

NGHIÊN CỨU LUẬT PHÁP: TÌM HIỂU VỀ KHÁI NIỆM NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TẠI PHÁP

* **Đỗ Kim Thêm**

Nước Pháp là một quốc gia dân chủ, văn minh, tiến bộ, tôn trọng nhân quyền và có tinh thần thượng tôn luật pháp. Từ nhận định này chúng ta dễ suy đoán rằng khái niệm về nhà nước pháp quyền chắc hẳn đã có một truyền thống trong văn hoá cũng như dân trí của nước Pháp. Đây là một cảm nhận sai lầm. Thực tế cho thấy là nước Pháp không hề có thuật ngữ *État de droit* trong học giới mà chỉ là một sự phiên dịch từ *Rechtsstaat* của Đức. Ngoài ra, khác với các quốc gia dân chủ phương Tây, chính thể lập hiến (*constitutionalism*) không làm nền tảng cho mọi sinh hoạt chính trị tại Pháp trong cả một thời gian dài.

Thế thì người Pháp hiểu gì, nghĩ gì và làm gì đối với khái niệm này, đặc biệt hơn kinh nghiệm của Pháp có giúp cho Việt Nam trong việc định hình cho khái niệm này không, đó là chủ đề của bài viết này.

1. Những đặc điểm chính

Có nhiều cách giải thích khác nhau về trường hợp của Pháp, một số học giả chỉ nêu lên những đặc điểm chính mà không đi sâu vào các học thuyết. Họ cho rằng vấn đề thuật ngữ không quan trọng mà chính ưu thế của quốc hội và sự bất ổn chính trị đã dần dần đưa tới việc lập Toà Bảo hiến để nâng cao tầm quan trọng của việc áp dụng những nguyên tắc hiến định. Từ đó mà khái niệm nhà nước pháp quyền mới thành hình.

Thuật ngữ

Lịch sử triết học pháp quyền của Pháp cho thấy Pháp không hề có khái niệm về *État de droit*. Giáo sư *Léon Dugit* là người đầu tiên đã du nhập ý niệm *Rechtsstaat* vào Pháp năm 1907. Sau đó giáo sư *Raymond Carré de Malberg* đã triển khai nội dung này trong tác phẩm *Contribution à la théorie générale de l'État* năm 1922. Ông đã đề xuất nhiều ý kiến để áp dụng, nhưng không gây được tiếng vang nào trong học giới hay ngoài công luận.

Dù thuật ngữ này không có trong văn kiện chính thức, tuyên ngôn, sách giáo khoa hay được thảo luận, nhưng chúng ta không kết luận rằng nước Pháp không quan tâm đến vấn đề pháp quyền. Pháp đã đặt trọng tâm vào hai khái niệm khác, đó là Nhà nước (*État*) và Cộng hoà (*République*), thay thế cho nhà nước pháp quyền. Ngay trong thuật ngữ Nhà nước, người Pháp đã hàm ý rằng nhà nước phải tuân theo luật pháp, mà không minh thị, vì đó là điều không cần thiết. Thuật ngữ Cộng hoà có lịch sử lâu đời và phức tạp hơn, nhưng đến khi *Jean Jacques Rousseau* đưa ra thảo luận thì thuật ngữ này trở nên chính xác hơn, nhất là khi xác minh rằng nhà nước phải cai trị bằng luật pháp. *Rousseau* cũng đề xuất rằng hai khái niệm Nhà nước và Cộng hoà nên hiểu là đồng nghĩa vì mang nhiều sự tương đồng trong lý thuyết. Do

đó, giới học giả cho rằng về cơ bản thì Pháp cũng có khái niệm nhà nước pháp quyền dù không minh danh, mà điều XVI của bản Tuyên ngôn Dân quyền và Nhân quyền là một thí dụ điển hình khi công nhận rằng nguyên tắc phân quyền và tôn trọng nhân quyền làm cơ sở cho mọi hoạt động của nhà nước.

Chính sự bất ổn liên tục

Một đặc điểm khác của Pháp là hiến pháp không được coi là một văn bản pháp lý quan trọng làm nền tảng cho sinh hoạt chính trị, chính thể lập hiến (*constitutionalism*) không hề được tôn trọng tại Pháp. Một thí dụ điển hình là cuộc Cách mạng Pháp đã diễn ra trong sự thay đổi năm lần hiến pháp trong vòng 15 năm. Trước và sau Cách mạng, nước Pháp đã trải qua bao loại thể chế khác nhau, từ quân chủ hiến định, cực đoan đến mềm dẻo, quân chủ đến cộng hoà. Từ năm 1814 đến 1875 cứ mỗi lần thay đổi chế độ là mỗi lần thay đổi hiến pháp. Mỗi hiến pháp lập ra đều do nhu cầu của tình thế chính trị của nhà cầm quyền. Do đó, mọi sinh hoạt chính trị đều không ổn định. Đến 1875 thời kỳ Đệ Tam Cộng Hoà được thành lập, thì tất cả bắt đầu đi vào nề nếp. Chế độ này kéo được 65 năm và cho đến 1946 thì chấm dứt. Chế độ Đệ Tứ Cộng hoà sống khá ngắn ngủi (1946-58) để nhường bước cho chế độ Đệ Ngũ Cộng hoà ra đời. Từ đó đến nay thì hiến pháp đã trở nên một nền tảng cho mọi sinh hoạt chính trị và luật pháp của Pháp.

