

THỰC THI QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN THEO HIẾN PHÁP 1992 VÀ ĐỀ XUẤT HƯỚNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

PGS, TS TƯỜNG DUY KIÊN^(*)

Hiến pháp 1992 được thông qua trong bối cảnh đất nước đang trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới do Đảng Cộng sản Việt Nam khởi xướng và lãnh đạo. Sau 25 năm thực hiện công cuộc đổi mới và gần 20 năm thi hành các quy định của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trên thực tế, đã đạt được những kết quả sau đây:

Thứ nhất, đã có sự thay đổi căn bản về mặt nhận thức

Khái niệm quyền con người lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp (Điều 50) - đánh dấu một bước tiến mới trong nhận thức và tư duy lý luận về quyền con người, khẳng định tầm quan trọng của bảo vệ bằng hiến pháp đối với các quyền con người, tạo cơ sở cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng tôn trọng và bảo vệ quyền và các tự do cơ bản của cá nhân, công dân. Từ đó đã có bước chuyển

biến đáng kể về cách tiếp cận quyền con người trong hoạch định chính sách, pháp luật. Cùng với những bước tiến lớn trong việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền con người, quyền công dân; công tác nghiên cứu lý luận, phổ biến pháp luật, tuyên truyền, giáo dục về quyền con người đã được đẩy mạnh.

Nhân quyền - quyền con người, từ chỗ bị xem là lý thuyết tư sản, nay đã có sự nhận thức lại, được coi là bản chất của CNXH. Nhân quyền là bản chất, là mục tiêu, lý tưởng của những người cộng sản, là kết quả của lịch sử đấu tranh dựng nước, giữ nước, chống giặc ngoại xâm. Bảo vệ quyền con người ở nước ta hiện nay xuất phát từ bản chất của chế độ, vừa là mục tiêu, vừa động lực thúc đẩy tiến bộ xã hội.

Thứ hai, về mặt thực thi

- Các quy định của Hiến pháp 1992 về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân tạo cơ sở cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật có liên quan tới bảo đảm quyền con người.

^(*) Viện Nghiên cứu quyền con người, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

Sau khi Hiến pháp năm 1992 được thông qua, Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đã ban hành một số lượng lớn các văn bản quy phạm pháp luật (luật, pháp lệnh và nghị quyết) tạo cơ sở cho việc bảo vệ và thực thi các quyền và tự do cơ bản của cá nhân, công dân trên các lĩnh vực dân sự, chính trị; kinh tế, xã hội và văn hóa; quyền của các nhóm xã hội dễ bị tổn thương.

Trong lĩnh vực các quyền chính trị, Hiến pháp quy định và được thể chế hoá bằng các đạo luật, bảo đảm thực hiện các quyền về bầu cử, ứng cử của công dân vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; quyền tham gia vào các công việc nhà nước và xã hội; thực hiện quyền dân chủ trực tiếp ở cơ sở xã phường; bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân...

Trong lĩnh vực dân sự, Hiến pháp quy định và được thể chế hoá trong Bộ luật Hình sự và tố tụng hình sự... Hiến pháp ghi nhận một loạt các quyền như tự do đi lại và cư trú ở trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về; quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí; quyền được thông tin; quyền hội họp, lập hội, biểu tình, quyền tự do tín ngưỡng và tôn giáo... Riêng quyền tự do đi lại và cư trú đã được cụ thể hoá trong đạo luật về cư trú và nhiều văn bản pháp quy của Chính phủ; quyền tự do tín ngưỡng và tôn giáo được cụ thể hoá trong Pháp lệnh tín ngưỡng và tôn giáo năm 2004.

Trên lĩnh vực các quyền về kinh tế, xã hội và văn hoá, điều đặc biệt chú ý là lần đầu tiên Hiến pháp ghi nhận quyền tự do kinh doanh theo pháp luật (Điều 57) và được thể chế hoá bằng nhiều đạo luật khác nhau... Thực tiễn trong gần 20 năm thi hành Hiến pháp và các đạo luật, quyền tự do kinh doanh theo pháp luật đã được bảo đảm

trên thực tế, hàng loạt doanh nghiệp tư nhân đã được đăng ký tại các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ngoài ra, Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác của Nhà nước còn ghi nhận và bảo đảm một loạt các quyền về lao động, việc làm, bảo vệ sức khoẻ; giáo dục; nghiên cứu khoa học; xây dựng nhà ở...

