục nỗ lực hơn nữa trong việc chuyển tải tới người dân các thông tin về GCNQSDĐ và chính sách quản lý đất đai nói chung.

Bốn chỉ số thành phần còn lại của chỉ số “Tiếp cận thông tin pháp luật” (1.1) ghi nhận ý kiến người dân về trải nghiệm thực tế trong tranh chấp kinh tế, lao động, đất đai và dân sự. Khi tranh chấp phát sinh, họ có biết tìm tới đâu và theo thủ tục như thế nào để yêu cầu giải quyết?

Trên thực tế, không có quy định bắt buộc niêm yết các thông tin về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự tại trụ sở của UBND các cấp. Đối với hệ thống toà án, công khai mẫu đơn, thủ tục tố tụng trong việc giải quyết các tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động, hành chính tại các trụ sở toà án là một yêu cầu bắt buộc. Tuy nhiên vẫn có đến gần 25% toà án cấp huyện và 33% toà án cấp tỉnh không niêm yết các thông tin này và chỉ có một số ít toà án địa phương có trang thông tin điện tử cung cấp các thông tin về

thủ tục tố tụng và hoạt động của toà án⁵⁴.

Kết quả bốn chỉ số thành phần về phương thức giải quyết tranh chấp dân sự cho thấy, người dân ít hiểu biết về phương thức giải quyết tranh chấp lao động (kết quả trung bình của chỉ số thành phần này là 0,74) hơn so với phương thức giải quyết các tranh chấp dân sự khác (kết quả tương ứng là 0,81 với đất đai, 0,84 dân sự và 0,92 với kinh tế, thương mại).

Kết quả tổng hợp của chỉ số về Tiếp cận thông tin pháp luật, xem Bảng 14, cột thứ 8 từ trái sang, cho thấy có sự khác biệt rõ ràng giữa Đà Nẵng đạt kết quả cao nhất (0,85) và An Giang có kết quả ở mức thấp nhất (0,59).

1.2. Sẵn có các dịch vụ pháp lý cơ bản

Nhà nước có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công bao gồm các dịch vụ pháp lý, hành chính tư pháp cơ bản này cho người dân. Đảm bảo các dịch vụ hành chính tư pháp cũng có nghĩa là đảm bảo thực thi các quyền dân sự cơ bản như quyền khai sinh, quyền khai tử, quyền được xác định dân tộc, quyền xác định và thay đổi họ, tên theo Luật dân sự, quyền sử dụng đất theo Luật đất đai, quyền kết hôn theo Luật hôn nhân gia đình.

Chỉ số “Sẵn có các dịch vụ pháp lý cơ bản” (1.2) đánh giá việc cung cấp các dịch vụ pháp lý, hành chính tư pháp đơn giản được bảo đảm như thế nào, thể hiện qua các chỉ số thành phần sau đây:

1.2.1. Thủ tục đăng ký kết hôn

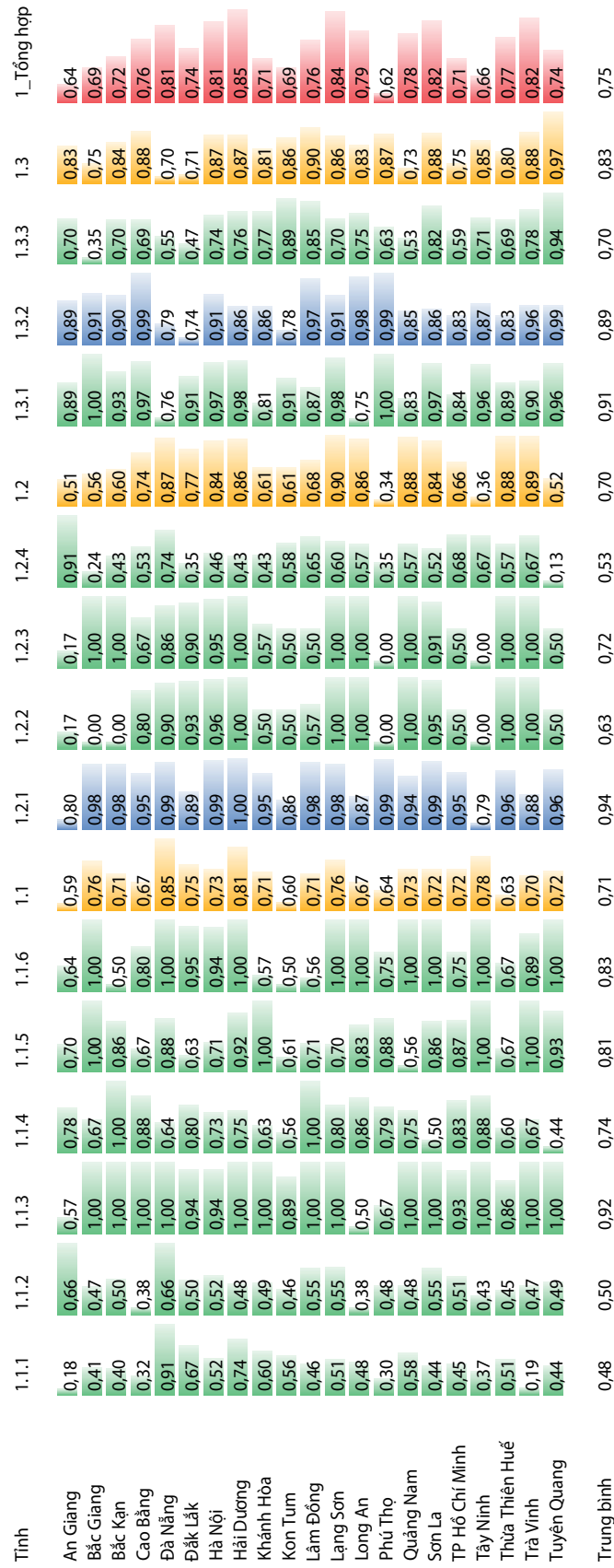
1.2.2. Dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản

1.2.3. Khả năng đáp ứng dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản

53 Báo Tài nguyên môi trường 2013.

54 Ban thư ký Ban chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương 2012.

Bảng 14: Trục nội dung 1 - Khả năng tiếp cận



1.2.4. Thủ tục cấp GCNQSDĐ

Từ khi Luật hôn nhân gia đình 2003 không cho phép công nhận hôn nhân thực tế, đăng ký kết hôn đã là một thủ tục giúp công nhận và bảo vệ quyền của các bên trong hôn nhân. Đồng thời, trong các quan hệ hôn nhân không chính thức, quyền lợi của phụ nữ và trẻ em thường bị ảnh hưởng tiêu cực. Tuy nhiên, thống kê từ khảo sát cho thấy vẫn có một tỷ lệ từ 13% tới 21% những người đã lập gia đình ở các tỉnh Long An, Kon Tum, An Giang, Tây Ninh cho biết họ chưa đăng ký kết hôn chính thức. Kết quả chỉ số thành phần “Thủ tục đăng ký kết hôn” (1.2.1) ở Bảng 14 cho thấy điểm số của các tỉnh nêu trên là nằm trong khoảng từ 0,87 cho tới 0,79.

Chỉ số thành phần “Dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản” (1.2.2) được tổng hợp dựa trên phản ánh của của người dân về các vướng mắc họ gặp phải khi đăng ký khai sinh, đăng ký kết hôn và vấn đề hộ tịch. Càng nhiều người được phỏng vấn gặp các vấn đề nêu trên, kết quả của chỉ số thành phần này càng thấp.

Từ năm 2001, Bộ Tư pháp đã có phát động về đẩy mạnh công tác đăng ký khai sinh trên toàn quốc. Đến nay, tỷ lệ đảm bảo đăng ký khai sinh cho người dân cả nước đạt trên 90% (tỷ lệ 95-98% ở các tỉnh, thành phố đồng bằng và gần 85% ở các tỉnh miền núi)⁵⁵. Tuy nhiên, số liệu từ khảo sát cho thấy vẫn còn nhiều người dân gặp vướng mắc về các dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản như đăng ký khai sinh hay đăng ký hộ tịch. Điểm trung bình 0,63 của chỉ số thành phần “Dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản” (1.2.2) cũng là chỉ báo cho thấy việc cung

cấp dịch vụ hành chính tư pháp ở các địa phương cần tiếp tục được cải thiện.

Cũng liên quan tới dịch vụ hành chính tư pháp, chỉ số thành phần “Khả năng đáp ứng dịch vụ hành chính tư pháp đơn giản” (1.2.3) dựa trên tổng hợp số liệu về tỷ lệ các yêu cầu về dịch vụ hành chính tư pháp đã không được giải quyết, hoặc chưa giải quyết xong. Điểm trung bình 0,72 của chỉ số thành phần này cũng không phải là một kết quả khả quan khi đánh giá hoạt động tư pháp địa phương. Với những dịch vụ công cơ bản như đã liệt kê, tỷ lệ gần 30% yêu cầu về các thủ tục hành chính tư pháp đơn giản còn đang tồn đọng, chưa được giải quyết, thực sự gây quan ngại về hiệu quả của công tác hành chính tư pháp địa phương.

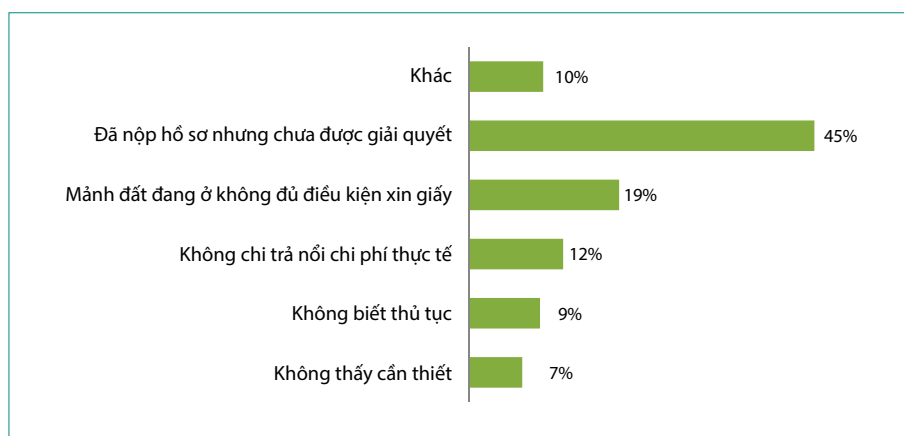
Chỉ số thành phần thứ tư “Thủ tục cấp GCNQSDĐ” (1.2.4) dựa trên trả lời của người dân về các trường hợp xin GCNQSDĐ đang được cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương xem xét. Tỉnh nào càng có ít người dân cho biết đang chờ GCNQSDĐ thì kết quả của tỉnh đó ở chỉ số thành phần này càng cao.

Lý do chính cho việc sử dụng thông tin về tồn đọng trong việc giải quyết yêu cầu xin cấp GCNQSDĐ của người dân là một chỉ số

thành phần của chỉ số “Sẵn có về dịch vụ pháp lý cơ bản” dựa vào một thực tế là có tới 45% người chưa có GCNQSDĐ cho biết là họ đang làm thủ tục. Đây là lý do hàng đầu, giải thích việc người dân chưa có GCNQSDĐ. Bên cạnh lý do này, Hình 17 cho biết thông tin về các lý do khác.

⁵⁵ BTP 2012.

Hình 17: Lý do chưa có GCNQSDĐ



Điểm trung bình của chỉ số thành phần “Thủ tục cấp GCNQSDĐ” (1.2.4) là 0,53 cho thấy việc cấp GCNQSDĐ cần tiếp tục được triển khai ở các địa phương. Đáng chú ý là kết quả chỉ số thành phần này ở một số tỉnh rất thấp, cụ thể ở Tuyên Quang là 0,13, có nghĩa là cứ mười hộ gia đình chưa có GCNQSDĐ thì tám hộ đã nộp đơn và đang đợi giải quyết. Kết quả tương ứng ở Bắc Giang là 0,24 và Phú Thọ là 0,35.

Xét tổng thể, kết quả chỉ số “Sẵn có các dịch vụ pháp lý cơ bản”, Lạng Sơn là tỉnh có điểm số cao nhất (0,86), cách khá xa so với Phú Thọ tỉnh có điểm số thấp nhất (0,34) ở chỉ số này.

1.3. Khả năng chi trả

Một phương diện quan trọng bảo đảm khả năng tiếp cận công lý chính là khả năng chi trả cho các dịch vụ và chi phí trong quá trình giải quyết tranh chấp, khiếu nại. Về nguyên tắc, các dịch vụ công phải được cung cấp ở mức chi phí hợp lý, tạo điều kiện cho mọi tầng lớp dân cư, gồm cả người nghèo, người có thu nhập thấp, có thể tiếp cận được. Tin tức báo chí đưa tin gần đây về hiện tượng người dân không tới nhận GCNQSDĐ vì không trả nổi các khoản phí và thuế có liên quan⁵⁶ cũng là một minh chứng thực tế cho

yêu cầu về khả năng chi trả được đề cập ở chỉ số thứ ba của trục nội dung Khả năng tiếp cận. Ba chỉ số thành phần được sử dụng để đánh giá khả năng chi trả là:

1.3.1. Chi phí thực tế xin GCNQSDĐ

1.3.2. Khả năng chi trả cho giải quyết tranh chấp lao động

1.3.3. Hiệu quả chi phí trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại

Theo quy định của pháp luật, người dân phải đóng một số loại phí bắt buộc khi xin cấp GCNQSDĐ, bao gồm: lệ phí trước bạ (lệ phí 0,5% nhân với giá tính lệ phí (đất/hoặc nhà) do UBND tỉnh/thành phố quy định) và lệ phí cấp GCNQSDĐ (chỉ thu đối với đất ở tại thành thị, không quá 100.000 đồng đối với đất ở gắn liền với nhà và không quá 25.000 đồng đối với đất không gắn liền với nhà hay tài sản khác). Ngoài ra, người dân có thể phải nộp thêm tiền sử dụng đất nếu diện tích đất hoặc nhà của họ không có các giấy tờ chứng minh quyền sở hữu hoặc sử dụng theo quy định của Luật đất đai⁵⁷.

Kết quả chỉ số thành phần “Chi phí thực tế xin GCNQSDĐ” (1.3.1) được tính toán dựa trên tỷ lệ số người được phỏng vấn ở một

⁵⁶ Báo Lao động 2013.

⁵⁷ QH 2003; CP 2009; CP 2011; BTC 2010; BTC 2011.

tỉnh cho biết họ có chi trả được chi phí thực tế cho việc xin GCNQSDĐ hay không. Điểm trung bình của chỉ số thành phần này là khá cao (0,91). Đáng chú ý là Đà Nẵng (0,76) và Long An (0,75) là hai tỉnh đứng cuối bảng. Điều này khẳng định thực tế là chi phí xin GCNQSDĐ ở mỗi tỉnh/thành phố là khác nhau, và chi phí thực tế xin GCNQSDĐ ở các thành phố, tỉnh đồng bằng thường cao hơn các tỉnh miền núi, ít có điều kiện địa lý thuận lợi cho phát triển kinh tế. Tốc độ phát triển kinh tế nhanh ở một số địa phương cũng có thể là lý do dẫn tới khung giá đất, lệ phí trước bạ và chi phí thực tế cao tới mức người dân gặp khó khăn trong việc chi trả.

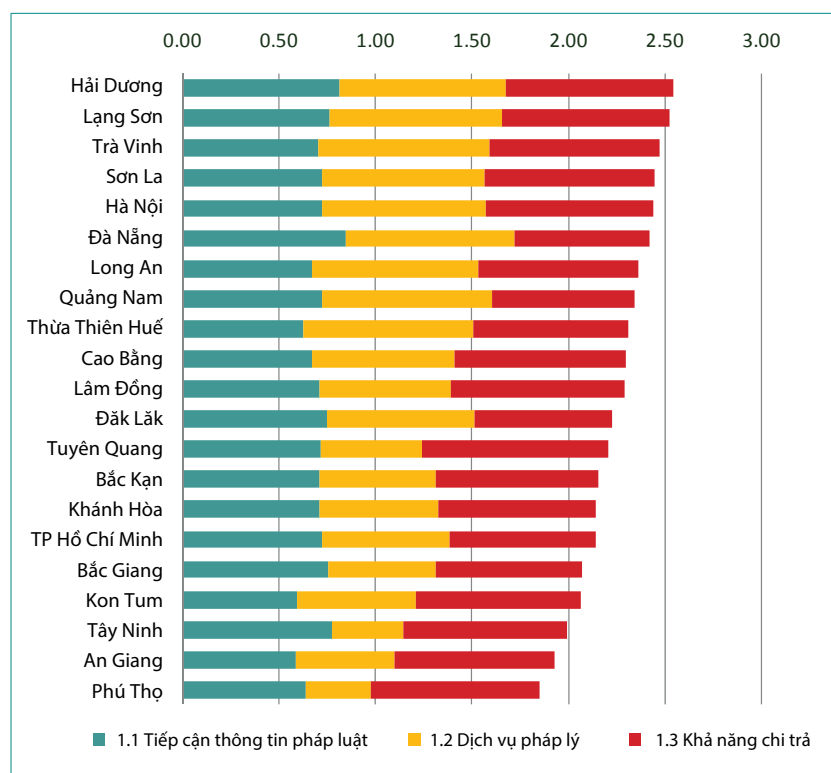
Chỉ số thành phần “Khả năng trang trải cho giải quyết tranh chấp lao động” (1.3.2) dựa trên trả lời của những người có tranh chấp lao động cho biết chi phí là một rào cản khiến họ quyết định chấp nhận thua thiệt trong tranh chấp với chủ lao động. Với điểm trung bình của chỉ số thành phần này là 0,89, có khoảng cách tương đối lớn giữa các tỉnh dẫn đầu là Cao Bằng, Phú Thọ và Long An có cùng số điểm là 0,99 với Đắk Lắk ở

mức 0,74. Trong khi đó, ở các thành phố lớn Hà Nội có kết quả là 0,91, TP Hồ Chí Minh là 0,83 (thấp hơn trung bình của 21 tỉnh) và Đà Nẵng là 0,79 đứng thứ hai từ dưới lên.

Chỉ số thành phần “Hiệu quả chi phí trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại” (1.3.3) dựa vào đánh giá của người dân về hiệu quả chi phí thực tế họ đã bỏ ra trong quá trình giải quyết tranh chấp đất đai, kinh tế và khiếu nại về ô nhiễm môi trường và chính sách xã hội. Ở chỉ số thành phần này, Bắc Giang (0,35) và Đắk Lắk (0,47) đứng cuối bảng, cho thấy khoảng cách rất xa so với tỉnh đứng đầu là Tuyên Quang (0,94).

Tổng hợp ba chỉ số thành phần nêu trên, Hình 18 cho thấy ở trục nội dung “Khả năng tiếp cận” Hải Dương (0,85), Lạng Sơn (0,84) và Trà Vinh (0,82) là các tỉnh dẫn đầu. Hà Nội và Đà Nẵng nằm trong 1/3 các tỉnh đầu bảng, trong khi TP Hồ Chí Minh ở nhóm 1/3 các tỉnh cuối bảng. Ba tỉnh cuối bảng có kết quả trong khoảng 0,62 tới 0,66 là Phú Thọ, An Giang và Tây Ninh, trong khi điểm trung bình của chỉ số này là 0,75.

Hình 18: Trục nội dung 1 - Khả năng tiếp cận



TRỤC NỘI DUNG 2: CÔNG BẰNG

Đảm bảo công bằng, bình đẳng và dân chủ là các giá trị phổ quát, các mục tiêu hàng đầu của xã hội văn minh. Nội hàm của các nguyên tắc đảm bảo cho công bằng và bình đẳng thường có phạm vi rộng và đa chiều. Ở trục nội dung thứ hai “Công bằng” của Chỉ số Công lý, việc bảo đảm công bằng được tập trung đánh giá theo ba phương diện sau: bảo đảm trên thực tế quyền được bảo vệ và đối xử bình đẳng trước pháp luật; vai trò của các định chế nhà nước trong việc đảm bảo công bằng; và khả năng đáp ứng kịp thời các khiếu nại hành chính của người dân trên thực tế.

2.1. Bảo đảm bình đẳng trước pháp luật

Đánh giá việc bảo đảm bình đẳng trước pháp luật được đo lường ở cả hai thước đo (i) bình đẳng về mặt thủ tục và (ii) bình đẳng thực chất, thông qua ba chỉ số thành phần sau:

2.1.1. Bình đẳng trong giải quyết tranh chấp lao động

2.1.2. Bình đẳng thực chất giữa các nhóm xã hội

2.1.3. Không có phân biệt đối xử

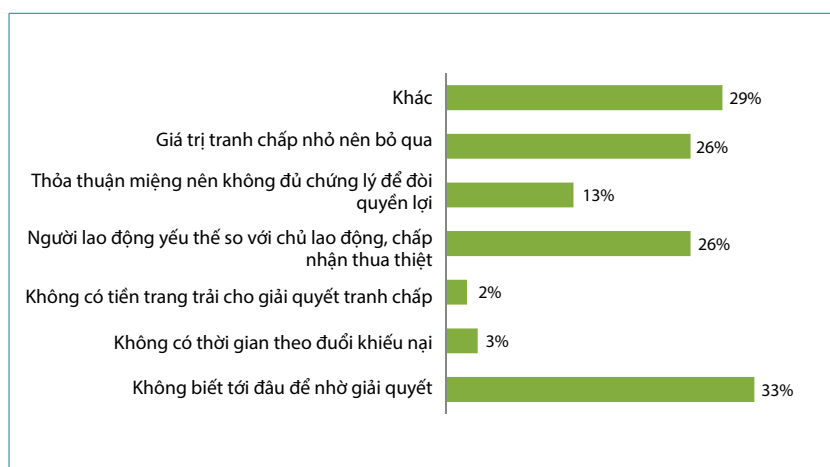
Chỉ số thành phần “Bình đẳng trong giải quyết tranh chấp lao động” (2.1.1) dựa trên tổng hợp ý kiến của người có tranh chấp

lao động về vị thế của người lao động trong tương quan với chủ lao động khi có tranh chấp. Các ý kiến này được tổng hợp từ hai chỉ tiêu về tranh chấp lao động gồm cả tranh chấp trên thực tế và tình huống giả định.

Như đã phân tích ở Chương 3, tranh chấp lao động là một tranh chấp phổ biến nhất theo tổng hợp số liệu từ khảo sát Chỉ số

Công lý về các tranh chấp xảy ra trong năm 2011. Mặc dù đây là loại tranh chấp phổ biến nhưng đa số người lao động đã từ bỏ không tìm cách giải quyết và bảo vệ quyền lợi của mình. Các thông tin tổng hợp ở Hình 19 cho biết các lý do chính dẫn tới lựa chọn “không hành động” và từ bỏ quyền lợi của người lao động khi có tranh chấp trên thực tế.

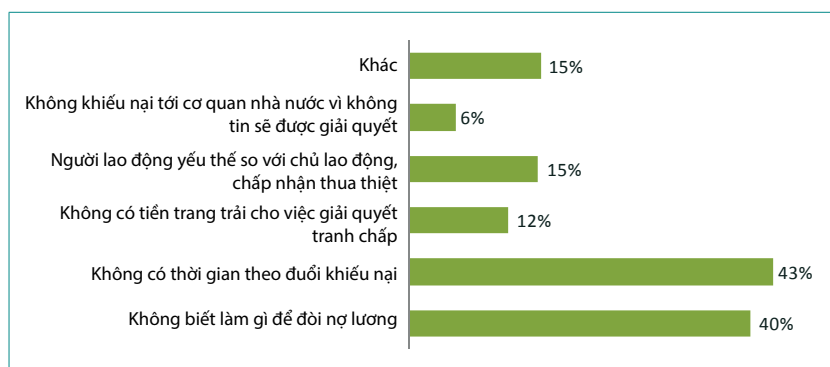
Hình 19: Phương án giải quyết tranh chấp lao động – trải nghiệm thực tế



Hình 20 cho biết các lựa chọn của người lao động trong tình huống giả định công nhân bị nợ lương trong sáu tháng. 26% người đã từng gặp tranh chấp lao động trên thực tế cho biết họ đã chấp nhận thua thiệt vì nghĩ

là mình yếu thế hơn chủ lao động; ở tình huống trải nghiệm, 15% người lao động chấp nhận thua thiệt vì tự nhận là họ yếu thế hơn chủ lao động, dù chính họ là những người đang bị nợ tới sáu tháng lương.

