

GIỚI HẠN QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN CÔNG DÂN TẠI VIỆT NAM NGUYÊN TẮC HIẾN PHÁP VÀ VẤN ĐỀ THỰC THI

ĐẶNG MINH TUẤN* - LÊ QUỲNH MAI**

Nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân được quy định lần đầu tiên tại khoản 2 Điều 14 cùng những sửa đổi khác của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người được coi là một trong những điểm tiến bộ nhất của Hiến pháp năm 2013, góp phần làm cho Hiến pháp Việt Nam gần gũi hơn với chủ nghĩa hiến pháp và pháp luật quốc tế. Tuy vậy, việc thực thi nguyên tắc hiến pháp về giới hạn quyền lại là một vấn đề lớn đặt ra hiện nay khi thiếu vắng cơ chế bảo vệ hiến pháp và cách thức đảm bảo sự tương xứng giữa thiệt hại của việc giới hạn quyền và lợi ích mà nó bảo vệ.

Từ khóa: Giới hạn quyền, cơ chế bảo vệ hiến pháp, tính cân xứng.

Ngày nhận bài: 04/8/2020; Biên tập xong: 20/8/2020; Duyệt đăng: 02/10/2020.

Principle of restricting human rights and citizens rights first stipulated at Clause 2, Article 14 and other amendments in the 2013 Constitution on human rights are considered as one of the most progressive points that contribute to making our Constitution closer to constitutionalism and international law. However, the enforcement of constitutional principle has not been fully implemented due to the lack of an effective constitutional protection mechanism and method to ensure proportionality between the damage of that limitation and the its benefits.

Keywords: Restricting rights, the mechanism for constitutional protection, proportionality.

1. Giới thiệu

Giới hạn hay hạn chế quyền con người, quyền công dân (gọi tắt là giới hạn quyền) là việc Hiến pháp hay văn bản luật của quốc gia có điều khoản hạn chế quyền cho phép nhà nước áp đặt điều kiện đối với việc hưởng thụ hay thực hiện quyền và tự do cá nhân nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng, hợp lý của nhà nước, xã hội và của cá nhân khác. Rõ ràng, giới hạn quyền cũng là cách thức bảo vệ quyền.

Tuyên ngôn toàn thế giới về quyền con người (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR) năm 1966 có quy định tương tự khi dành một điều khoản riêng đề cập giới hạn quyền như là nguyên tắc giới hạn chung áp dụng cho tất cả các quyền trong văn kiện¹. Theo đó, cả hai văn kiện đều đặt ra các điều kiện

giới hạn quyền sau: (1) Giới hạn quyền phải được quy định bởi luật (determined by law); (2) những giới hạn đặt ra không trái với bản chất của các quyền (compatible with the nature of these rights); (3) mục đích giới hạn quyền là nhằm công nhận và tôn trọng thích đáng đối với các quyền và tự do của người khác, đáp ứng những yêu cầu chính đáng về đạo đức, trật tự công cộng và phúc lợi chung; (4) cần thiết trong một xã hội dân chủ (in a democratic society).

Khác với các văn kiện trên, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) năm 1966 không có điều khoản riêng về giới hạn quyền. ICCPR khi quy định về từng quyền sẽ có đoạn xác

* Phó giáo sư, Tiến sĩ, Phó Trường Bộ môn Hành chính – Hiến pháp, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

** Thạc sĩ, Khoa Luật – Học viện An ninh nhân dân. Nghiên cứu sinh, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Bài báo này là một phần của Luận án Tiến sĩ "Pháp luật về hạn chế quyền con người, quyền công dân ở Việt Nam".

¹ Xem Điều 29 UDHR, Điều 4 ICESCR

định về điều kiện giới hạn quyền. Theo đó, ICCPR gọi những quyền này là quyền tương đối (non-absolute rights) bên cạnh những quyền tuyệt đối (absolute rights) sẽ không bị giới hạn hay bị đình chỉ trong bất cứ trường hợp nào². Cần lưu ý rằng, nếu như giới hạn quyền được áp dụng cả trong những tình huống thông thường với các điều kiện cho trước như đã đề cập bên trên, thì đình chỉ quyền (derogations from rights) chỉ được áp dụng trong tình huống đặc biệt là khi có tình trạng khẩn cấp mà đe dọa đến sự sống còn của quốc gia.

