

# VỀ GIÁM SÁT HIẾN PHÁP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. VŨ HỒNG ANH\*

## 1. Quan niệm về giám sát hiến pháp

Trên thế giới, thuật ngữ “giám sát hiến pháp” được hiểu là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm kiểm tra các văn bản do các cơ quan nhà nước khác ban hành hoặc hành vi của các quan chức nhà nước cao cấp có phù hợp với hiến pháp hay không. Lần đầu tiên khái niệm giám sát hiến pháp được đưa ra trong Hội nghị lập hiến Hợp chúng quốc Hoa kỳ năm 1787. Những chính trị gia đầu tiên khởi xướng và cổ vũ cho tư tưởng giám sát hiến pháp là Wilson, Madison, Hamilton. Với mục đích nhằm kiểm chế quyền lập pháp của Quốc hội liên bang, bảo đảm cho các nhánh quyền có những quyền hạn tự bảo vệ cần thiết, các chính trị gia đề nghị trao cho toà án quyền bãi bỏ dự luật do Quốc hội liên bang thông qua. Hội nghị đã thông qua Hiến pháp năm 1787, trong đó bao hàm quy định về tính tối cao của Hiến pháp liên bang và bắt buộc các văn bản luật phải phù hợp với Hiến pháp.<sup>(1)</sup> Ở châu Âu, thuật ngữ giám sát hiến pháp được phổ biến vào những năm đầu thế kỷ XX. Người đầu tiên khởi xướng tư tưởng giám sát tư pháp hiến pháp là luật gia người Đức H. Kelsen. Theo Kelsen: “*Hiến pháp là nguồn cơ bản của nhà nước, các văn bản pháp luật khác do cơ quan nhà nước ban hành phải phù hợp với hiến pháp; để bảo đảm sự phù hợp này cần phải thiết lập cơ chế giám sát tư pháp tính hợp hiến của các đạo luật*”.<sup>(2)</sup> Quan điểm của

Kelsen đã tạo cơ sở cho việc hình thành thiết chế giám sát tư pháp tính hợp hiến của các đạo luật - Toà án Hiến pháp ở nhiều nước châu Âu.

Ở nước ta, từ Hiến pháp 1959 cho đến nay, vấn đề giám sát hiến pháp đã được đặt ra. Xét về mặt khách quan, vấn đề giám sát hiến pháp xuất phát từ yêu cầu bảo đảm sự tối cao của hiến pháp. Dưới góc độ pháp lý, hiến pháp là đạo luật điều chỉnh những quan hệ xã hội cơ bản liên quan đến việc xác định chế độ xã hội, chính trị của nhà nước; quyền công dân; tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Do đó, việc bảo vệ tính tối cao của hiến pháp cũng có nghĩa là bảo đảm tính bền vững của những quan hệ xã hội cơ bản đó cũng như tính ổn định trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Mặt khác, những quan hệ xã hội cơ bản ghi nhận trong hiến pháp lại được cụ thể hoá bằng các văn bản luật và dưới luật, vì vậy việc thiết lập cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến của các văn bản luật, dưới luật có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Chính vì vậy các hiến pháp Việt Nam, đặc biệt là Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 bao hàm một số quy định về giám sát hiến pháp. Cụ thể, điểm 2 Điều 84 Hiến pháp trao cho Quốc hội thẩm quyền “*giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp*”; điểm 5 Điều 91 trao