Truyền thống ưu quyền của lập pháp

Học giới đã có nhiều cách giải thích hiện tượng bất ổn liên tục này khi so cách mạng ở Hoa Kỳ với Cách mạng Pháp. Trong khi cách mạng ở Hoa Kỳ tìm cách ngăn chặn sự lạm quyền trong chính giới bằng cách gia tăng các biện pháp kiểm soát, thì ngược lại Cách mạng Pháp chỉ nhằm vào đấu tranh chống lại những áp bức từ các tàn dư thời phong kiến, đặc quyền của nhà thờ, giới tu sĩ và giới quý tộc, trong khi cơ quan tư pháp lại ra sức bảo vệ cho giới này. Hiến pháp của Hoa Kỳ nhấn mạnh đến sự phân quyền, thì Pháp lại đề cao quyền lập pháp tối thượng, bình đẳng, tự do cá nhân, tự do hoạt động kinh doanh của cá nhân và công ty, bảo vệ quyền tư hữu. Dù tôn trọng nhân quyền, Pháp xem quyền lực của cơ quan tư pháp là thứ yếu. Trong công luận cũng không ai tin là nền tư pháp có tác dụng tốt trong việc kiểm soát việc thi hành pháp luật.

Vai trò của Toà Bảo hiến

Khái niệm về quyền lập pháp tối thượng của quốc hội luôn chiếm ưu thế trong chính giới. Mãi đến thập niên 1970 thì khái niệm ưu quyền của lập pháp của quốc hội thực sự bị đánh bại và vai trò của Tòa Bảo hiến (*Conseil constitutionnel*) được đề cao trong việc kiểm soát mọi hoạt động công quyền. Trong một diễn văn ngày 8.1.1977, Tổng thống *Valéry Giscard d'Éstaing* mới thực sự minh danh khái niệm nhà nước pháp quyền và đề cao vai trò của Tòa Bảo hiến. Ông cho là đây là một nỗ lực canh tân quan trọng nhất trong chế độ Đệ Ngũ Cộng hoà Pháp.

Từ đó, khái niệm nhà nước pháp quyền đã ra đời với hai trọng điểm: Hành pháp phải tuân thủ những nguyên tắc do hiến pháp quy định và phải được toà án kiểm soát, đặc biệt là Tòa Bảo hiến. Do đó, quyền lực của tư pháp được nâng cao nhằm bảo vệ

việc thi hành luật lệ hữu hiệu hơn. Hiện nay khái niệm về nhà nước pháp quyền của Pháp được học giới và công luận công nhận.

2. Từ nhà nước pháp định (*État legal*) đến nhà nước pháp quyền

Đi tìm những nguyên nhân sâu xa hơn là nêu ra những đặc điểm để lý giải sự hình thành của nhà nước pháp quyền, nhiều học giả đã căn cứ vào khái niệm nhà nước pháp định (*État légal*) và coi đây là khởi điểm cho khái niệm nhà nước pháp quyền. Thật ra, đây là một cái nhìn đào sâu qua các học thuyết và phân tích dựa theo sự thay đổi của lịch sử.

Chủ quyền thuộc về toàn dân và nguyên tắc tam quyền phân lập

Trước khi cách mạng ra đời thì quyền lực đất nước thuộc về nhà vua, khái niệm chủ quyền quốc gia hay quyền tối thượng đều được giải thích là từng phục tuyệt đối nhà vua. Vì theo chế độ quân chủ chuyên chế cha truyền con nối nên trong suốt một thời kỳ dài qua các triều đại, vấn đề bảo vệ hoàng gia được mọi người đồng tình xem như là bảo vệ chế độ. Đây là chuyện đương nhiên được chấp nhận. Ngay cả *Jean Bodin*, người đã triển khai ý niệm quyền tối thượng, cũng chấp nhận chủ quyền tuyệt đối của hoàng gia trong việc áp đặt mọi luật lệ để thi hành trong mọi sinh hoạt nhà nước và hoàng gia chỉ chịu trách nhiệm trước thượng đế mà thôi.

Vấn đề giới hạn quyền lực của hoàng gia hầu như không ai đặt ra cho mãi đến khi tác phẩm *De l'Ésprit des Lois* của *Montesquieu* ra đời vào năm 1748. *Montesquieu* đã triển khai hai khái niệm chủ yếu: hiến pháp là nền tảng cho việc điều hành nhà nước và nguyên tắc tam quyền phân lập là nguyên tắc chung mọi cho sinh hoạt chính trị. Cho dù hành pháp, lập pháp và tư pháp được phân công rõ rệt, nhưng trong thực tế, theo quan điểm của *Montesquieu*, thì quyền tư pháp thứ yếu hơn và lệ thuộc vào hành pháp. Khái niệm nhằm nâng cao vai trò của hiến pháp này đã bị chống đối mãnh liệt.