Hầu hết Hiến pháp các quốc gia đều có quy định về nguyên tắc giới hạn quyền bằng một điều khoản cụ thể; trong khi đó, một số Hiến pháp còn quy định thêm những điều kiện giới hạn áp dụng riêng cho một số quyền. Như Hiến pháp của Cộng hòa Nam Phi năm 1996 – bản Hiến pháp tiến bộ nhất trên thế giới với những tuyên ngôn nhân quyền mạnh mẽ, tại Chương II mục 36 đưa ra nguyên tắc giới hạn quyền phải “hợp lý và chính đáng trong một xã hội dân chủ và cởi mở” và phải xem xét một số yếu tố đi cùng³. Chương 2 thừa nhận sự cần thiết đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp nhưng cũng liệt kê một số quyền không bị tạm đình chỉ. Ngoài ra, khoản 3 Điều 55 Hiến pháp Nga năm 1993 ghi nhận nguyên tắc giới hạn quyền; theo đó, quyền và tự do của con người và công dân có thể bị giới hạn bởi pháp luật liên bang trong mức độ cần thiết đủ để bảo vệ nền tảng chế độ hiến pháp, đạo đức, sức khỏe, các quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia. Ngoài ra, Hiến pháp Nga còn có những điều khoản ghi nhận việc giới hạn dành cho một số quyền cụ thể như khoản 2 Điều 23 quy định việc hạn chế quyền bí mật thư tín, điện

thoại và hình thức trao đổi thông tin khác chỉ được phép khi có quyết định của Tòa án. Tuy nhiên, Hiến pháp Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa năm 1982 và Hiến pháp Nhật Bản năm 1946 lại không có quy định rõ ràng về nguyên tắc giới hạn quyền hay việc tạm đình chỉ quyền.

Hiến pháp năm 2013 đã lồng ghép cả hai cách thức về giới hạn quyền là: (1) nguyên tắc chung về giới hạn quyền con người, quyền công dân; (2) quy định một số giới hạn đối với một số quyền cụ thể. Cụ thể, Hiến pháp quy định nguyên tắc chung: “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 cộng đồng” (khoản 2 Điều 14). Ngoài ra, Hiến pháp giới hạn đối với một số ít quyền cụ thể (như quy định tại các điều 30, 32, 54, 103) phù hợp với đặc điểm của các quyền này. Xem xét các quy định giới hạn về một số các quyền cụ thể cho thấy, các giới hạn cụ thể được đưa ra phù hợp với nguyên tắc chung được ghi nhận tại khoản 2 Điều 14 Hiến pháp. Về cơ bản, các quy định về giới hạn quyền trong Hiến pháp năm 2013 phù hợp với tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế nhưng vẫn có những hạn chế nhất định. Nhiều nội dung cần phải làm rõ để đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và minh bạch trong việc áp dụng.

2. Nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013

Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã xác lập nguyên tắc chung về giới hạn quyền khi quy định điều kiện của việc giới hạn là: (i) theo quy định của luật, và (ii) trong các trường hợp cần thiết.

- “Theo quy định của luật”

Hiến pháp quy định rõ việc giới hạn quyền phải được ban hành bởi “luật” – văn bản được ban hành bởi Quốc hội - cơ quan lập pháp quốc gia. Mặc dù vậy, trong giới học thuật ở Việt Nam, một số người vẫn đặt ra vấn đề có nên giải thích cụm từ “luật”

² Xem Điều 4 ICCPR.

³ Các yếu tố đi kèm phải tính đến khi giới hạn quyền như: bản chất của quyền; tầm quan trọng của việc giới hạn; bản chất và mức độ của sự giới hạn; mối quan hệ giữa giới hạn và mục đích của nó; các biện pháp ít hạn chế hơn nhưng cùng đạt mục tiêu.

(law) theo nghĩa rộng bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật, không chỉ bao gồm các văn bản luật của Quốc hội, mà còn cả các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước khác⁴. Tranh luận này không phải vô cớ, bởi vì ở Việt Nam, “luật” thường được hiểu rất rộng và trong thực tiễn, bởi hiện nay, vẫn còn những văn bản không phải là luật nhưng có những quy định nhằm giới hạn một số quyền cụ thể mà chưa bị thay thế⁵. Ngay cả Hiến pháp 2013 cũng có những quy định “có tính hai mặt” về vấn đề này. Cụ thể, mặc dù quy định khá rõ tại khoản 2 Điều 14 là việc giới hạn phải theo *quy định của luật*, nhưng tại một số quyền cụ thể trong Hiến pháp lại có 02 cách quy định khi nói về luật giới hạn quyền là “*theo quy định của pháp luật*”, “*luật định*”⁶.

