

CẢI CÁCH HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM: NHỮNG KẾT QUẢ VÀ BÌNH LUẬN

TS. Nguyễn Minh Tuấn

Ngày 23/11/2012, Quốc hội thông qua Nghị quyết số 38/2012/QH13 về việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Theo đó, Quốc hội kêu gọi đồng bào, chiến sỹ cả nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài hưởng ứng và tích cực tham gia đóng góp ý kiến nhằm phát huy quyền làm chủ, huy động trí tuệ, tâm huyết của nhân dân, tạo sự đồng thuận của nhân dân, thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân trong việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

Ngày 2/1/2013, Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã công bố Dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Sau một quá trình thực hiện Nghị quyết số 38/2012/QH13, tính đến tháng 5/2013 đã có hơn 26 triệu lượt ý kiến góp ý của nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp và khoảng 28000 hội nghị, hội thảo liên quan.

Ngày 28/11/2013, Quốc hội đã thông qua dự thảo Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam sửa đổi (gọi tắt là Hiến pháp Việt Nam sửa đổi năm 2013) với tỷ lệ 97,59 % (trong số 488 đại biểu có mặt ở hội trường Quốc hội, có 2 đại biểu đã không bấm nút thông qua).

Về bản chất đây không phải là một bản Hiến pháp hoàn toàn mới năm 2013, mà là Hiến pháp sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Bản Hiến pháp sửa đổi này gồm có 11 Chương, 120 Điều, qui định về nhiều vấn đề như: Chế độ chính trị; Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường; Tổ chức bộ máy nhà nước; Hiệu lực của Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp.

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 mang lại những đổi mới quan trọng nào? Liệu những đổi mới này đã đáp ứng được những kỳ vọng từ những cuộc thảo luận về Hiến pháp đã diễn ra? Bài viết dưới đây sẽ trình bày tóm lược những kết quả cơ bản của đợt sửa đổi Hiến pháp này, đồng thời tác giả cũng đưa ra những những câu hỏi gợi mở và bình luận dưới góc độ khoa học pháp lý.

I. Hiến pháp là gì? Hiến pháp Việt Nam sửa đổi năm 2013 có là Hiến pháp theo lý thuyết Hiến pháp hiện đại của Phương Tây?

[1] Hiến pháp là gì?

Theo quan điểm của các học giả Phương Tây, “Hiến pháp” là một trật tự pháp lý cơ bản giới hạn quyền lực, ràng buộc trách nhiệm nhà nước và bảo vệ các quyền cơ bản của công dân. Đó là tổng thể tất cả các qui phạm qui định trật tự pháp lý cơ bản của nhà nước, đặc biệt là các vấn đề hình thức nhà nước, cơ chế xác lập các cơ quan nhà nước tối cao và bảo vệ các quyền con người, quyền cơ bản của công dân.

Từ quan điểm khoa học thực chứng, không có gì tuyệt đối hoàn thiện, kể cả con người và những tổ chức của con người. Nếu như con người ai cũng là những thiên thần, miễn dịch với những sai lầm, thì cũng không cần đến Hiến pháp hay chính quyền phải tồn tại làm gì. Hiến pháp ra đời vì vậy mang giá trị nhân bản sâu sắc, xuất phát từ nhu cầu bảo vệ quyền con người thông qua việc ràng buộc trách nhiệm của nhà nước. Hiến pháp ra đời cũng hướng tới hạn chế lòng tham, tính ích kỷ, tính thiếu cẩn trọng và sự không hoàn thiện của chính con người khi nắm trong tay quyền lực.

[2] Hiến pháp Việt Nam sửa đổi năm 2013 có đặc trưng căn bản gì?

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 tiếp tục ghi nhận vai trò “lãnh đạo Nhà nước và xã hội” của Đảng cộng sản Việt Nam ở Điều 4, đồng thời cũng tiếp tục khẳng định “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân” ở Điều 2 Khoản 1. Điều 4 Khoản 2 bổ sung thêm qui định Đảng phải “gắn bó mật thiết với Nhân dân,

phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về quyết định của mình”. Lời nói đầu của Hiến pháp sửa đổi 2013 tuyên bố Hiến pháp sửa đổi năm 2013 là sự “*thể chế hóa Cương lĩnh trong thời kỳ quá độ xây dựng chủ nghĩa xã hội của Đảng Cộng sản Việt Nam, [...]*.” Điều 70 Khoản 1 Hiến pháp sửa đổi 2013 (giống Điều 84 Khoản 1 Hiến pháp 1992) tiếp tục ghi nhận chỉ có Quốc hội mới có quyền “*làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp*”.