Cách mạng Pháp đã đem đến sự thay đổi tận cội rễ khái niệm chủ quyền và bản Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền là một thí dụ. Điều III của bản Tuyên ngôn đã minh thị: "Nguyên tắc chủ quyền thuộc về nhà nước, không một cơ quan hay một cá nhân nào có thể hành xử chủ quyền này mà không được minh thị uỷ quyền". Nhiều học giả giải thích rằng từ nhà nước trước kia được hiểu là đồng nghĩa với nhà vua, thì nay phải được hiểu là thuộc về toàn dân. Nhà nước thông qua các đại diện do dân bầu sẽ trực tiếp đảm đương công việc của nhà nước, nhà nước chỉ là một guồng máy được tạo ra để vận hành cơ chế của luật pháp, mà luật pháp chỉ là một biểu hiện ý chí chung của người dân.

Rousseau cũng đã có một lối giải thích khác khi đề cập đến sự chuyển quyền tối thượng từ nhà vua sang dân chúng trong tác phẩm *Du Contrat social* vào năm 1762. Tinh thần thượng tôn luật pháp được đề ra, nhưng luật pháp không do dân trực tiếp làm ra mà thông qua những người đại diện. Nguyên tắc thượng tôn luật pháp phải được hiểu là quyền tối thượng của quốc hội, là cơ quan lập ra luật pháp. Chính điều

VI của bản Tuyên ngôn cũng lặp lại ý niệm của *Rousseau*: luật pháp là một sự diễn tả ý chí chung. Theo *Rousseau* thì quyền lực của nhân dân là bất khả phân.

Kinh nghiệm cho thấy trong khi khái niệm chủ quyền nhân dân để thuyết phục hơn thì việc đề cao vai trò của hiến pháp không được hoan nghênh. Dưới thời *Napoléon* thì hiến pháp đề cao vai trò Thượng Viện trong việc kiểm soát các hành vi phạm pháp nhưng thật ra không hữu hiệu, vì trong thực tế mọi quyền kiểm soát là do nhà vua định đoạt. Hiến pháp 1852 của thời Đế Nhị Cộng hoà, dù có nâng cao vai trò của Thượng viện nhưng cũng không khá hơn trước. Mãi đến hiến pháp 1946 thì vai trò tư pháp trong kiểm soát tính vi hiến mới rõ nét hơn và đến năm 1958 thì một chế độ hiến định mới thật sự hình thành. Tóm lại, trong suốt hơn hai thế kỷ nước Pháp đã trải qua biết bao biến cố chính trị và thay đổi tất cả 16 lần hiến pháp để có được một sinh hoạt chính trị tương đối ổn định như ngày hôm nay.

Ưu quyền của quốc hội

Sinh hoạt chính trị của Đế Tam Cộng hoà (1870-1946) đã biểu hiện rõ sự thăng thế này của quốc hội trong mọi sinh hoạt của nước Pháp, một đặc điểm trong khái niệm về nhà nước pháp định. Dù minh xác tiếp nối truyền thống Cách mạng 1789, khái niệm này chỉ được hiểu đồng nghĩa với ưu quyền của quốc hội trong vai trò lập pháp và nguyên tắc hợp pháp. Nguyên tắc hợp pháp của các cơ quan hành chính dựa trên cơ sở là cơ quan hành chính phải tuân thủ luật pháp và chịu sự kiểm soát của tòa án.

Nguyên tắc ưu quyền của quốc hội trong tinh thần thượng tôn pháp luật hầu như được mặc thị chấp nhận trong cả một thời gian dài vì không ai đặt ra vấn đề cho đến khi tác phẩm của *Raymond Carré de Malberg* ra đời. Ông đề cao vai trò quan trọng của hiến pháp và nghi ngờ ưu quyền tối thượng của quốc hội. Ông cho rằng quốc hội biểu hiện ý chí để làm ra luật pháp, nhưng thực tế cho thấy ý chí này chỉ là phản ảnh ý kiến của một đa số mà thôi. Trong khi hiến pháp được hình thành là do toàn dân biểu quyết, cho nên giá trị của hiến pháp bắt buộc phải cao hơn là ưu quyền lập pháp của quốc hội. Theo ông, quan trọng nhất là quốc hội cũng phải tôn trọng những qui định của hiến pháp. Napoleon đã lập ra Thượng Hội đồng Quốc gia (*Conseil de l'État*) vào năm 1799 như là một cơ quan nhằm kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính khi vi phạm nhân quyền, nhưng việc kiểm soát những hoạt động của hành pháp không hề được đặt ra. Trong khi đó, thì cơ quan tư pháp vì còn mang thành kiến từ thời tiền cách mạng, vẫn chưa đáp ứng tình thế mới, nhất là có thể kiểm soát được mọi hoạt động của quốc hội như luật định.