Tác giả cho rằng, để đáp ứng yêu cầu thực tiễn của Việt Nam – quốc gia chưa hoàn thiện hệ thống lý luận về giới hạn quyền và cơ chế bảo vệ Hiến pháp thì việc chỉ cho phép “luật” (của Quốc hội) mới có thể giới hạn quyền con người là phù hợp. Điều này một lần nữa được khẳng định trong Báo cáo của Chính phủ sơ kết 5 năm triển khai thi hành Hiến pháp 2013 “...*bảo đảm việc hạn chế quyền chỉ trong các trường hợp đã được Hiến pháp quy định và chỉ bằng luật*”.

Việc giới hạn quyền bằng luật thực sự cần thiết trong điều kiện thực tiễn ở Việt Nam với 4 lý do cơ bản: 1) Nhiều năm

qua ở Việt Nam, thực trạng các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương lạm dụng hạn chế tùy tiện các quyền con người, quyền công dân bằng việc ban hành các văn bản dưới luật để quy định thêm các điều kiện liên quan việc thực hiện quyền công dân; 2) Thực tiễn phổ biến về việc ban hành các văn bản giải thích, hướng dẫn luật, pháp lệnh của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội được trao quyền giải thích Hiến pháp và pháp luật nhưng từ khi ban hành Hiến pháp năm 2013, Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn chưa sử dụng quyền này⁷; 3) Việt Nam chưa trao quyền cho Tòa án quyền kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp các văn bản quy phạm pháp luật; 4) Người dân không có quyền khởi kiện ra tòa để yêu cầu Tòa án xem xét các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của họ theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Chính vì thế, nếu cho phép hạn chế quyền bằng “pháp luật” (nghĩa rộng) sẽ dẫn đến nguy cơ hiện hữu tiếp tục của tình trạng lạm dụng quy định giới hạn quyền con người, từ đó dẫn đến tình trạng vi phạm các quyền con người.

- “*Trong các trường hợp cần thiết*”

Cơ sở, căn cứ để giới hạn quyền là chỉ “*trong trường hợp cần thiết*”. Để đánh giá thế nào là “*cần thiết*” và đưa ra định nghĩa của từng trường hợp cần thiết là điều không đơn giản, nhất là trong lĩnh vực hạn chế quyền con người. Sự cần thiết này hàm ý trong đó yếu tố có xung đột lợi ích giữa cá nhân và xã hội, mà Nhà nước với chức năng, nhiệm vụ của mình phải có cách can thiệp vừa mức. Luật giới hạn quyền chỉ cần thiết khi không có sự thay thế nào khác nhằm bảo toàn lợi ích hợp pháp của nhà nước và biện pháp này nên được áp dụng như là một giải pháp

⁴ Bùi Tiến Đạt, *Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp Số 6 (286), kỳ 2 – Tháng 3/2015; Nguyễn Linh Giang, *Cơ sở lý luận và thực tiễn về hạn chế quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài cấp Bộ năm 2018.

⁵ Nghị định số 31/2014/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành luật cư trú lại bổ sung thêm điều kiện và tăng thời gian tạm trú lên 2 năm đối với việc đăng ký thường trú tại quận thuộc thành phố trực thuộc trung ương (khoản 4 Điều 8). Nghị định số 38/2005/NĐ-CP của Chính phủ về biện pháp bảo đảm trật tự công cộng và Thông tư 09/2005/TT-BCA của Bộ Công an hướng dẫn thi hành nghị định này khi quy định một số biện pháp bảo đảm trật tự công cộng được biết đến là quy định nhằm giới hạn quyền biểu tình.

⁶ Điều 20, Điều 22, Điều 30 Hiến pháp năm 2013.

⁷ Hiến pháp 1959 lần đầu tiên quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) có nhiệm vụ, quyền hạn giải thích chính thức Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Đến nay, UBTVQH mới tiến hành được 5 lần. Lần gần đây nhất là vào ngày 10/11/2006, UBTVQH chính thức giải thích khoản 6 Điều 19 Luật Kiểm toán nhà nước (Nghị quyết số 1053/2006/NQ-UBTVQH).

cuối cùng nhằm hạn chế tối đa tác động nên việc giới hạn quyền. Việc giới hạn quyền trong các trường hợp cần thiết phải tương xứng và tác hại của việc giới hạn quyền không nên vượt quá mục đích của giới hạn.

Khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 dùng phương pháp liệt kê các trường hợp được cho là “*cần thiết*” bao gồm: “*lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”, những lý do này còn được biết đến với cách diễn tả là *lợi ích hợp pháp của nhà nước*. Các tiêu chí này về cơ bản phù hợp với cách hiểu chung của pháp luật quốc tế và các quốc gia⁸. Tuy nhiên, các lý do trên cần phải được giải thích và chỉ ra một cách rõ ràng, minh bạch, quyền nào sẽ bị giới hạn vì lý do quốc phòng, an ninh, trường hợp nào vì lý do an toàn trật tự, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng hoặc là tất cả các lý do trên. Hiện nay, chỉ một số khái niệm được giải thích trong luật, như khái niệm quốc phòng, an ninh quốc gia được ghi nhận trong các Luật An ninh quốc gia năm 2014⁹ và Luật Quốc phòng năm 2018¹⁰. Việc giải thích các quy định của Hiến pháp thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nhưng cơ quan này hiếm khi thực hiện quyền giải thích Hiến pháp, mà dành việc việc thích thuật ngữ trong các luật chuyên ngành.

Vì vậy, khi Tòa án không được trao quyền giải thích Hiến pháp, pháp luật một cách chính thống qua các vụ việc cụ thể thì cần có phương pháp phân tích cân xứng¹¹ để kiểm tra, đánh giá quy định giới hạn quyền có đạt được sự cân bằng và hài hòa giữa lợi

ích hợp pháp quốc gia được bảo vệ và thiệt hại từ việc giới hạn quyền. Tại Việt Nam, phương pháp này chưa được phổ biến khi nghiên cứu để áp dụng nguyên tắc giới hạn quyền. Nhưng với cuộc thử nghiệm quy định giới hạn quyền vượt qua đủ bốn bước theo phương pháp này thì nó được coi là hợp hiến, nếu nó thất bại ở bất kì giai đoạn nào thì kết quả là sự hạn chế quyền đó bị tuyên bố là vi hiến. Điều được chờ đợi là cơ quan lập pháp Việt Nam sẽ giải thích thành tố này như thế nào cho phù hợp với chuẩn mực quốc tế về giới hạn quyền trong thời gian tới.

Ngoài ra, để đảm bảo các trường hợp giới hạn quyền được thực thi một cách chính đáng, một số yêu cầu khác cần được đặt ra nghiên cứu và đưa vào luật như việc giới hạn quyền phải đáp ứng yêu cầu của một xã hội dân chủ; giới hạn quyền con người không được làm mất đi bản chất của quyền con người; không có quyền nào là quyền tuyệt đối tại bản Hiến pháp năm 2013. Tất cả các yêu cầu này cần được quy định theo phương pháp tiếp cận dựa trên quyền, để đảm bảo rằng các quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp, pháp luật.

2. Những kỳ vọng về giá trị áp dụng của nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân tại Việt Nam

Các học giả Việt Nam khi bàn về nguyên tắc giới hạn quyền con người trong Hiến pháp năm 2013 đều có những nhận định, quan điểm của riêng mình về việc bảo đảm thực thi nguyên tắc này cũng như những giá trị mà nguyên tắc giới hạn quyền sẽ mang lại, gồm:

- *Nguyên tắc hạn chế quyền củng cố định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam*

Lời văn của Hiến pháp năm 1992 với nhiều câu từ thể hiện rằng quyền công dân (thời điểm đó quyền con người được hiểu đồng thời là quyền công dân) là do Nhà nước ban phát thay vì nguyên tắc nhà nước phải

⁸ Điều 29 Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền, khoản 3 Điều 55 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, Điều 19 Luật cơ bản của Cộng hòa Liên Bang Đức năm 1949, sửa đổi năm 2019. Điều 1 Hiến chương Canada về các quyền và tự do năm 1982, Điều 36 Hiến pháp Cộng hòa Nam Phi năm 1996...

⁹ Law on National Defense 2018, art 2(1)

¹⁰ Law on National Security 2004, art 3(1)

¹¹ Xem thêm Bùi Tiến Đạt, *Hiến pháp hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người: Cần nhưng chưa đủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp Số 6 (286), kỳ 2 – Tháng 3/2015, tr. 8-9

tôn trọng quyền tự nhiên¹². Do đó, đến khi có quy định về giới hạn quyền trong Hiến pháp năm 2013 đòi hỏi Nhà nước phải giải trình thỏa đáng về điều kiện và các trường hợp giới hạn quyền con người, quyền công dân. Đây là yếu tố quan trọng của nền pháp quyền hiện đại: minh bạch và giải trình. Suy cho cùng, nhà nước pháp quyền là nhà nước đề cao tính thượng tôn của pháp luật, vì vậy nguyên tắc giới hạn quyền phải đảm bảo yêu cầu chung của tinh thần thượng tôn pháp luật là: công lý, lẽ công bằng, lẽ phải và tính hợp lý.