[3] Tính tối cao của Hiến pháp

Hiến pháp theo lý thuyết ở Phương Tây phải là “*Hiến pháp của dân, là khế ước xã hội nhằm giới hạn, ràng buộc trách nhiệm của nhà nước và bảo vệ dân quyền*”. Muốn có một Hiến pháp như vậy thì trước tiên *quyền lập hiến phải thuộc về nhân dân*. Về nội dung, đó phải là bản Hiến pháp mang tính nhân bản, tính dân tộc, tính thời đại. Hiến pháp đó *phải có hiệu lực pháp lý cao nhất*, nhà nước và mọi chủ thể khác phải đặt dưới Hiến pháp.

Hơn tất cả các văn bản khác trong hệ thống pháp luật quốc gia, *Hiến pháp phản ánh sâu sắc nhất nguyên tắc quyền lực nhà nước là thuộc về nhân dân*. Vì *quyền lực thuộc về nhân dân*, nên khác với một đạo luật thông thường chỉ cần sự bỏ phiếu quá bán của cơ quan lập pháp để thông qua, Hiến pháp về nguyên tắc phải do nhân dân thông qua (có thể qua Hội nghị lập hiến, Quốc hội lập hiến, trưng cầu dân ý hoặc có sự kết hợp).

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 (với những đặc trưng đã nêu ở trên) đã có được vị trí và tính chất này, như cách hiểu của khoa học luật hiến pháp Phương Tây hiện đại hay chưa?

II. Thực thi Hiến pháp

[1] Cơ chế nào để thực thi Hiến pháp?

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 chưa xác định rõ cơ quan hiến định nào độc lập có thẩm quyền tuyên bố một đạo luật hay một văn bản qui phạm pháp luật nào đó là vi hiến.

Ban đầu những đề xuất về việc thành lập *Hội đồng Hiến pháp* đã được đưa ra trong Dự thảo. Tuy nhiên đến dự thảo Hiến pháp sửa đổi ngày 17/10/2013 thì chế định *Hội đồng Hiến pháp* này đã bị bãi bỏ. Ở riêng điểm này Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã không có bước tiến nào vượt xa hơn so với bản Hiến pháp đã được ban hành cách đây 21 năm – Hiến pháp năm 1992.

Có một số điểm mới ở Hiến pháp sửa đổi 2013 đó là đã bổ sung cụm từ “*kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước*” ở Điều 2 Khoản 3 của Hiến pháp, tuy nhiên vẫn chưa rõ vấn đề quyền lực nhà nước sẽ bị giới hạn, kiểm soát ở cả bên trong và bên ngoài ra sao. Hiến pháp mới cũng *bổ sung chế định Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 117) và chế định Kiểm toán nhà nước (Điều 118)*. Tuy nhiên vấn đề đặt ra là trong điều kiện chính trị rất đặc thù như ở Việt Nam, làm thế nào để những thiết chế mới như Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước này thực sự là những cơ quan độc lập? Sắp tới cần thiết phải có những đạo luật cụ thể hóa những vấn đề này.

[2] Giải thích Hiến pháp

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 có rất nhiều những thuật ngữ, khái niệm không rõ nội hàm. Chẳng hạn Điều 2 Khoản 1 Hiến pháp sửa đổi 2013 qui định: “*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.*” Vậy khái niệm nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở đây là gì? Đến nay vẫn chưa có bất cứ một sự giải thích chính thức hóa nào về mặt pháp lý.

Ở các nước Phương Tây, việc giải thích Hiến pháp được qui định và thực thi một cách rất nghiêm ngặt, theo những trình tự, thủ tục rất chặt chẽ. Chính việc trao quyền cho Tòa án Hiến pháp hoặc Hội đồng Hiến pháp giải thích Hiến pháp phù hợp với thực tiễn đời sống nên “*đời sống Hiến pháp*” ở những nước này rất sôi động, rất nhiều những luận thuyết mới về Hiến pháp đã được ra đời.

Ở Việt Nam, vấn đề này đã được đưa ra bàn thảo nhiều, nhưng đến Hiến pháp sửa đổi năm 2013 này, việc *giải thích Hiến pháp vẫn không có bất kỳ sự thay đổi nào*. Điều 74 Khoản 2 vẫn qui định Ủy ban thường vụ quốc hội có quyền “*giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh*” giống như Điều 91 Khoản 3 Hiến pháp 1992.

[3] Phân quyền hay tập trung dân chủ?