Tình trạng này tiếp diễn trong suốt thế kỷ XIX. Mãi đến cuối thế kỷ XX thì những luật thủ tục kiểm soát các cơ quan hành chính chặt chẽ hơn. Dựa trên những nguyên tắc tài phán mới, Thượng Hội đồng Quốc gia đã triển khai những nguyên tắc phù hợp với tình hình để việc kiểm soát được tốt hơn so với trước đây. Từ đó mà thành kiến về tư pháp hành chính bất lực trước hành pháp đã giảm đi nhiều. Sự thành công này bắt nguồn từ việc công nhận những nguyên tắc tổng quát luật pháp (*principles généraux du droit*). Đây là một nguyên tắc không được minh thị trong luật pháp nhưng được học giới quan tâm, xem là một khía cạnh thuộc về nguyên tắc hợp pháp. Dù nguyên tắc này không có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý nhưng có tác dụng rất cao nên nội dung cũng được xem như tương đương với khái niệm về nhà

nước pháp quyền. Trong thực tế thì những nguyên tắc tổng quát của luật pháp đã ăn sâu vào truyền thống dân chủ của Pháp và được áp dụng không giới hạn vào các nguyên tắc về luật thủ tục, luật nội dung cũng như các nguyên tắc khác (bình đẳng trước pháp luật, tự do ngôn luận, nguyên tắc bất hồi tố của luật hành chính). Nhưng điều đáng chú ý là những nguyên tắc này không ràng buộc cho quốc hội. Đến nay thì vai trò của Thượng Hội đồng Quốc gia được xác nhận là hữu hiệu trong việc kiểm soát các cơ quan hành chính.

Nhưng làm sao để kiểm soát tính cách hợp hiến của các đạo luật do quốc hội phê chuẩn, đó chính là chủ đề mà *Carré de Malberg* đưa ra. Ông cho rằng nhà nước pháp định là một đặc điểm của Pháp, nhưng vẫn không đủ để diễn tả khái niệm nhà nước pháp quyền như của Đức. Theo ông, nhà nước pháp định có chức năng trong việc duy trì ưu quyền của quốc hội trong khi nhà nước pháp quyền đề cao vai trò của luật pháp trong việc bảo vệ quyền tự do của cá nhân trước sự lạm quyền. Có hai khái niệm quan trọng: tư tưởng dân chủ của luật pháp và lý thuyết về quyền căn bản, cả hai phải được coi như là một giới hạn cho việc sử dụng quyền hành pháp. Do đó, khái niệm nhà nước pháp định không đủ để thoả mãn nội dung này và cũng sẽ không đủ điều kiện khi mà quyền kiểm soát vi hiến không được bảo đảm. Kiểm soát tính cách hợp hiến của luật pháp là một thành quả quan trọng trong nền Đệ Ngũ Cộng hoà. Cuối cùng, sau bao cam go, khái niệm nhà nước pháp quyền đã thắng thế trước nhà nước pháp định.

Sự hình thành nhà nước pháp quyền qua Toà Bảo hiến

Từ giữa thập niên 1950 Pháp trải qua nhiều khủng hoảng chính trị liên tục. Hiến pháp năm 1946 tạo cho quốc hội quá nhiều ưu quyền, trong khi chính quyền chỉ sống được trong ngắn hạn bằng thoả hiệp, và dĩ nhiên các chính quyền này không thể giải quyết các vấn đề lâu dài, đặc biệt là các khó khăn do phong trào giải phóng dân mang lại. Sau nhiều sóng gió, cuối cùng Tổng thống René Coty đã mời đại tướng de Gaulle thành lập chính phủ để giải quyết tình thế. Ngày 1. 6.1958 quốc hội đồng thanh ủy nhiệm cho de Gaulle lập chính phủ, và ngày 3 tháng 7 quốc hội đồng ý tu chính hiến pháp. Hiến pháp mới được nhân dân đồng thuận qua cuộc trưng cầu dân ý ngày 28 tháng 9. Hiến pháp của nền Đệ Ngũ Cộng hoà ra đời vào ngày 4 tháng 10 năm 1958 mà hai khía cạnh nổi bật nhất trong hiến pháp này là:

Thứ nhất, Tổng thống có quyền trọng tài tối thượng. Thoạt đầu, Tổng thống được bầu gián tiếp, nhưng do tu chính 1962 thì Tổng thống được bầu trực tiếp với nhiệm kỳ bảy năm qua cuộc phổ thông đầu phiếu. Thực ra, hiến pháp mới tốt hơn cho sinh hoạt chính trị vì vừa hợp lý hoá vai trò quốc hội vừa nâng cao vai trò của hành pháp. Quyền lực của Tổng thống mạnh hơn so với trước đây, nhưng Thủ tướng thì lại yếu hơn. Tổng thống và Thủ tướng thường là người cùng một đảng, chỉ có ba thời kỳ ngắn (1986-1988; 1993-1995 và 1997-2002), Thủ tướng và Tổng thống là hai người thuộc hai đảng khác nhau, đây là một sự sống chung trong chính trị để cầm quyền mà người Pháp có thói quen gọi là *cohabitation*. Mỗi quan hệ giữa hành pháp và lập pháp được coi như là ổn định vì lý do phe đa số nắm quyền ở quốc hội có quyền lập chính phủ. Do đó, việc tập trung quyền hành trong một cơ quan hành pháp mạnh do quốc hội hỗ trợ là chuyện dễ hiểu vì cả hai cũng theo đuổi một mục tiêu chung.

