

KHOẢNG CÁCH GIỮA HIẾN PHÁP 1946 CỦA CSVN VÀ MẪU HÌNH NHÀ NƯỚC PHÁP TRỊ

Nguyễn Cao Quyền

Gần đây khi so sánh Hiến Pháp 1946 với các bản Hiến Pháp 1959, 1980, 1992 của CSVN nhiều người cho rằng chỉ cần sửa đổi đôi chút Hiến pháp 1946 là Việt Nam sẽ có tự do. Nhận xét nói trên căn cứ trên hai ưu điểm của Hiến Pháp 1946: thứ nhất, nó không áp đặt nguyên tắc “tập trung dân chủ” của Lenin vào sinh hoạt của nhà nước như trong Hiến Pháp 1959 và không xác lập vai trò độc quyền lãnh đạo của Đảng CSVN như trong các Hiến Pháp 1980, 1992 (Điều 4); thứ hai, nó nêu rõ các quyền tự do căn bản, áp dụng phương thức trưng cầu dân ý, công nhận quyền tư hữu và không áp đặt mô hình xã hội chủ nghĩa kiểu Marx-Lenin.

Tuy nhiên, ngoài việc nó thiếu rất nhiều những nguyên tắc căn bản dân chủ khác, ta không nên quên rằng Hiến Pháp 1946 đã được soạn thảo trong bối cảnh một tổ chức chính trị “cộng sản” khổng lồ toàn bộ chính trường thời bấy giờ. Thêm nữa, Việt Minh lại đang chuẩn bị bước vào một cuộc kháng chiến chống Pháp lâu dài. Hoàn cảnh này đã không cho phép hiến pháp được hình thành trong một bầu không khí dân chủ cần thiết, ấy là chưa kể ý đồ gian xảo của Việt Minh làm ăn cầu thả cho xong việc để che dấu tung tích của mình,

Những đoạn viết sau đây sẽ nêu lên những khuyết điểm của Hiến Pháp 1946 và đồng thời nhấn mạnh vào những đòi hỏi căn bản của một nhà nước pháp trị.

Những khuyết điểm trong Hiến Pháp 1946 của CSVN

Một chủ tịch nước có quyền hạn quá lớn

Hiến Pháp 1946 đã dành cho chủ tịch nước một quyền hạn quá lớn. Điều 47 cho chủ tịch nước quyền chọn thủ tướng và Điều 49 cho chủ tọa Hội Đồng Chính Phủ. Ngoài ra, chủ tịch nước còn là người thay mặt cho quốc gia, tổng chỉ huy quân đội, ban bố các đạo luật, ký hiệp ước và bổ nhiệm quan chức ngoại giao, tuyên chiến và đình chiến.

Điều nghịch lý ở đây là chủ tịch nước không phải chịu một trách nhiệm chính trị nào cả: “Chủ tịch nước Việt Nam không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc (Điều 50)”. Chủ tịch nước do Nghị Viện bầu nhưng lại không chịu trách nhiệm trước Nghị Viện. Đó là điều vô lý.

Cũng theo Hiến Pháp 1946, Nghị Viện có thể thay đổi thủ tướng nhưng không thể thay đổi chủ tịch nước. Người dân cũng không thể dùng lá phiếu của mình để thay đổi chủ tịch nước vì chức vụ này không do dân bầu.. Chủ tịch nước được chọn từ thành viên của Nghị Viện. Như vậy nếu một đảng có khả năng chi phối Nghị Viện lâu dài thì chủ tịch nước có thể được bầu lại vô thời hạn.

Tại Hoa Kỳ, tổng thống có thể bị cách chức theo thủ tục “luận tội” (impeachment) về các tội phản quốc, nhân hối lộ và một số tội khác. Quyền luận tội thuộc về Hạ Viện, quyền kết tội thuộc về Thượng Viện. Tổng thống Hoa Kỳ, nếu phạm tội, sẽ bị cách chức.

Chủ tịch nước VNDCCH chỉ có thể bị luận tội và kết tội trong trường hợp phản quốc. Điều bất hợp lý của Hiến Pháp 1946 là nhiệm kỳ của Nghị Viện chỉ có 3 năm nhưng lại được bầu ra một chủ tịch nước với nhiệm kỳ 5 năm. Đó là một sự lạm quyền của Nghị Viện nhưng sự lạm quyền này lại được hiến pháp cho phép. Trò chơi này thật là khó hiểu vì nó hoàn toàn “đầu Ngô, mình Sở”.