\* Trường Đại học Luật Hà Nội

cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền “*giám sát việc thi hành Hiến pháp*”. Theo Từ điển tiếng Việt xuất bản năm 2003, nếu bỏ qua cụm từ “tối cao” của thuật ngữ đầu thì hai thuật ngữ trên có nội dung gần tương tự như nhau: Thuật ngữ đầu được hiểu là sự theo dõi và kiểm tra xem có thực hiện đúng những quy định trong hiến pháp hay không; thuật ngữ sau được hiểu là sự theo dõi và kiểm tra việc thực hiện những quy định trong hiến pháp có phù hợp với hiến pháp hay không.<sup>(3)</sup> Tuy nhiên, giữa thẩm quyền “*giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp*” của Quốc hội với thẩm quyền “*giám sát việc thi hành hiến pháp*” của Ủy ban thường vụ Quốc hội vẫn có sự khác biệt về nội dung. Nếu như khi thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp, Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của cơ quan nhà nước trung ương, trong đó bao gồm cả văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước ban hành trái với hiến pháp thì Ủy ban thường vụ không có quyền bãi bỏ mà chỉ có quyền đình chỉ việc thi hành và đề nghị Quốc hội bãi bỏ văn bản do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành trái với hiến pháp.

Ngoài ra, điểm 4, 5 Điều 114 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 còn cho phép Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bãi bỏ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan của Chính phủ, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành trái với hiến pháp; đình chỉ việc thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái với hiến

pháp đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ.

Như vậy, theo quy định của hiến pháp và pháp luật của nước ta, thuật ngữ “*giám sát hiến pháp*” được hiểu là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo dõi, kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành đồng thời đình chỉ việc thi hành hay huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản trái với hiến pháp.

Những quy định về giám sát hiến pháp nói trên chỉ thực sự phát huy được hiệu lực khi chúng ta xây dựng được cơ chế giám sát hiến pháp hữu hiệu. Vì vậy, việc xây dựng cơ chế giám sát hiến pháp ở nước ta hiện nay đang là vấn đề mang tính thời sự cấp thiết.

## 2. Đối tượng của giám sát hiến pháp

Điều 146 Hiến pháp 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: “*Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với hiến pháp*”. Khi đề cập về tính hợp hiến, tính hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, Điều 2 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: “*Văn bản quy phạm pháp luật được ban hành phải phù hợp với Hiến pháp, bảo đảm tính thống nhất, thứ bậc hiệu lực pháp lý của văn bản trong hệ thống pháp luật... Văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp... phải được cơ quan có thẩm quyền bãi bỏ, đình chỉ việc thi hành*”. Như vậy, theo quy định này, đối tượng của giám sát hiến pháp là các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.

Ngoài ra, theo Pháp lệnh về ký và thực hiện điều ước quốc tế năm 1998, đối tượng của giám sát hiến pháp còn là các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập.

Qua phân tích nêu trên có thể thấy rằng ở nước ta, đối tượng của giám sát hiến pháp chỉ bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực thấp hơn hiến pháp. Hành vi của các cá nhân có thẩm quyền không thuộc đối tượng của giám sát hiến pháp. Vì vậy, trong trường hợp cá nhân có thẩm quyền nào đó vi phạm pháp luật thì hành vi của cá nhân đó sẽ được đưa ra xem xét theo thủ tục tố tụng thông thường.

### 3. Chủ thể giám sát hiến pháp

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 sửa đổi, bổ sung năm 2002 thẩm quyền giám sát, kiểm tra, đình chỉ việc thi hành hay bãi bỏ văn bản trái với hiến pháp thuộc các cơ quan nhà nước sau đây:

+ Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp; xem xét, quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái hiến pháp;

+ Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát việc thi hành hiến pháp; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với hiến pháp;

+ Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành một

phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái hiến pháp; xem xét, quyết định đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trái hiến pháp.