Thứ hai, quyền làm luật và ký kết hiệp ước của cơ quan hành pháp bị giới hạn rõ rệt. Điều 37 của hiến pháp minh thị rằng thẩm quyền làm luật của quốc hội phải được liệt kê rõ và phải nằm trong giới hạn mà hiến pháp cho phép. Những vấn đề luật pháp mà hiến pháp không qui định dành cho quốc hội, thì hành pháp có thể được uỷ nhiệm. Kinh nghiệm của thời Đệ Tứ Cộng hoà đã đưa đến sự hình thành giải pháp này, vì trước đó cứ sáu tháng lại phải thay một chính phủ quá yếu trong khi quốc hội lại quá mạnh. Một lý do khác là công việc lập pháp càng ngày càng đòi hỏi chuyên môn cao độ, nặng về kỹ thuật, ý tưởng luật pháp là sự diễn tả ý chí chung của toàn dân theo tư tưởng của *Rousseau* không còn hợp thời nữa. Thêm vào đó thì sự bất mãn của dân chúng về ưu quyền của quốc hội trong sinh hoạt lập pháp ngày càng cao. Sự hình thành Toà Bảo hiến theo hiến pháp 1958 là để đáp ứng nhu cầu này mà mục đích của nó là kiểm soát các hoạt động lập pháp, nhất là về sự phân quyền giữa hành pháp và lập pháp. Chỉ sau một thời gian Toà Bảo hiến đã trở thành một định chế hữu hiệu trong việc kiểm soát tính cách hợp hiến của các hoạt động lập pháp.

Kiểm soát hợp hiến: một chuyển biến đưa tới thành lập nhà nước pháp quyền

Xét tính cách vi hiến của một đạo luật vì lý do vi phạm quyền công dân được quy định bởi hiến pháp là một điều cực kỳ xa lạ trong truyền thống của Pháp. Nguyên tắc phân quyền, quyền lực tối thượng của quốc hội là diễn tả ý chí chung khi ban hành luật pháp và sự suy yếu của ngành tư pháp là những trở lực chính cho việc đề cao nguyên tắc hiến định tại Pháp. Năm 1979 việc thông qua án lệ *Liberté d'Association* đã là một bước ngoặt trong luật hiến pháp khi Toà Bảo hiến tuyên án rằng đạo luật do quốc hội ban hành này là vi hiến. Mặc dù đạo luật này nằm trong phạm vi thẩm quyền của quốc hội, nhưng quan điểm của toà là quốc hội vi phạm những cấm đoán thuộc về nội dung của luật hiến pháp. Cụ thể hơn, toà cho rằng đạo luật này đã vi phạm bản Tuyên ngôn về Nhân quyền 1789 và lời mở đầu của hiến pháp 1946, mà hai văn kiện này có hiệu lực ràng buộc về pháp lý. Đây là hai văn kiện làm cơ sở quyết định tính vi hiến.

Trước khi quyết định này ra đời không ai tại Pháp có thể nghĩ rằng hai văn kiện trên là quan trọng và có hiệu lực pháp lý, đặc biệt là lời mở đầu của hiến pháp 1946. Lời mở đầu này chỉ là lời tuyên bố long trọng làm nền tảng cho nguyên tắc được công nhận bởi luật hiến pháp. Toà cho rằng bản Tuyên ngôn 1789, lời mở đầu của hiến pháp 1946 và hiến pháp 1858, cả ba văn bản này tổng hợp là một toàn khối quy định tính hiến định cho mọi luật lệ của nước Pháp. Do đó, tất cả sự vi phạm những giá trị cơ bản này bị xem là vi hiến. Như vậy, thẩm quyền của Toà Bảo hiến xét tính cách vi hiến của một đạo luật được coi là khá rộng. Đến năm 1974 thì vấn đề ai có quyền thỉnh cầu xét tính cách vi hiến của một đạo luật được đem ra bàn cãi. Cuối cùng đi đến kết luận là chỉ có Tổng thống, Thủ tướng, chủ tịch quốc hội, (thượng viện và hạ viện), hoặc một nhóm dân biểu hay nghị sĩ mà số tối thiểu phải là 60 người mới có quyền thỉnh cầu này. Trên thực tế thì các lực lượng đối lập khó có thể kết hợp được 60 người đồng thuận để sử dụng tổ quyền này.

Từ sau cải cách 1974 thì Toà Bảo hiến đã tập trung nỗ lực và nhiệm vụ bảo vệ những quyền tự do căn bản mà kết quả là hàng loạt các luật lệ đã bị xem là vi hiến

vì lý do vi phạm nhân quyền và tự do. Tòa Bảo hiến đã tập trung vào một số các quyền căn bản như: nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật, nguyên tắc hợp pháp của hình phạt, nguyên tắc bất hồi tố trong hình luật, tự do ngôn luận, tự do tư tưởng, tự do báo chí, tôn trọng nhân phẩm v.v... Một trong những thành tựu quan trọng nhất của Tòa Bảo hiến là đã đề ra những nguyên tắc: mọi luật lệ đều phải mang giá trị hiến định. Giá trị này phải có hiệu lực pháp lý cho tất cả các cơ quan công quyền, kể cả cơ quan lập pháp. Trong một quyết định năm 1985 Tòa Bảo hiến đã minh thị một nguyên tắc chung mọi sinh hoạt pháp lý của Pháp: **"Luật pháp chỉ diễn tả một ý chí chung khi tôn trọng hiến pháp"**.