Thế chế chính trị mà Hiến Pháp 1946 lập ra không thể xếp vào loại chế độ chính trị kinh điển nào cả. Nó không phải là chế độ tổng thống và cũng không phải là chế độ đại nghị. Nó chỉ có thể là một chế độ lai ghép (hybrid system). Nhưng mẫu hình lai ghép này thì vào thời điểm 1946 chưa xuất hiện. Cho nên mẫu hình này chỉ có thể được coi như một sáng tạo mang hậu ý độc tài của CSVN.

Một Nghị Viện bị tước đoạt quyền lực

Sau thời điểm 1946 mẫu hình lai ghép (hỗn hợp) nói trên đã xuất hiện và thành công tại một vài nơi như Pháp và Phần Lan, nhưng lại thất bại ở Việt Nam. Lý do của sự thất bại này có thể thấy như sau.

Căn cứ vào những điều khoản ghi trong Hiến Pháp 1946 ta thấy Nghị Viện không có đầy đủ các đặc điểm của một cơ quan dân cử có thực quyền. Điều 18 cho phép các quân nhân tại ngũ được tham gia Nghị Viện. Việc này chỉ có thể xảy ra trong một hiến pháp của thời chiến. Nếu áp dụng trong thời bình, nó sẽ đưa đến thực trạng là quân đội nắm phần ưu thế trong quốc hội. Tình trạng này trái với nguyên tắc dân chủ.

Việc cho quân nhân tại ngũ được phép ngồi trong cơ quan lập pháp bắt nguồn từ quan niệm của Lenin về “xô viết nông, công, binh”. Chính Lenin đã dùng quân đội giải tán Quốc Hội Lập Hiến (Duma) của Nga năm 1917. Điều này bị tuyệt đối cấm chỉ trong hiến pháp hỗn hợp của Phần Lan.

Nhìn vào quốc hội của Việt Nam và của Trung Quốc hiện nay ta còn thấy đại biểu nhân dân kiêm nhiệm các chức vụ hành pháp ở trung ương và địa phương, xen lẫn với các quan chức thuộc quân đội và công an. Sự lẫn lộn này nhằm mục đích tạo điều kiện cho cơ quan hành pháp khống chế cơ quan lập pháp để cuối cùng là bảo đảm sự lãnh đạo muôn năm của Đảng cầm quyền.

Điều kỳ lạ nhất trong HP 1946 là việc quy định cho “chủ tịch nước VNDCCH được chọn trong Nghị Viện của nhân dân” (Đ 45) nhưng lại không bắt buộc chủ tịch nước phải từ bỏ vai trò nghị viên. Hiện tượng này hoàn toàn xa lạ đối với các nền dân chủ Tây Phương. Tập trung tất cả các quyền lực vào một đầu mối chính trị là cách tốt nhất để chuyển các quyết nghị của Đảng thành luật pháp của Nhà Nước. Chính vì lý do này mà những người cộng sản rất dị ứng với nguyên tắc “tam quyền phân lập”.

Cho chủ tịch nước tham gia Nghị Viện là giúp cho chủ tịch nước khống chế toàn bộ quy trình lập pháp: “Chủ tịch nước là người chủ trì khâu soạn thảo và đệ trình luật Đ52). Trên thế giới không có vị nguyên thủ nào được trao quyền hạn lớn như thế. Đây là một vi phạm nguyên tắc “tam quyền phân lập” không thể tha thứ.

Một vi phạm nghiêm trọng khác của Hiến Pháp 1946 là thiết lập bên trong Nghị Viện một cơ quan lãnh đạo có tên là “Ban Thường Vụ Nghị Viện” và trao quyền hạn quá lớn cho cơ quan đó qua các Điều 27, 36, 38 và 52. Vi phạm nghiêm trọng này là một cố ý nuôi dưỡng sự độc tài của chế độ.

Quái đản hơn nữa là việc Hiến Pháp 1946 còn quy định: “Nghị Viện nhân dân mỗi năm họp hai lần do Ban Thường Vụ triệu tập vào tháng 5 và tháng 11 dương lịch”. Với quy định này Nghị Viện chỉ là cơ quan lập pháp xuân thu nhị kỳ mang tính hình thức. Nghị Viện chỉ hoạt động vài tuần rồi giao khoán công việc cho Ban Thường Vụ. Ban Thường Vụ mới thực sự là một nghị viện nhỏ nắm quyền lập pháp và thông lượng với hành pháp trong thời gian Nghị Viện không họp.