Hình 20: Phương án giải quyết tranh chấp lao động – tình huống giả định



Rõ ràng là những người lao động ở cả hai tỉnh hướng nêu trên đều không cảm thấy được pháp luật bảo vệ khi có tranh chấp, mặc dù theo qui định pháp luật lao động hiện hành, người lao động có thể yêu cầu nhiều cơ quan, tổ chức hỗ trợ giải quyết tranh chấp lao động. Cụ thể như: Hội đồng hoà giải lao động cơ sở, Hội đồng trọng tài lao động tỉnh, hoặc hoà giải viên lao động của Phòng Lao động, Thương binh và Xã hội cấp huyện và cuối cùng là toà án.

Theo kết quả ở chỉ số thành phần “Bình đẳng trong giải quyết tranh chấp lao động” (2.1.1), Tây Ninh (0,44) và Lâm Đồng (0,50) ở nhóm thấp nhất; An Giang và Hải Dương ở nhóm dẫn đầu có cùng kết quả là 0,94. Điểm trung bình của chỉ số thành phần này là 0,78 (xem chi tiết ở Bảng 15).

Chỉ số thành phần “Bình đẳng thực chất giữa các nhóm xã hội” (2.1.2) là tổng hợp các chỉ tiêu đo lường hiện trạng bất bình đẳng theo phản ánh của các nhóm phụ nữ, người nghèo, người có học vấn thấp và không có vị thế xã hội được ghi nhận ở khảo sát Chỉ số Công lý. Có 52 chỉ tiêu, được xem là có bằng chứng cả về nội dung và ý nghĩa thống kê cao mới được chọn lọc và sử dụng ở phân tích theo nhóm xã hội⁵⁸. Kết quả phân tích nhóm của nhóm phụ nữ (0,30), nhóm học vấn thấp (0,51), nhóm nghèo (0,29) và nhóm không có vị thế xã hội (0,70) được tổng hợp lại và cho điểm trung bình của chỉ số thành phần “Bình đẳng thực chất giữa các nhóm xã hội” là 0,45. Đây là một trong số rất ít chỉ số thành phần có kết quả dưới mức trung vị 0,5. Đáng chú ý, Hà Nội (0,27) cùng với An Giang (0,26) là hai tỉnh đứng cuối bảng ở chỉ số thành phần này. Sơn La (0,62) và Tây Ninh (0,61) đứng ở nhóm dẫn đầu.

Chỉ số thành phần “Không có phân biệt đối xử” (2.1.3) tổng hợp ý kiến theo quan

58 Tham khảo Hộp 3 “Phân tích theo nhóm xã hội và thước đo” và diễn giải về Phương pháp xây dựng Chỉ số Công lý ở đầu Chương 4.

sát của người dân về phân biệt đối xử của cán bộ nhà nước với một số nhóm dân cư ở địa phương, xuất phát từ sự khác biệt về giới tính, dân tộc, tôn giáo, ngôn ngữ, xu hướng tình dục, tình trạng thể chất (người khuyết tật, người sống chung với HIV/AIDS), năng lực tài chính, hay tình trạng nhập cư. Theo số liệu tổng hợp về phân biệt đối xử ở Chương 3, nhóm thường gặp phân biệt đối xử và kỳ thị là người đồng tính (0,68) và người đang sống chung với HIV/AIDS (0,69). Kết quả trung bình của chỉ số thành phần này là 0,84 (xem chi tiết ở Bảng 15). Không có sự khác biệt lớn giữa các tỉnh ở chỉ số thành phần này, cụ thể có điểm cao nhất 0,96 là Bắc Giang, trong khi điểm thấp nhất 0,74 là Kon Tum.

Tổng hợp kết quả chỉ số “Bảo đảm bình đẳng trước pháp luật” (2.1) cho thấy Quảng Nam và Sơn La (0,79) ở nhóm dẫn đầu, trong khi có điểm thấp nhất là Lâm Đồng (0,56). Đáng chú ý là cả Hà Nội (0,63) và Tp Hồ Chí Minh (0,66) đều có kết quả ở dưới mức trung bình (0,69).

2.2. Vai trò của các định chế nhà nước trong bảo đảm công bằng

Chỉ số này đo lường cảm nhận của người dân về vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp, bảo vệ quyền lợi cho người dân, trong tương quan với các phương thức khác (chính thống và phi chính thống) mà người dân có thể sử dụng. Làm cho người dân ngày càng tin tưởng vào vai trò của các định chế công và sử dụng các phương thức chính thống để bảo vệ quyền lợi và thiết lập công bằng luôn là một thách thức trong bối cảnh một xã hội duy tình, ít dựa vào luật lệ và các nguyên tắc pháp quyền chưa thực sự được coi trọng như ở Việt Nam hiện nay. Đánh giá của người dân về vai trò của cơ quan công quyền trong việc giúp đỡ, giải quyết các vướng mắc của người dân là một chỉ báo quan trọng về tính chính danh của hệ

Bảng 15: Trục nội dung 2 - Công bằng

Tỉnh	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.1	2.2.1	2.2.2	2.2.3	2.2	2.3.1	2.3.2	2.3.3	2.3.4	2.3.5	2.3	2_Tổng hợp
An Giang	0,94	0,26	0,81	0,67	0,76	0,92	0,96	0,88	0,34	0,96	0,58	0,81	0,95	0,73	0,76
Bắc Giang	0,78	0,37	0,96	0,70	0,45	0,89	0,95	0,77	0,42	0,59	0,47	0,72	0,87	0,61	0,69
Bắc Kạn	0,96	0,42	0,89	0,76	0,67	0,87	0,90	0,81	0,49	0,99	0,54	0,86	0,95	0,76	0,78
Cao Bằng	0,89	0,54	0,79	0,74	0,68	0,91	0,95	0,85	0,49	0,99	0,65	0,57	0,88	0,71	0,77
Đà Nẵng	0,66	0,58	0,87	0,70	0,47	0,90	0,96	0,77	0,21	0,95	0,21	0,75	0,80	0,58	0,69
Đắk Lắk	0,85	0,47	0,87	0,73	0,81	0,90	0,96	0,89	0,00	0,00	0,00	0,84	0,95	0,36	0,66
Hà Nội	0,86	0,27	0,76	0,63	0,64	0,83	0,83	0,77	0,36	0,72	0,38	0,82	0,95	0,65	0,68
Hải Dương	0,94	0,46	0,77	0,72	0,62	0,81	0,88	0,77	0,19	0,25	0,19	0,78	0,92	0,47	0,65
Khánh Hòa	0,59	0,33	0,82	0,58	0,64	0,66	0,75	0,68	0,40	0,81	0,37	0,82	0,95	0,67	0,64
Kon Tum	0,89	0,53	0,74	0,72	0,71	0,83	0,81	0,78	0,39	0,74	0,46	0,91	0,97	0,69	0,73
Lâm Đồng	0,50	0,37	0,82	0,56	0,66	0,64	0,80	0,70	0,48	0,88	0,64	0,00	0,70	0,54	0,60
Lạng Sơn	0,68	0,37	0,80	0,62	0,74	0,88	0,90	0,84	0,24	0,96	0,40	0,96	1,00	0,71	0,72
Long An	0,92	0,45	0,84	0,74	0,53	0,87	0,94	0,78	0,51	0,98	0,98	0,86	0,96	0,86	0,79
Phú Thọ	0,64	0,37	0,90	0,64	0,58	0,86	0,91	0,78	0,75	0,98	0,80	0,75	0,92	0,84	0,75
Quảng Nam	0,88	0,57	0,92	0,79	0,72	0,94	0,95	0,87	0,57	0,92	0,60	0,89	0,97	0,79	0,82
Sơn La	0,86	0,62	0,89	0,79	0,76	0,99	0,98	0,91	0,59	0,94	0,63	0,77	0,96	0,78	0,82
TP Hồ Chí Minh	0,60	0,46	0,84	0,66	0,55	0,76	0,86	0,72	0,70	0,80	0,74	0,89	0,97	0,82	0,73
Tây Ninh	0,44	0,61	0,89	0,59	0,74	0,78	0,87	0,79	0,90	0,78	0,94	0,73	0,92	0,85	0,75
Thừa Thiên Huế	0,83	0,53	0,76	0,73	0,47	0,89	0,93	0,77	0,59	0,89	0,81	0,46	0,82	0,71	0,74
Trà Vinh	0,82	0,48	0,90	0,73	0,75	0,93	0,92	0,86	0,40	0,99	0,37	0,35	0,76	0,57	0,72
Tuyên Quang	0,93	0,40	0,89	0,74	0,53	0,93	0,97	0,81	0,55	0,23	0,62	0,85	0,95	0,64	0,73
Trung bình	0,78	0,45	0,84	0,69	0,64	0,86	0,90	0,80	0,46	0,78	0,54	0,73	0,91	0,68	0,73

thống công quyền và giúp chỉ ra phương hướng hành động để cải thiện tình hình ở các địa phương. Theo triết lý đó, các chỉ số thành phần gồm có:

2.2.1. Vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp lao động

2.2.2. Vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp đất đai

2.2.3. Vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết khiếu nại ô nhiễm

Dữ liệu để xây dựng các chỉ số thành phần nêu trên là tổng hợp từ ý kiến của người dân đánh giá cao vai trò quyết định của các cơ quan nhà nước, hay nói cách khác là “phương thức có khả năng thành công nhất”, trong giải quyết tranh chấp lao động, tranh chấp đất đai và khiếu nại về ô nhiễm, bồi thường thiệt hại từ ô nhiễm môi trường theo yêu cầu của người dân. Điểm trung bình của ba chỉ số thành phần nêu trên (2.2.1, 2.2.2 và 2.2.3) lần lượt là 0,64, tiếp theo là 0,86 và 0,90.

Kết quả tổng hợp của chỉ số “Vai trò của các định chế nhà nước trong đảm bảo công bằng” (2.2) là 0,80. Không có sự khác biệt lớn giữa các tỉnh ở chỉ số này, theo đó, Sơn La có số điểm cao nhất là 0,91, Khánh Hoà và Lâm Đồng có kết quả thấp nhất là 0,68 và 0,70.

2.3. Giải quyết kịp thời các khiếu nại hành chính

Việc đáp ứng kịp thời các khiếu nại của người dân cũng chính là phương thức bảo đảm công bằng cho người dân đang có ý kiến khác với các quyết định hay hành vi hành chính của cán bộ, cơ quan nhà nước. Đánh giá việc các cơ quan nhà nước có giải quyết kịp thời các khiếu nại hành chính của

người dân hay không được tổng hợp dựa trên năm chỉ số thành phần sau đây:

2.3.1. Thời gian xử lý khiếu nại hành chính liên quan tới đất đai

2.3.2. Thời gian xử lý khiếu nại về điều kiện kinh doanh, quản lý thị trường

2.3.3. Thời gian xử lý các yêu cầu thủ tục về đất đai

2.3.4. Thời gian xử lý khiếu nại môi trường

2.3.5. Khiếu nại tổn động về bồi thường ô nhiễm môi trường

Chỉ số Công lý phỏng vấn người dân đã có khiếu nại trên thực tế về thời gian thụ lý việc khiếu nại và kết quả giải quyết khiếu nại tính từ khi có khiếu nại tới thời điểm phỏng vấn. Dựa vào các dữ liệu này, nhóm nghiên cứu xác định được chính xác khoảng thời gian người dân đã theo đuổi các khiếu nại hành chính với các cơ quan nhà nước có liên quan, cụ thể từ thủ tục khiếu nại ở cơ quan thuế về mức thuế phải nộp, tới khiếu nại về chính sách đối với người có công ở Sở lao động thương binh xã hội, hay là yêu cầu giải quyết triệt để tình trạng xả thải gây ô nhiễm của các doanh nghiệp sản xuất, chế biến đặt trong khu vực dân sinh.

Trình bày ở Mục 3.5 của Báo cáo đã cho thấy thời gian cơ quan nhà nước thụ lý, giải quyết khiếu nại hành chính của người dân trên thực tế thường kéo dài hơn thời hạn theo qui định pháp luật. Thời gian trung bình cho giải quyết khiếu nại hành chính có thể kéo dài từ 16 tháng tới 27 tháng tùy theo loại vấn đề.

Điểm trung bình tương ứng của các chỉ số thành phần về thời gian xử các khiếu nại hành chính là 0,46 với thời gian xử lý khiếu nại về quyết định hành chính liên quan tới đất đai (chỉ số thành phần 2.3.1); 0,78 về khiếu nại liên quan tới điều kiện kinh

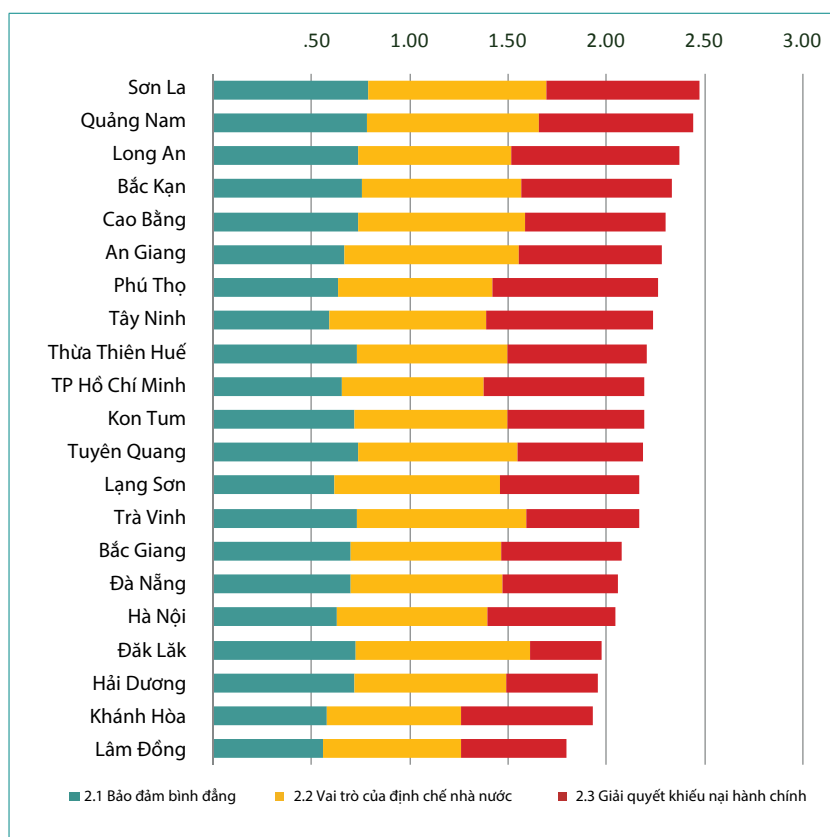
doanh, quản lý thị trường (2.3.2); 0,54 với các yêu cầu thủ tục về đất đai (2.3.3); và 0,73 với khiếu nại về môi trường (2.3.4) (xem chi tiết ở Bảng 15). Rõ ràng là việc giải quyết các vấn đề liên quan tới đất đai thường kéo dài và mất nhiều thời gian, thể hiện ở kết quả các chỉ số thành phần 2.3.1 và 2.3.3.

Điểm trung bình của chỉ số “Giải quyết kịp thời các khiếu nại hành chính” (2.3) là 0,68. Ở chỉ số này, khoảng cách giữa các địa phương là tương đối rõ rệt. Long An dẫn đầu có điểm là 0,86 khác biệt hẳn với Đắk Lắk ở mức 0,36. Đáng chú ý là trong khi TP Hồ Chí Minh (0,82) ở nhóm các tỉnh dẫn

đầu, thì Hà Nội (0,65) và Đà Nẵng (0,58) đều có kết quả dưới mức trung bình và nằm trong nhóm 1/3 các tỉnh cuối bảng của chỉ số thành phần này.

Tổng hợp ba chỉ số thành phần, điểm trung bình của trục nội dung “Công bằng” là 0,73. Sơn La, Long An và Quảng Nam là các tỉnh trong nhóm dẫn đầu. Lâm Đồng, Khánh Hòa, Hải Dương và Đắk Lắk là bốn tỉnh ở nhóm cuối bảng với kết quả trải từ 0,60 tới 0,66. Cùng với bốn tỉnh trên, Hà Nội (0,68) và Đà Nẵng (0,69) ở trong số 1/3 tỉnh thuộc nhóm cuối bảng xếp hạng trục nội dung “Công bằng” (xem chi tiết Hình 21).

Hình 21: Trục nội dung 2 - Công bằng



TRỤC NỘI DUNG 3: LIÊM CHÍNH

Trục nội dung thứ ba đánh giá về liêm chính của các định chế nhà nước, thể hiện qua ba chỉ số: kiểm soát tham nhũng; phong cách

thái độ chuyên nghiệp; và cơ chế giám sát trong lĩnh vực tư pháp.

3.1. Kiểm soát tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp

Tham nhũng, mức độ phổ biến và tính nghiêm trọng của vấn nạn này, đã được nhận diện và phân tích ở nhiều nghiên cứu. Báo cáo từ khảo sát xã hội học về phòng chống tham nhũng do Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới công bố năm 2011 đã cung cấp thông tin về tình trạng tham nhũng ở 22 ngành điển hình của đời sống kinh tế xã hội, từ thuế, tài chính, tới kiểm sát, toà án và thi hành án⁵⁹. Tham nhũng trong hoạt động tư pháp là khá phổ biến theo kết quả các nghiên cứu đã công bố. Theo kết quả khảo sát của Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới, gần 40% người dân, doanh nghiệp và cán bộ công chức đánh giá mức độ về tham nhũng trong ngành toà án và viện kiểm sát là phổ biến. Điều tra về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2012 mà Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) đã công bố cho biết hơn 17% doanh nghiệp cho biết họ đã không sử dụng toà án—mà sử dụng các phương cách khác—vì tình trạng “chạy án”, tham nhũng tại toà án quá cao⁶⁰.

Ở Chỉ số Công lý, chỉ số về kiểm soát tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp được tổng hợp dựa trên trải nghiệm thực tế của người dân về việc đưa hối lộ trong quá trình giải quyết tranh chấp dân sự và khiếu nại hành chính. Kiểm soát tham nhũng được đo lường bởi hai chỉ số thành phần là:

3.1.1. Đưa hối lộ trong giải quyết tranh chấp dân sự

3.1.2. Đưa hối lộ trong giải quyết khiếu nại hành chính

Kết quả chỉ số thành phần “Đưa hối lộ trong giải quyết tranh chấp dân sự” (3.1.1) là tổng hợp từ bốn chỉ tiêu về trải nghiệm

thực tế của người dân về việc đưa hối lộ khi giải quyết tranh chấp lao động, kinh doanh, đất đai và các tranh chấp dân sự khác. Đồng thời, ý kiến của người dân về khả năng chính quyền địa phương “hậu thuẫn” cho chủ đầu tư trong một dự án xây dựng khu đô thị để đưa ra phương án đền bù bất hợp lý (tình huống giả định tại Hộp 5) là chỉ tiêu thứ năm của chỉ số thành phần này.

Theo phân tích về các loại tranh chấp và về cách thức giải quyết tranh chấp của người dân đã trình bày ở Chương 3, có thể nói, chỉ số thành phần “Đưa hối lộ trong giải quyết tranh chấp dân sự” (3.1.1) cho biết phản ánh của người dân về tình trạng đưa hối lộ tại các cơ quan hành chính nhà nước các cấp, vì theo kết quả khảo sát tỷ lệ người dân tìm đến toà án để yêu cầu giải quyết tranh chấp dân sự là rất nhỏ, chỉ chiếm 3,3% tổng số tranh chấp các loại (xem Mục 3.3 của Báo cáo). Theo thang điểm từ 1 đến 0, nếu kết quả của một tỉnh ở chỉ số thành phần này gần tiệm cận 1, có nghĩa là có ít phản ánh của người dân về tham nhũng trong giải quyết tranh chấp dân sự. Nếu kết quả gần 0, có nghĩa tình trạng tham nhũng theo phản ánh của người dân là rất phổ biến.

Tương tự, ở chỉ số thành phần “Đưa hối lộ trong giải quyết khiếu nại hành chính” (3.1.2) là tổng hợp ba chỉ tiêu về trải nghiệm thực tế của người dân trong quá trình giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi hành chính của cán bộ, cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế, khiếu nại về ô nhiễm môi trường và khiếu nại về chính sách xã hội. Các khiếu nại này đa phần thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan hành chính địa phương.

Kết quả của hai chỉ số thành phần nêu trên cho thấy sự khác biệt về mức độ tham nhũng trong giải quyết tranh chấp dân sự và giải quyết khiếu nại hành chính. Cụ thể, điểm trung bình cho đánh giá về tham

59 NHTG và TTCP 2012b.

60 VCCI – USAID 2013.

Bảng 16: Các chỉ số của trực nội dung 3 - Liềm chính

Tỉnh	3.1.1	3.1.2	3.1	3.2.1	3.2.2	3.2.3	3.2.4	3.2.5	3.2	3.3.1	3.3.2	3.3	3_Tổng hợp
An Giang	0,96	0,93	0,94	0,80	0,82	0,40	1,00	0,56	0,71	0,85	0,79	0,82	0,83
Bắc Giang	0,95	0,82	0,88	0,57	0,75	0,57	0,75	0,56	0,64	0,82	0,76	0,79	0,77
Bắc Kạn	0,85	0,93	0,88	0,86	0,86	0,86	0,71	0,72	0,80	0,92	0,85	0,88	0,85
Cao Bằng	1,00	0,92	0,96	0,82	0,50	0,82	0,50	0,74	0,68	0,74	0,67	0,71	0,78
Đà Nẵng	1,00	0,84	0,91	1,00	0,71	1,00	0,86	0,64	0,84	0,82	0,73	0,78	0,84
Đắk Lắk	0,79	0,76	0,77	0,86	0,86	0,29	0,57	0,48	0,61	0,81	0,69	0,75	0,71
Hà Nội	0,91	0,78	0,84	0,78	0,75	0,63	0,70	0,61	0,69	0,86	0,73	0,79	0,78
Hải Dương	0,97	0,85	0,91	0,71	0,89	0,71	0,89	0,44	0,73	0,82	0,74	0,78	0,80
Khánh Hòa	0,79	0,88	0,83	0,71	0,67	0,86	0,67	0,73	0,73	0,72	0,72	0,72	0,76
Kon Tum	0,95	0,93	0,94	0,74	1,00	0,79	1,00	0,69	0,84	0,70	0,54	0,62	0,80
Lâm Đồng	0,89	0,74	0,82	0,76	0,86	0,71	0,71	0,82	0,77	0,81	0,67	0,74	0,78
Lạng Sơn	0,94	1,00	0,97	0,90	0,86	0,80	0,71	0,79	0,81	0,81	0,84	0,82	0,87
Long An	1,00	0,75	0,88	1,00	0,88	1,00	0,75	0,83	0,89	0,84	0,71	0,78	0,85
Phú Thọ	0,93	0,81	0,87	0,50	0,80	0,50	0,40	0,56	0,55	0,84	0,73	0,78	0,74
Quảng Nam	1,00	0,87	0,92	0,56	0,89	0,67	1,00	0,89	0,80	0,84	0,81	0,83	0,85
Sơn La	1,00	0,87	0,93	1,00	0,71	0,88	0,71	0,67	0,79	0,85	0,75	0,80	0,84
TP Hồ Chí Minh	0,91	0,83	0,87	0,85	0,58	0,70	0,58	0,61	0,67	0,75	0,71	0,73	0,75
Tây Ninh	0,97	0,96	0,94	0,57	0,67	0,43	0,67	0,89	0,64	0,76	0,60	0,68	0,76
Thừa Thiên Huế	0,89	0,94	0,91	0,92	0,71	0,92	0,43	0,63	0,72	0,88	0,79	0,83	0,82
Trà Vinh	1,00	0,95	0,98	0,33	0,83	0,67	0,83	0,85	0,70	0,88	0,80	0,84	0,84
Tuyên Quang	0,97	0,82	0,89	0,75	0,50	0,63	0,50	0,67	0,61	0,85	0,86	0,85	0,79
Trung bình	0,94	0,87	0,9	0,76	0,77	0,71	0,72	0,68	0,85	0,82	0,73	0,89	0,8

những trong giải quyết tranh chấp dân sự là 0,94, trong khi đó điểm trung bình ở đánh giá về tham nhũng trong giải quyết khiếu nại hành chính là 0,87.

Kết quả của chỉ số “Kiểm soát tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp” (3.1) cho thấy Trà Vinh đứng đầu với điểm số 0,98. Đắk Lắk và Lâm Đồng đứng cuối bảng với số điểm tương ứng là 0,77 và 0,82. Trong khi điểm trung bình của chỉ số này là 0,90 thì Hà Nội (0,84) và TP Hồ Chí Minh (0,87) đều nằm trong nhóm dưới trung bình. Đà Nẵng, Hải Dương và Thừa Thiên Huế cùng ở mức 0,91, chỉ nhỉnh hơn đôi chút so với mức trung bình.