Nguyên tắc phân quyền (Gewaltenteilung) – một trong những yêu cầu bắt buộc về hình thức của nhà nước pháp quyền theo lý thuyết Phương Tây – đã không được thiết lập trong Hiến pháp sửa đổi 2013 lần này. Thay vào đó, việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo Điều 8 Hiến pháp sửa đổi 2013 vẫn như trước đây là theo “*nguyên tắc tập trung dân chủ*”. Đáng tiếc, cũng giống như Hiến pháp 1992, vấn đề nguyên tắc tập trung dân chủ là gì không có một sự giải thích chính thức về mặt hiến pháp.

[4] Một Tòa án Hiến pháp độc lập ở Việt Nam?

Một Tòa án Hiến pháp độc lập (như mô hình của Đức) sẽ rất khó có thể ra đời và phát huy hiệu quả trong một thể chế chính trị khá đặc thù như Việt Nam. Một Tòa án Hiến pháp thực sự độc lập theo tôi chỉ ra đời khi Hiến pháp Việt Nam thừa nhận hạt nhân hợp lý của nguyên tắc phân quyền, có sự kiểm soát và cân bằng quyền lực một cách khoa học giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp – như đa số các nước trên thế giới hiện nay.

III. Các quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

[1] Những kết quả về sửa đổi Hiến pháp liên quan đến “các quyền con người, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân”

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã có một số thay đổi liên quan đến “quyền con người, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân” như sau:

- Tên Chương II đã được đổi thành “*Quyền con người, Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*”, thay vì “*Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*” như Chương V Hiến pháp năm 1992.
- Các qui định về quyền con người, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân *đã được đặt ở Chương II*, thay vì là ở Chương V như trong Hiến pháp năm 1992.
- Có thêm những quyền mới được bổ sung (Cụ thể: Điều 19 [Quyền sống], Điều 34 [Quyền được bảo đảm an sinh xã hội], Điều 43 [Quyền được sống trong môi trường trong lành]...).
- Hiến pháp sửa đổi năm 2013 qui định mọi công dân đều có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình (Điều 25). Tuy nhiên vẫn kèm sau đó cụm từ “*việc thực hiện các quyền này do pháp luật qui định.*”
- Điều 14 Khoản 2 và Điều 15 Khoản 4 đặt ra vấn đề “*hạn chế quyền*”. Điều 14 Khoản 2 qui định: “*Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng.*” Điều 15 Khoản 4 qui định: “*Việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.*” Tuy nhiên Hiến pháp chưa đặt ra những nguyên tắc, ràng buộc cụ thể đối với công quyền khi hạn chế những quyền cơ bản này.

[2] Những vấn đề gì liên quan đến các quyền con người, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân vẫn chưa được làm rõ?

Có nhiều vấn đề liên quan đến các quyền con người, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân mà Hiến pháp sửa đổi 2013 chưa làm rõ như sau:

- Hiến pháp sửa đổi năm 2013 vẫn qui định “*quyền công dân không tách rời nghĩa vụ công dân*” (Điều 15 Khoản 1). Qui định như vậy không làm rõ được rằng *những quyền cơ bản trong Hiến pháp là những vùng cấm mà công quyền không được xâm phạm.*
- Cơ chế bảo vệ các quyền cơ bản tương đối yếu, phần nhiều do cách qui định các quyền cơ bản trong Hiến pháp còn chưa rõ, chẳng hạn qui định “*việc thực hiện các quyền này do pháp luật qui định*” ở Điều 25 Hiến pháp 2013. Hiến pháp cũng không làm rõ những tiêu chí nào khi hạn chế quyền cơ bản như lý thuyết Hiến pháp Phương Tây (Chẳng hạn như qui định nguyên tắc nghiêm cấm lập pháp cá biệt với các quyền cơ bản; nguyên tắc nghiêm cấm lập

pháp hạn chế quyền cơ bản nhưng lại làm mất đi bản chất của quyền cơ bản; nguyên tắc nghiêm cấm công quyền can thiệp vượt quá giới hạn cho phép [Bất cứ sự can thiệp nào từ phía nhà nước cũng phải đảm bảo tính phù hợp giữa mục đích và phương tiện lựa chọn để đạt được mục đích có phù hợp, có cần thiết và có tương xứng không]...).