Trong một chế độ chính trị độc đảng, khi mà Ban Thường Vụ Nghị Viện (Quốc Hội) gồm toàn những người do Bộ Chính Đảng lựa chọn thì nạn “chuyên chính” là chuyện đương nhiên vì không thể nào tránh khỏi.

Một thủ tướng và nội các không có thực quyền

Về mặt hành pháp cũng cần phải nêu ra một số nghịch lý như sau.

Chủ tịch nước và phó chủ tịch nước đều do Nghị Viện bầu, được chủ tọa Hội Đồng Chính Phủ, nhưng lại không chịu trách nhiệm trước Nghị Viện. Ngược lại, thủ tướng, người giới thiệu các thành viên nội các và phải chịu trách nhiệm trước Nghị Viện về đường lối chính trị của nội các, thì lại không được chủ tọa hội đồng chính phủ. Với cách bố trí như thế, thủ tướng trên thực tế chỉ là người giúp việc cho chủ tịch nước, không hơn không kém (Điều 49).

Trong các chế độ hỗn hợp, Nghị Viện có quyền biểu quyết bất tín nhiệm thủ tướng, nhưng ngược lại thủ tướng cũng có quyền kêu gọi toàn dân đề nghị tổng thống giải tán Nghị Viện và tiến hành bầu ra một nghị viện mới.

Trong Hiến Pháp 1946, người ta chỉ thấy khả năng thủ tướng bị từ chức do sự bất tín nhiệm của nghị viện, nhưng lại không thấy khả năng của chủ tịch nước được giải tán nghị viện theo đề nghị của thủ tướng. Để bù đắp vào khuyết điểm này Hiến Pháp 1946 chế ra Điều 33, cho phép Nghị Viện tự giải tán. Quy định đó thuộc loại “không giống ai” so với hiến pháp của các quốc gia dân chủ lâu đời trên thế giới.

Nhìn chung ta thấy Hiến Pháp 1946, vì không tôn trọng nguyên tắc “tam quyền phân lập” nên đã không bảo đảm được sự phân lập giữa các quyền lực.

Cán cân quyền lực nghiêng về một phía. Quyền hành của chủ tịch nước gần như tuyệt đối trong khi quốc hội bị tước đoạt hầu hết quyền lập pháp. Với một cán cân quyền lực thiên lệch như vậy, không có gì bảo đảm là ngành tư pháp có thể giữ được tính độc lập của mình. Cho nên không thể coi Hiến pháp 1946 là có thể sửa đổi một cách vá víu để mang ra áp dụng trong tình hình hiện nay.

Muốn chuyển hóa sang một chế độ dân chủ thực sự, nhân dân Việt Nam phải cương quyết đòi hỏi một chế độ chính trị thiết lập trên nguyên tắc tự do hiến định (trong đó luật nhân quyền chiếm vị trí quan trọng nhất) phối hợp với kinh tế thị trường, nhà nước pháp trị, sự tôn trọng quyền tư hữu và chế độ quốc gia phúc lợi. Đó là những điều kiện căn bản để dân tộc tiến sang nền văn minh dân chủ và hội nhập hài hòa vào cộng đồng nhân loại trong thiên niên kỷ mới đang tiếp diễn. Những đoạn viết tiếp theo sẽ trình bày mẫu hình của “nhà nước pháp trị dân chủ” đương đại để so sánh.

Thế nào là pháp trị (rule of law)?

Trong cuộc chạy đua dân chủ với thế giới bên ngoài, Việt Nam đã để mất hơn nửa thế kỷ hoang phí. Giờ đây nên dựa vào chính mình và tin tưởng rằng: dân chúng thực hiện quyền tự do dân chủ tới đâu là dân tộc tiến bộ tới đó và tiêu chuẩn để được thế giới thân nhận vào dòng sinh loạt chính là mức độ tiến bộ về mặt pháp trị của đất nước. Cho nên ta phải tìm hiểu cặn kẽ thế nào là pháp trị và thể hiện cho rõ nét để không bị nhân loại bỏ rơi lại đằng sau.