Đánh giá theo vùng miền thì các tỉnh phía Nam, thuộc khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và Đông Nam Bộ có điểm bình quân là 0,92 điểm, cao hơn bình quân cả nước trong khi các tỉnh miền Trung và Tây Nguyên là 0,86 điểm, thấp hơn bình quân cả nước.

3.2. Phong cách, thái độ chuyên nghiệp

Chỉ số này được hình thành dựa trên sự đánh giá của người dân về tính chuyên nghiệp và trách nhiệm của các cán bộ, công chức khi giải quyết tranh chấp với năm chỉ số thành phần sau:

3.2.1. Đánh giá về mức độ chuyên nghiệp của cán bộ trong giải quyết tranh chấp dân sự.

3.2.2. Đánh giá về mức độ chuyên nghiệp của cán bộ trong giải quyết khiếu nại hành chính.

3.2.3. Đánh giá về trách nhiệm của cán bộ trong giải quyết tranh chấp dân sự.

3.2.4. Đánh giá về trách nhiệm của cán bộ trong giải quyết các tranh chấp hành chính.

3.2.5. Đánh giá về phong cách thái độ của cảnh sát giao thông khi xử lý vi phạm.

Pháp luật về cán bộ, công chức và viên chức có qui định về các quy tắc về ứng xử và đạo đức nghề nghiệp mà những người làm việc trong bộ máy nhà nước các cấp phải tuân thủ⁶¹. Đồng thời, những cán bộ, công chức và viên chức là Đảng viên còn phải tuân thủ các quy tắc, đạo đức dành cho Đảng viên cũng như phải tuân thủ các chuẩn mực đạo đức của một số ngành, nghề nghiệp có tính đặc thù, như công an, thẩm phán, kiểm sát viên.

Hai chỉ số thành phần đầu tiên về tính chuyên nghiệp của cán bộ nhà nước trong giải quyết các yêu cầu của người dân (3.2.1 và 3.2.2) cho thấy kết quả tích cực hơn so với kết quả hai chỉ số thành phần về trách nhiệm của cán bộ nhà nước trong quá trình thụ lý và giải quyết các tranh chấp dân sự và khiếu nại hành chính (3.2.3 và 3.2.4). Cụ thể điểm trung bình của hai chỉ số thành phần về tính chuyên nghiệp là 0,76 và 0,77; trong khi đó điểm trung bình của hai chỉ số thành phần về tính trách nhiệm là thấp hơn, ở mức 0,71 và 0,72 (xem chi tiết tại Bảng 16).

Người dân Long An và Đà Nẵng đánh giá cao nhất về phong cách và thái độ, cũng như trách nhiệm của cán bộ nhà nước ở địa phương trong công tác giải quyết tranh chấp dân sự, với số điểm ở các chỉ số thành phần 3.2.1 và 3.2.3 đều là 1,0. Người dân Trà Vinh rất không hài lòng với tính chuyên nghiệp và trách nhiệm của cán bộ địa phương, thể hiện ở điểm số 0,33 đứng cuối bảng và cách khá xa trung bình của cả nước là 0,76 ở chỉ số thành phần 3.2.1. Trong khi đó, người dân Đắk Lắk rất không hài lòng về trách nhiệm của cán bộ địa phương trong giải quyết tranh chấp dân sự, thể hiện ở kết quả cuối bảng là 0,29, rất xa so với điểm trung bình 0,73 của chỉ số thành phần 3.2.3.

61 QH 2008; QH 2010; Bộ Nội vụ 2007.

Kon Tum, một địa phương trong khu vực Tây Nguyên là địa phương được người dân đánh giá cao về phong cách thái độ và trách nhiệm của cán bộ nhà nước trong giải quyết các tranh chấp hành chính với mức điểm 1,0 ở cả hai chỉ số thành phần về tính chuyên nghiệp và trách nhiệm của cán bộ địa phương trong giải quyết khiếu nại hành chính (3.2.2 và 3.2.4). Bị đánh giá thấp ở cả hai chỉ số thành phần này là hai tỉnh miền núi phía Bắc, Cao Bằng và Tuyên Quang.

So sánh kết quả các chỉ số thành phần về giải quyết tranh chấp dân sự và khiếu nại hành chính, ở từng tỉnh, thành phố có thể thấy nhiều thông tin đáng chú ý. Ví dụ: Hà Nội và TP Hồ Chí Minh được đánh giá khá tốt về tính chuyên nghiệp trong giải quyết các tranh chấp dân sự, đều cao hơn điểm trung bình cả nước nhưng lại bị đánh giá thấp về tính chuyên nghiệp trong giải quyết khiếu nại hành chính; đánh giá về tính chuyên nghiệp trong giải quyết tranh chấp dân sự ở TP Hồ Chí Minh (0,85) cao hơn trung bình cả nước (0,76) nhưng đánh giá về tính chuyên nghiệp trong giải quyết các tranh chấp hành chính (0,58) lại thấp hơn nhiều so với mức trung bình cả nước (0,77).

Chỉ số thành phần thứ năm “Đánh giá về phong cách thái độ của cảnh sát giao thông khi xử lý vi phạm” (3.2.5). Ba chỉ tiêu được sử dụng ở chỉ số thành phần này ghi nhận phong cách, thái độ đúng mực của người xử lý vi phạm, cụ thể là: (i) cán bộ cho biết danh tính, đơn vị công tác; (ii) có ghi biên bản xử phạt; và (iii) có giải thích rõ ràng lý do và mức xử phạt.

Cần chú ý là các dữ liệu người dân phản ánh về các hành vi “tiêu cực” của cảnh sát giao thông như quát mắng, nạt nộ người vi phạm hay nhận tiền không ghi hoá đơn, biên bản (như đã tổng hợp ở Hình 15) không được sử dụng ở chỉ số thành phần này. Tuy nhiên, kết quả của chỉ số thành phần 3.2.5 vẫn là thấp nhất trong tương

quan so sánh giữa năm chỉ số thành phần của chỉ số “Phong cách và thái độ chuyên nghiệp” (3.2) đã nêu trên. Kết quả ở Bảng 16, cột thứ sáu từ phải sang, cho thấy người dân Quảng Nam và Tây Ninh đánh giá cao về tính chuyên nghiệp của cảnh sát giao thông địa phương với số điểm là 0,89. Ngược lại, phong cách và thái độ của cảnh sát giao thông bị đánh thấp ở Hải Dương với điểm số là 0,44.

Kết quả chỉ số “Phong cách và thái độ chuyên nghiệp” theo đánh giá của người dân (xem ở Bảng 16 cột thứ 5 từ phải sang) cho thấy không có sai khác lớn giữa các tỉnh. Các tỉnh phía Bắc có kết quả thấp nhất (0,7) so với các tỉnh miền Trung (0,76) và các tỉnh miền Nam (0,72).

3.3. Cơ chế giám sát hoạt động tư pháp

Để các định chế nhà nước vận hành hiệu quả và công bằng không thể thiếu được một hệ thống giám sát tốt. Chỉ số Công lý đánh giá cơ chế giám sát thông qua hoạt động của các cơ quan dân cử, ở hai cấp quan trọng nhất bao gồm hội đồng nhân dân (HĐND) cấp cơ sở (cấp xã/phường) và HĐND cấp tỉnh. Do việc thí điểm bỏ HĐND cấp huyện ở một số tỉnh, nhóm nghiên cứu không chọn đánh giá hoạt động của HĐND cấp huyện để đảm bảo sự nhất quán của dữ liệu. Hai chỉ số thành phần được sử dụng là:

3.3.1. Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân xã/phường.

3.3.2. Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh/thành phố.

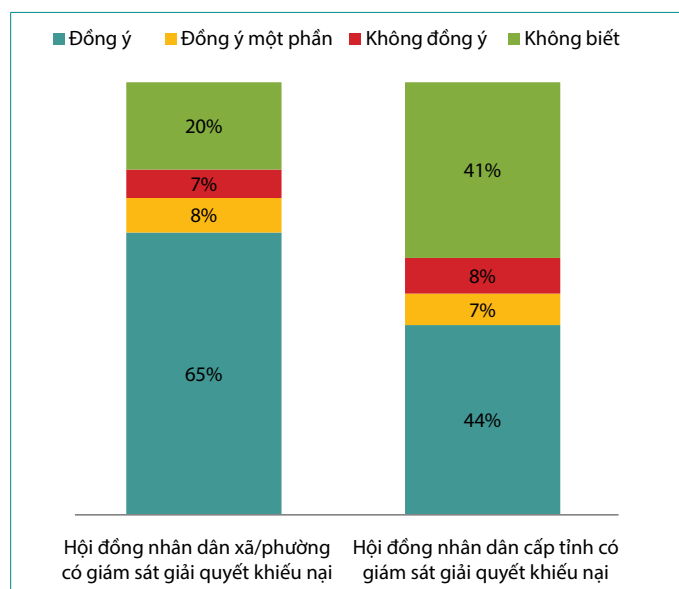
Vai trò và hoạt động giám sát của HĐND địa phương được quy định cụ thể tại Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Thường trực HĐND các cấp có trách nhiệm giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo tại địa phương⁶².

62 QH 2003b: Điều 69.

Bắc Kạn được đánh giá cao nhất việc cơ quan dân cử giám sát giải quyết khiếu nại của dân với điểm số là 0,88. Ở chiều ngược lại, Kon Tum được đánh giá thấp nhất với điểm số là 0,62. Nhìn chung, hoạt động giám sát của HĐND cấp xã được đánh giá tốt hơn của HĐND cấp tỉnh, với mức điểm trung bình cả nước tương ứng là 0,82 và 0,74.

So sánh với tổng hợp ý kiến người dân ở toàn bộ 21 tỉnh, Hình 22 cho thấy kết quả tương tự. Cụ thể là hơn 65% người dân được hỏi cho rằng HĐND cấp xã có tiến hành giám sát việc giải quyết khiếu nại của dân so với tỷ lệ hơn 44% trả lời về vai trò của HĐND cấp tỉnh. Tỷ lệ người dân không biết thông tin về việc giám sát của HĐND cấp tỉnh cũng gấp đôi so với HĐND cấp xã.

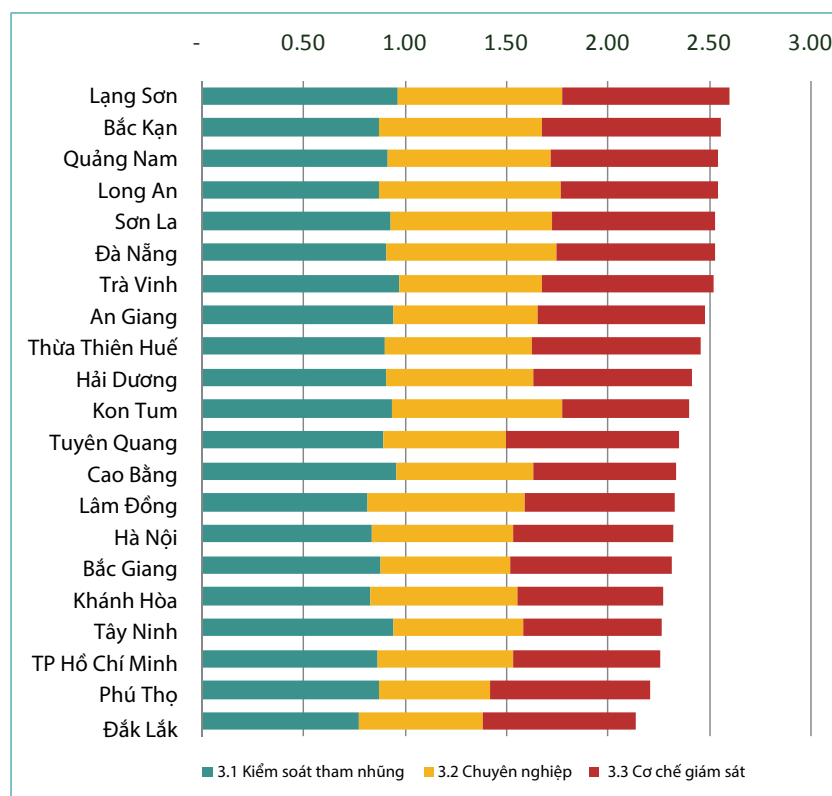
Hình 22: Giám sát của HĐND về giải quyết khiếu nại



Hình 23 cho thấy kết quả tổng hợp ba chỉ số nêu trên của trực nội dung "Liêm chính". Lạng Sơn và Bắc Kạn là các tỉnh dẫn đầu, tiếp theo là Quảng Nam và Long An. Đà Nẵng đứng thứ sáu trong nhóm 1/3 các tỉnh

dẫn đầu; trong khi TP Hồ Chí Minh và Hà Nội nằm trong nhóm 1/3 các tỉnh đứng cuối bảng. Đắk Lắk và Phú Thọ là các tỉnh xếp hạng sau cùng.

Hình 23: Trục nội dung 3 – Liêm chính



TRỤC NỘI DUNG 4: TIN CẬY VÀ HIỆU QUẢ

Trục nội dung thứ tư đánh giá về tính tin cậy và hiệu quả, hai phẩm chất quan trọng của bất kỳ hệ thống tư pháp nào. Trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, các phẩm chất này được đo lường thông qua ba chỉ số: rõ ràng về thủ tục, tin tưởng vào các định chế nhà nước và hiệu quả giải quyết tranh chấp.

4.1. Rõ ràng về thủ tục

Một trong những khía cạnh quan trọng nhất của một hệ thống tư pháp đáng tin cậy là các thủ tục hành chính phải đơn giản, rõ ràng và dễ hiểu đối với người dân. Khía cạnh này được đánh giá bởi chỉ số rõ ràng về thủ tục.

Chỉ số này được hình thành dựa trên ba chỉ số thành phần được tổng hợp từ kết quả khảo sát gồm:

4.1.1. Ý kiến của người dân về thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

4.1.2. Rõ ràng về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự.

4.1.3. Rõ ràng về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Về thủ tục xin GCNQSDĐ, nhóm khảo sát đã phỏng vấn người dân về lý do họ không có GCNQSDĐ cho mảnh đất hoặc nhà mà họ đang sinh sống. Trả lời của những người tham gia khảo sát được tổng hợp theo các phương án sau đây (cho phép có nhiều lựa

chọn): (1) việc có GCNQSDĐ là không cần thiết, (2) không biết làm thế nào để xin cấp GCNQSDĐ, (3) không có đủ khả năng chi trả chi phí thực tế, (4) mảnh đất không đáp ứng yêu cầu pháp lý để xin cấp GCNQSDĐ, (5) đã nộp hồ sơ nhưng chưa được giải quyết. Số người lựa chọn (2) “Không biết làm thế nào để xin cấp” sẽ cho chúng ta biết mức độ phức tạp của thủ tục cấp GCNQSDĐ gây trở ngại như thế nào cho người nộp đơn xin. Một tỉnh sẽ nhận được số điểm thấp nhất là 0 nếu tất cả người không có GCNQSDĐ đều chọn câu trả lời này. Ngược lại, một tỉnh có số điểm tối đa là 1 nếu không có ai chọn phương án (2). Nhìn chung, các tỉnh thực hiện khá tốt chỉ số thành phần này. Bắc Giang, Bắc Kạn và Tuyên Quang có số điểm hoàn hảo là 1,00. Có 8 tỉnh có điểm số dưới mức trung bình, trong số đó Tây Ninh, Đắk Lắk, Quảng Nam là các tỉnh đứng cuối bảng. Điểm trung bình của cả nước là 0,90. Xem chi tiết kết quả từng chỉ số thành phần tổng hợp ở Bảng 17.

Chỉ số thành phần “Rõ ràng về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự” (4.1.2) đo lường tính rõ ràng về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự, cụ thể là tranh chấp trong các lĩnh vực lao động, kinh doanh, đất đai và các tranh chấp dân sự khác như thừa kế, ly hôn. Những người đã từng có tranh chấp cho biết đã tiếp cận bên thứ ba để giải quyết tranh chấp ở các lĩnh vực nêu trên được yêu cầu đánh giá xem thủ tục hỗ trợ và giải quyết của các cơ quan, tổ chức mà họ đã tiếp cận có rõ ràng và minh bạch hay không. Có sự phân cực lớn về kết quả của các tỉnh trong chỉ số thành phần này: trong khi Đà Nẵng và Long An có số điểm 1,00, thì có bốn tỉnh lại có điểm số là 0,50 và thấp hơn. Cụ thể, Phú Thọ, Lạng Sơn, Đắk Lắk, và Trà Vinh với Trà Vinh có điểm số chỉ bằng một phần ba tỉnh dẫn đầu. Điểm trung bình cả nước là 0,72, thấp hơn đáng kể so với chỉ số thành phần trước.

Chỉ số thành phần “Rõ ràng về thủ tục khiếu nại hành chính” (4.1.3) sử dụng phương pháp tiếp cận tương tự đối với khiếu nại hành chính, cụ thể là các khiếu nại người dân gửi tới cơ quan quản lý nhà nước về điều kiện kinh doanh, quản lý thị trường, về ô nhiễm và bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường và các khiếu nại liên quan đến chính sách an sinh xã hội. Những người đã từng khiếu nại và có tiếp cận bên thứ ba để yêu cầu giải quyết khiếu nại được yêu cầu đánh giá xem qui trình thủ tục có rõ ràng và minh bạch hay không. Điểm số trung bình chỉ số thành phần này là 0,82, cao hơn một chút so với điểm số trong chỉ số thành phần “Rõ ràng về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự”. Có sáu tỉnh dẫn đầu là Cao Bằng, Tuyên Quang, Tây Ninh, Kon Tum, Bắc Giang và Trà Vinh. Xếp cuối thang điểm là các tỉnh Lâm Đồng và Đắk Lắk, đều có kết quả là 0,57.

Hai chỉ số thành phần về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự (4.1.2) và khiếu nại hành chính (4.1.3) dường như không có một mối tương quan cao. Ví dụ: trong sáu tỉnh đạt điểm tối đa, Cao Bằng thể hiện tốt ở cả hai chỉ số thành phần 4.1.2 và 4.1.3, nhưng Trà Vinh (trong nhóm dẫn đầu ở chỉ số thành phần 4.1.3) có điểm số là 0,33 và là mức thấp nhất trong số các tỉnh khảo sát ở chỉ số thành phần 4.1.2.

Kết quả của 21 tỉnh trong chỉ số đầu tiên của trục nội dung “Tin cậy và hiệu quả” thể hiện ở Bảng 17, cột 5 từ trái sang. Có thể thấy sự khác biệt rõ rệt: Cao Bằng, Đà Nẵng và Tuyên Quang đạt 0,9 điểm trên 1,0, trong khi Đắk Lắk chỉ đạt 0,6 điểm. Kết quả trung bình của chỉ số này là 0,83 – trùng với mức điểm của Thừa Thiên Huế, Sơn La và Hà Nội.

4.2. Tin tưởng vào các định chế nhà nước

Sự tin tưởng vào các định chế nhà nước là rất quan trọng bởi vì nó thể hiện đánh giá

của người dân về tính hợp lý của hệ thống. Mặt khác, sự tin tưởng và niềm tin của người dân ảnh hưởng rất nhiều đến thái độ sẵn sàng hợp tác của họ với các cơ quan chức năng và giảm khả năng người dân sẽ tìm tới các kênh không chính thức hoặc bạo lực để giải quyết tranh chấp.

Chỉ số này có bốn chỉ số thành phần:

4.2.1. Ý kiến người dân về qui định mục đích sử dụng đất.

4.2.2. Ý kiến người dân về qui hoạch/kế hoạch sử dụng đất đai của địa phương.

4.2.3. Ý kiến của người dân về GCNQSDĐ.

4.2.4. Ý kiến người lao động về vai trò của cơ quan nhà nước trong tranh chấp lao động.

Ba chỉ số thành phần đầu tiên thể hiện đánh giá của người dân về chính sách quản đất đai hiện hành, và ảnh hưởng của chính sách tới đời sống, cơ hội đầu tư trên đất để mở rộng sản xuất, kinh doanh của người dân. Chỉ số thành phần “Ý kiến người dân về mục đích sử dụng đất” (4.2.1) được tính toán dựa trên tỷ lệ % số người được phỏng vấn bày tỏ lo lắng về những hạn chế trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Kết quả cho thấy hạn chế trong chuyển đổi mục đích sử dụng đất không phải là quan ngại của đa số người dân. Mười hai tỉnh có số điểm tối đa là 1,0. Cao Bằng, Kon Tum và Đắk Lắk đứng cuối xếp hạng với số điểm khoảng 0,80 và 0,84. Điểm trung bình các tỉnh khảo sát là 0,95.

Chỉ số thành phần “Ý kiến người dân về qui hoạch/kế hoạch sử dụng đất đai của địa phương” (4.2.2) xem xét khả năng sự thiếu minh bạch trong quy hoạch sử dụng đất có thể gây mất lòng tin của người dân. Kết quả của chỉ số thành phần này không mấy tích cực. Điểm trung bình cả nước 0,86. Sáu tỉnh, cụ thể là Bắc Giang, Lạng Sơn, Sơn La, Tuyên Quang, Phú Thọ và Cao Bằng vẫn có số

điểm tuyệt đối là 1,0, nhưng mặt khác, Đắk Lắk, Long An và Lâm Đồng có điểm số thấp trong khoảng 0,58 - 0,62.

Chỉ số thành phần “Ý kiến người dân về GCNQSDĐ” (4.2.3) cho thấy việc không có GCNQSDĐ là yếu tố chính khiến người dân lo lắng. Điểm trung bình toàn quốc là 0,59. Mặc dù đây không phải là một mối bận tâm lớn cho người dân trả lời điều tra ở Long An (0,91 điểm), Cao Bằng (0,90) và TP Hồ Chí Minh (0,86), nhưng cảm nhận không yên tâm về vấn đề này là rất cao đối với người dân tại Hà Nội (0,5), Bắc Giang (0,43), Thừa Thiên Huế (0,38), Sơn La (0,33) và Hải Dương (0,29).

Chỉ số thành phần cuối cùng trong chỉ số này dựa trên đánh giá của người lao động về khả năng trợ giúp của các cơ quan nhà nước khi cần giải quyết tranh chấp lao động ở tình huống giả định: người lao động bị doanh nghiệp nợ lương (xem Hộp 7). Kết quả trung bình cả nước là 0,94. Mười hai tỉnh có số điểm trên 0,95, và tỉnh có số điểm thấp nhất là Đắk Lắk, vẫn đạt 0,84 điểm.

Thành tích của các tỉnh ở chỉ số “Tin tưởng vào các định chế nhà nước” (4.2) được thể hiện trong Bảng 17, cột 5 từ phải sang. Các tỉnh có số điểm dao động từ gần 0,7 đến trên 0,9. Sự khác biệt giữa các tỉnh nhỏ hơn so với trong chỉ số “Rõ ràng về thủ tục” (4.1). Tương tự như ở chỉ số trước, Đắk Lắk, Quảng Nam một lần nữa lại đứng cuối bảng xếp hạng. Cao Bằng và Tuyên Quang vẫn nằm trong nhóm những tỉnh dẫn đầu. Thành tích của các thành phố rất khác nhau, TP Hồ Chí Minh nằm trong số năm tỉnh dẫn đầu, trong khi Đà Nẵng lại ở trong nhóm một phần ba cuối bảng. Điểm trung bình cả nước là 0,83, cao hơn một chút so với điểm trung bình của chỉ số trước (4.1).