Ngoài những chủ thể thực hiện quyền giám sát hiến pháp nêu trên, Hiến pháp năm 1992 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 1996 sửa đổi, bổ sung năm 2002 còn quy định một số chủ thể có quyền đề nghị với chủ thể thực hiện quyền giám sát hiến pháp đình chỉ việc thi hành hay bãi bỏ văn bản trái với hiến pháp. Nhóm chủ thể này có phạm vi tương đối rộng, bao gồm: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên, đại biểu Quốc hội, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ... Vấn đề đặt ra ở đây là đề có thể đề xuất với cơ quan có thẩm quyền đình chỉ việc thi hành hay bãi bỏ văn bản trái hiến pháp, trước hết những chủ thể này phải có quyền giám sát, kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật. Do vậy, liệu có thể cho rằng toàn bộ nhóm chủ thể này có thẩm quyền giám sát hiến pháp hay không? Căn cứ vào khái niệm giám sát hiến pháp nêu trên, những chủ thể này không thuộc loại chủ thể có quyền giám sát hiến pháp. Mặc dù các chủ thể này thực hiện hoạt động giám sát, kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật nhưng hoạt động này là chỉ là hoạt động mang tính chất giúp cho cơ quan

nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền giám sát hiến pháp. Ví dụ, việc Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát, kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành là để giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát hiến pháp; việc bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện quyền kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản do hội đồng nhân dân ban hành là để giúp Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện quyền giám sát hiến pháp. Khi thực hiện quyền hạn này, các chủ thể nêu trên chỉ có quyền đề nghị chứ không có quyền đình chỉ hay bãi bỏ việc thi hành văn bản với hiến pháp.

#### 4. Thủ tục giám sát hiến pháp

Trong các văn bản pháp luật của nước ta hiện nay chưa có sự tách biệt rõ ràng giữa hoạt động giám sát việc tuân thủ pháp luật nói chung với hoạt động giám sát hiến pháp. Vì vậy, trong hiến pháp và pháp luật hiện hành chỉ bao hàm các quy định chung về giám sát hiến pháp và pháp luật mà không có những quy định cụ thể về quy trình, thủ tục thực hiện hoạt động giám sát hiến pháp. Nhằm mục đích nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, ngày 17/06/2003 Quốc hội thông qua Luật hoạt động giám sát của Quốc hội. Tuy nhiên, vấn đề về hoạt động giám sát hiến pháp vẫn chưa được đề cập. Chính vì sự thiếu vắng này đã gây ra những khó khăn nhất định cho cơ quan có thẩm quyền thực hiện quyền giám sát hiến pháp.

#### 5. Thực trạng tính hợp hiến trong các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta hiện nay

Lịch sử lập hiến gần 60 năm của nước ta cho thấy ở trung ương, cơ quan thực hiện quyền giám sát hiến pháp chưa một lần đình chỉ việc thi hành hay bãi bỏ văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành vì lý do trái với hiến pháp. Thực tiễn này tạo cho chúng ta cảm giác là mọi văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở cấp trung ương (Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) đều phù hợp với hiến pháp. Tuy nhiên, qua nghiên cứu, đối chiếu giữa quy định của hiến pháp với một số quy định trong văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành chúng tôi thấy có một số vấn đề sau đây cần được trao đổi, làm rõ:

*Thứ nhất*, Điều 4 Luật thuế giá trị gia tăng năm 1997 (Quốc hội khoá 9, kỳ họp thứ 11 thông qua ngày 10/05/1997) bao hàm 26 khoản quy định cụ thể về những loại hàng hoá, dịch vụ không thuộc diện chịu thuế giá trị gia tăng đồng thời Điều luật này còn quy định: *"Trong trường hợp cần thiết, Ủy ban thường vụ Quốc hội có thể sửa đổi, bổ sung danh mục hàng hoá, dịch vụ thuộc đối tượng không chịu thuế giá trị gia tăng quy định tại Điều này và báo cáo để Quốc hội phê chuẩn trong kỳ họp gần nhất"*. Quy định này cho thấy Quốc hội đã uỷ quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung nội dung của Điều 4, tức là sửa đổi, bổ sung luật

của Quốc hội. Câu hỏi đặt ra ở đây là việc ủy quyền này dựa trên cơ sở nào? có hợp hiến hay không?