Cuối cùng, Tòa Bảo hiến đã thăng ưu quyền lập pháp của quốc hội. Hiến pháp của nền Đệ Ngũ Cộng hòa Pháp đã đem lại một cơ chế kiểm soát quốc hội và hành pháp, nhằm đảm bảo một sự ổn định trong sinh hoạt chính trị và luật pháp. Từ nay không một đạo luật nào được thông qua hay một quyết định nào của chính phủ có thể được thi hành khi nó bị xem là vi hiến.

Giới hạn phạm vi cứu xét tính vi hiến

Tòa Bảo hiến là cơ quan tối cao duy nhất có thẩm quyền cứu xét tính cách vi hiến của một đạo luật. Nhưng trên thực tế thì phạm vi và thủ tục cứu xét có bị hạn chế khi so với hiến pháp Đức, Ý hay Tây Ban Nha.

Cứu xét tính vi hiến là một quyền tiên kiểm (a priori). Đây là một nguyên tắc chung tại các quốc gia châu Âu, có nghĩa là sự cứu xét này chỉ xảy ra khi luật chưa đưa vào áp dụng. Đây cũng là một vấn đề tranh luận trong học giới. Vì chỉ đặt vấn đề tính vi hiến trước khi áp dụng, nên sự nghiên cứu về vi hiến quá trừu tượng, không dựa vào một trường hợp cụ thể nào đã xảy ra trong thực tế của cuộc sống. Vấn đề là khi luật ban hành rồi thì tính cách vi hiến không còn có thể đặt ra để cứu xét được nữa. Nhưng thực tế cho thấy là có những vấn đề phát sinh ngay sau khi luật được áp dụng. Vấn đề các hiệp ước cũng tương tự như vậy, có thể có vấn đề nảy sinh sau khi ký kết hiệp ước mà tính cách vi hiến không thể đặt ra được nữa.

Dĩ nhiên quyền tiên kiểm tính vi hiến cũng có lợi điểm của nó. Một thí dụ cụ thể là về hiệu lực pháp lý của một đạo luật. Khi một đạo luật bị thỉnh cầu cứu xét tính vi hiến tại Tòa Bảo hiến, thì một tháng sau dân chúng có thể biết được luật này có giá trị hay không. Với truyền thống tôn trọng ý chí lập pháp của quốc hội khá mạnh, chính nguyên tắc tiên kiểm này giúp cho các nhà lập pháp có cơ hội duyệt xét tính hợp hiến của đạo luật của mình, có thể tu điều chỉnh những khiếm khuyết về nội dung. Một bất lợi khác trong quyền tiên kiểm này là luật có thể không được thỉnh cầu cứu xét tính vi hiến và được ban hành mặc dù có nhiều điều khoản có thể bị nghi ngờ là vi hiến. Điều 61 quy định rõ là chỉ có Tổng thống, Thủ tướng, chủ tịch thượng viện hoặc hạ viện, hoặc ít nhất có 60 dân biểu hoặc nghị sĩ là có quyền thỉnh cầu cứu xét này. Vấn đề có thể xảy ra là khi các cơ quan này, vì lý do nào đó, áp lực chính trị chẳng hạn, lại không muốn sử dụng quyền thỉnh cầu của mình, thì vấn đề tính vi hiến của đạo luật không còn có cơ hội nào đặt ra nữa. Một thí dụ điển hình là sau cuộc khủng bố 9 tháng 11 tại New York, quốc hội đã thông qua một đạo luật về bảo vệ an ninh mà không tham khảo vTòa Bào hiến. Theo nhận xét chung của học giới thì ít nhất là có một điều khoản của luật này có thể bị coi là vi hiến.

Hậu quả bất lợi này có thể tránh được nếu quyền thỉnh cầu cứu xét được mở rộng cho từng cá nhân hay các toà án. Đây là trường hợp mà Toà Bảo hiến Đức đã áp dụng. Mỗi cá nhân đều có quyền khiếu tố trước Toà Bảo hiến Liên bang Đức khi việc áp dụng một đạo luật vi phạm vào quyền công dân của họ. Trong khi một toà án địa phương đang xử một vụ kiện mà toà thấy rằng đạo luật được áp dụng có nhiều điểm nghi ngờ về tính vi hiến, toà có quyền đình chỉ vụ kiện và đề nghị Toà Bảo hiến Liên bang xét lại tính vi hiến của đạo luật, từ trên cơ sở đó mà toà tiếp tục giải quyết vụ kiện. Việc mở rộng tố quyền cứu xét tính vi hiến này cho công dân và toà địa phương giúp cho việc bảo vệ quyền công dân theo hiến pháp được hữu hiệu hơn. Do đó, việc xét tính vi hiến của Toà Bảo hiến Pháp không mở rộng và tốt bằng Toà Bảo hiến Đức.