Trên lĩnh vực quyền của nhóm: quyền trẻ em, phụ nữ, thanh niên, nhi đồng; người cao tuổi, người khuyết tật, gia đình có công, thương binh, bệnh binh, gia đình liệt sĩ... Quyền của các nhóm này cũng đã được thể chế hoá bằng các luật, pháp lệnh như Luật bảo vệ, chăm sóc và giáo dục trẻ em; Luật phòng, chống bạo lực gia đình; Luật bình đẳng giới; Luật người cao tuổi, Luật người khuyết tật; Pháp lệnh ưu đãi người có công với cách mạng.

Ngoài quyền của các nhóm trên, Hiến pháp 1992 cũng lần đầu tiên ghi nhận và bảo hộ quyền lợi của người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Kháng định người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận của cộng đồng các dân tộc Việt Nam. Nhiều luật và chính sách của Nhà nước ban hành trong thời gian qua, theo hướng ưu tiên tạo điều kiện thuận lợi cho người Việt Nam trở về quê hương, làm ăn, đầu tư và mua nhà ở...

- Bước đầu thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước, ngăn ngừa nguy cơ xâm phạm quyền của cá nhân, công dân.

Để bảo vệ các quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp và Luật Tố tụng hình sự quy định nghiêm cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự nhân phẩm của công dân; người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý

ng nghiêm minh; nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo... Những nguyên tắc này đã được quán triệt và áp dụng trong thực tiễn trong điều tra, truy tố và xét xử hình sự.

Tuy nhiên, trong Hiến pháp 1992 và qua thực tiễn thực thi các quy định của Hiến pháp về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, đã và đang bộc lộ một số mặt hạn chế trên cả phương diện lý luận và thực tiễn như sau:

Thứ nhất, chưa thực sự nhận thức đúng đắn vị trí, tầm quan trọng của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp.

Trong tư duy lập hiến hiện đại, hiến pháp là văn bản bảo vệ quyền con người. Vì vậy, đa số hiến pháp của các nước trên thế giới đều xếp chế định quyền con người và quyền công dân ở vị trí thứ hai hoặc thứ ba, chỉ sau chế định về chính thể/thể chế chính trị^(*). Hiến pháp năm 1992 chưa theo trật tự tư duy logic này. Hơn nữa, trong thiết kế các quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân, chưa theo hướng tiếp cận quyền của công dân và nghĩa vụ đối ứng. Nghĩa là, quyền của công dân thì tương ứng là nghĩa vụ của nhà nước. Theo chuẩn mực nhân quyền quốc tế, nhà nước có ba cấp độ nghĩa vụ: *nghĩa vụ tôn trọng quyền; nghĩa vụ bảo vệ quyền; và nghĩa vụ thực hiện quyền*.

Cách quy định các quyền của công dân như hiện nay dễ gây hiểu nhầm rằng, quyền con người phải do Nhà nước quy định, Nhà nước ban cho người dân và nếu Nhà nước

không quy định công dân có quyền cụ thể nào đó, thì công dân sẽ không có quyền đó.

Thứ hai, trong thiết kế chế định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1992 chưa thực sự bảo đảm tính khoa học về kỹ thuật lập hiến, gây rào cản cho việc hiểu và thực thi quyền và các tự do cơ bản của công dân trên thực tiễn. Trong Hiến pháp, khái niệm quyền con người được thu nạp vào khái niệm quyền công dân (Điều 50)^(*) khiến cho khó phân biệt được quyền và nghĩa vụ nào là của con người nói chung, quyền và nghĩa vụ nào là của riêng công dân.

Thứ ba, Nhà nước Việt Nam hiện nay là một bên của nhiều điều ước quốc tế quan trọng về quyền con người, tuy nhiên nhiều quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 1992 chưa bảo đảm tính tương thích với các quy chuẩn của quốc tế. Điều này thể hiện rõ nhất là các quyền tự do dân chủ của công dân như tự do ngôn luận, tự do báo chí, quyền lập hội, biểu tình, tự do thông tin; tự do tín ngưỡng, tôn giáo; quyền thành lập và gia nhập công đoàn, các quyền trong tư pháp hình sự theo tiêu chuẩn bảo đảm xét xử công bằng (theo Điều 14 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị...).