Khi xây dựng quy phạm này, có lẽ các nhà lập pháp cho rằng việc Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội như trên là hoàn toàn phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 1992. Khoản 4 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Ủy ban thường vụ Quốc hội ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao*”. Nội dung, tính chất của pháp lệnh do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành được quy định tại khoản 1 Điều 21 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Theo quy định này: “*Pháp lệnh quy định về những vấn đề được Quốc hội giao, sau một thời gian thực hiện trình Quốc hội xem xét, quyết định ban hành thành luật*”. Quy định này cho thấy: Thứ nhất, Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ được phép ban hành pháp lệnh (không được phép ban hành nghị quyết) về những vấn đề được Quốc hội giao (ủy quyền). Về nguyên tắc, sự ủy quyền này cần phải được thực hiện thông qua văn bản do Quốc hội ban hành. Trên thực tế, sự ủy quyền này được thực hiện thông qua quy định trong nghị quyết của Quốc hội nhưng trong trường hợp này sự ủy quyền lại được thực hiện ngay trong văn bản luật; thứ hai, pháp lệnh được ban hành để thay thế luật điều chỉnh những vấn đề liên quan đến một lĩnh vực hay một số lĩnh vực của đời sống xã hội hay nhà nước trong một thời gian nhất định. Tuy nhiên, ở đây Quốc hội lại yêu cầu Ủy ban thường vụ Quốc hội, trong trường hợp sửa đổi, bổ sung, trình

Quốc hội phê chuẩn tại kỳ họp gần nhất. Như vậy, có thể thấy rằng một phần quy định của Điều 4 Luật thuế giá trị gia tăng năm 1997 không phù hợp với khoản 4 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 và khoản 1 Điều 21 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Mặt khác, đoạn 2 Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định: “*Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp*”; khoản 1 Điều 84 Hiến pháp giải thích lập hiến, lập pháp là: “*Làm hiến pháp và sửa đổi hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh*”. Những quy định này cho thấy Quốc hội không những là cơ quan duy nhất làm luật, sửa đổi luật mà Quốc hội còn phải tự thực hiện chức năng này, không được phép ủy quyền cho bất cứ một cơ quan nào khác, cho dù đó là cơ quan thường trực của Quốc hội.

Qua phân tích những quy định nêu trên có thể khẳng định rằng không có cơ sở pháp lý cho việc Quốc hội ủy quyền cho cơ quan nhà nước khác sửa đổi luật do Quốc hội ban hành. Vì vậy, việc Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung quy định của Điều 4 Luật thuế giá trị gia tăng năm 1997 là không phù hợp với nội dung, tinh thần của Hiến pháp năm 1992; thứ ba, tại kỳ họp thứ ba, Quốc hội khoá X, căn cứ vào Điều 84 Hiến pháp năm 1992, đã thông qua Nghị quyết số 15/1998/QH10 ngày 20/05/1998 giao cho Chính phủ “... chủ động đề ra các giải pháp cụ thể để chỉ đạo điều hành nhằm thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ và ngân sách nhà nước... khi cần thiết đề nghị Ủy ban thường

vụ Quốc hội xem xét, quyết định, điều chỉnh, bổ sung các chỉ tiêu, biện pháp trong quá trình thực hiện và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp thứ 4”.<sup>(4)</sup>

Trên cơ sở Nghị quyết này, theo đề nghị của Chính phủ, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 52/1998/NQ-UBTVQH10 ngày 21/7/1998 về việc điều chỉnh một số chỉ tiêu kinh tế chủ yếu năm 1998. Theo Nghị quyết này, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã điều chỉnh các chỉ tiêu kinh tế và ngân sách năm 1998 so với năm 1997 theo hướng giảm đi so với chỉ tiêu đề ra tại Nghị quyết kỳ họp thứ 2 Quốc hội khoá X.<sup>(5)</sup>