Bảng 17: Các chỉ số của trực nội dung 4 - Tin cậy và hiệu quả

Tỉnh	4.1.1	4.1.2	4.1.3	4.1	4.2.1	4.2.2	4.2.3	4.2.4	4.2	4.3.1	4.3.2	4.3	4_Tổng hợp
An Giang	0,82	0,70	0,82	0,78	1,00	0,86	0,68	0,99	0,88	0,53	0,33	0,43	0,70
Bắc Giang	1,00	0,57	1,00	0,86	1,00	1,00	0,43	0,96	0,85	0,45	0,38	0,41	0,71
Bắc Kạn	1,00	0,93	0,71	0,88	1,00	0,71	0,57	0,97	0,78	0,48	0,38	0,43	0,70
Cao Bằng	0,91	0,91	1,00	0,94	0,80	1,00	0,90	0,96	0,91	0,53	0,57	0,55	0,80
Đà Nẵng	0,91	1,00	0,86	0,92	1,00	0,74	0,67	0,90	0,82	0,54	0,86	0,70	0,81
Đắk Lắk	0,81	0,43	0,57	0,60	0,85	0,62	0,54	0,84	0,69	0,61	0,06	0,33	0,54
Hà Nội	0,95	0,70	0,85	0,83	1,00	0,93	0,50	0,93	0,83	0,57	0,43	0,50	0,72
Hải Dương	0,93	0,71	0,78	0,81	1,00	0,93	0,29	0,93	0,79	0,60	0,68	0,64	0,74
Khánh Hòa	0,96	0,71	0,67	0,78	0,94	0,88	0,59	0,97	0,84	0,62	0,30	0,46	0,69
Kon Tum	0,83	0,68	1,00	0,84	0,84	0,79	0,53	0,97	0,78	0,42	0,44	0,43	0,68
Lâm Đồng	0,95	0,81	0,57	0,78	0,94	0,58	0,74	0,91	0,78	0,48	0,33	0,40	0,65
Lạng Sơn	0,94	0,50	0,86	0,77	1,00	1,00	0,67	0,96	0,91	0,36	0,78	0,57	0,75
Long An	0,86	1,00	0,75	0,87	1,00	0,59	0,91	0,93	0,86	0,83	0,51	0,67	0,80
Phú Thọ	0,95	0,50	0,60	0,68	0,88	1,00	0,50	0,91	0,82	0,26	0,67	0,46	0,66
Quảng Nam	0,77	0,56	0,78	0,70	0,89	0,74	0,53	0,93	0,75	0,45	0,38	0,41	0,62
Sơn La	0,83	0,81	0,86	0,83	1,00	1,00	0,33	0,98	0,83	0,53	0,70	0,62	0,76
TP Hồ Chí Minh	0,95	0,85	0,75	0,85	0,93	0,85	0,86	0,98	0,90	0,47	0,52	0,50	0,75
Tây Ninh	0,81	0,71	1,00	0,84	1,00	0,93	0,57	0,96	0,85	0,39	0,20	0,29	0,66
Thừa Thiên Huế	0,86	0,92	0,71	0,83	0,93	0,95	0,38	0,87	0,78	0,36	0,53	0,44	0,68
Trà Vinh	0,91	0,33	1,00	0,75	1,00	0,86	0,71	0,99	0,89	0,65	0,17	0,41	0,68
Tuyên Quang	1,00	0,75	1,00	0,92	1,00	1,00	0,60	0,98	0,89	0,48	0,63	0,55	0,79
Trung bình	0,9	0,72	0,82	0,81	0,95	0,86	0,59	0,94	0,83	0,51	0,47	0,49	0,71

4.3. Hiệu quả giải quyết tranh chấp

Một biểu hiện của một hệ thống tư pháp hiệu quả là các tranh chấp, khiếu nại có được giải quyết hay không được giải quyết. Đây là nội dung được xem xét ở chỉ số thứ ba của trục nội dung “Tin cậy và hiệu quả”. Chỉ số này có hai chỉ số thành phần:

4.3.1. Kết quả việc giải quyết tranh chấp dân sự trên thực tế.

4.3.2. Kết quả việc giải quyết khiếu nại hành chính trên thực tế.

Chỉ số thành phần “Kết quả việc giải quyết tranh chấp dân sự trên thực tế” (4.3.1) xem xét tỷ lệ tranh chấp dân sự đã được giải quyết, tổng hợp từ các số liệu về các tranh chấp trong lĩnh vực lao động, đất đai và vấn đề dân sự khác như thừa kế, hay ly hôn. 0 điểm có nghĩa là không có tranh chấp dân sự nào trong địa bàn tỉnh được giải quyết, và 1 điểm có nghĩa là tất cả các tranh chấp dân sự tại tỉnh đều đã được giải quyết.

Theo số liệu khảo sát, kết quả trung bình về tình hình giải quyết tranh chấp dân sự trên cả nước là 0,51. Long An ghi điểm cao nhất 0,83, có nghĩa là 83% các tranh chấp dân sự ở tỉnh này được giải quyết. Tỉnh đứng thứ hai, Trà Vinh, chỉ đạt 0,65 điểm. Đắk Lắk đứng ở vị trí thứ tư với 0,61 điểm. Đứng cuối bảng xếp hạng là các tỉnh Lạng Sơn (0,36), Thừa Thiên Huế (0,36) và Phú Thọ (0,26) có tỷ lệ các tranh chấp dân sự được giải quyết thấp nhất.

Tương tự, chỉ số thành phần “Kết quả việc giải quyết khiếu nại hành chính trên thực tế” (4.3.2) là tổng hợp kết quả giải quyết các khiếu nại về quyết định hành chính liên quan tới điều kiện kinh doanh, quản lý thị trường, về ô nhiễm và bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra. Kết quả trung bình trên cả nước chỉ đạt 0,47 điểm, thấp hơn so với tỷ lệ 0,51 tranh chấp dân sự được

giải quyết ở trên. Kết quả so sánh giữa các tỉnh có sự phân cực lớn. Đà Nẵng dẫn đầu với 0,86 điểm, tiếp theo là Lạng Sơn và Sơn La (tương ứng đạt 0,78 và 0,70 điểm). Trong khi đó, một số tỉnh có điểm rất thấp, chẳng hạn như Khánh Hòa (0,30), Tây Ninh (0,20), Trà Vinh (0,17) và Đắk Lắk (0,06). Hơn nữa, so sánh kết quả giữa hai chỉ số thành phần về giải quyết các tranh chấp dân sự và khiếu nại hành chính không cho thấy sự tương quan. Ví dụ Đắk Lắk và Trà Vinh là những tỉnh dẫn đầu về hiệu quả giải quyết tranh chấp dân sự, nhưng lại nằm cuối bảng xếp hạng về hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính.

Về số liệu, cần lưu ý các chỉ số về tình hình giải quyết tranh chấp nêu ở mục này là số liệu tổng hợp từ nhiều chỉ tiêu của khảo sát, và cần được phân biệt với dữ liệu thô về kết quả giải quyết từng loại tranh chấp đã nêu ở Mục 3.4 của Báo cáo. Ví dụ: số liệu việc dân sự là tập hợp ba dữ liệu đầu vào là tình hình giải quyết tranh chấp lao động, tranh chấp đất đai của người dân với nhau và tranh chấp kinh tế; còn khiếu nại hành chính là tổng hợp tình hình giải quyết các khiếu nại về quyết định hành chính của cơ quan nhà nước về quản lý kinh doanh thương mại, khiếu nại về môi trường, dữ liệu các khiếu nại về chính sách xã hội không được sử dụng cho phân tích này vì số liệu không đủ cho phân tích tổng hợp theo tỉnh.

Kết quả chỉ số “Hiệu quả giải quyết tranh chấp” (4.3), thể hiện ở Bảng 17 cột 2 từ phải sang. Đà Nẵng, tỉnh dẫn đầu bảng xếp hạng, chỉ đạt được 0,70 điểm, và các tỉnh đứng sau kém điểm đáng kể. Năm tỉnh dẫn đầu ở chỉ số này tới từ tất cả các vùng miền. Tây Ninh và Đắk Lắk là tỉnh yếu nhất với số điểm khoảng 0,30. Điểm trung bình cả nước chỉ là 0,49, thấp hơn mức trung vị 0,5 và thấp hơn nhiều so với điểm trung bình của hai chỉ số trước đó.

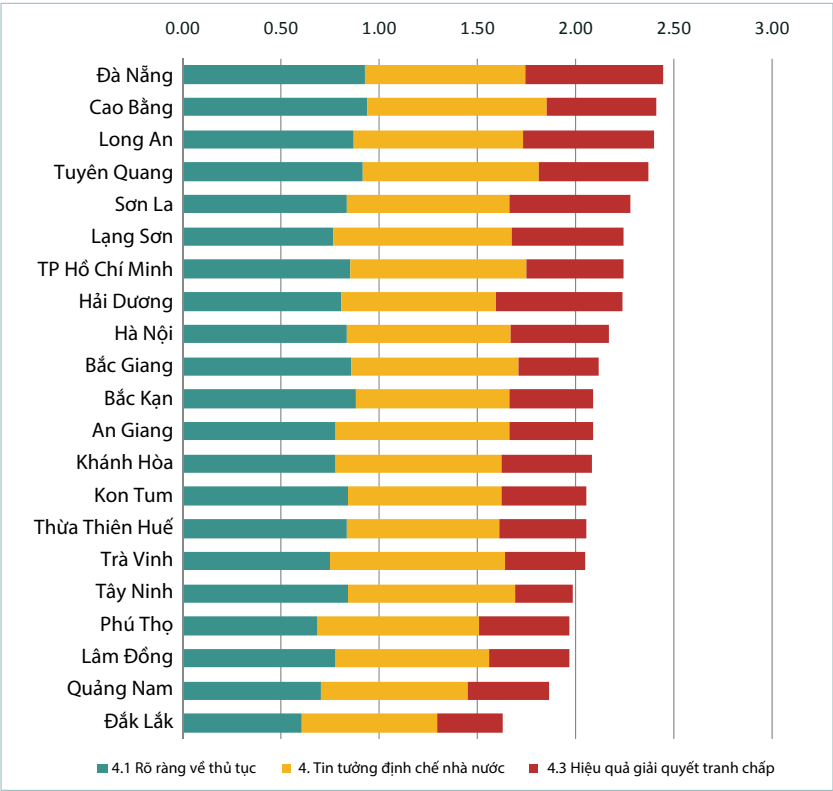
Về kết quả của ba chỉ số của trục nội dung “Tin cậy và hiệu quả”, xem cột đầu tiên bên phải Bảng 17. Mặc dù với kết quả khá tích

cực ở hai chỉ số “Rõ ràng về thủ tục” và “Tin tưởng vào các định chế nhà nước”, tuy nhiên điểm chung cho toàn bộ trục nội dung này bị kéo thấp xuống do kết quả từ chỉ số “Hiệu quả giải quyết tranh chấp”.

Hình 24 thể hiện thành tích của các tỉnh trong toàn trục nội dung thứ tư “Tin cậy và hiệu quả”. Đà Nẵng ở vị trí đầu bảng với 0,81

điểm, theo sau là Cao Bằng và Long An (cả hai đều đạt 0,80 điểm). TP Hồ Chí Minh và Hà Nội đứng trong nửa đầu của danh sách, trong đó chủ yếu là các tỉnh phía Bắc. Đắk Lắk chốt bảng với chỉ 0,54 điểm, cách khá xa Quảng Nam ở mức 0,62 là tỉnh xếp hàng liền trên. Điểm trung bình cả nước là 0,71.

Hình 24: Trục nội dung 4 - Tin cậy và hiệu quả



TRỤC NỘI DUNG 5: BẢO ĐẢM CÁC QUYỀN CƠ BẢN

“Mọi người sinh ra đều được tự do và bình đẳng về nhân phẩm và quyền” nguyên tắc nêu tại Điều 1, cùng với các nguyên tắc khác trong Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền được Đại Hội đồng Liên Hiệp Quốc thông qua ngày 10 tháng 12 năm 1948 nay đã trở thành các giá trị phổ quát về quyền cơ bản của con người trên toàn thế giới. Các nội

dung của Tuyên bố cũng như các Công ước về nhân quyền của Liên hợp quốc đã được tham chiếu để xây dựng hiến pháp và đạo luật của các quốc gia. Hiến pháp Việt Nam hiện nay (Hiến pháp 1992, sửa đổi bổ sung năm 2001) đã quy định về các quyền cơ bản của công dân Việt Nam phần nào theo tinh thần nói trên.

Trục nội dung thứ năm “Bảo đảm các quyền cơ bản” đánh giá việc đảm bảo trên thực tế các quyền cơ bản đã được quy định trong Hiến pháp Việt Nam. Ba chỉ số cấu thành của trục nội dung này gồm có: hiểu biết của người dân về Hiến pháp và các quyền hiến định; cơ chế bảo vệ quyền; và bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế.

5.1. Hiểu biết về các quyền cơ bản

Để đánh giá hiểu biết, nhận thức của người dân về các quyền cơ bản, có bảy chỉ số thành phần đã được tổng hợp, cụ thể là:

5.1.1. Hiểu biết của người dân về Hiến pháp.

5.1.2. Hiểu biết của người dân về quá trình sửa đổi Hiến pháp.

5.1.3. Ý kiến của người dân về quyền phúc quyết.

5.1.4. Ý kiến của người dân về quyền tham gia vào quá trình sửa đổi Hiến pháp.

5.1.5. Hiểu biết của người dân về quyền thừa kế.

5.1.6. Hiểu biết của người dân về quyền học tiểu học miễn phí.

5.1.7. Hiểu biết của người nghèo về trợ giúp pháp lý miễn phí.

Trong số bảy chỉ số thành phần nêu trên, hai chỉ số thành phần đầu tiên phản ánh hiểu biết của người dân về Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp. Mức độ “hiểu biết” theo thiết kế của Bộ phiếu hỏi Chỉ số Công lý là mức tối thiểu, có nghĩa là người tham gia khảo sát chỉ cần trả lời là họ có “từng nghe hoặc biết” về Hiến pháp hay không. Tương tự với câu hỏi về quá trình sửa đổi Hiến pháp, người tham gia khảo sát được hỏi là “có biết” về quá trình sửa đổi (đang diễn ra) hay không. Dù với câu hỏi đơn giản như vậy, kết quả trung bình của

các chỉ số thành phần này tương đối thấp, là 0,57 với hiểu biết về Hiến pháp và 0,43 với hiểu biết về quá trình sửa đổi.

Tổng thể ở 21 tỉnh khảo sát, như đã trình bày ở Mục 3.1 của Báo cáo, hiểu biết về Hiến pháp và sự tham gia của người dân vào quá trình sửa đổi Hiến pháp là tương đối hạn chế, đặc biệt ở các nhóm nghèo, học vấn thấp, và không có vị thế xã hội. Mức độ hiểu biết và tham gia của người dân ở các tỉnh có khác nhau tương đối rõ. Cụ thể, người dân ở các thành phố lớn, Hà Nội, Đà Nẵng, TP Hồ Chí Minh rõ ràng là có hiểu biết và có nhiều cơ hội tham gia hơn phần lớn các tỉnh còn lại. Ba tỉnh An Giang, Tây Ninh và Trà Vinh có số người dân không từng nghe/biết về Hiến pháp ở mức cao nhất (từ 62% đến 71%), đồng nghĩa với việc các tỉnh này đứng cuối bảng kết quả chỉ số thành phần 5.1.1.

Khi xem xét kết quả các chỉ số thành phần này với kết quả tổng hợp số liệu về hiến pháp và sự tham gia của người dân (như trình bày ở Mục 3.1 của báo cáo), cần chú ý là điểm trung bình của các chỉ số thành phần không tương đương với kết quả số liệu thô tính trên toàn mẫu. Ví dụ, kết quả số liệu thô về tỷ lệ người được phỏng vấn không biết về sửa đổi hiến pháp là 23% trong khi điểm trung bình của chỉ số “Hiểu biết của người dân về quá trình sửa đổi Hiến pháp” là 0,43. Sự khác biệt này là hệ quả việc áp trọng số với các tỉnh có độ lớn mẫu khác nhau, để đảm bảo kết quả của các tỉnh dù có độ lớn mẫu khác nhau vẫn có thể dùng chung thước đo từ 1 đến 0 với các chỉ số thành phần/chỉ số/trục nội dung.

Hai chỉ số thành phần tiếp theo (5.1.3 và 5.1.4) cho biết ý kiến của người dân về quyền được tham gia và quyền phúc quyết các nội dung hiến pháp sửa đổi. Điểm trung bình của các chỉ số thành phần này cũng ở mức thấp là 0,51 và 0,42, gần với điểm trung vị 0,5.

Ba chỉ số cuối cùng của chỉ số “Hiểu biết về các quyền cơ bản” đánh giá hiểu biết của

Bảng 18: Hiểu biết về Hiến pháp và các quyền cơ bản

Tỉnh	5.1.1	5.1.2	5.1.3	5.1.4	5.1.5	5.1.6	5.1.7	5.1
An Giang	0,38	0,28	0,23	0,32	0,55	0,46	0,88	0,44
Bắc Giang	0,60	0,47	0,43	0,57	0,62	0,59	0,89	0,60
Bắc Kạn	0,66	0,53	0,50	0,63	0,61	0,39	0,93	0,61
Cao Bằng	0,63	0,49	0,46	0,56	0,66	0,51	0,82	0,59
Đà Nẵng	0,77	0,62	0,48	0,71	0,80	0,56	0,91	0,69
Đắk Lắk	0,59	0,47	0,46	0,57	0,60	0,54	0,90	0,59
Hà Nội	0,73	0,61	0,56	0,65	0,74	0,41	0,90	0,66
Hải Dương	0,79	0,61	0,55	0,70	0,62	0,59	0,83	0,67
Khánh Hòa	0,42	0,33	0,29	0,36	0,61	0,40	0,72	0,45
Kon Tum	0,47	0,30	0,40	0,44	0,61	0,29	0,79	0,47
Lâm Đồng	0,53	0,44	0,42	0,49	0,65	0,42	0,93	0,55
Lạng Sơn	0,69	0,52	0,56	0,64	0,64	0,30	0,81	0,59
Long An	0,45	0,34	0,25	0,35	0,76	0,43	0,91	0,50
Phú Thọ	0,68	0,46	0,56	0,64	0,57	0,42	0,76	0,58
Quảng Nam	0,55	0,36	0,32	0,43	0,55	0,51	0,83	0,51
Sơn La	0,60	0,40	0,50	0,54	0,48	0,42	0,80	0,53
TP Hồ Chí Minh	0,60	0,49	0,47	0,48	0,83	0,44	0,87	0,60
Tây Ninh	0,38	0,25	0,29	0,34	0,74	0,34	0,91	0,46
Thừa Thiên Huế	0,52	0,40	0,42	0,45	0,64	0,35	0,90	0,52
Trà Vinh	0,29	0,21	0,18	0,24	0,60	0,42	0,90	0,41
Tuyên Quang	0,66	0,55	0,54	0,62	0,68	0,54	0,97	0,65
Trung bình	0,57	0,43	0,42	0,51	0,65	0,44	0,87	0,56

người dân về các quyền dân sự cơ bản, gắn gũi với đời sống người dân đó là quyền thừa kế của con gái trong gia đình, quyền học tiểu học miễn phí và quyền được trợ giúp pháp lý miễn phí của người nghèo. Điểm trung bình của các chỉ số thành phần này có phần khả quan hơn bốn chỉ số thành phần trước. Riêng với quyền học tiểu học miễn phí, chỉ 44% người được phỏng vấn cho là họ có quyền này. Kết quả này phản ánh một thực tế là đi học tiểu học ở Việt Nam hiện nay đa phần ít nhiều có thu phí, người dân—không thông thuộc văn bản, luật lệ—đã trả lời dựa theo kinh nghiệm sống của họ.

Bảng 18 cho biết chi tiết về các chỉ số thành phần của chỉ số “Hiểu biết về các quyền cơ bản” (5.1). Điểm trung bình của chỉ số này là 0,56. Có tới năm tỉnh có số điểm ở dưới mức 0,5, trong đó ba tỉnh An Giang, Trà Vinh và Khánh Hòa nằm trong nhóm thấp nhất.

5.2. Cơ chế bảo vệ quyền

Chỉ số thứ hai của trục nội dung “Bảo đảm các quyền cơ bản” đánh giá cơ chế bảo đảm quyền của người dân thông qua các trải nghiệm thực tế về bầu cử, khiếu nại tố cáo và tranh chấp lao động, cụ thể gồm các chỉ số thành phần sau:

5.2.1. Bảo đảm quyền khiếu nại tố cáo trên thực tế.

5.2.2. Người khiếu nại không bị gây khó khăn.

5.2.3. Biết về bầu trưởng thôn/bản/tổ trưởng dân phố.

5.2.4. Biết về bầu cử Hội đồng nhân dân tỉnh.

5.2.5. Biết về bầu cử đại biểu Quốc hội.

5.2.6. Tham gia bầu cử.

5.2.7. Người dân được biết, được bàn, được kiểm tra.

5.2.8. Hiểu biết về vai trò của Công đoàn.

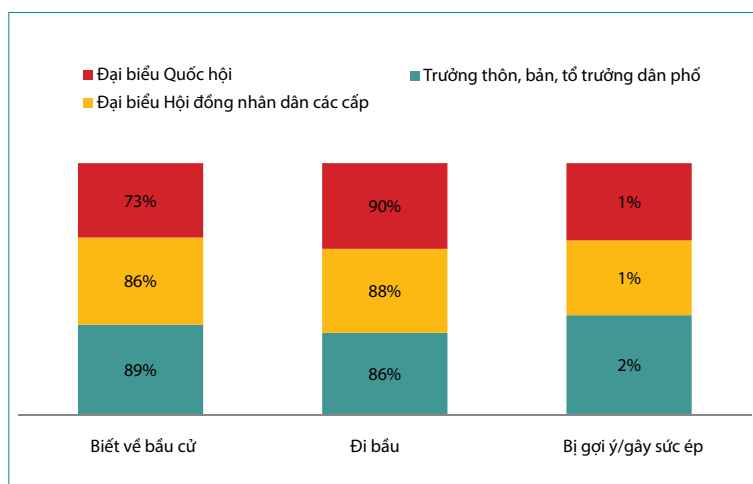
Hai chỉ số thành phần đầu tiên dựa vào ý kiến của người dân về việc bảo đảm quyền khiếu nại tố cáo trên thực tế. Mức trung bình 0,67 của chỉ số thành phần 5.2.2 cho thấy có một tỷ lệ không nhỏ người khiếu nại bị chính quyền địa phương “gây khó khăn”.

Bốn chỉ số thành phần tiếp theo (từ 5.2.3 tới 5.2.6) dựa vào trải nghiệm thực tế về quyền bầu cử của dân với các vị trí từ trường thôn/bản/tổ trưởng tổ dân phố, tới đại biểu HĐND các cấp và đại biểu Quốc hội.

Theo thống kê trên toàn mẫu, có 82%

người tham gia khảo sát biết về việc bầu cử các vị trí trường thôn, đại biểu Quốc hội và HĐND đã diễn ra trong ba năm từ 2010-2012. Trong số những người biết về các cuộc bầu cử, tỷ lệ tham gia bỏ phiếu là 88%. Tuy nhiên, nếu tính tỷ lệ số người tham gia bỏ phiếu trên tổng số người dân được phỏng vấn thì tỷ lệ tham gia là gần 73%. Hình 25 cho biết tỷ lệ người dân biết về bầu cử và đi bầu cho các vị trí khác nhau, đồng thời phản ánh ý kiến của người dân về khi “bị gợi ý hoặc gây sức ép bỏ phiếu cho ứng viên”. Kết quả thống kê cho thấy người dân biết về bầu cử đại biểu Quốc hội ít hơn bầu đại biểu HĐND các cấp và trường thôn, nhưng họ là tham gia đi bầu cho đại biểu Quốc hội ở tỷ lệ cao hơn các vị trí các vị khác. Trong số những người đi bầu, trung bình khoảng 1,3% phản ánh họ đã bị gợi ý hoặc gây sức ép bầu cho ứng viên.

Hình 25: Quyền bầu cử



Chỉ số thành phần thứ bảy (5.1.7) cho biết kỳ vọng của người dân vào các tác động tích cực của việc sửa đổi Hiến pháp tới tiến trình công khai, dân chủ hoá và sự tham gia của người dân vào giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước. Mức trung bình của chỉ số thành phần này là 0,82. Tuy nhiên, có khoảng cách khá lớn giữa tỉnh dẫn đầu là Tây Ninh (0,93) với tỉnh

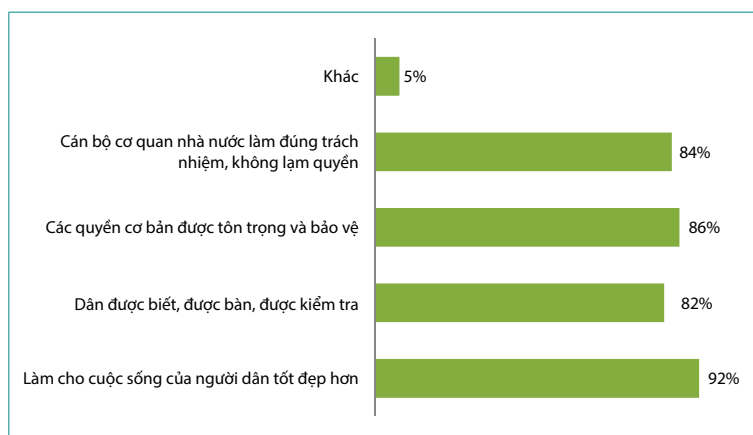
đứng cuối bảng là Long An (0,55) ở chỉ số thành phần này.