Thứ tư, quy định về quyền đi đôi với nghĩa vụ, trách nhiệm như trong một số quy định của Hiến pháp năm 1992 là chưa hợp lý.

Quyền gắn với nghĩa vụ phải được hiểu là một nguyên tắc chung, chứ không thể áp dụng cho tất cả mọi quyền được, không

(*) Ví dụ: Hiến pháp Liên Bang Nga (Chương II); Hiến pháp của Nhật Bản (Chương III); Hiến pháp của Thái Lan (Chương III); Hiến pháp của nước CHND Trung Hoa (Chương II)... Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 1946, Nghĩa vụ và quyền lợi của công dân cũng được xếp ở Chương II.

(*) Điều 50 quy định: Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật.

phải quyền nào cũng kèm theo nghĩa vụ. Theo chuẩn mực quốc tế về quyền con người, có những quyền của con người được xác định là quyền tuyệt đối, việc thực hiện những quyền này, không kèm theo bất cứ một giới hạn nào, hay một nghĩa vụ nào. Thí dụ: *quyền sống, không bị tra tấn, nhục hình, đối xử tàn bạo, vô nhân đạo, được tôn trọng phẩm giá con người; được xét xử công bằng, không bị phân biệt đối xử...*

Đề rõ ràng, thường người ta liệt kê một loạt các nghĩa vụ, mà nếu vi phạm thì sẽ dẫn tới trách nhiệm pháp lý. Chẳng hạn, nghĩa vụ đóng thuế, hay nghĩa vụ đi lính...

Thứ năm, thiếu cơ chế thực thi, bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của công dân trong Hiến pháp, do đó mang tính là tuyên bố, là quyền treo như các quyền về hội họp, lập hội, biểu tình; quyền được trưng cầu dân ý...

Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy, nếu như các quyền chưa được thể chế hoá bằng các đạo luật, thì các quyền vẫn có thể thực thi trong thực tiễn, và một khi hiến pháp thừa nhận công dân có quyền, và khi quyền đó bị vi phạm, công dân có thể kiện chủ thể có hành vi vi phạm ra toà án, hay cơ quan tài phán hiến pháp để phán xét về hành vi vi phạm hiến pháp, xâm phạm các quyền và tự do của công dân.

Thứ sáu, việc Hiến pháp quy định công dân có quyền nào đó “theo quy định của pháp luật”, nhưng trên thực tế lại không có giải thích của cơ quan có thẩm quyền, hay chú thích, viện dẫn văn bản pháp luật cụ thể, nên gây khó khăn cho công dân thực hiện các quyền và tự do dân chủ như quy định trong Điều 60, Điều 69...

Từ những hạn chế đó, việc sửa đổi Hiến pháp 1992 phải quán triệt các quan điểm là:

Thứ nhất, lấy con người làm trung tâm, coi con người, quyền con người là mục tiêu phấn đấu cao nhất của chế độ.

Thứ hai, xác định cụ thể chủ thể mang quyền (cá nhân, công dân và nhóm yếu thế) và chủ thể mang nghĩa vụ (nhà nước và các cơ quan nhà nước).

Thứ ba, xây dựng được cơ chế thực thi các quyền, bảo đảm thực thi các quyền trên thực tế, ngay cả khi chưa được cụ thể hoá bằng các luật.

Từ các quan điểm đó, việc sửa đổi các quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân cần dựa trên các căn cứ sau:

Dựa trên quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam về quyền con người được thể hiện trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (Bổ sung, phát triển năm 2011); Báo cáo chính trị và Chiến lược phát triển kinh tế, xã hội; trong các chỉ thị của Ban Bí thư Trung ương Đảng.

- Bảo đảm tính tương thích với các chuẩn mực quốc tế về quyền con người, mà Nhà nước Việt Nam đã thừa nhận.

Thể hiện được những thay đổi căn bản của đời sống đất nước, những thành tựu to lớn đã đạt được trên các mặt, các lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa của đất nước; phù hợp với bối cảnh quốc tế và khu vực.