Pháp trị ở Phương Đông

Theo nhiều nhà Trung Quốc học thì hiện nay không có nhiều bằng chứng để nghiên cứu, theo tiêu chuẩn khoa học, nguồn gốc pháp trị thời xưa. Tuy nhiên tại Trung Quốc, từ thế kỷ thứ 8 đến thế kỷ thứ 3 trước Công Nguyên, những tên tuổi như Hàn Phi, Quản Trọng, Thân bất Hại, Thương Ưởng, vẫn được nhiều người nhắc nhở tới như thành viên của “môn phái pháp gia”.

Mặc dầu vậy, nếu đem so sánh hai nền pháp trị Tây Phương và Đông Phương thì người ta thấy có một số khác biệt về thực chất, cho dù bề ngoài và trên danh nghĩa cả hai đều được hiểu như là cách cai trị bằng luật pháp.

Có ba sự khác biệt cần ghi nhận. Trước hết là sự khác biệt về phương diện định chế. Vào thời nhà Tần bên Trung Quốc, pháp trị không phải là một định chế chính trị nhằm bảo đảm nhân quyền mà là một chủ trương dùng pháp luật như một công cụ cai trị của nhà vua.. Pháp luật do vua làm ra và áp dụng. Vua đứng trên luật pháp, hay nói khác, luật pháp không áp dụng với vua mà chỉ áp dụng với dân.

Khác biệt thứ hai liên quan đến cơ chế. Vua không thể cai trị một mình nên tuyển chọn và bổ nhiệm một lớp người trung gian là các “quan” để thay mình trực tiếp cai trị dân chúng. Hàn Phi nói: “Minh chủ trị lại bất trị dân”. Vì không tin vào đạo đức của các quan nên vua phải đặt ra luật pháp. Đây là điều giúp phân biệt giữa pháp trị và nhân trị. Nhân trị dùng đạo đức con người làm khuôn mẫu để dân theo.

Khác biệt thứ ba là khác biệt về cứu cánh. Thời trước pháp trị là sự tổng hợp mọi thủ đoạn giúp vua thiết lập và duy trì một nền chuyên chính tuyệt đối, chứ không phải là để thể hiện một nền dân chủ tự do đa nguyên như pháp trị của Tây Phương ngày nay. Nó tôn quân, trọng hình và khinh dân.

Ở bên Tàu, loại pháp trị này chỉ thịnh hành vào đời nhà Tần. Từ thời nhà Hán trở đi nó được kết hợp với nhân trị để tạo ra một thứ quân chủ đặc biệt của Trung Quốc, khác với nền quân chủ Tây Phương ở nhiều điểm. Mẫu hình nhân trị pháp trị hỗn hợp này được biết dưới thuật ngữ “pháp quyền”.

Pháp trị ở Tây Phương

Thuật ngữ “nhà nước pháp trị” ra đời ở Tây Phương vào cuối thế kỷ 19. Tuy nhiên nó chỉ mới được đặc biệt chiếu cố vào thập niên 1980. Thuật ngữ này, ngày nay đã mang tính phổ quát. Nó có một quá trình hình thành và phát triển kéo dài 10 thế kỷ.

Nhà nước pháp trị (NNPT) là một mẫu hình nhà nước trong đó nhà nước và luật pháp không tách rời nhau mà gắn liền với nhau. Sự liên hệ này đưa tới hai loại nhà nước: một loại coi pháp luật là công cụ để cầm quyền và loại thứ hai coi luật pháp là cứu cánh. Hai loại này hoàn toàn khác biệt nhau, nhưng người Việt Nam hiện nay đang là nạn nhân của một sự lẫn lộn.

Đành rằng cai trị bằng luật pháp là tốt nhưng cần phải nói rõ thêm là cai trị bằng loại luật pháp nào. Một nhà nước có hiến pháp vẫn có thể là một nhà nước độc tài toàn trị như trường hợp của Việt Nam ngày nay.

Vấn đề nhận diện nhà nước pháp trị phải căn cứ trên một số đặc điểm sau đây: a/ pháp luật phải do một quốc hội dân cử, bằng bầu cử tự do, làm ra; b/ các cơ quan hành pháp và tư pháp phải hoạt động trên cơ sở pháp luật này; c/ tòa án phải hoàn toàn độc lập với hành pháp và lập pháp; d/ nhân quyền và dân quyền phải được ghi trong hiến pháp và phải được tuyệt đối tôn trọng; e/ chính phủ phải chịu trách nhiệm trước dân chúng; f/ hiến tính của luật pháp phải được kiểm soát bởi một cơ quan đặc cử là Tòa Án Bảo Hiến hay Hội Đồng Bảo Hiến; g/ Đảng cầm quyền và cơ quan lập pháp cũng phải chịu sự kiểm soát và không thể tự cho mình là quyền lực cao nhất để đứng ngoài vòng kiểm soát.