So sánh với kết quả phân tích tổng thể, trong số gần 2915 người tham gia khảo sát đã từng nghe đến hoặc biết về Hiến pháp (tương đương 58% mẫu khảo sát), khoảng 82% trong số họ mong đợi việc sửa đổi Hiến pháp sẽ đảm bảo “dân biết, dân

bàn, dân làm, dân kiểm tra”; 84% hy vọng có cơ chế theo Hiến pháp bảo đảm cán bộ làm đúng trách nhiệm, không lạm quyền;

và 86% mong các quyền cơ bản được bảo đảm tốt hơn nữa (xem tổng hợp ở Hình 26).

Hình 26: Kỳ vọng của người dân vào sửa Hiến pháp



Chỉ số thành phần cuối cùng (5.1.8) cho biết ý kiến của người dân về vai trò của công đoàn trong việc bảo vệ quyền lợi của người lao động. Kết quả chỉ số thành phần này giữa các tỉnh có sự khác biệt đáng kể. Trong khi trên 90% người dân ở các tỉnh Bắc Giang, Cao Bằng, Đà Nẵng, Lạng Sơn, Sơn La cho rằng công đoàn “sẽ bảo vệ quyền lợi của người lao động khi có tranh chấp” thì chỉ có 57% người dân ở Khánh Hòa, 63% ở Lâm Đồng, khoảng hơn 70% ở An Giang, Hải Dương, Kon Tum, Trà Vinh tin ở vai trò của công đoàn trong việc bảo vệ quyền lợi cho người lao động.

Kết quả tổng hợp của chỉ số “Cơ chế bảo vệ quyền cơ bản” (5.2) cho thấy không có sự phân cực rõ ràng giữa các tỉnh ở chỉ số này, thể hiện ở mức 0,88 điểm cho tỉnh đứng đầu là Tây Ninh và 0,71 cho tỉnh về cuối là Khánh Hoà (xem chi tiết Bảng 19).

5.3. Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế

Dựa vào các quyền cơ bản được quy định trong Hiến pháp, Chỉ số Công lý đã hỏi ý kiến người dân—thông qua quan sát và trải nghiệm của họ—việc đảm bảo các quyền cơ bản trên thực tế, cụ thể là chín quyền dân sự, chính trị cơ bản, được sử dụng là các chỉ số thành phần sau đây:

5.3.1. Tự do ngôn luận

5.3.2. Tự do báo chí

5.3.3. Quyền hội họp

5.3.4. Quyền lập hội

5.3.5. Quyền biểu tình

5.3.6. Tự do tín ngưỡng

5.3.7. Tự do tôn giáo

5.3.8. Tự do cư trú trong nước

5.3.9. Quyền trẻ em

Bảng 19: Cơ chế bảo vệ quyền

Tỉnh	5.2.1	5.2.2	5.2.3	5.2.4	5.2.5	5.2.6	5.2.7	5.2.8	5.2
An Giang	0,80	0,61	0,92	0,81	0,71	0,74	0,80	0,72	0,76
Bắc Giang	0,95	0,69	0,95	0,88	0,82	0,82	0,82	0,90	0,85
Bắc Kạn	0,95	0,70	0,76	0,81	0,71	0,75	0,89	0,87	0,80
Cao Bằng	0,84	0,62	0,86	0,89	0,79	0,80	0,82	0,96	0,82
Đà Nẵng	0,95	0,86	0,97	0,66	0,55	0,87	0,86	0,93	0,83
Đắk Lắk	0,88	0,71	0,90	0,65	0,47	0,84	0,71	0,89	0,76
Hà Nội	0,89	0,61	0,89	0,86	0,69	0,81	0,85	0,80	0,80
Hải Dương	0,91	0,61	0,95	0,92	0,84	0,85	0,91	0,73	0,84
Khánh Hòa	0,76	0,64	0,87	0,73	0,60	0,78	0,72	0,57	0,71
Kon Tum	0,80	0,60	0,96	0,83	0,74	0,81	0,91	0,71	0,79
Lâm Đồng	0,90	0,55	0,94	0,84	0,70	0,87	0,65	0,63	0,76
Lạng Sơn	0,97	0,63	0,84	0,85	0,76	0,80	0,80	0,90	0,82
Long An	0,84	0,81	0,94	0,91	0,65	0,86	0,55	0,89	0,81
Phú Thọ	0,93	0,68	0,94	0,94	0,89	0,83	0,81	0,85	0,86
Quảng Nam	0,85	0,66	0,87	0,80	0,62	0,82	0,90	0,88	0,80
Sơn La	0,87	0,64	0,83	0,74	0,68	0,77	0,75	0,91	0,78
TP Hồ Chí Minh	0,93	0,67	0,75	0,86	0,81	0,77	0,80	0,87	0,81
Tây Ninh	0,94	0,77	0,97	0,93	0,82	0,85	0,93	0,84	0,88
Thừa Thiên Huế	0,83	0,70	0,95	0,92	0,85	0,87	0,87	0,82	0,85
Trà Vinh	0,90	0,61	0,93	0,91	0,81	0,84	0,89	0,73	0,83
Tuyên Quang	0,93	0,77	0,93	0,92	0,83	0,84	0,90	0,82	0,87
Trung bình	0,89	0,67	0,90	0,84	0,73	0,82	0,82	0,82	0,81

Mục 3.1 của Báo cáo đã có phân tích tổng thể về bảo đảm các quyền cơ bản của người dân cho thấy đánh giá về tính khả thi trên thực tế của các quyền hiến định nhưng chưa luật định thấp hơn nhiều so với các quyền khác; đồng thời, nhóm có vị thế xã hội được bảo đảm các quyền cơ bản tốt hơn nhiều so với người nghèo, học vấn thấp, phụ nữ và những người không có vị thế.

Kết quả của các chỉ số thành phần tiếp tục khẳng định các phát hiện đã trình bày ở Mục 3.1. Cụ thể, điểm trung bình chỉ số thành phần “Quyền biểu tình” (5.3.5) là rất thấp, ở mức 0,35. Đồng thời ở chỉ số thành phần này, 19 trong số 21 tỉnh có kết quả ở mức dưới 0,5.

Bảng 20 cho biết phản ánh của người dân các tỉnh khác nhau về việc bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế. Quyền lập hội (5.3.4) và quyền tự do báo chí (5.3.2) cũng

là các quyền có điểm trung bình thấp hơn 6 quyền cơ bản còn lại cấu thành chỉ số “Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế” (5.3). Điểm trung bình về bảo đảm thực hiện hai quyền này là 0,72 và 0,74.

Chỉ số thành phần “Quyền trẻ em” (5.3.9) sử dụng dữ liệu theo phản ánh của người tham gia khảo sát về tình trạng sử dụng lao động trẻ em dưới 15 tuổi ở các địa phương. Kết quả phân tích cho thấy An Giang, Lâm Đồng và Đắk Lắk đứng cuối bảng là các tỉnh có tình trạng sử dụng lao động trẻ em phổ biến hơn các địa phương khác.

Kết quả tổng hợp của chỉ số “Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế” (5.3) cho thấy Cao Bằng, Thừa thiên Huế và Khánh Hoà ở vào nhóm cuối bảng, trong khi Lạng Sơn, Bắc Giang, Bắc Kạn ở nhóm dẫn đầu. Tuy nhiên, điểm trung bình của chỉ số là 0,71 chưa phải là một kết quả khả quan, nó cho

Bảng 20: Bảo đảm quyền cơ bản trên thực tế

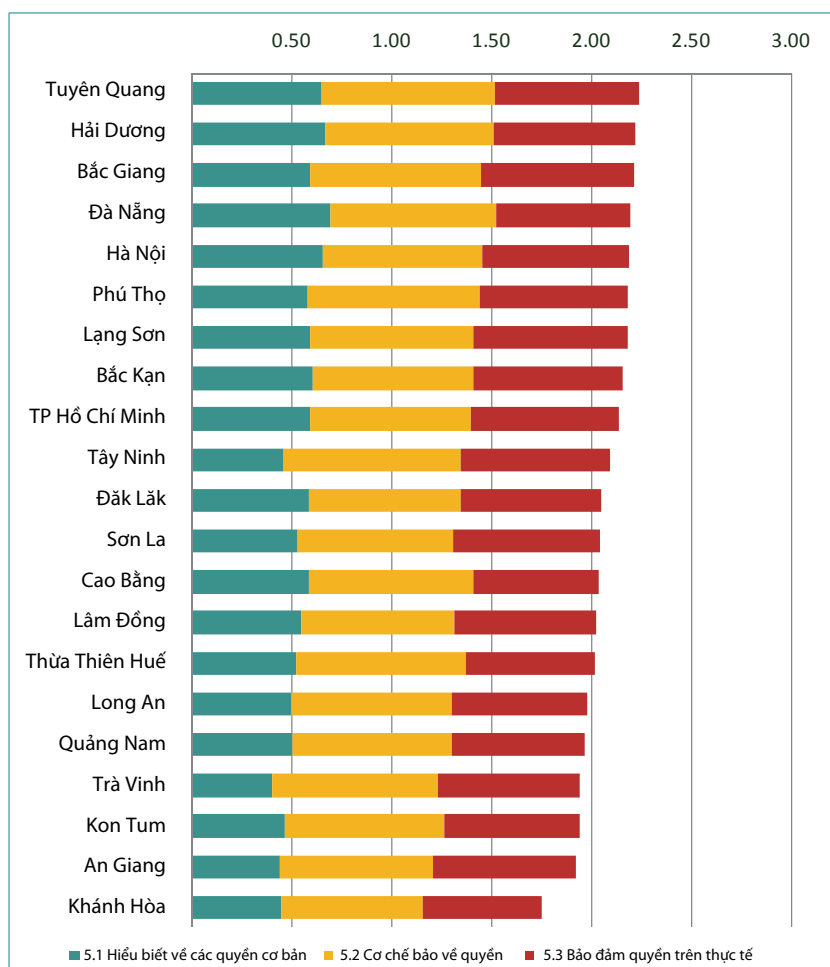
Tỉnh	5.3.1	5.3.2	5.3.3	5.3.4	5.3.5	5.3.6	5.3.7	5.3.8	5.3.9	5.3	5_Tổng hợp
An Giang	0,79	0,67	0,80	0,69	0,31	0,88	0,91	0,84	0,65	0,71	0,64
Bắc Giang	0,90	0,86	0,91	0,84	0,47	0,92	0,91	0,97	0,92	0,76	0,74
Bắc Kạn	0,86	0,84	0,93	0,88	0,44	0,85	0,85	0,91	0,91	0,75	0,72
Cao Bằng	0,64	0,64	0,86	0,68	0,32	0,74	0,74	0,82	0,77	0,63	0,68
Đà Nẵng	0,79	0,77	0,82	0,61	0,28	0,91	0,94	0,92	0,97	0,68	0,73
Đắk Lắk	0,78	0,71	0,84	0,68	0,35	0,86	0,88	0,85	0,68	0,71	0,68
Hà Nội	0,83	0,79	0,89	0,79	0,34	0,91	0,91	0,96	0,87	0,73	0,73
Hải Dương	0,80	0,75	0,83	0,78	0,34	0,90	0,92	0,91	0,89	0,71	0,74
Khánh Hòa	0,66	0,54	0,77	0,47	0,18	0,81	0,85	0,76	0,72	0,60	0,59
Kon Tum	0,76	0,65	0,84	0,56	0,25	0,85	0,85	0,89	0,66	0,67	0,65
Lâm Đồng	0,78	0,65	0,90	0,68	0,26	0,97	0,99	0,88	0,69	0,71	0,68
Lạng Sơn	0,88	0,87	0,93	0,87	0,52	0,89	0,92	0,97	0,88	0,77	0,73
Long An	0,79	0,70	0,89	0,68	0,22	0,82	0,90	0,95	0,85	0,68	0,66
Phú Thọ	0,91	0,74	0,97	0,93	0,35	0,87	0,87	0,92	0,88	0,74	0,73
Quảng Nam	0,79	0,70	0,87	0,67	0,34	0,74	0,74	0,82	0,88	0,66	0,66
Sơn La	0,84	0,78	0,88	0,80	0,61	0,85	0,80	0,91	0,87	0,73	0,68
TP Hồ Chí Minh	0,86	0,81	0,88	0,69	0,31	0,96	0,97	0,95	0,82	0,74	0,71
Tây Ninh	0,87	0,80	0,92	0,71	0,42	0,95	0,95	0,91	0,78	0,75	0,70
Thừa Thiên Huế	0,76	0,66	0,72	0,58	0,27	0,86	0,88	0,84	0,82	0,64	0,67
Trà Vinh	0,89	0,73	0,78	0,69	0,21	0,96	0,95	0,94	0,74	0,71	0,65
Tuyên Quang	0,85	0,81	0,93	0,77	0,29	0,91	0,92	0,90	0,86	0,72	0,75
Trung bình	0,81	0,74	0,86	0,72	0,34	0,88	0,89	0,89	0,81	0,71	0,69

thấy chính quyền các tỉnh/thành phố cần cố gắng nhiều hơn nữa trong việc hiện thực hoá các quyền cơ bản của người dân.

Hình 27 thể hiện kết quả tổng hợp của trục nội dung “Bảo đảm các quyền cơ bản”. Điểm trung bình của trục nội dung này là 0,69, kết quả thấp nhất trong số năm trục nội dung của Chỉ số Công lý 2012.

Ở trục nội dung này, Tuyên Quang, Hải Dương và Bắc Giang là các tỉnh dẫn đầu. Đà Nẵng và Hà Nội nằm trong nhóm 1/3 tỉnh dẫn đầu, trong khi TP Hồ Chí Minh ở vào nhóm 1/3 các tỉnh trung bình. Nằm ở nhóm cuối bảng là Kon Tum, An Giang và Khánh Hòa.

Hình 27: Trục nội dung 5 Bảo đảm các quyền cơ bản



KẾT QUẢ TỔNG HỢP 5 TRỤC NỘI DUNG

6.1. Kết quả tổng hợp Chỉ số Công lý

Hình 28 cho thấy bức tranh tổng thể về Chỉ số Công lý năm 2012 xếp theo thứ tự các tỉnh từ cao xuống thấp.

Như đã trình bày về 5 Trục nội dung ở các phần trước, một tỉnh có thể có kết quả rất tốt, thậm chí dẫn đầu ở một số chỉ số thành phần, nhưng có kết quả dưới trung bình ở

các chỉ số thành phần khác. Kết quả chung cuộc sẽ là tổng hợp kết quả của trục nội dung có tính phân tích hệ số. Xét cho cùng, việc xếp hạng không thực sự quan trọng, các thông tin thiết thực và có ý nghĩa hơn nhiều là thông tin về các chỉ số thành phần giúp cho từng địa phương nhận diện được các mảng hoạt động, dịch vụ hay định chế, chính sách còn hạn chế. Những thông tin, phân tích từ khảo sát giúp chỉ ra phương án để cải thiện hoạt động quản trị và tư pháp địa phương, với hy vọng kết quả năm sau sẽ có tiến bộ hơn các năm trước đó.

6.2. So sánh kết quả tổng hợp theo trực nội dung

Bảng 21: So sánh kết quả các trực nội dung Chỉ số Công lý theo phương pháp cộng tuyến tính và phương pháp phân tích hệ số

		Trực 1_Tổng hợp	Trực 2_Tổng hợp	Trực 3_Tổng hợp	Trực 4_Tổng hợp	Trực 5_Tổng hợp	Trung bình 5 trực
JUPI 1	Trung bình	1.02	1.06	1.17	0.82	0.68	0.69
	Độ lệch chuẩn	0.93	1.14	1.24	0.46	0.19	0.18
JUPI 2	Trung bình	0.00	0.10	0.06	-0.02	-0.05	0.51
	Độ lệch chuẩn	0.68	0.80	0.56	1.09	0.76	0.25

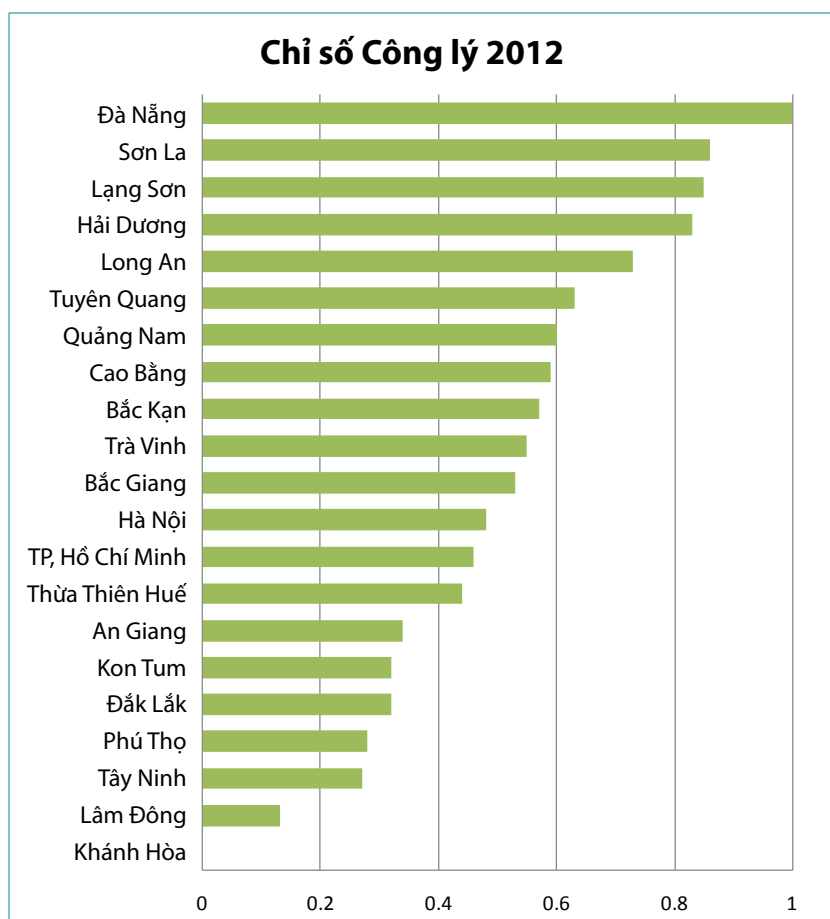
Theo kết quả trung bình của các trực nội dung (xem Bảng 21), Trực nội dung 5 “Bảo đảm các quyền cơ bản” là trực yếu nhất trong số 5 trực nội dung của Chỉ số Công lý 2012. Trực nội dung 4 “Tin cậy và hiệu quả” là trực nội dung yếu thứ hai sau Trực nội dung 5. Các kết quả này là thống nhất ở cả hai phương pháp tính toán chỉ số là phương pháp phân tích hệ số (JUPI 2) và phương pháp cộng tuyến tính (JUPI 1) (xem Phụ lục 3 Phương pháp tính Chỉ số Công lý).

Theo kết quả trung bình của các trực tính theo phương pháp cộng tuyến tính, kết quả trung bình của Trực 2 “Công bằng” cao hơn Trực 4 và Trực 5 nhưng thấp hơn Trực 1 “Khả năng tiếp cận” và Trực 3 “Liên chính”. Theo

phương pháp này, Trực 3 có Kết quả chung cuộc sẽ là tổng hợp kết quả từ các chỉ số và chỉ số thành phần theo phương pháp phân tích hệ số.

Theo phương pháp phân tích hệ số, dựa vào đóng góp của từng trực nội dung cho kết quả Chỉ số Công lý tổng thể, kết quả trung bình của các trực từ 1 đến 3 có thay đổi đôi chút. Cụ thể: Trực 1 “Khả năng tiếp cận” có kết quả trung bình cao hơn Trực 4 và Trực 5 nhưng thấp hơn hai trực còn lại là Trực 2 “Công bằng” và Trực 3 “Liên chính”. Theo phương pháp này, Trực 2 có kết quả trung bình cao nhất trong tương quan với các trực còn lại.

Hình 28: Kết quả tổng hợp 5 Trục nội dung có phân tích hệ số

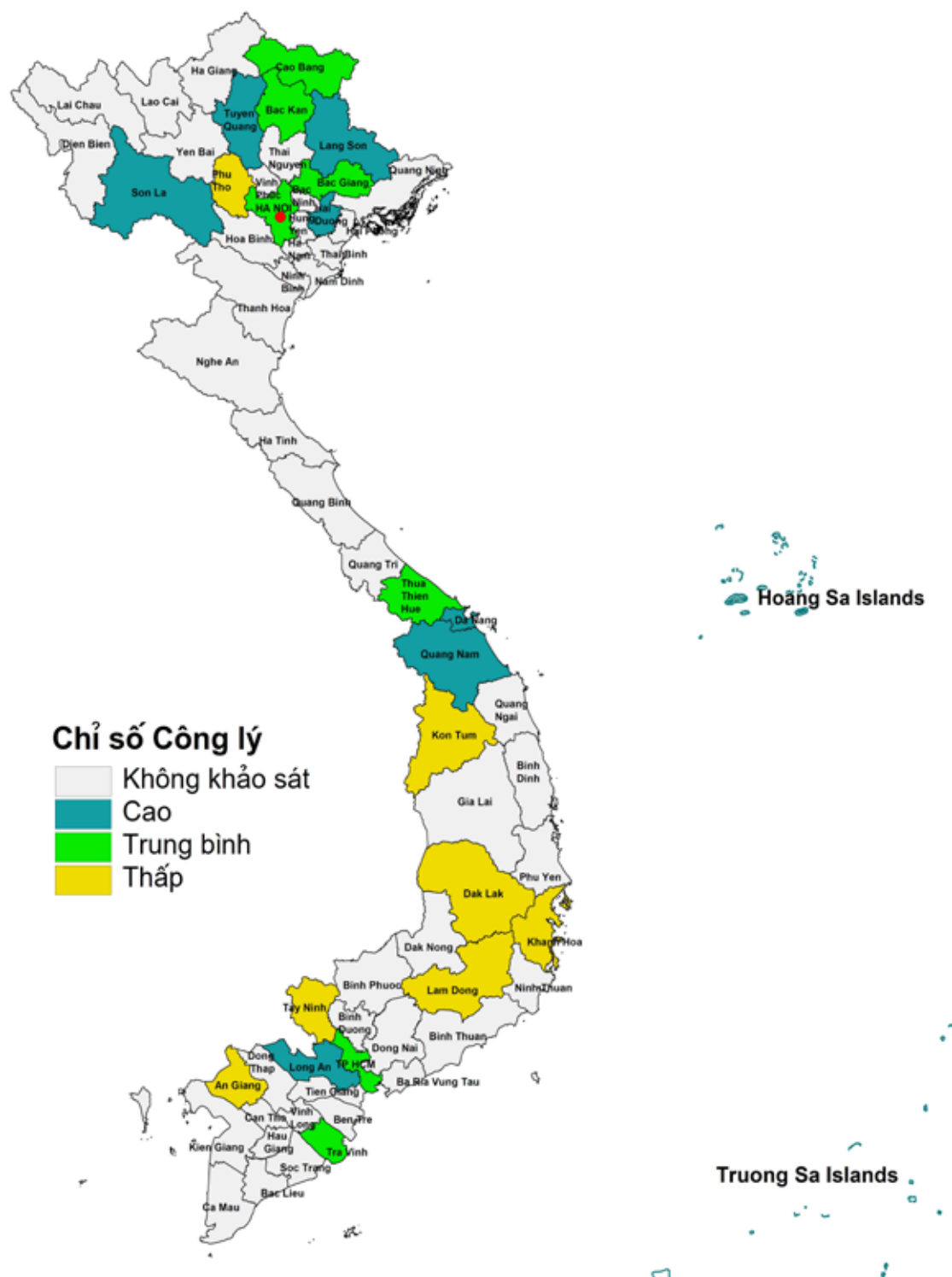


6.3. Chỉ số Công lý có phân tích hệ số của 21 địa phương

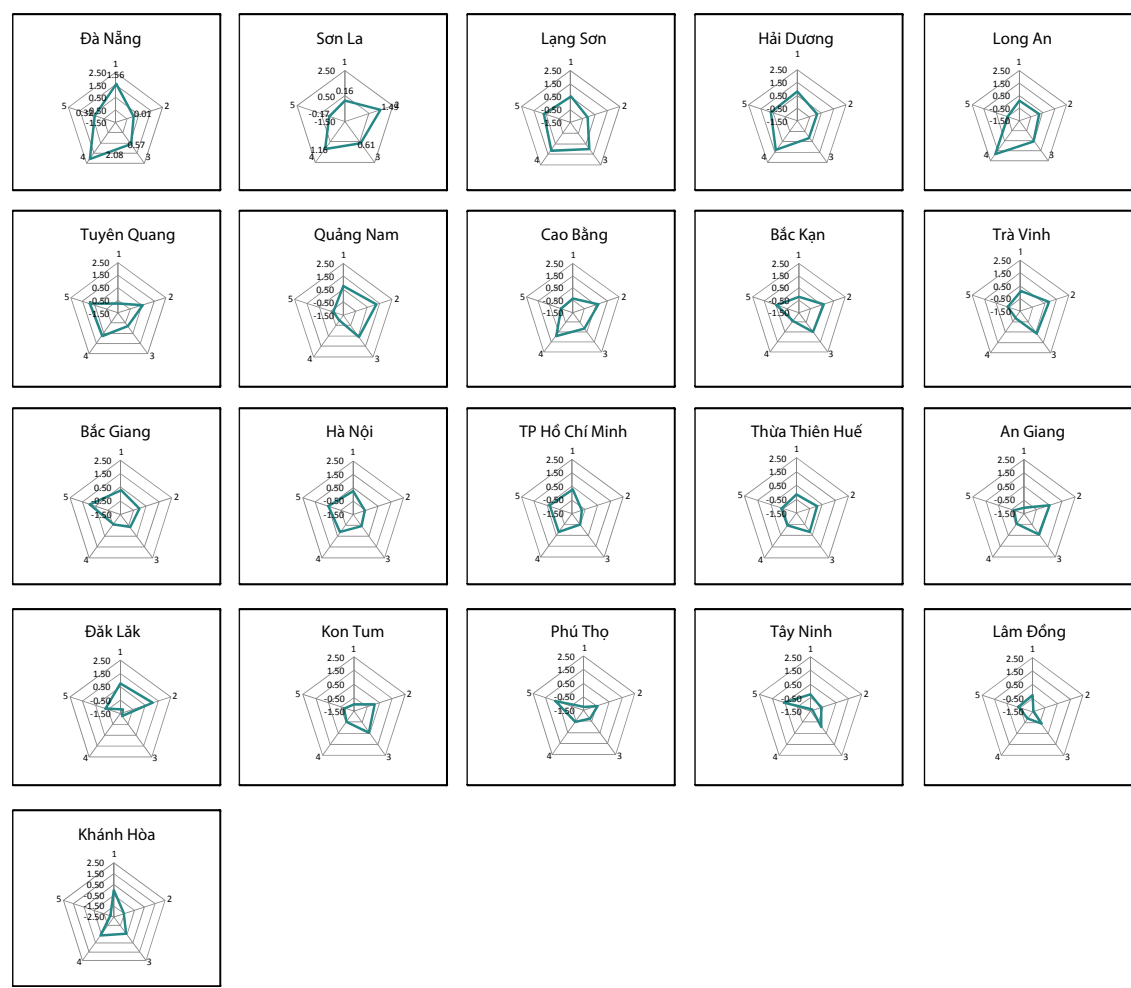
Hình 29 cho thấy bức tranh tổng thể kết quả Chỉ số Công lý của từng địa phương

trong tương quan giữa 21 tỉnh của khảo sát 2012. Các sơ đồ về kết quả của từng tỉnh/thành phố cho thấy tương quan kết quả của một trục nội dung so với các trục nội dung còn lại.