Có sự kế thừa các quy định trong các hiến pháp trước đó, nhất là Hiến pháp năm 1946; có tiếp thu một cách hợp lý kinh nghiệm của các nước tiên tiến trên thế giới và những nước đang trong quá trình chuyển đổi.

- Bảo đảm tính khoa học về kỹ thuật lập hiến, tính chính trị, tính phù hợp với thực tiễn Việt Nam và tính khả thi trong cuộc sống.

Với những quan điểm và căn cứ như vậy, về phạm vi: sớm kiến nghị sửa đổi toàn diện các điều, khoản trong Chương V của Hiến pháp; sắp xếp lại trật tự các điều, khoản; bỏ các quy định không còn phù hợp, thiếu tính khả thi, không bảo đảm tính khoa học về kỹ thuật lập hiến.

Chương về quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân nên đặt ở Chương II trong Hiến pháp thì hợp lý hơn.

- Về tên chương nên đặt tên là *Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*.

Đồng thời nên cấu trúc lại các quy phạm theo trật tự lôgic như sau:

Các quy định chung:

+ Xác định các nguyên tắc chung về quyền con người, cam kết về trách nhiệm của Nhà nước trong việc tôn trọng và bảo vệ quyền và các tự do cơ bản của cá nhân, công dân.

+ Xác định khả năng và phạm vi áp dụng quyền.

+ Xác định các quyền có thể bị giới hạn trong khi thực hiện.

+ Xác định nguyên tắc bảo đảm thực hiện quyền trong tình trạng khẩn cấp, thiên tai, dịch họa.

+ Xác định về nguyên tắc việc liệt kê các quyền và nghĩa vụ trong Hiến pháp không làm giảm đi việc tôn trọng và thụ hưởng các quyền và tự do khác.

+ Xác định chung về nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật và được pháp luật bảo vệ bình đẳng; nguyên tắc không phân biệt đối xử dựa trên cơ sở có thể dẫn tới đối xử phân biệt như giới tính, dân tộc, tôn giáo, sắc tộc, trình trạng sức khỏe, bệnh tật, khuyết tật, địa vị xã hội, trình độ học vấn...

+ Xác định nguyên tắc các quyền có thể bị giới hạn trong khi thực hiện và các quyền được tôn trọng và bảo đảm tuyệt đối.

Các quy định cụ thể:

+ Quy định các quyền và tự do về dân sự, chính trị: các quy định này, cần tuân thủ các chuẩn mực quốc tế mà Việt Nam đã thừa nhận. Cần bổ sung quyền sống và quy định về hình phạt tử hình.

+ Quy định về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa: các quy định này, cần tuân thủ các chuẩn mực quốc tế mà Việt Nam đã thừa nhận.

+ Quy định về quyền của các nhóm xã hội dễ bị tổn thương: tùy điều kiện cụ thể của Việt Nam mà xác định các nhóm xã hội dễ bị tổn thương để quy định trong Hiến pháp. Có thể là: trẻ em, phụ nữ, người cao tuổi, người khuyết tật, người và gia đình có công với cách mạng, dân tộc thiểu số.

+ Quy định thêm một số quyền mới, như quyền về môi trường.

+ Quy định về chế độ bảo hộ của Nhà nước đối với người Việt Nam ở nước ngoài, người nước ngoài đang sinh sống và làm việc tại Việt Nam.

Các quy định về nghĩa vụ^():*

+ Xác định và liệt kê cụ thể các nghĩa vụ mà một người có tư cách là công dân phải thực hiện.

+ Xác định và liệt kê cụ thể các nghĩa vụ mà một người không có tư cách công dân (người nước ngoài, người Việt Nam ở nước ngoài, người không quốc tịch) phải thực hiện.□

(*) Chỉ quy định các nghĩa vụ có tính chất khả thi. Tức là nghĩa vụ đó có thể áp dụng các biện pháp chế tài, một khi công dân, cá nhân từ chối không thực hiện. Ví dụ: nghĩa vụ tham gia bảo vệ Tổ quốc; nghĩa vụ đóng thuế... Không nên quy định các nghĩa vụ chung chung, như tuân theo hiến pháp, pháp luật, lao động, học tập...