Nhà nước pháp trị ở Phương Tây là sản phẩm của nền văn hóa Hy-La (Hy Lạp – La Mã). Nền văn hóa đó đã kết tinh thành một luồng tư tưởng pháp trị phong phú, thể hiện qua ba mẫu hình nhà nước sau đây.

Mẫu hình thứ nhất có thể tìm thấy trong lịch sử của nước Anh. Ở Anh luật pháp xuất hiện từ cuộc đấu tranh giữa nhà vua và quốc hội. Thời cổ, quốc hội thường căn cứ trên các luật tự nhiên của truyền thống để hạn chế quyền hành của nhà vua. Luật này được coi cao hơn luật thực chứng (positive laws) do triều đình đặt ra. Không chỉ riêng vua mà cả quốc hội cũng phải chịu sự chi phối của luật tự nhiên. Các tòa án được trao trách nhiệm xét xử các vụ vi phạm và tính chính đáng của các quyết định hành chính. Luật tự nhiên và một số nguyên tắc truyền thống được người Anh gọi là Hiến Pháp Bất Thành Văn. Dân Anh dành quyền xét xử tính hợp hiến cho quốc hội chứ không để trong tay các tòa án tư pháp. Với nguyên tắc này, người ta nói rằng ở Anh “quốc hội có quyền chúa tể” (Parliamentary Sovereignty).

Mẫu hình thứ hai là mẫu hình của Hoa Kỳ. Mẫu hình này thêm vào mẫu hình của nước Anh một hiến pháp thành văn (written constitution) và trao quyền xét tính hợp hiến cho một tòa án tư pháp. Như vậy, ở Hoa Kỳ cũng như ở Anh, hiến pháp là chúa tể vì không ai được đứng trên hiến pháp. Tư tưởng này gọi là tư tưởng hiến trị constitutionalism. Mẫu hình pháp trị ở Anh và Hoa Kỳ được gọi là rule of law. Tư tưởng hiến trị quan trọng ở chỗ nó đưa ra một lãnh vực liên quan đến nhân quyền mà nhà nước tuyệt đối không được vi phạm.

Mẫu hình thứ ba là mẫu hình của Âu Châu mang tên “Rechtsstaat”, một thuật ngữ trong tiếng Đức có nghĩa là nhà nước dưới nền pháp trị. Dưới chế độ này nhà nước bị hạn chế quyền lực bởi luật pháp nhưng quốc hội lại có thể thay đổi hiến pháp nếu thấy là cần thiết. Chế độ này đứng ngoài tư tưởng và nguyên tắc hiến trị nên được gọi là chế độ pháp quyền (rule by law). Sự kiểm tra tính cách hợp hiến được trao cho tòa án tư pháp.

Tư tưởng hiến trị là nguyên tắc coi hiến pháp như một bản văn luật pháp tối thượng để xác định phạm vi của nhân quyền và hạn chế thẩm quyền cưỡng bách của nhà nước. Hiến trị là căn bản của định chế pháp trị và đồng thời gắn liền với chế độ dân chủ. Nói khác, nếu không có dân chủ thì không thể có pháp trị.

Nếu xét theo các tiêu chuẩn quốc tế thì nhà nước CSVN không phải là nhà nước pháp trị mà cũng không phải là nhà nước pháp quyền. Lý do dễ hiểu nhất là vì nhà nước đó chưa bao giờ là một nhà nước dân chủ. Từ lâu nó đã tự nhận là một nhà nước chuyên chính của giai đoạn quá độ cộng sản, và trên thực tế nó chưa từ bỏ cái mẫu hình chuyên chính đó.

Cho nên chỉ có thể được coi nó như một nhà nước công an trị giống như ở Trung Quốc hiện nay. Nếu muốn đưa đất nước ra khỏi ngõ bí này thì không có giải pháp nào khác hơn là một sự thay đổi hoàn toàn./.

Nguyễn Cao Quyền
Tháng 12 năm 2012