Bản đồ 1: 21 tỉnh tham gia khảo sát Chỉ số Công lý 2012



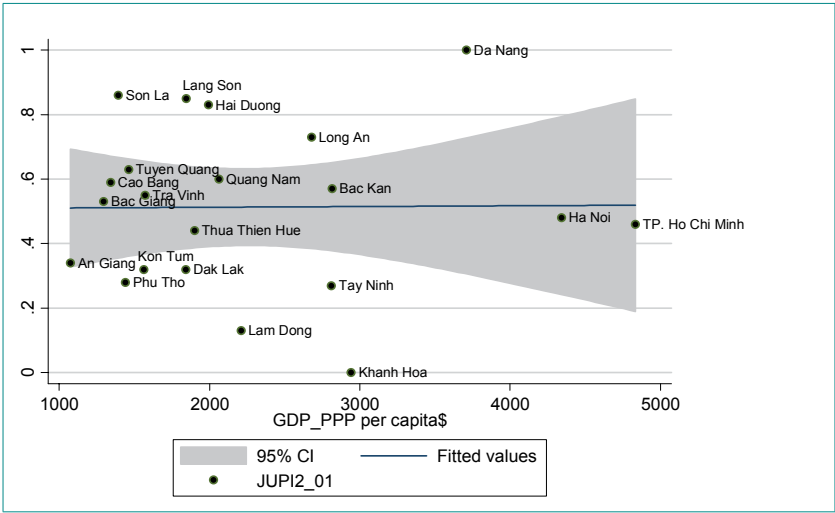
Hình 29: Biểu đồ hình sao về kết quả 5 trục nội dung theo tỉnh



6.4. Chỉ số Công lý trong tương quan với các chỉ số quản trị địa phương khác

1. Chỉ số Công lý 2012 và GDP 2011

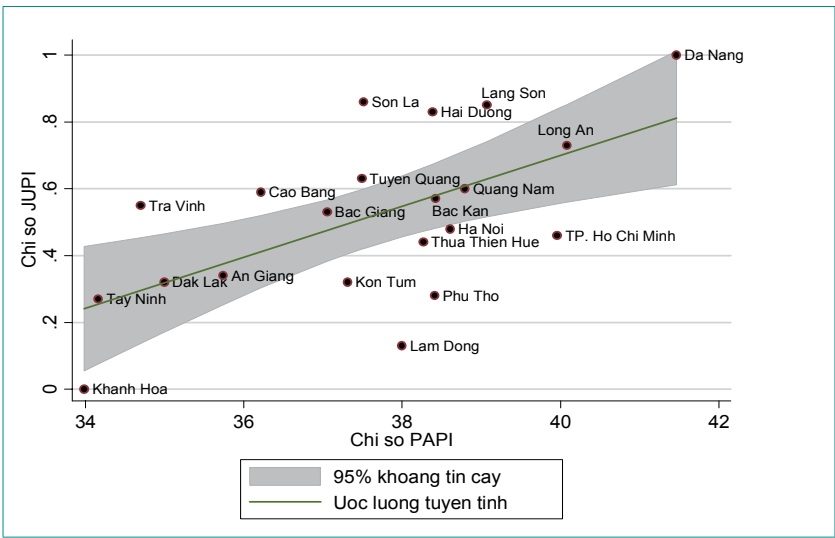
Hình 30: Tương quan giữa Chỉ số Công lý 2012 và GDP 2011



Hình 30 cho thấy không có mối tương quan giữa Chỉ số Công lý 2012 và GDP 2011.

2. Chỉ số Công lý 2012 và Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) 2012

Hình 31: Tương quan giữa PAPI 2012 và Chỉ số Công lý 2012.

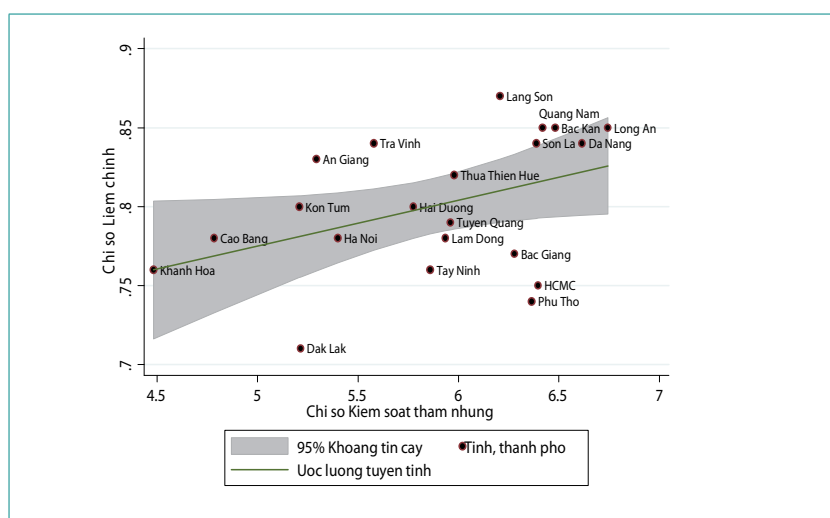


Hình 31 cho thấy mối tương quan mạnh và tích cực giữa Chỉ số Công lý 2012 và PAPI 2012, độ tin cậy về thống kê ở mức 0,05.

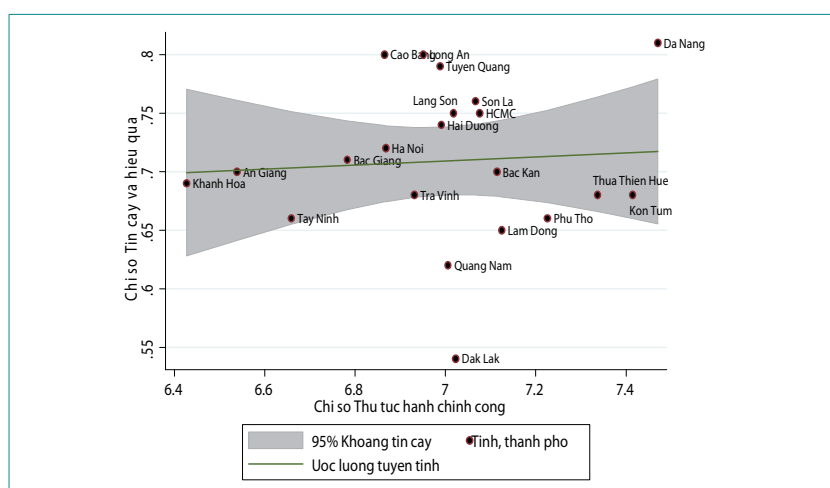
Hình 32 và 33 cho thấy mối tương quan giữa một số trực nội dung của Chỉ số Công lý và PAPI. Cụ thể: có thể quan sát được mối tương quan tích cực giữa Trực

nội dung 3 “Liên chính” (trong lĩnh vực tư pháp) của Chỉ số Công lý với Trực nội dung 4 “Kiểm soát tham nhũng” của PAPI, với độ tin cậy thống kê ở mức 0,05. Tương quan giữa Trực nội dung 4 “Tin cậy và hiệu quả” của Chỉ số Công lý với Trực nội dung 5 “Thủ tục hành chính công” của PAPI khá yếu.

Hình 32:



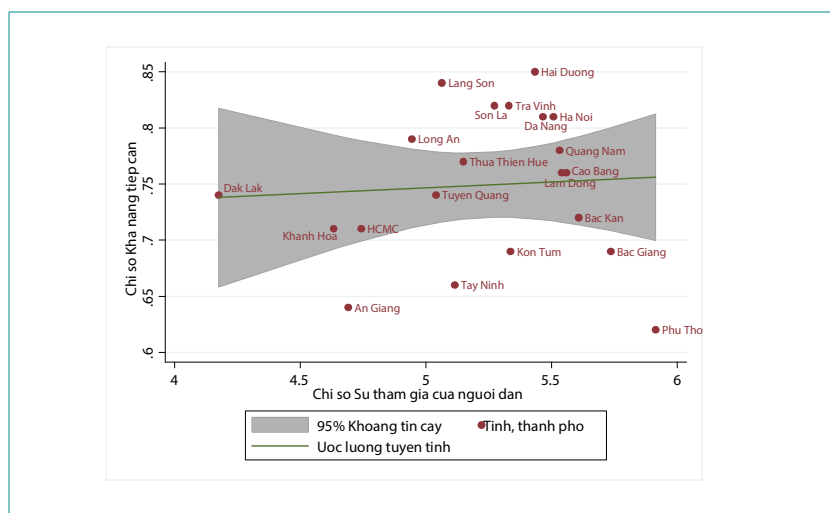
Hình 33:



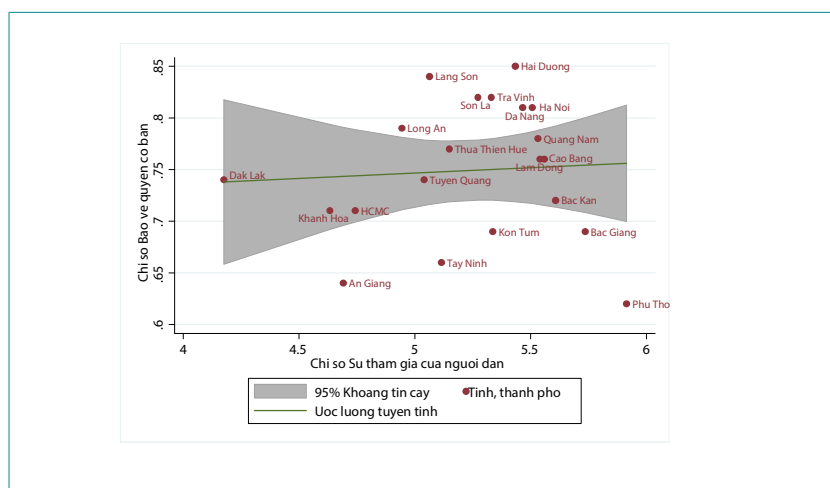
Hình 34 và 35 cho thấy mối tương quan không rõ nét giữa Trục nội dung 1 “Khả năng tiếp cận” của Chỉ số Công lý với Trục nội dung 1 “Tham gia của người dân ở cấp cơ sở” của PAPI; Cũng có thể thấy mối

tương quan không rõ nét giữa Trục nội dung 5 “Bảo đảm các quyền cơ bản” của Chỉ số Công lý với Trục nội dung 1 “Tham gia của người dân ở cấp cơ sở” của PAPI.

Hình 34:

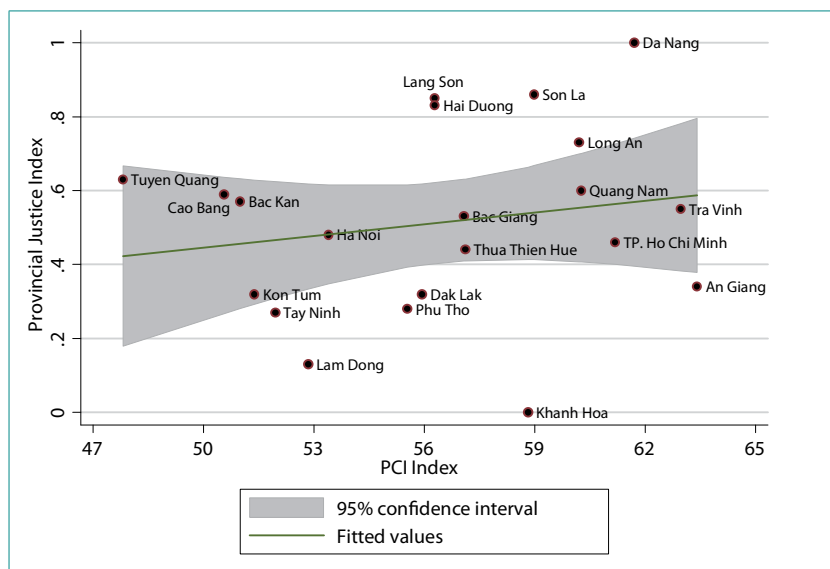


Hình 35:



3. Tương quan giữa Chỉ số Công lý 2012 và Chỉ số Cạnh tranh Cấp tỉnh 2012

Hình 36:



Hình 36 cho thấy Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) 2012 và Chỉ số Công lý 2012 có mối tương quan tích cực, với độ tin cậy về mặt

thống kê ở mức 0,05. Mối tương quan này cũng thấp hơn nhiều so với tương quan giữa Chỉ số Công lý 2012 và PAPI 2012.

CHƯƠNG 5

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ



5.1. Kết luận

Tổng hợp từ đánh giá tổng quát về công bằng và bình đẳng trên thực tế trên toàn quốc ở Chương 3 và các chỉ số về bảo đảm công lý ở các địa phương ở Chương 4 có thể khẳng định một số phát hiện chính về thực trạng tiếp cận công lý và bảo vệ các quyền cơ bản cho người dân cũng như hiệu quả hoạt động của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp pháp lý và khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay như sau.

Bất bình đẳng về tiếp cận thông tin và các dịch vụ pháp lý đang là rào cản trong việc bảo đảm các quyền cơ bản của người dân trên thực tế

Quyền tiếp cận thông tin chưa được đảm bảo tốt thể hiện từ việc đảm bảo cung cấp thông tin pháp luật của các cơ quan nhà nước nói chung, tới việc công khai minh bạch các thông tin về dịch vụ công như xin giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hay các yêu cầu hành chính tư pháp cơ bản như đăng ký kết hôn, đăng ký khai sinh hay hộ tịch.

Khoảng cách bất bình đẳng về quyền, bất bình đẳng về cơ hội và bất bình đẳng trong tiếp cận các thiết chế công thể hiện rõ trong tương quan giữa các nhóm yếu thế với các nhóm dân số khác trong xã hội, cụ thể người có học vấn thấp là nhóm yếu thế nhất, tiếp sau là nhóm người nghèo và nhóm phụ nữ.

Hạn chế việc hiện thực hoá một số quyền cơ bản có ảnh hưởng tiêu cực tới niềm tin của người dân vào các thiết chế công quyền

Trên thực tế, một số quyền cơ bản của người dân còn chưa được bảo đảm tốt trong tương quan với các quyền khác được qui định trong Hiến pháp, cụ thể là quyền biểu tình, quyền tự do lập hội và quyền tự do báo chí. Đặc biệt, một số nhóm dân số vẫn đang bị các cơ quan và cán bộ nhà nước phân biệt đối xử, cụ thể là những người đồng tính và người có HIV/AIDS.

Quyền và lợi ích kinh tế hợp pháp của người lao động trong bối cảnh kinh tế thị trường, đặc biệt những người làm công việc giản đơn và không có thời hạn xác định, chưa được đảm bảo tốt. Vai trò của công đoàn và các cơ quan nhà nước trong việc duy trì các cơ chế bảo vệ hiệu quả quyền lợi chính đáng của người lao động chưa thực sự được người dân ghi nhận. Cho dù pháp luật lao động có qui định bảo vệ các quyền của trẻ em, như giới hạn việc sử dụng lao động trẻ em dưới 15 tuổi, thì trên thực tế, tình trạng sử dụng lao động trẻ em vẫn tương đối phổ biến ở nhiều địa phương.

Quyền được sống trong một môi trường không ô nhiễm cũng chưa thực sự được bảo đảm. Nghiêm trọng hơn, chưa có một cơ chế hiệu quả để người dân có thể yêu cầu giải quyết tình trạng ô nhiễm, khắc phục hậu quả và yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm. Thực trạng này phần nào là hệ quả của chính sách ưu tiên phát triển kinh tế bằng mọi giá và không chú trọng thực thi

các qui định pháp luật về bảo vệ môi trường và xử lý các hành vi vi phạm.

Hiệu quả thấp trong đáp ứng các yêu cầu pháp lý cơ bản, hỗ trợ giải quyết tranh chấp dân sự và xử lý khiếu nại hành chính của các cơ quan nhà nước là một trong các nguyên nhân giải thích cho ưu tiên tự giải quyết hoặc sử dụng các cơ chế không chính thức của người dân.

Cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương đang giữ vai trò chủ yếu trong việc tiếp nhận và giải quyết các yêu cầu và tranh chấp pháp lý của người dân. Tuy nhiên, ngay với những yêu cầu hành chính tư pháp giản đơn như đăng ký kết hôn, khai sinh và hộ tịch, người dân ở các địa phương vẫn còn gặp nhiều khó khăn. Thời gian thụ lý các yêu cầu cấp GCNQSDĐ thường kéo dài và tồn đọng trong giải quyết các khiếu nại của người dân, đặc biệt về đất đai, ô nhiễm môi trường và khiếu nại chính sách xã hội còn ở mức cao bất hợp lý. Người dân cũng phản ánh về tham nhũng của các cán bộ nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính và hỗ trợ giải quyết tranh chấp dân sự.

Việc sử dụng hỗ trợ của luật sư, trợ giúp pháp lý cũng như tiếp cận tòa án trong giải quyết tranh chấp dân sự và khiếu nại hành chính nói chung còn rất hạn chế mặc dù số liệu thống kê của các cơ quan nhà nước cho thấy tình hình tranh chấp và khiếu nại gia tăng hàng năm.

Tranh chấp đất đai là tranh chấp phổ biến nhất và là điểm nóng ở nhiều địa phương. Theo phản ánh của người dân, qui định hiện hành về chế độ sở hữu và sử dụng đất đai, thiếu công khai minh bạch về qui hoạch và kế hoạch sử dụng đất ở các địa phương là các nguyên nhân chính làm cho người dân không yên tâm về việc sử dụng ổn định, lâu dài và đầu tư vào đất để sản xuất, kinh doanh.

Một hệ thống tư pháp hiệu quả, đáng tin cậy, liêm chính, chuyên nghiệp và dễ tiếp cận là kỳ vọng của người dân.

Bên cạnh kỳ vọng về một hệ thống tư pháp phục vụ và được vận hành tốt hơn, người dân cũng trông đợi ở hiệu quả hoạt động của các cơ quan dân cử trong công tác giám sát, cụ thể là việc giải quyết khiếu nại tố cáo của người dân. Trên thực tế, người có khiếu nại, tố cáo ở nhiều địa phương còn bị chính quyền gây áp lực. Đồng thời, người dân rất hy vọng là việc sửa đổi Hiến pháp 1992 sẽ góp phần cải thiện hoạt động quản trị quốc gia theo hướng dân chủ, cụ thể là các quyền cơ bản được tôn trọng và bảo vệ, cán bộ nhà nước làm đúng trách nhiệm và không lạm quyền, người dân “được biết, được bàn, được kiểm tra”.

Cải cách tư pháp và nâng cao hiệu lực của pháp luật là nhu cầu cấp thiết phục vụ phát triển con người ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Kết quả phân tích và nghiên cứu thực chứng không cho thấy mối quan hệ giữa tăng trưởng kinh tế và bảo đảm công lý cho người dân. Trừ Đà Nẵng, là một trong ba đô thị lớn nhất và mức tăng trưởng kinh tế cao, đứng đầu về kết quả Chỉ số Công lý năm 2012. Hai thành phố Hà Nội và TP Hồ Chí Minh là ở trong nhóm có kết quả trung bình (ở vị trí tương ứng là 12/21 và 13/21 theo xếp hạng từ cao xuống thấp). So sánh tổng thể giữa GDP 2011 và Chỉ số Công lý 2012 cũng không cho thấy tương quan giữa hai chỉ số này.

Bảo đảm công lý và tạo điều kiện môi trường thể chế thuận lợi cho đầu tư và hoạt động kinh tế (thể hiện ở Chỉ số PCI 2012) có mối quan hệ tương quan yếu trong khi mối tương quan giữa bảo đảm công lý cho người dân và tăng cường hiệu quả quản trị và hành chính công ở cấp tỉnh (theo Chỉ số PAPI 2012) rõ nét hơn nhiều. Các kết quả so sánh này minh chứng cho quan điểm: yêu

cầu xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp và tư pháp là mục đích tự thân của quá trình phát triển; không nên xem việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật pháp và tư pháp chỉ như là một tiến trình hỗ trợ cho mục tiêu phát triển kinh tế hoặc các khía cạnh khác của phát triển chính trị, kinh tế và xã hội.

Trong bối cảnh bất bình đẳng và phân hoá xã hội không chỉ hiện diện ở bất bình đẳng về thu nhập và tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản mà còn ở tiếp cận công lý và bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Tiến trình cải cách tư pháp cần được theo dõi và giám sát để bảo đảm công lý cho người dân và ở bình diện bao quát hơn là tiến trình này đóng góp vào mức phát triển con người cao hơn ở Việt Nam (theo Chỉ số Phát triển con người (HDI) và các chỉ số khác).