Qua thời gian, Toà Bảo hiến Pháp đã đề ra những nguyên tắc cơ bản, những án lệ quan trọng nhằm làm tiền đề trong việc bảo vệ quyền lợi của người dân theo luật định. Theo điều 62 của hiến pháp thì mọi quyết định của Toà Bảo hiến là có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý cho tất cả các cơ quan công quyền, hành chính cũng như tư pháp. Thượng Hội đồng Quốc gia và Toà Pháp án cũng luôn minh thị tôn trọng thẩm quyền quyết định và giải thích của Toà Bảo hiến. Nhưng thực tế thì sự áp dụng những nguyên tắc hiến định vẫn còn bị hạn chế chỉ vì lý do duy nhất là dân chúng và các toà án chưa có quyền xin cứu xét tính vi hiến của một đạo luật như tại Đức. Một lối thoát cho vấn đề này là dân chúng có khuynh hướng trưng dẫn luật quốc tế để kiện thay vì trưng dẫn luật của nước Pháp. Đôi khi dân chúng cũng nhờ đến áp lực của các phương tiện truyền thông đại chúng hiện đại để gây ý thức vấn đề trong công luận và tạo áp lực với chính quyền. Điều này làm suy yếu đi phần nào ý nghĩa của việc cứu xét tính vi hiến trong các vụ tranh chấp.

Toà Bảo hiến lại quy định rằng các toà án, tùy theo thẩm quyền quy định, có khả năng giải quyết các tranh chấp bắt nguồn từ luật pháp hay các hiệp ước, trong khi Toà Bảo hiến, dựa trên quyền tiên kiểm, có thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa các hiệp ước và các đạo luật này với hiến pháp. Điều này đưa đến nhiều mâu thuẫn. Dựa trên căn bản cấm xét lại tính cách vi hiến của một đạo luật hay một hiệp ước đã ban hành, nên tất cả mọi luật lệ của Pháp không chịu sự tái xét, bất kể là có tính vi hiến hay không. Tuy nhiên, sự cấm đoán này không có ràng buộc về mặt pháp lý cho các toà khi có sự tranh chấp với các điều khoản về luật quốc tế. Điều 55 của hiến pháp quy định rằng luật quốc tế có quyền ưu tiên hơn luật quốc gia, hậu quả là toà án khi xét xử phải dành ưu quyền cho luật quốc tế trước khi quyết định. Lấy trường hợp luật châu Âu làm thí dụ. Luật châu Âu có ưu quyền trong việc áp dụng tại Pháp cho dù mới thành hình sau này so với luật của Pháp. Pháp là một thành viên trong Liên hiệp châu Âu nên cũng bị ràng buộc bởi những quyết định pháp lý của toà án châu Âu. Do đó, mọi quyết định của Toà Bảo hiến cũng phải bị đưa ra trước các toà phúc thẩm này khi có tranh chấp.

Các khuynh hướng này có phần làm suy giảm tầm quan trọng của Toà Bảo hiến, vì có nhiều khuynh hướng trong dân chúng thích sử dụng luật quốc tế, luật châu Âu để làm cơ sở cho sự tranh tụng hơn là dựa vào luật của Pháp, trong khi đó thì toà án lại có khuynh hướng chung là dùng luật hiến pháp để giải quyết tranh chấp khi có nghi ngờ về sự vi phạm nhân quyền và các quyền căn bản khác. Nhưng nói như thế không có nghĩa là phủ nhận hoàn toàn tầm quan trọng của Toà Bảo hiến tại Pháp.

Từ sau năm 1971 vai trò của Toà càng nổi bật hơn và nhiều quyết định của Toà làm thay đổi các định kiến trước đây. Có học giả cho rằng những ràng buộc về tính cách hợp hiến do Toà đề ra để xét xử đã làm hình thành khái niệm về nhà nước pháp quyền mà trước đây Carré de Malberg đề xuất.

Để giải thích cho luận cứ này, nhiều học giả đã dẫn chứng rằng Toà Bảo hiến đã đóng góp to lớn vào sự ổn định của mọi sinh hoạt chính trị cho nước Pháp, vì tất cả mọi cơ quan công quyền đều phải tự xét hành vi của mình xem có hợp hiến hay không. Những quy định của hiến pháp trở thành một giới hạn chung và giá trị của hiến pháp có hiệu năng phòng ngừa mọi sự lạm quyền. Từ năm 1981 trở đi, sự thay đổi chính trị của các cánh tả và hữu làm cho vai trò cứu xét tính hợp hiến càng trở nên quan trọng hơn trong chính trị. Cho dù Toà Bảo hiến đã nhiều lần bị phê bình về sự thiên vị của mình theo các khuynh hướng chính trị đảng phái khi quyết định, nhưng công luận vẫn tin là Toà Bảo hiến là một định chế độc lập, một cơ quan đem lại sự quân bình trong mọi tranh chấp. Tòa Bảo hiến Đức là một thí dụ điển hình cho khuynh hướng trung dung tốt đẹp này.

3. Kinh nghiệm cho Việt Nam?

Lịch sử nước Pháp cho thấy đã có hai sự thay đổi cực kỳ quan trọng: Cách mạng Pháp đã chuyển chủ quyền quốc gia từ nhà vua sang nhân dân, nhưng với một hành trình nhiều gian nan thì nền Đệ Ngũ Cộng hoà đã đem đến một cuộc cách mạng thầm lặng, nhưng triệt để hơn, đó là sự hình thành Toà Bảo hiến với thể chế hiến định làm căn bản, nguyên tắc hiến định là thước đo cho mọi sinh hoạt, nhờ đó mà khái niệm về nhà nước pháp quyền đã thực sự ra đời và được áp dụng thành công.