- Nguyên tắc giới hạn quyền là công cụ mạnh mẽ để kiểm soát quyền lực nhà nước

Một quốc gia có chủ nghĩa hiến pháp (constitutionalism) là quyền lực nhà nước bị hạn chế (limited government)¹³. Theo đó, cơ chế bảo vệ quyền con người là một trong ba dạng thức của hạn chế quyền lực nhà nước¹⁴. Và trụ cột của cơ chế bảo vệ quyền con người là trình tự pháp luật đúng đắn, công bằng (“due process of law”)¹⁵. Cụ thể hơn là muốn hạn chế quyền thì phải có pháp luật, chính là nhằm đến việc hạn chế quyền lập pháp. Vì vậy, nguyên tắc giới hạn quyền đòi hỏi cơ quan thực hiện quyền lập pháp không được ban hành văn bản giới hạn quyền một cách bất hợp lý (vi hiến). Vì lẽ đó, mọi sự giới hạn quyền phải bằng luật (do Quốc hội ban hành).

Do đó, nội dung nguyên tắc giới hạn

quyền trong Hiến pháp năm 2013 chính là nền tảng cho sự giới hạn quyền lực của cơ quan lập pháp, đồng thời cũng giới hạn quyền lực của cơ quan hành pháp khi thực hiện *ủy quyền lập pháp* bằng việc thực hiện quyền lập quy¹⁶. Bởi Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội (cơ quan thường trực của Quốc hội) đã thực hiện việc ủy quyền lập pháp thông qua các điều khoản ủy quyền trong chính văn bản luật và pháp lệnh do cơ quan này ban hành¹⁷ cho Chính phủ. Như vậy, cơ quan hành pháp nếu có ủy quyền để lập quy thì quy định giới hạn quyền cũng phải tuân theo Hiến pháp và điều khoản ủy quyền và đây thực chất là thực thi luật, tức là không được mở rộng hay đặt ra thêm các giới hạn mới về quyền con người so với luật. Hơn nữa, trong chừng mực nhất định, nguyên tắc hạn chế quyền cũng mang lại ý nghĩa kiểm soát quyền tư pháp, nếu tại quốc gia có cơ quan tài phán hiến pháp (Tòa án Hiến pháp hay Hội đồng Hiến pháp), khi phán quyết của cơ quan này tuyên bố một quy định là vi hiến thì phải tuân thủ trình tự, phương pháp và điều kiện của nguyên tắc hiến định về hạn chế quyền.

- Nguyên tắc hạn chế quyền là cơ sở quan trọng để bảo vệ quyền con người, quyền công dân

Tại Việt Nam, các quyền được ghi nhận trong Hiến pháp không được thực hiện và bảo vệ trực tiếp mà chờ luật cụ thể ban hành để điều chỉnh hành vi của các chủ thể liên quan. Nên khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 được áp dụng cho văn bản quy phạm dưới Hiến pháp, nhằm đảm bảo việc thực hiện và bảo vệ quyền sẽ không bị các văn bản dưới hiến pháp “cắt xén” một cách tùy tiện bằng việc đưa ra nhiều điều kiện để

¹² Nguyễn Đăng Dung, *Cách tiếp cận hay là cách thức quy định nhân quyền trong Hiến pháp*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 22/2011, tr. 45-46.

¹³ Russell Hardin, ‘Constitutionalism’ in Barry R. Weingast and Donald Wittman (eds), *Oxford Handbook of Political Economy* (Oxford University Press, 2008) tr. 289.

¹⁴ Ba dạng thức của sự hạn chế quyền lực nhà nước: (i) hạn chế quyền lực bởi cơ cấu tổ chức – kỹ thuật; (ii) hạn chế quyền lực bởi thẩm quyền của các cơ quan, cá nhân đại diện cho quyền lực nhà nước; (iii) hạn chế quyền lực bởi cơ chế bảo vệ quyền con người.

¹⁵ Xem thêm Bùi Tiến Đạt, *Học thuyết trình tự công bằng và việc bảo vệ quyền con người: Kinh nghiệm quốc tế và Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, tháng 6/2015, tr.61-71.

¹⁶ Khoản 2 Điều 2 và khoản 1 Điều 80 Hiến pháp CHLB Đức quy định các quyền cơ bản chỉ được giới hạn bằng luật, và Chính phủ liên bang, các Bộ trưởng liên bang hoặc các Chính phủ bang có thể được ủy quyền bởi luật để ban hành sắc luật để giới hạn một số quyền con người.

¹⁷ Theo Điều 11 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015

hạn chế quyền.