5.2. Khuyến nghị chính sách

Từ các kết luận khái quát nêu trên có thể rút ra một số khuyến nghị chính sách cụ thể sau đây:

- Tiến trình cải cách tư pháp cần được tiếp tục để đảm bảo công lý và các quyền cơ bản cho người dân trên cơ sở coi trọng mục tiêu phát triển con người hơn mục tiêu phát triển kinh tế;
- Xây dựng hệ thống cơ quan hành chính và tư pháp cần ưu tiên và đảm bảo các mục tiêu: hiệu quả, liêm chính, có thể tiếp cận, công bằng và dân chủ, đáp ứng các yêu cầu của người dân;
- Các quyền hiến định cần được luật định và người dân cần được biết về các quyền cơ bản theo các chuẩn mực và pháp luật quốc tế về nhân quyền mà Việt Nam là một quốc gia thành viên;

- Xây dựng một cơ chế bảo hiến là việc làm cần thiết theo hướng tôn trọng và bảo vệ các quyền dân sự và chính trị cơ bản trên thực tế.
- Các cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự cần được cải thiện theo hướng: giảm thời gian thụ lý, tăng tính chuyên nghiệp, hiệu quả và trên hết là cần cải thiện niềm tin của người dân vào các thiết chế công.
- Dịch vụ hành chính tư pháp và hỗ trợ tư pháp cần tiếp tục được đổi mới, đảm bảo thân thiện và dễ tiếp cận với người dân, đặc biệt là người nghèo và các nhóm yếu thế khác.
- Vai trò của các cơ quan dân cử trong giám sát hoạt động tư pháp cần được tăng cường và cụ thể hoá.
- Các cơ quan và cán bộ nhà nước cần có một cách tiếp cận mới về theo dõi và đánh giá các kết quả của các tiến trình cải cách, cụ thể là cải cách luật pháp và tư pháp.
- Hệ thống hoà giải cơ sở cần được đánh giá thêm về vai trò và hiệu quả. Đồng thời, cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các địa phương cần được nghiên cứu sửa đổi để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, giảm tình trạng khiếu nại vượt cấp và kéo dài.

5.3. Khuyến nghị về sử dụng kết quả Chỉ số Công lý

Các kết quả của Chỉ số Công lý 2012 có thể được các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương, các tổ chức xã hội và người dân sử dụng theo ba hướng chính:

1. Các kết quả của Chỉ số Công lý là các số liệu tổng hợp từ thực tế để đánh

giá hiện trạng và phân tích chính sách nhằm triển khai có hiệu quả các tiến trình xây dựng hệ thống pháp luật và cải cách tư pháp đang được triển khai.

2. Các cơ quan hoạch định chiến lược và chính sách cũng như các cơ quan, tổ chức có chức năng theo dõi và giám sát hoạt động của các cơ quan tư pháp sử dụng các kết quả của Chỉ số Công lý để xác định các mặt còn hạn chế và bất cập trong việc bảo đảm công lý cho người dân đồng thời ở cấp quốc gia và trong tương quan so sánh giữa các địa phương.

3. Chỉ số Công lý cũng có thể được sử dụng để xác định các mục tiêu cụ thể cho việc đẩy mạnh tiến trình cải cách tư pháp trong thời gian tới, ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương.

Kết quả Chỉ số Công lý nếu được tiếp tục tổng hợp trong thời gian tới, sẽ cung cấp dữ liệu về các biến chuyển theo thời gian. Các kết quả của Chỉ số Công lý trong tương lai sẽ là cơ sở đáng tin cậy cho các cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình về hiệu quả hoạt động và nỗ lực cải cách đã, đang và sẽ được triển khai.

PHỤ LỤC 1: KHUNG CHỈ SỐ

Trục	Chỉ số		Chỉ số thành phần	Mã câu hỏi
1	Trục nội dung 1 - Khả năng tiếp cận			
1.1	Tiếp cận thông tin pháp luật	1.1.1	Nguồn thông tin pháp luật sẵn có	a21
		1.1.2	Hiểu biết về sự cần thiết và điều kiện xin GCNQSDĐ	a15b1 - 1; a15b-88; a15b-99; a15b4
		1.1.3	Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp kinh tế, thương mại	b07 - 2 hoặc b17 - 2
		1.1.4	Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp lao động	l08 - 1 hoặc l09 - 2
		1.1.5	Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp đất đai	d06 - 1 hoặc d06 - 2
		1.1.6	Hiểu biết về các phương thức giải quyết tranh chấp dân sự	c05 - 1 hoặc c06 - 2
1.2	Sẵn có các dịch vụ pháp lý cơ bản	1.2.1	Thủ tục đăng ký kết hôn	a09 - 2a/2b
		1.2.2	Dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản	c01 - 7 & 8 & 9
		1.2.3	Khả năng đáp ứng dịch vụ hành chính tư pháp cơ bản	c03 - 0 & 1 (chỉ các trường hợp c01 -7/8/9)
		1.2.4	Thủ tục cấp GCNQSDĐ	a15b - 5
1.3	Khả năng chi trả	1.3.1	Chi phí thực tế xin GCNQSDĐ	a15b - 3
		1.3.2	Khả năng chi trả cho giải quyết tranh chấp lao động	l17 - 3
		1.3.3	Hiệu quả chi phí trong giải quyết tranh chấp, khiếu nại	d093; c083; e103; g063
2	Trục nội dung 2 - Công bằng			
2.1	Bảo đảm bình đẳng trước pháp luật	2.1.1	Bình đẳng trong giải quyết tranh chấp lao động	l08 - 5; l17 - 4
		2.1.2	Bình đẳng thực chất giữa các nhóm xã hội	dữ liệu tổng hợp
		2.1.3	Không có phân biệt đối xử	h07b; h07c; h07d; h07e; h07f; h07g; h07h; h07i

2.2	Vai trò của các định chế nhà nước trong bảo đảm công bằng	2.2.1	Vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp lao động	l19
		2.2.2	Vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết tranh chấp đất đai	d17
		2.2.3	Vai trò quyết định của các định chế nhà nước trong giải quyết khiếu nại ô nhiễm	e16
2.3	Giải quyết kịp thời các khiếu nại hành chính	2.3.1	Thời gian xử lý khiếu nại hành chính liên quan tới đất đai	d02
		2.3.2	Thời gian xử lý khiếu nại về điều kiện kinh doanh, quản lý thị trường	b04
		2.3.3	Thời gian xử lý các yêu cầu thủ tục về đất đai	d04
		2.3.4	Thời gian xử lý khiếu nại môi trường	e08 - 1 (khiếu nại)
		2.4.5	Khiếu nại tổn động về bồi thường ô nhiễm môi trường	e07-1 & e07-0 (lọc theo e08)
3	Trục nội dung 3 - Liêm chính			
3.1	Kiểm soát tham nhũng trong lĩnh vực tư pháp	3.1.1	Đưa hối lộ trong giải quyết tranh chấp dân sự	l11; b19; d09; c08; d15 - 3
		3.1.2	Đưa hối lộ trong giải quyết khiếu nại hành chính	b09; e10; g06
3.2	Phong cách, thái độ chuyên nghiệp	3.2.1	Đánh giá về mức độ chuyên nghiệp của cán bộ trong giải quyết tranh chấp dân sự	l11; b19; d09; c08
		3.2.2	Đánh giá về mức độ chuyên nghiệp của cán bộ trong giải quyết khiếu nại hành chính	b09; e10; g06
		3.2.3	Đánh giá về trách nhiệm của cán bộ trong giải quyết tranh chấp dân sự	l11; b19; d09; c08
		3.2.4	Đánh giá về trách nhiệm của cán bộ trong giải quyết các tranh chấp hành chính	b09; e10; g06
		3.2.5	Đánh giá về phong cách thái độ của cảnh sát giao thông khi xử lý vi phạm	f051; f052; f055
3.3	Cơ chế giám sát hoạt động tư pháp	3.3.1	Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân xã/phường	g10a
		3.3.2	Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh/thành phố	g10b

4	Trục nội dung 4 - Tin cậy và hiệu quả			
4.1	Rõ ràng về thủ tục	4.1.1	Ý kiến của người dân về thủ tục xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	a15b2;
		4.1.2	Rõ ràng về thủ tục giải quyết tranh chấp dân sự	l112; b192; d092; c082;
		4.1.3	Rõ ràng về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính	b092; e102; g062
4.2	Tin tưởng vào các định chế nhà nước	4.2.1	Ý kiến người dân về qui định mục đích sử dụng đất	a16a - 4
		4.2.2	Ý kiến người dân về qui hoạch/ kế hoạch sử dụng đất đai của địa phương.	a16a - 5
		4.2.3	Ý kiến của người dân về GCNQSDĐ	a16a6
		4.2.4	Ý kiến người lao động về vai trò của cơ quan nhà nước trong tranh chấp lao động	l17 - 5
4.3	Hiệu quả giải quyết tranh chấp	4.3.1	Kết quả việc giải quyết tranh chấp dân sự trên thực tế	l06; d03; c03
		4.3.2	Kết quả việc giải quyết khiếu nại hành chính trên thực tế	b03; e071, e072
5	Trục nội dung 5 - Bảo đảm các quyền cơ bản			
5.1	Hiểu biết về các quyền cơ bản	5.1.1	Hiểu biết của người dân về Hiến pháp	h010
		5.1.2	Hiểu biết của người dân về quá trình sửa đổi Hiến pháp	h020
		5.1.3	Ý kiến của người dân về quyền phúc quyết	h052
		5.1.4	Ý kiến của người dân về quyền tham gia vào quá trình sửa đổi Hiến pháp	h042
		5.1.5	Hiểu biết của người dân về quyền thừa kế	k040
		5.1.6	Hiểu biết của người dân về quyền học tiểu học miễn phí	k101
		5.1.7	Hiểu biết của người nghèo về trợ giúp pháp lý miễn phí	k061
5.2	Cơ chế bảo vệ quyền	5.2.1	Bảo đảm quyền khiếu nại tố cáo trên thực tế	h06m
		5.2.2	Người khiếu nại không bị gây khó khăn	g10d
		5.2.3	Biết về bầu trưởng thôn, bản/tổ trưởng dân phố	a20a

		5.2.4	Biết về bầu cử Hội đồng nhân dân tỉnh	a20b
		5.2.5	Biết về bầu cử đại biểu Quốc hội	a20c
		5.2.6	Tham gia bầu cử	a21aa
		5.2.7	Người dân được biết, được bàn, được kiểm tra	h03 - 2
		5.2.8	Hiểu biết về vai trò của công đoàn	l21a3
5.3	Bảo đảm các quyền cơ bản trên thực tế	5.3.1	Tự do ngôn luận	h06e
		5.3.2	Tự do báo chí	h06f
		5.3.3	Quyền hội họp	h06h
		5.3.4	Quyền lập hội	h06i
		5.3.5	Quyền biểu tình	h06j
		5.3.6	Tự do tín ngưỡng	h06k
		5.3.7	Tự do tôn giáo	h06l
		5.3.8	Tự do cư trú trong nước	h06p
		5.3.9	Quyền trẻ em	l21b1

PHỤ LỤC 2: ĐẶC ĐIỂM MẪU KHẢO SÁT

Bảng 22: Đặc điểm thống kê của mẫu toàn quốc theo nhóm xã hội

Đặc điểm nhân khẩu học theo nhóm xã hội	Số phỏng vấn đã tiến hành	Tỷ lệ trên tổng mẫu (%)
Nghèo và cận nghèo	856	16,96
Không nghèo	4.170	82,66
Không xác định	19	0,38
Học vấn thấp	1.583	31,38
Học vấn trung bình và cao	3.458	68,54
Không xác định	4	0,08
Phụ nữ	2.743	54,37
Nam giới	2.302	45,63

Bảng 23: Đặc điểm mẫu theo tỉnh

Tỉnh	Số phỏng vấn đã tiến hành	Tỉ lệ trên tổng mẫu	Tỉ lệ (%) nữ	Ghi chú
An Giang	386	7,65	52,07	Mẫu tăng gấp hai theo cỡ dân số
Bắc Giang	198	3,92	52,53	
Bắc Kạn	192	3,81	55,21	
Cao Bằng	192	3,81	54,17	
Đà Nẵng	207	4,10	50,24	
Đắk Lắk	189	3,75	59,26	
Hà Nội	567	11,24	56,61	Mẫu tăng gấp ba theo cỡ dân số
Hải Dương	193	3,83	54,4	
Khánh Hòa	196	3,89	60,2	
Kon Tum	192	3,81	59,38	
Lâm Đồng	193	3,83	48,7	
Lạng Sơn	202	4,00	52,48	
Long An	198	3,92	53,03	

Tỉnh	Số phỏng vấn đã tiến hành	Tỉ lệ trên tổng mẫu	Tỉ lệ (%) nữ	Ghi chú
Phú Thọ	193	3,83	50,78	
Quảng Nam	196	3,89	54,08	
Sơn La	196	3,89	52,55	
TP Hồ Chí Minh	579	11,48	54,4	Mẫu tăng gấp ba theo cỡ dân số
Tây Ninh	197	3,90	51,27	
Thừa Thiên Huế	195	3,87	63,08	
Trà Vinh	192	3,81	53,65	
Tuyên Quang	192	3,81	52,08	

PHỤ LỤC 3: PHƯƠNG PHÁP TÍNH CHỈ SỐ CÔNG LÝ

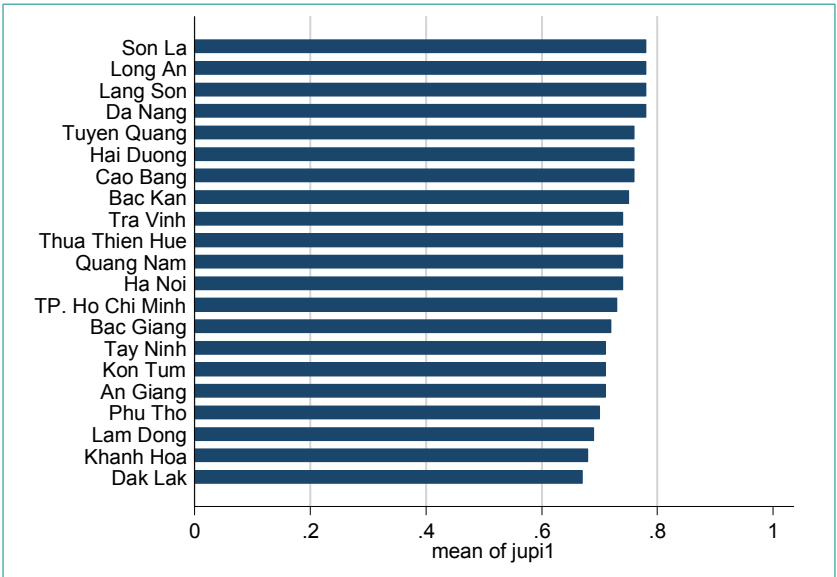
Các phương pháp thay thế để tính toán Chỉ số Công lý

1. Phương pháp cộng tuyến tính – Thước đo đơn giản nhất (JUPI 1)

Các phương pháp cộng tuyến tính thường được sử dụng để tạo ra một loạt điểm biểu thị. Sau khi xác định và đo lường một số chỉ

tiêu có tính nhất quán với cơ sở lý thuyết, thường các chuyên gia xây dựng chỉ số có thể cộng các phép đo thành một điểm số duy nhất, với giả định quy tắc mã hóa áp dụng với từng chỉ tiêu là cùng chiều hướng (0 luôn là “kém”, 1 luôn là “tốt”). Trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu này, tất cả các biến số được mã hóa theo nguyên tắc “nhiều hơn là tốt hơn” để tạo điều kiện cho quy trình tổng hợp dữ liệu (1 là “tốt”).

Hình 37: Chỉ số theo phương pháp thống kê cộng tuyến tính



Theo phương pháp mã hoá nêu trên, Chỉ số Công lý có thể được tính toán dễ dàng theo phương pháp cộng tuyến tính, được hiệu chỉnh lại ở tỉ lệ trong khoảng 0-1 bằng cách xây dựng từng trục nội dung dựa trên bộ chỉ số tương ứng (xem Phụ lục 1), sau đó cộng cả năm chỉ số thành phần theo tỉnh và chia

tổng đó cho 5.

Tuy đơn giản nhưng phương pháp này có một số hạn chế lớn. Thứ nhất, nó tạo ra bộ trọng số riêng (mặc dù ẩn) của chỉ số, do phép tính số trung bình buộc từng thành phần của chỉ số phải có trọng số như nhau.

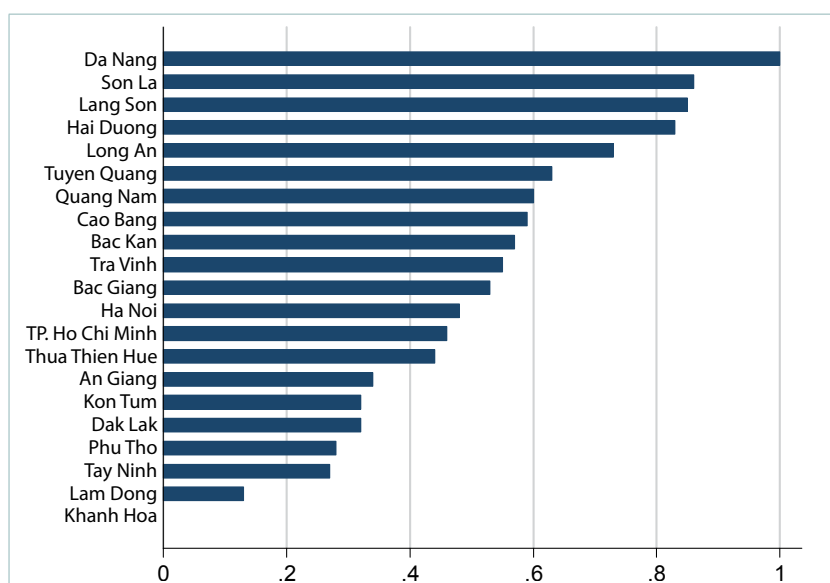
Giả định này là một điển hình khó chứng minh trên lý thuyết. Thật khó mà giả định rằng tất cả các yếu tố “quan trọng” phải luôn luôn quan trọng như nhau, tức là phải có trọng số như nhau. Xét ví dụ sau: so sánh Trục nội dung 5 “Bảo đảm các quyền cơ bản” và Trục nội dung 1 “Khả năng tiếp cận”, ta có thể đồng ý với lý lẽ là mỗi trục nội dung này đều thuộc về Chỉ số Công lý, nhưng việc quyết định đơn vị “Bảo đảm các quyền cơ bản” phải bằng với đơn vị “Khả năng tiếp cận” là điều còn phải bàn. Hạn chế thứ hai là, phương pháp này quá chú trọng đến điểm số tổng hơn là sự khác biệt giữa các tỉnh đứng sau điểm số. Phương pháp này phù hợp hơn với các nghiên cứu theo thời gian, trong đó sự biến đổi về một chỉ tiêu theo thời gian có ý nghĩa quan trọng với nghiên cứu. Điều này không đúng với Chỉ số Công lý thực hiện năm 2012, chỉ số đầu tiên được thực hiện tại Việt Nam trong lĩnh vực tư pháp. Khi thiếu dữ liệu theo thời gian, nghiên cứu năm đầu tiên chỉ có thể tập trung vào sự biến động của mẫu tiêu biểu tại một thời điểm. Nhóm nghiên cứu quan tâm đến sự

khác biệt giữa các tỉnh trong một trục nội dung cụ thể hơn là đến các điểm số trung bình. Nói theo ngôn ngữ thống kê, quan tâm đến phương sai hơn là điểm trung bình. Tuy nhiên, sự đơn giản chính là ưu điểm của phương pháp cộng tuyến tính nêu trên. Hình 37 cho thấy rõ các hạn chế của phương pháp này: tạo điểm số trung bình cao, phương sai nhỏ, gây khó khăn cho việc phân biệt tình hoạt động “tốt” và “kém”.

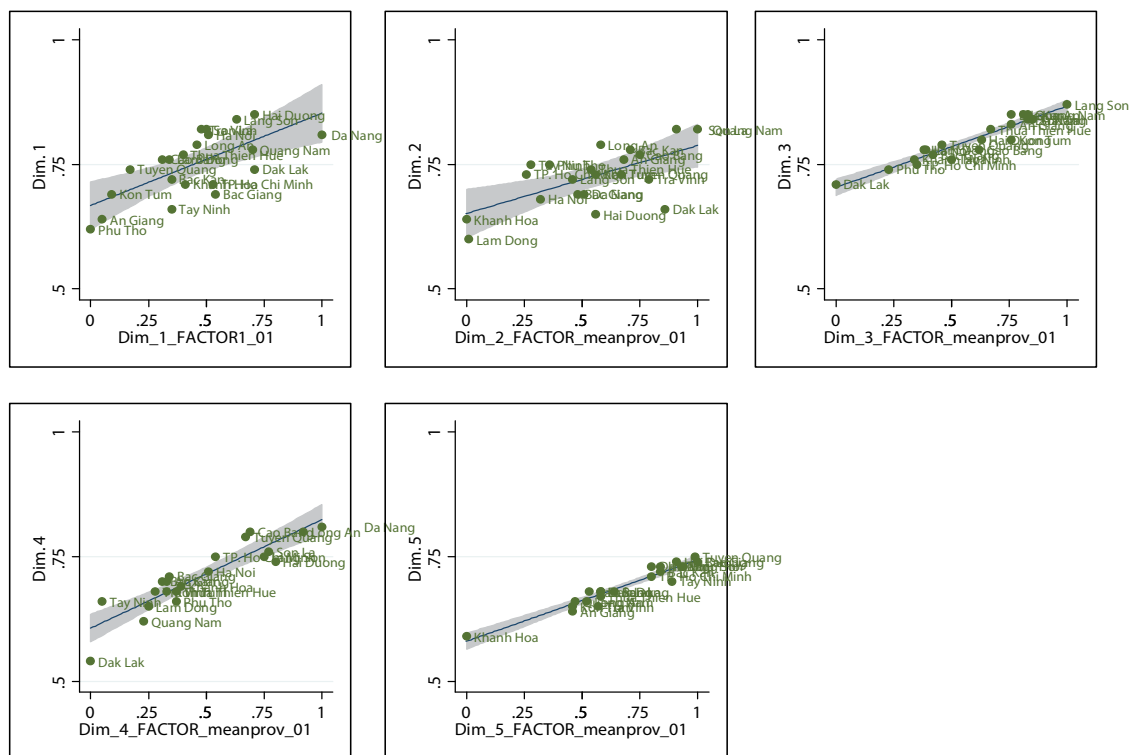
2. Phương pháp cộng tính dựa trên điểm phân tích hệ số (JUPI 2)

Kỹ thuật được biết đến rộng rãi với tên gọi “phương pháp phân tích hệ số” này có thể giúp “giãn” dữ liệu tốt hơn cho các tỉnh. Nói một cách đơn giản, phân tích hệ số có thể sử dụng để tạo ra một tập hợp trọng số trong một dải chỉ tiêu dựa trên mức đóng góp của các chỉ tiêu vào sự thay đổi tổng thể của dữ liệu. Các chỉ tiêu đóng góp ít vào sự thay đổi được giảm nhẹ, còn các chỉ tiêu có thể làm “giãn” dữ liệu sẽ đóng góp nhiều hơn vào điểm hệ số tổng thể.

Hình 38: Chỉ số theo phương pháp phân tích hệ số của từng trục nội dung



Hình 39: Tương quan giữa JUPI 1 và JUPI 2



Hình 38 cho thấy kết quả Chỉ số Công lý theo phương pháp phân tích hệ số. Năm điểm hệ số tương ứng với từng trục nội dung được cộng theo tỉnh, tổng được chia cho năm để quy về thang điểm 0-1. Hình 39 mô tả tương quan giữa kết quả các trục nội dung sử dụng phương pháp cộng tuyến tính đơn giản (JUPI 1), với kết quả phương pháp phân tích hệ số (JUPI 2).

Lấy Trục nội dung 1 làm ví dụ: Theo phương pháp cộng tuyến tính, ta có điểm số (biểu diễn trên trục hoành) nằm trong một dải hẹp từ 0,59 đến 0,85. Hệ quả là Trục nội dung 1 có điểm trung bình tương đối cao (0,71) song độ lệch chuẩn quá nhỏ (0,06). Điểm tổng cao có thể hiểu là kết quả tốt, do tất cả biến số được mã hóa để 0 nghĩa là kết quả không mong muốn và 1 là kết quả mong muốn. Tuy nhiên, ở giai đoạn nghiên cứu này, điểm số cao đặc biệt có ý nghĩa bởi lúc đó chưa có thông tin để xác định dữ liệu này có phản ánh một xu hướng ổn định, tình trạng cải

thiện hay sụt giảm ở tỉnh đang nghiên cứu hay không. Các nghiên cứu tiếp theo sẽ cho phép so sánh dữ liệu theo thời gian, và suy luận có ý nghĩa dựa trên điểm trung bình.