Dù là Pháp hay Đức, khái niệm nhà nước pháp quyền đã đưa ra quan điểm giá trị tối thượng của hiến pháp, bảo vệ các quyền căn bản của người dân trước các cơ quan công quyền. Khái niệm này, nhờ áp dụng đúng đắn, đã đem đến sự quân bình quyền lực của các cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp. Thứ nhất, hành pháp bị lệ thuộc vào lập pháp bằng cách thẩm quyền quốc hội được mở rộng trong việc quy định những luật hành chánh có liên hệ đến quyền công dân. Hơn nữa, khái niệm này gia tăng vai trò của tư pháp trong việc xét xử các quyết định hành chánh. Từ nay tất cả mọi hành vi tư pháp hay hành chánh khi liên quan đến quyền của người dân đều có thể được đem ra xét xử trước pháp luật. Quan trọng nhất là vai trò của Toà Bảo hiến trong thẩm quyền cứu xét tính vi hiến các đạo luật và các quyết định chính trị. Điều này đã đem lại ổn định chính trị và niềm tin của dân chúng.

Việt Nam có thể học tập được gì qua kinh nghiệm này? Đã có quá nhiều tham luận bàn đến việc thay đổi hiến pháp Việt Nam mà ở đây không thể đi vào chi tiết nhưng chỉ dựa trên kinh nghiệm của Pháp để đúc kết vấn đề.

Cũng giống như Pháp, Việt Nam đã có thành quả cách mạng và không có khái niệm về pháp quyền. Dù không giống nhau về nội dung khái niệm nhà nước pháp định và nhà nước pháp quyền, nhưng Pháp và Đức đều có truyền thống chung là tôn trọng pháp luật, trong khi đó thì Việt Nam không có truyền thống này vì hoàn cảnh chiến tranh, mà thực tế cho thấy khi hoà bình được tái lập Việt Nam cũng không hề chú tâm xây dựng cơ sở này. Bằng chứng là sau khi giải phóng miền Bắc, chính quyền đã

đóng cửa trường Luật và cả hệ thống toà án của Pháp để lại, và sau khi giải phóng miền Nam thì chính quyền cũng làm một việc tương tự. Điều ngạc nhiên nhất là cho đến nay không ai coi đó là một quyết định sai lầm.

Do nhu cầu đổi mới về kinh tế, do áp lực doanh giới nhằm mở rộng đầu tư và muốn gây uy tín trên bước đường hội nhập quốc tế, Việt Nam đã cho ra đời hàng loạt các luật lệ để đáp ứng tình hình. Nhưng vì kỹ thuật lập pháp còn thô sơ, phần do trình độ hạn chế nên việc áp dụng không hề đạt yêu cầu như mong đợi. Trong hoàn cảnh hiện nay, làm sao tạo ra tinh thần thượng tôn pháp luật và niềm tin vào vai trò của hiến pháp như một giá trị nền tảng trong việc canh tân đất nước là vấn đề cần đặt ra. Nhưng Việt Nam có thể nghĩ gì và làm gì trong hiện tình?

Điểm suy nghĩ quan trọng nhất là Việt Nam chưa có Toà Bảo hiến, một cơ quan nhằm xét tính vi hiến của mọi đạo luật, mọi hành vi chính trị cũng như bảo vệ quyền công dân khi bị vi phạm. Đây là một kinh nghiệm mà Việt Nam có thể học được của Pháp và Đức để đưa khái niệm nhà nước pháp quyền đi vào áp dụng. Nhưng Việt Nam có vấn đề của riêng mình mà kinh nghiệm của Pháp không hề giúp được, đó là cần xác định lại vai trò của Đảng trong khái niệm này. Khi có Toà Bảo hiến rồi thì toà liệu có thẩm quyền xét xử tính vi hiến của các quyết định chính trị của Đảng hay không. Đó là một vấn đề cần thảo luận.

Nhưng phải làm gì trước mắt? Một kinh nghiệm khác của Đức có thể là một khởi đầu trong việc thay đổi cho phù hợp với tình hình mới. Triết gia Jürgen Habermas của Đức đã đưa ra thuyết "lòng ái quốc dựa trên hiến pháp" (Verfassungspatriotismus). Theo ông, chúng ta cần phải thay đổi nội dung khái niệm lòng yêu nước. Ông lập luận rằng yêu nước ngày nay là tìm hiểu, mến yêu và thi hành trân trọng những giá trị cao cả do hiến pháp (tự do, dân chủ, nhân quyền) mang lại hơn là yêu nước theo hình thức bảo vệ đất nước như trước đây. Việt Nam đã từng nêu khẩu hiệu yêu nước là yêu chủ nghĩa xã hội trong một thời gian dài. Sau ngày đổi mới, Việt Nam vẫn chưa có phát động học tập chủ trương tôn trọng nhà nước pháp quyền và yêu nước ngày nay là yêu chủ nghĩa xã hội theo định hướng kinh tế thị trường, bởi vì hai khái niệm này chưa hoàn chỉnh. Liệu Việt Nam hôm nay có chấp nhận đề xuất ra cuộc thảo luận yêu nước theo triết thuyết của Habermas không, đây chỉ là một câu hỏi ngoài chủ đề của bài viết này.

Bài liên quan: [**Đỗ Kim Thêm – Tìm hiểu về khái niệm nhà nước pháp quyền tại Đức**](#)

© 2010 Đỗ Kim Thêm

© 2010 talawas