Thêm vào đó, giới hạn quyền là để đảm bảo lợi ích hợp pháp của nhà nước nhưng không thể lấy đi quyền của cá nhân. Nếu quy định giới hạn làm mất đi cốt lõi hoặc nội dung thiết yếu của quyền¹⁸ thì quy định này sẽ bị cho là vi hiến và không thỏa mãn điều kiện giới hạn tại khoản 2 Điều 14. Nguyên nhân là bởi với cách ghi nhận quyền con người trong Hiến pháp năm 2013, quyền con người là thuộc về mỗi cá nhân và là quyền tự nhiên, không phải do Nhà nước trao cho. Do đó, cơ quan lập pháp không thể lấy đi những gì không thuộc thẩm quyền của mình mà không có quy định của Hiến pháp.

Cần lưu ý rằng, giới hạn quyền là đảm bảo thực thi quyền hiệu quả, nhưng đình chỉ quyền là để bảo vệ sự sống còn của quốc gia – dân tộc. Mặc dù Hiến pháp năm 2013 không dành điều khoản riêng biệt về việc đình chỉ quyền trong tình trạng khẩn cấp và cũng không ghi nhận quyền nào là quyền tuyệt đối. Tuy nhiên, nguyên tắc hiến định tại khoản 2 Điều 14 có hàm ý đặt ra tiêu chuẩn giới hạn quyền trong tình trạng khẩn cấp, bởi tình trạng khẩn cấp được coi là “*trường hợp cần thiết*” và phải được quy định bởi luật¹⁹.

3. Những hạn chế trong việc thực thi nguyên tắc giới hạn quyền con người

3.1. Thiếu sự đánh giá về việc xây dựng quy định giới hạn quyền trong các văn bản luật

Việc ghi nhận nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp (khoản 2 Điều 14) đặt ra yêu

cầu, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tiến hành rà soát đảm bảo sự phù hợp của các quy định pháp luật hiện hành với nguyên tắc này. Với tư cách là cơ quan lập pháp, Quốc hội đã nỗ lực sau 05 năm từ khi ban hành Hiến pháp đã sửa đổi và ban hành 16 luật và pháp lệnh về quyền con người, trong các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội và trong các hoạt động tư pháp²⁰ như Bộ luật dân sự, Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng hình sự, Luật Tiếp cận thông tin, Luật An ninh mạng... Các nỗ lực lập pháp của Quốc hội trong lĩnh vực nhân quyền đã thể hiện cam kết của Nhà nước trong việc thực thi một phần nguyên tắc giới hạn quyền như một số lĩnh vực trước đây được điều chỉnh bởi các quy định hành pháp giờ được thay thế bằng các luật mới như Luật Trưng cầu dân ý, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Tín ngưỡng và tôn giáo... Bên cạnh đó, một số quyền “nhạy cảm” tại Việt Nam như quyền biểu tình, quyền hội họp vẫn đang được điều chỉnh bởi các quy định hành pháp. Mặc dù, nhu cầu ban hành pháp luật được đưa ra tại các kì họp của Quốc hội, nhưng việc ban hành Luật vẫn đang được xem xét.

Tuy vậy, nhìn chung thì nguyên tắc giới hạn quyền con người chưa được thực hiện một cách đầy đủ và thực chất. Cụ thể, các trường hợp được đưa vào nhằm hạn chế quyền con người được áp dụng chung cho tất cả các quyền²¹ mà không có sự phân biệt rằng mỗi quyền có đặc trưng riêng và điều kiện giới hạn cũng sẽ khác nhau. Điều này đã tạo điều kiện và trao quyền rộng cho các cơ quan nhà nước có thể can thiệp vào việc hưởng thụ quyền. Chẳng hạn, quyền tiếp cận thông tin bên cạnh việc bị hạn chế theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp thì Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 còn quy định thêm về ngoại lệ cung cấp thông tin bao gồm thông tin thuộc bí mật công tác, thông tin về

¹⁸ Khoản 2 Điều 19 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949, sửa đổi năm 2019.

¹⁹ Bởi việc bảo vệ quyền trong tình trạng khẩn cấp hiện nay được quy định trong Pháp lệnh về tình trạng khẩn cấp năm 2000 là luật chung về tình trạng khẩn cấp nên cần phải thay thế bởi Luật trong thời gian tới; Luật Phòng, chống bệnh truyền nhiễm năm 2007 quy định tình trạng khẩn cấp về dịch; và Luật Quốc phòng 2018 quy định tình trạng khẩn cấp về quốc phòng.

²⁰ Báo cáo của Chính phủ, Sơ kết 05 năm triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 (2014 – 2019)

²¹ Khoản 2 Điều 2 Bộ luật dân sự năm 2015; khoản 4 Điều 3 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016

cuộc họp nội bộ²²...