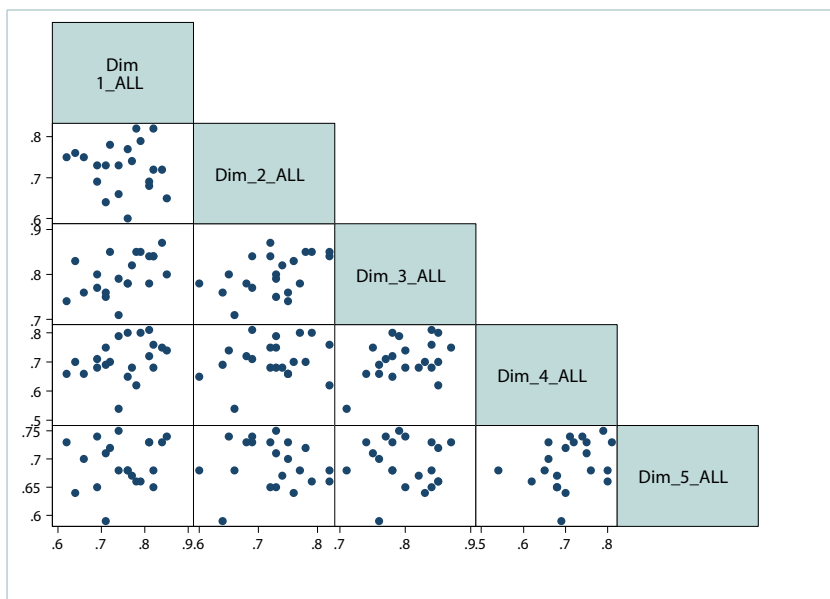
Phương pháp phân tích hệ số cũng cho kết quả dao động trên thang điểm 0-1 (biểu diễn trên trục tung), nhưng bằng cách gán điểm 0 cho tỉnh có thành tích thấp nhất và 1 cho tỉnh có thành tích tốt nhất¹. Cách khai triển này tập trung vào vị trí của một tỉnh trong mối tương quan với các tỉnh khác theo hai điểm cực biên này, khiến cho điểm trung bình không còn phù hợp. Cần lưu ý là điểm 0 không có nghĩa là hoàn toàn thất bại (và ngược lại, điểm 1 không có nghĩa là hoàn toàn thành công) về tầm quan trọng. Hai giá trị này chỉ là khoảng giới hạn giúp hình dung rõ hơn vị trí tương đối của tất cả các tỉnh khác trong mẫu.

¹ Công thức chia lại tỉ lệ điểm hệ số: $(Fi - \min(F)) / \max(Fi - \min(F))$, trong đó Fi là điểm của tỉnh cụ thể và F là véc-tơ điểm số của tất cả các tỉnh.

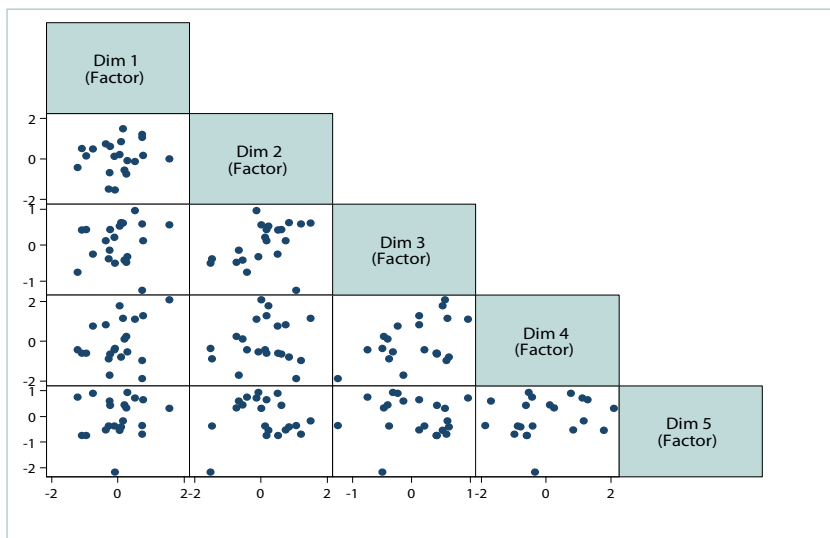
Hình 40 và 41 cho thấy mối tương quan giữa các trục nội dung là khá thấp, điều này có nghĩa là Chỉ số Công lý phản ánh đúng các khía cạnh rất khác nhau của nền tư pháp. Nói cách khác, chỉ số tổng thể không bị tác động

bởi việc sử dụng lặp lại dữ liệu không cần thiết trong các trục nội dung thành phần. Thay vào đó, có bằng chứng rõ ràng là mỗi trục nội dung có đặc tính riêng và đóng góp có ý nghĩa vào chỉ số tổng thể.

Hình 40: Mối tương quan giữa các trục nội dung theo JUPI 1



Hình 41: Mối tương quan giữa các trục nội dung theo JUPI 2

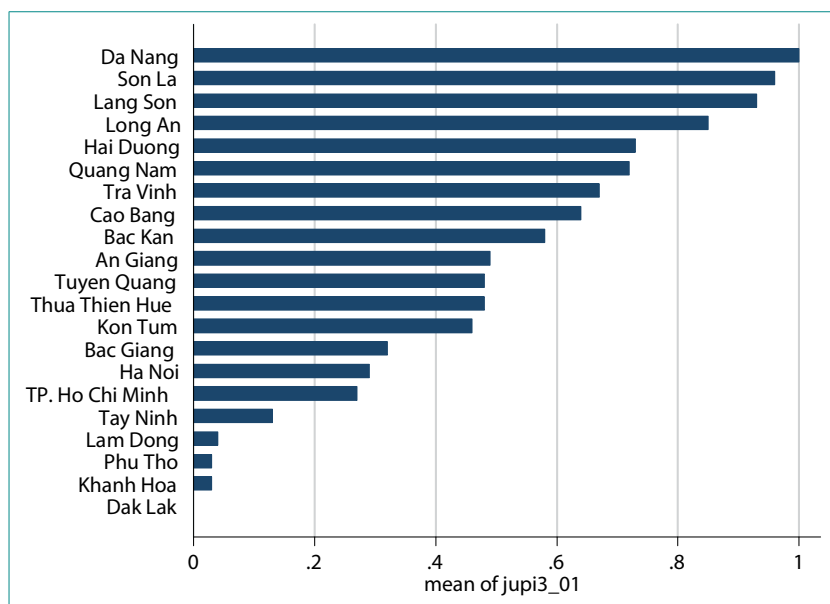


3. Phương pháp dựa trên hệ số có trọng số (JUPI 3)

Phương pháp cuối cùng và hiệu quả nhất để nhấn mạnh tính biến đổi theo không gian của dữ liệu là gán trọng số cho từng thành phần của chỉ số cuối cùng theo cùng nguyên tắc phân tích hệ số đã nói ở trên. Bằng cách này, không còn phải quá bận tâm đến giả định rằng mọi trục nội dung đều quan trọng như nhau. Trên thực tế, quá trình xây dựng chỉ số JUPI 3 và so sánh nó với JUPI 2 như đã trình bày ở phần trước cho thấy giả định này

có vấn đề. Nếu tất cả các trục nội dung đóng góp như nhau cho tổng phương sai, tất cả các trục nội dung sẽ có hệ số trọng số bằng 1, như vậy cả hai bộ chỉ số (JUPI 2 và JUPI 3) sẽ giống hệt nhau. Kết quả thực nghiệm lại chỉ ra điều ngược lại: JUPI 3 không chỉ cho thấy sự đối lập rõ nét hơn giữa các tỉnh có thành tích cao và thấp, mà còn thay đổi đáng kể thứ hạng của các tỉnh (xem Hình 42).

Hình 42: Kết quả chỉ số tổng hợp có tính hệ số và trọng số



Cách tính Chỉ số Công lý và phương án được lựa chọn

Do phương pháp thống kê có những ảnh hưởng nhất định đối với kết quả tổng thể, người đọc có thể tự hỏi phương pháp nào đáng tin cậy nhất trong ba phương pháp trên. Quan điểm của nhóm nghiên cứu là thành tích của cả một tỉnh không nên phụ thuộc vào một điểm số duy nhất. Đồng thời, không phải tất cả các chỉ tiêu được lựa chọn để đo lường đều thể hiện đúng sự khác biệt giữa các tỉnh đủ để biện minh cho việc gán trọng số như nhau cho các tỉnh. Do đó, JUPI 2 là một lựa chọn hợp lý thỏa hiệp giữa hai quan điểm đối lập trên về cách tiếp cận xây

dựng chỉ số tổng thể. Có thể yên tâm khi thứ hạng của một địa phương nào đó không có sự thay đổi đột biến khi được tính toán theo một phương pháp thống kê cụ thể. Ví dụ: TP Hồ Chí Minh, ở mọi phương án đều có kết quả xếp hạng đúng ở gần vị trí trung bình của toàn mẫu. Thực tế là, Đà Nẵng không thật xuất sắc theo kết quả điểm ở JUPI 1 nhưng lại đứng đầu ở cả JUPI 2 và JUPI 3 cho thấy các phương pháp tiếp cận này đưa ra các kết quả tương đối thống nhất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Asian Barometer Survey of Democracy, Governance and Development (2012), The Questionnaire.

Ban Chấp hành Trung ương (2010), Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020.
Ban Chấp hành Trung ương (2011), Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011).

Ban thư ký Ban chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương (2011), Báo cáo tại các Hội thảo khu vực “Kết quả sơ kết 5 năm triển khai thực hiện Nghị quyết 49/NQ/TW về chiến lược cải cách tư pháp”.

Ban thư ký Ban chỉ đạo cải cách tư pháp trung ương (2012), Khảo sát độc lập về quản lý hành chính toà án, tiến hành với sự hỗ trợ kỹ thuật của UNDP.

Báo điện tử của Chính phủ (2013), <http://baodientu.chinhphu.vn/An-ninh-trat-tu/Phat-hien-gan-25000-vu-vi-pham-phap-luat-moi-truong/178969.vgp>.

Báo Kienthucnet (2012), <http://kienthuc.net.vn/soi-xet/can-bo-toa-an-chay-an-an-hoi-lo-la-chuyen-thuong-218752.html>.

Báo Lao động (2013), Xếp hàng xin trả sổ đỏ vì thiếu tiền thuế đất, <http://laodong.com.vn/Kinh-doanh/Xep-hang-xin-tra-so-do-vi-thieu-tien-thue-dat/117017>.

Báo Phụ nữ ngày nay (2013), <http://phunutoday.vn/xi-nhan/tra-hay-phai/201307/thong-tu-canh-tranh-voi-tieu-pham-hai-2217124/>.

Báo Tài nguyên môi trường (2013), Phỏng vấn Thứ trưởng Nguyễn Mạnh Hiên ngày 24/07/2013, <http://www.tainguyenmoitruong.com.vn/thoi-su-xa-hoi/day-nhanh-tien-do-cap-giay-chung-nhan-quyen-su-dung-dat-xu-ly-dut-diem-cac-vuong-mac-tai-dia-phuong.html>.

Berray E., Steven G Hoffman, Laura Beth Nielsen (2012), Situated Justice: A contextual analysis of fairness and inequality in employment discrimination litigation, 1 Law & Society Rev. 46.

Botero J.C., Robert L. Nelson & Christine Pratt (2011), Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview, Hague Journal on the Rule of Law, 3 : 153–169, 2011.

Bộ Chính trị (2005a), Nghị quyết 48/NQ/TW ngày 24/ 05/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

Bộ Chính trị (2005b), Nghị quyết 49/NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020.

Bộ Lao động Thương binh và Xã hội (1999), Thông tư 21/1999/TT-BLĐTBXH qui định danh mục nghề, công việc và điều kiện được nhận trẻ em chưa đủ 15 tuổi vào làm việc.

BLĐTBXH (2013), Thông tư 11/2013/TT-BLĐTBXH qui định danh mục công việc nhẹ được phép sử dụng người dưới 15 tuổi làm việc.

Bộ Nội vụ (2007), Quyết định số 3/2007/QĐ-BNV của Bộ Nội Vụ ngày 26/02/2007 ban hành Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức làm việc trong bộ máy chính quyền địa phương.

Bộ Tài chính (2010), Thông tư 106/2010/TT-BTC ngày 26/7/2010 hướng dẫn lệ phí cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

BTC (2011), Thông tư 124/2011/TT-BTC ngày 31/8/2011 hướng dẫn Nghị định số 45/2011/NĐ-CP.

Bộ Tài nguyên môi trường (2013), Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật bảo vệ môi trường 2005 (2006-2013).

Bộ Tư pháp (2010), Báo cáo tại Hội thảo “Sơ kết việc triển khai kế hoạch thực hiện Nghị quyết 48-NQ/TW về chiến lược xây dựng hệ thống pháp luật Việt Nam”.

BTP (2011), Tờ trình Dự án Luật phổ biến và giáo dục pháp luật tháng 3/2011.

BTP (2012), Báo cáo số 104/BC-BTP của Bộ Tư Pháp ngày 12/06/2012 về tổng kết công tác đăng ký, quản lý hộ tịch và việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về hộ tịch.

BTP (2013), Số liệu thống kê về trợ giúp pháp lý, <http://www.moj.gov.vn/Pages/solieuthongke.aspx>.

CAMS (2011), Việt Nam chuyển đổi: Thay đổi cảm nhận về nhà nước và thị trường của người dân năm 2011.

CECODES, VFF-CRT & UNDP (2013), Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh năm 2012.

Chính phủ (2009), Nghị định 88/2009/NĐ-CP ngày 19/10/2009 về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.

CP (2010), Chỉ thị 1752/CT-TTg ngày 21/9/2010 về tổ chức tổng điều tra hộ nghèo trên toàn quốc phục vụ thực hiện các chính sách an sinh xã hội giai đoạn 2011-2015.

Chính phủ (2009), Nghị quyết 21/NQ-CP ban hành Chiến lược quốc gia phòng, chống tham nhũng đến năm 2010.

CP (2010), Quyết định 43/2010/QĐ-TTg ngày 2/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành hệ thống chỉ tiêu thống kê quốc gia, có hiệu lực từ 20/7/2010.

CP (2010a), Quyết định 2351/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới giai đoạn 2011-2020.

CP (2011a), Quyết định 1072/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển nghề luật sư đến năm 2020.

CP (2011b), Quyết định 678/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển trợ giúp pháp lý ở Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

CP (2011c), Nghị định 45/2011/NĐ-CP ngày 17/6/2011 về lệ phí trước bạ.

CP (2012a), Quyết định 1489/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Giảm nghèo bền vững giai đoạn 2012-2015.

CP (2012b), Quyết định 1212/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia đưa thông tin về cơ sở, miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo giai đoạn 2012-2015.

CP (2012c), Quyết định 1206/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường giai đoạn 2012-2015.

CP (2013a), Quyết định 29/2013/QĐ-TTg ban hành Quy định về chuẩn tiếp cận pháp luật của người dân tại cơ sở ngày 24/1/2013, có hiệu lực từ 31/3/2013. Thời điểm bắt đầu

áp dụng các tiêu chí đánh giá của chuẩn tiếp cận pháp luật là 1/7/2013.

CP (2013b), Quyết định 449/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược công tác dân tộc đến năm 2020.

D'Amato, A. (2011), On the connection between Law and Justice, Northwestern University School of Law, Faculty working paper.

Đặc san tuyên truyền pháp luật (2011:11), Thực tiễn 15 năm thi hành Bộ luật lao động: Kết quả đạt được và những vấn đề đặt ra, Hội đồng phối hợp công tác phổ biến và tuyên truyền pháp luật của Chính phủ.

Gillespie J. (2011), Exploring the Limits of the Judicialization of Urban Land Disputes in Vietnam, 45 Law & Society Rev. 241.

Gillespie J. (2012), Developing a Theoretical Framework for Evaluating Rule of Law Promotion in Developing Countries

Gramatikov M. & Malini Laxminarayan (2008), Weighting Justice: Constructing an Index of Access to Justice, Tilburg University Legal Studies Working Paper No. 18/2008, <http://ssrn.com/abstract=1344418>.

Gramatikov M. và các tác giả khác (2009), A Handbook for measuring the cost and quality of access to justice, Tilburg Institute for interdiscipline studies on civil law and conflict resolution systems.

Himele K., Nicholas Menzies và Michael Woolcock (2010), Surveying justice: A practical guide to household survey, The Justice & Development working paper series, World Bank.

Hội luật gia tỉnh Thái Bình (2012), Đề xuất trợ giúp pháp lý trong giải quyết khiếu nại về môi trường và đất đai ở các xã ven biển huyện Thái Thụy, tỉnh Thái Bình.

Hội Luật gia Việt Nam (2013), Báo cáo “Tham vấn ý kiến các tổ chức xã hội về sửa đổi Hiến pháp 1992”.

Kaufmann D., Aart Kraay, Massimo Mastruzzi (2009), Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators 1996-2008, Policy research working paper, World Bank.

Kelsen H. (2000), What Is Justice, The Law Book Exchange Ltd., New Jersey.

Landry P., Nguyễn Hưng Quang, Lê Nam Hương và Nicholas Booth (2011), Đánh giá trải nghiệm và cảm nhận của người dân về tư pháp địa phương: Kết quả và khuyến nghị từ khảo sát thí điểm ở ba tỉnh năm 2010.

London J. (biên tập) (2011), Education in Viet Nam: Historical roots, recent trends, Institute of Southeast Asian Studies.

Ngân hàng Thế giới (2010), Báo cáo phát triển Việt Nam năm 2010: Các thể chế hiện đại.

NHTG (2011), “Cơ chế nhà nước thu hồi đất và chuyển dịch đất đai tự nguyện ở Việt Nam.

NHTG và Thanh tra Chính phủ (2012a), Recognizing and reducing corruption risks in land management in Viet Nam, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia năm 2012.

NHTG và TTCP (2012b), Tham nhũng từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức, viên chức.

NHTG (2012), Báo cáo Đánh giá nghèo Việt Nam 2012, Khởi đầu tốt, nhưng chưa phải đã hoàn thành: Thành tựu ẩn tượng của Việt Nam trong giảm nghèo và những thách thức mới.

Oxfam – Viện Nghiên cứu lập pháp (2013), Báo cáo Tổng hợp kết quả tham vấn cộng

đồng để góp ý cho Dự thảo Luật đất đai sửa đổi, Câu chuyện 14 – Tỉnh Quảng Bình: Lâm trường giao đất không sản xuất được cho người dân.

Phạm Duy Nghĩa (2008), Luật pháp và người dân quê.

Phạm Duy Nghĩa (2011), Hệ thống luật pháp và chế độ pháp quyền, Nghiên cứu lập pháp, số 1+2 năm 2011.

Pincus J., Vũ Thành Tự Anh, Phạm Duy Nghĩa, Ben Wilkinson và Nguyễn Xuân Thành (2012), Structural Reform for Growth, Equity, and National Sovereignty, Vietnam Executive Leadership Program, Harvard Kennedy School.

Quốc hội (1992), Hiến pháp 1992.

QH (2002), Luật tổ chức Tòa án nhân dân.

QH (2003a), Luật đất đai, điều 50.

QH (2003b), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ban hành ngày 26/11/2003, điều 69.

QH (2004), Bộ luật Tố tụng dân sự.

QH (2005), Luật bảo vệ môi trường.

QH (2006), Luật Trợ giúp pháp lý.

QH (2008), Luật cán bộ, công chức thông qua ngày 13/11/2008.

QH (2010), Luật viên chức thông qua ngày 15/11/2010.

QH (2011a), Nghị quyết số 10/2011/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2011-2015.

QH (2011b), Luật khiếu nại 02/2011/QH13.

QH (2012a), Bộ luật Lao động.

QH (2012b), Luật Phổ biến và giáo dục pháp luật.

Rama M. (2008), Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi, Commission on Growth and Development, Working Paper 40, World Bank.

Rawls J. (1999), A Theory of Justice, Revised edition, the Belknap Press of Harvard University Press.

Sandel M. (2011), Phải trái đúng sai, Hồ Đắc Phương dịch, NXB Trẻ.

Sen A. (2006), What is the role of legal and judicial reform in development process, The World Bank Legal Review – Law, Equity, and Development, Vol 2.

Thanh tra Chính phủ (2012a), Báo cáo của Tổng thanh tra Chính phủ tại Hội nghị toàn quốc về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, tổ chức ngày 2/5/2012.

TTCP (2012b), Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại kỳ họp Quốc hội tháng 11/2012 về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân về đất đai giai đoạn 2003-2012.

Tòa án nhân dân tối cao (2013a), Báo cáo 11/BC-TA của Chánh án TANDTC gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 20/3/2013 về việc trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội.

TANDTC (2013b), Số liệu thống kê, <http://www.toaan.gov.vn/portal/page/portal/tandtc/5901712>.

TANDTC (2013c), Báo cáo 05/BC-TA ngày 18/1/2013 về tổng kết công tác năm 2012 và nhiệm vụ trọng tâm của ngành tòa án năm 2013.

Tổng cục thống kê (2011), Kết quả khảo sát mức sống dân cư năm 2010.

Trương Trọng Nghĩa (2011), Vụ kiện Vedan: Một điển cứu pháp lý mang tính cột mốc;

Tham luận tại Hội thảo về Vai trò của giới luật gia và các tổ chức xã hội trong việc hỗ trợ nông dân đòi bồi thường ô nhiễm môi trường do công ty Vedan gây ra, VLA-UNDP tổ chức tháng 7 năm 2011.

Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2009), Pháp lệnh 10/2009/UBTVQH12 ngày 27/02/2009 về án phí, lệ phí Tòa án.

UBTVQH (2011), Báo cáo 39/BC-UBTV QH13 về kết quả giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật về môi trường tại các khu kinh tế, làng nghề.

Ủy ban các vấn đề xã hội (2012), Báo cáo 893/BC_UBVĐXH13 ngày 18/5/2012 kết quả phiên giải trình của Bộ trưởng BLĐT BXH về chính sách, pháp luật bảo trợ xã hội tại Ủy ban về các vấn đề xã hội.

UNDP (2004), Tiếp cận pháp luật và tư pháp ở Việt Nam: Khảo sát ý kiến người dân.

UNDP (2005), Programming for Justice: Access for All – A practitioner's Guide to a Human Right-based Approach to Access to Justice.

UNDP (2010), Đánh giá nghèo đô thị ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

UNDP (2011), Tiếp cận công lý ở Việt Nam từ quan điểm của người dân: Khảo sát cập nhật năm 2010.

UNDP APRC (2011), Access to justice assessments in the Asia Pacific: A review of experiences and tools from the region.

UNDP - VASS (2011), Báo cáo Quốc gia về Phát triển Con người năm 2011, Dịch vụ xã hội phục vụ phát triển con người. Ủy ban các vấn đề xã hội (2012).

Văn phòng Quốc hội (2013), http://duthaoonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/TT_TINLAPPHAP/View_Detail.aspx?ItemID=153.

VCCI – USAID (2013), Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2012.

Vietnam news (2012), Red tape leads to property disputes, <http://vietnamnews.vn/politics-laws/230281/red-tape-leads-to-property-disputes.html>.

Vietnamnet (2012), <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-te/91743/lay-lat--doanh-nghiep-vien-du-co-no-luong.html>.

Vietnamnews (2012), <http://vietnamnews.vn/politics-laws/230281/red-tape-leads-to-property-disputes.html>.

VLA – UNDP (2011), Tài liệu Hội thảo “Vai trò của giới luật gia và các tổ chức xã hội trong việc hỗ trợ nông dân đòi bồi thường ô nhiễm môi trường do công ty Vedan gây ra”.

Vũ Thu Hạnh (chủ biên) (2012), Cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên, NXB Chính trị - Hành chính 2012.

Vũ Mão (2009), Khó khăn từ buổi truyền hình trực tiếp đầu tiên phiên chất vấn và trả lời chất vấn, Hoạt động giám sát của đại biểu Quốc hội - Những câu chuyện kể, NXB Chính trị-hành chính, 2009.

Wilkinson B. (biên tập), (2008), “Lựa chọn thành công: Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai của Việt Nam”, Chương trình Châu Á, Đại học Harvard.

World Justice Programme (WJP) (2013), Chỉ số pháp quyền (Rule of Law Index), <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

Worldwide Governance Index (2012), Chỉ số Quản trị Nhà nước (WGI), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
25-29 Phan Bội Châu
Hà Nội - Việt Nam
Tel: (84 4) 39421495
Fax: (84 4) 39422267
Email: registry.vn@undp.org
www.undp.org.vn