- Các quyền cơ bản của công dân trong Hiến pháp sửa đổi 2013 *chưa có hiệu lực trực tiếp, chưa có cơ chế tổ tụng Hiến pháp bảo vệ những quyền này khi cơ quan công quyền trực tiếp xâm phạm.*
- Không đặt ra vấn đề bảo vệ nhân phẩm của con người. Trong nhà nước pháp quyền, tất cả mọi người đều được bảo vệ nhân phẩm, không phân biệt người đó là ai.
- Điều 19 Hiến pháp sửa đổi 2013 qui định mọi người đều có quyền sống, nhưng hình phạt tử hình vẫn chưa bị bãi bỏ. Hàng loạt các vấn đề như “tự tử”, “cái chết nhân đạo”, “nạo phá thai” liên quan đến quyền sống cần phải được hiểu ra sao?
- Điều 34 qui định thêm quyền được bảo đảm an sinh xã hội, Điều 43 qui định thêm quyền được sống trong môi trường trong lành, nhưng *không rõ cơ chế đảm bảo thực hiện những quyền này trên thực tế ra sao.* Ranh giới giữa việc can thiệp được phép và không được phép của công quyền đối với những quyền này.

[3] Quan điểm cá nhân và đề xuất

- Cốt lõi của Hiến pháp là ràng buộc trách nhiệm của nhà nước và bảo vệ dân quyền. Chủ thể phải tuân thủ Hiến pháp *trước tiên là nhà nước.* Do vậy không thể tồn tại cách qui định theo kiểu nhà nước ban ơn, hoặc cách qui định trao quyền quá lớn, phạm vi quyết định quá rộng cho nhà nước.
- Hiến pháp Việt Nam trong tương lai cần *thống nhất hóa tên Chương II là “Các quyền cơ bản”* để tránh tình trạng lẫn lộn giữa vấn đề “quyền con người” và “quyền công dân”.
- Ngoài ra, Hiến pháp phải *làm rõ các nguyên tắc liên quan đến việc hạn chế các quyền cơ bản ngay trong Hiến pháp* như nguyên tắc nghiêm cấm việc giới hạn làm mất đi bản chất của quyền; nguyên tắc nghiêm cấm lập pháp cá biệt; nguyên tắc nghiêm cấm công quyền can thiệp vượt quá giới hạn cho phép. Cụ thể: Trong mọi trường hợp, việc hạn chế một quyền cơ bản nào đó không được làm mất đi bản chất của quyền đó. Một đạo luật liên quan đến các quyền cơ bản phải được áp dụng chung, có hiệu lực đối với tất cả mọi người, không phải đối với một cá nhân hay một nhóm người để cưỡng bức họ hoặc tạo đặc quyền cho nhóm này, loại bỏ nhóm khác. Ngoài ra bất cứ sự can thiệp nào từ phía nhà nước cũng phải đảm bảo tính phù hợp giữa mục đích và phương tiện lựa chọn để đạt được mục đích
- Đối với người dân, *các quyền cơ bản cần được mở rộng tới mức được áp dụng trực tiếp, ràng buộc công quyền và tất cả những gì mà luật không cấm, không xâm phạm đến quyền lợi của các chủ thể khác, thì bất cứ cứ ai cũng đều được phép làm.* Hiến pháp trong tương lai nên qui định ngay ở Chương I vấn đề hiệu lực trực tiếp của các quyền cơ bản; những quyền cơ bản trong Hiến pháp có chức năng ràng buộc mọi hành động của công quyền. *Công dân có quyền khởi kiện “nhà nước” khi những quyền cơ bản trong Hiến pháp qui định bị công quyền xâm phạm một cách trái luật.*
- “Quyền cơ bản” và “nghĩa vụ cơ bản” của công dân cần phải được tách riêng. Quyền cơ bản phải là những xử sự được phép, được Hiến pháp bảo vệ, phải là “vùng cấm” đối với mọi hành động của công quyền.

Tóm lại, Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã có thêm nhiều qui định mới, nhưng công bằng thì chưa thể vội vàng đánh giá đây là một bản Hiến pháp có nhiều những bước đi đột phá. Một bản Hiến pháp như một lời hiệu triệu sức mạnh của cả dân tộc, phải là một bản Hiến pháp mang tính nhân bản, tính dân tộc, tính thời đại, được sự đồng thuận của toàn dân. Trước xu thế hội nhập toàn cầu và những thách thức phải đối diện trong thế kỷ XXI, những vấn đề như: xây dựng nhà nước pháp quyền, xác lập một hệ thống các quyền cơ bản của công dân có chất lượng, có hiệu lực thực thi, lựa chọn cơ chế bảo hiến phù hợp sẽ vẫn là những vấn đề phải tiếp tục đối diện giải quyết của Hiến pháp Việt Nam trong tương lai, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.