Theo một báo cáo nghiên cứu, nguyên tắc giới hạn quyền theo khoản 2 Điều 14 Hiến pháp đã được áp dụng nhưng chưa đậm nét.²³ Điều đó cho thấy mặc dù được kỳ vọng sẽ đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền, nhưng nguyên tắc giới hạn quyền đã không tạo ra những thay đổi tích cực rõ ràng trong việc xây dựng luật để đảm bảo quyền. Nguyên nhân chính của vấn đề này là việc thiếu cơ chế thực thi Hiến pháp hiệu quả.

3.2. Sự thiếu vắng cơ chế giám sát thực hiện nguyên tắc giới hạn quyền

Việc ghi nhận nguyên tắc giới hạn quyền trong Hiến pháp đồng thời cũng đặt ra trách nhiệm của các cơ quan được trao quyền trong việc kiểm tra, đánh giá những hành vi của cơ quan nhà nước khác có bị coi là vi hiến hay không. Hai trong số các cơ quan thực thi không thể thiếu tại các quốc gia là cơ chế giám sát của Quốc hội (đối với quyền hành pháp) và đánh giá tư pháp (đối với cơ quan lập pháp và hành pháp).

Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền giám sát tối cao đối với các hoạt động của Nhà nước²⁴, giám sát việc tuân theo Hiến pháp và có quyền bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, Luật²⁵... Tuy nhiên, sự giám sát của Quốc hội nói chung và giám sát thực hiện nguyên tắc giới hạn quyền lại rất hình thức, bởi khi có quá nhiều chủ thể, nội dung bị Quốc hội giám sát thì sẽ thiếu đi một trọng tâm cần phải giám sát là hoạt động của Chính phủ - thi hành nguyên tắc giới hạn quyền. Minh chứng cho thấy vẫn

còn một số văn bản quy phạm pháp luật dưới luật hạn chế các quyền con người, quyền công dân vẫn không bị đình chỉ, bãi bỏ, như các quy định về biểu tình, lập hội, hội họp vẫn đang điều chỉnh bởi Nghị định của Chính phủ²⁶.

Cơ chế giám sát thứ hai là *xem xét tư pháp* các hoạt động lập pháp và hành pháp để xác định các hoạt động đó có phù hợp với hiến pháp hay không. Nhiệm vụ này thường được trao cho một cơ quan tài phán hiến pháp (Tòa án Hiến pháp, Hội đồng Hiến pháp) hay các Tòa án thường. Tuy vậy, Việt Nam chưa có cơ quan tài phán hiến pháp. Trong khi đó, các Tòa án có quyền rất hạn chế trong việc kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp các văn bản pháp luật. Điều này dẫn đến hiện trạng không có cơ chế để xử lý các quy định của cơ quan nhà nước vi phạm nguyên tắc giới hạn quyền con người. Cụ thể, Tòa án phát hiện các văn bản quy phạm pháp luật trong các vụ án dân sự, hành chính, hình sự có dấu hiệu trái với Hiến pháp, Luật... thì sẽ không có quyền bổ sung hoặc bãi bỏ các văn bản này, mà chỉ có quyền kiến nghị (do Chánh án Tòa án nhân dân tối cao thực hiện) lên cơ quan có thẩm quyền (Quốc hội, Chính phủ...) xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản này²⁷. Như vậy, trừ Hiến pháp, Tòa án đều có quyền phát hiện và kiến nghị đến cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, hủy bỏ hoặc bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật. Nhưng khi đang giải quyết vụ án, để chờ kết quả trả lời về kiến nghị của Tòa án, đặc biệt là kiến nghị sửa đổi Luật (khi phát hiện trái với Hiến pháp) thì thời gian có thể kéo dài hàng năm, với quy định hiện nay về thời hạn trả lời là không khả thi, điều này sẽ khiến cho Tòa án phải ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án²⁸. Trong

²² Khoản 2 Điều 6 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016

²³ TS. Bùi Tiến Đạt (2019), *Kinh nghiệm nước ngoài về tiếp cận dựa trên quyền con người, quyền công dân trong hoạt động xây dựng pháp luật và hàm ý cho Việt Nam*, Báo cáo nghiên cứu đề tài "Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về tiếp cận dựa trên quyền con người, quyền công dân trong hoạt động xây dựng pháp luật tại Việt Nam hiện nay", Viện nghiên cứu lập pháp.

²⁴ Điều 69 Hiến pháp năm 2013

²⁵ Khoản 2, 10 Điều 70 Hiến pháp năm 2013

²⁶ Xem chú thích số 4

²⁷ Khoản 7 Điều 2 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014; khoản 1 Điều 47, Điều 221 Bộ luật tố tụng dân sự; khoản 3, 4 Điều 112 Luật tố tụng hành chính năm 2015; Điều 265 Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.

²⁸ Điểm a khoản 2 Điều 221 Bộ luật tố tụng dân sự

trường hợp không có văn bản trả lời thì Tòa án áp dụng văn bản pháp lý cao hơn để giải quyết²⁹. Tuy nhiên, trường hợp luật trái với Hiến pháp thì áp dụng như thế nào? Khi mà tại Việt Nam, Hiến pháp không được áp dụng trực tiếp mà được cụ thể hóa bằng luật.

4. Kiến nghị, đề xuất

Một trong những yêu cầu cốt lõi để hiện thực hóa nguyên tắc giới hạn quyền là sự hiện diện của cơ chế giám sát hữu hiệu việc thực thi nguyên tắc. Bên cạnh cơ chế giám sát của Quốc hội thì cần thiết phải có cơ quan tài phán Hiến pháp. Mặc dù việc thiết lập tài phán hiến pháp còn nhiều khó khăn, thách thức, nhưng đề xuất thành lập một Hội đồng Hiến pháp độc lập với thẩm quyền hạn chế là một giải pháp khả thi trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam.

Ngoài việc xây dựng cơ chế giám sát, cần ban hành các định chế để giải thích và cụ thể hóa nguyên tắc giới hạn quyền con người và quy trình, thủ tục thực thi nguyên tắc này. Một trong những nội dung cơ bản trong áp dụng nguyên tắc giới hạn quyền con người là bảo đảm sự cân xứng trong giới hạn quyền. Khi áp dụng nguyên tắc cân xứng cũng sẽ đặt ra thách thức lớn đối với cơ quan công quyền của Việt Nam khi tìm hiểu và áp dụng. Bởi cả góc độ lý luận và thực tiễn thì phương pháp cân xứng có tính chất kỹ thuật pháp lý phức tạp. Ngay cả khi phương pháp cân xứng cũng có nhiều phiên bản khác nhau, thì phiên bản đơn giản nhất cũng đặt ra nhiều khâu kỹ thuật và vấn đề cần phải giải quyết để trả lời cho câu hỏi liệu những thiệt hại gây ra do việc hạn chế quyền, tự do cơ bản của con người có thực sự tương xứng với lợi ích hợp pháp quốc gia mà nhà nước mong muốn bảo vệ hoặc đạt được.

năm 2015; khoản 4 Điều 112 Bộ luật tố tụng hành chính năm 2014; điểm c khoản 1 Điều 281 Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.

²⁹ Khoản 1 Điều 114 Luật tố tụng hành chính năm 2015; điểm a khoản 3 Điều 221 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.

Việc giải thích khoản 2 Điều 14 và việc thực thi quy định Hiến pháp này có thể được thực hiện thông qua quyền giải thích của Ủy ban thường vụ quốc hội hoặc vai trò tổng kết công tác xét xử và ban hành án lệ của Tòa án nhân dân tối cao. Vì vậy, nếu việc áp dụng phương pháp phân tích cân xứng trong việc xét xử một vụ việc liên quan đến quyền hiến định thực sự thuyết phục và được lựa chọn làm án lệ, thì khi đó phương pháp cân xứng sẽ nhanh chóng được ghi nhận và sớm có vị trí trong kỹ thuật lập pháp của Việt Nam.

Kết luận

Việc ghi nhận nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp năm 2013 không chỉ đặt ra khuôn khổ cho các văn bản luật và quy định dưới luật (khi có ủy quyền lập pháp) phải tuân thủ, mà nó còn có giá trị đối với tất cả các hành vi công quyền, kể cả hoạt động lập pháp. Điều này có nghĩa là mọi sự hạn chế quyền phải được đặt trong các trường hợp cần thiết do Hiến pháp định ra, và do vậy, mọi sự vi phạm bị coi là vi hiến và đều phải bị xử lý. Đây là một nguyên tắc nhằm giới hạn quyền lập pháp, bảo đảm thực thi cơ chế bảo hiến để xây dựng nhà nước pháp quyền.

Xét một cách tổng thể, sự ra đời của Hiến pháp với nhiều quy định mới, tích cực là một bước phát triển Hiến pháp quan trọng tại Việt Nam. Tuy nhiên, vấn đề thực thi các quy định của Hiến pháp trong đời sống thực tiễn vẫn còn rất hạn chế. Cần thiết tiếp tục nghiên cứu cơ chế thực thi Hiến pháp ở Việt Nam, đồng thời cụ thể hóa và nhận thức, quy định về một số nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013, trong đó bao gồm nguyên tắc hiến định về giới hạn quyền./.