Trong trường hợp này, Quốc hội căn cứ vào Điều 84 Hiến pháp năm 1992 để ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp, quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, cần khẳng định rằng toàn bộ nội dung của Điều 84 Hiến pháp không bao hàm quy định nào cho phép Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp, ban hành nghị quyết về những vấn đề liên quan đến việc quyết định hay sửa đổi, bổ sung kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như chính sách tài chính, tiền tệ, ngân sách nhà nước. Mặt khác, như đã phân tích ở trên, Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện sự ủy quyền của Quốc hội chỉ bằng hình thức duy nhất là ban hành pháp lệnh. Trong khi đó, khoản 2 Điều 21 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1997 quy định nghị quyết do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành là: “... để giải thích Hiến pháp, luật,

pháp lệnh, giám sát việc thi hành Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, giám sát và hướng dẫn hoạt động của hội đồng nhân dân, quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh, tổng động viên hoặc động viên cục bộ, ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc từng địa phương và quyết định những vấn đề khác thuộc thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội”. Như vậy, nội dung của Nghị quyết số 15/1998/QH10 của Quốc hội về việc giao cho Chính phủ khi cần thiết đề nghị với Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, điều chỉnh, bổ sung chỉ tiêu kinh tế và ngân sách là không phù hợp với nội dung của Hiến pháp năm 1992 và do đó, nội dung của Nghị quyết số 52/1998/NQ-UBTVQH 10 của Ủy ban thường vụ Quốc hội liên quan đến việc điều chỉnh chỉ tiêu, phát triển kinh tế xã hội năm 1998 là không hợp hiến.

Mặc dù vậy, trong giới luật học của nước ta vẫn có những ý kiến cho rằng việc Quốc hội ban hành văn bản có nội dung tương tự như trên là hoàn toàn hợp hiến. Những quan điểm này chịu ảnh hưởng của tư duy pháp luật thời bao cấp. Trên cơ sở tư tưởng chủ đạo về sự toàn quyền của hệ thống cơ quan dân cử, hệ thống cơ quan này tạo thành cơ sở chính trị của hệ thống cơ quan nhà nước, Điều 83 Hiến pháp 1980, sau khi liệt kê những nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội, còn cho phép Quốc hội có thể “định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết”; Điều 99 cho phép Quốc hội

có thể “giao cho Hội đồng Nhà nước thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết”. Những quy định tương tự như vậy tạo cho các cơ quan nhà nước sự tùy tiện trong quá trình thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình, gây ảnh hưởng đến tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật. Để tạo cơ sở pháp lý cho việc tuân thủ hiến pháp và pháp luật, bảo đảm hiệu lực pháp lý cao nhất của hiến pháp, Hiến pháp năm 1992 đã loại bỏ những quy định này. Do vậy, quan điểm nêu trên hoàn toàn không dựa trên bất cứ cơ sở pháp lý nào.

Có quan điểm còn cho rằng để thông qua hiến pháp sửa đổi chỉ cần 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành, trong khi đó các văn bản luật của Quốc hội thường được thông qua với sự nhất trí của hơn 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội, do vậy có thể hiểu rằng nếu có quy định nào trong luật không phù hợp với hiến pháp thì những quy định đó là những sửa đổi, bổ sung cho hiến pháp.<sup>(6)</sup> Quan điểm này đã đồng nhất giữa quy trình, thủ tục sửa đổi hiến pháp với quy trình sửa đổi luật; đồng nhất giữa tính chất của hiến pháp, văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất với tính chất của luật, văn bản có hiệu lực pháp lý thấp hơn hiến pháp. Với cách suy diễn như vậy thì bất kỳ lúc nào Quốc hội cũng có thể thông qua luật để sửa đổi, bổ sung hiến pháp. Thậm chí, Quốc hội còn có thể bằng hơn 2/3 số phiếu, uỷ quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh để sửa đổi, bổ sung hiến pháp.

Thực tế cho thấy quy trình, thủ tục sửa đổi luật hoàn toàn khác với quy trình, thủ tục

sửa đổi hiến pháp. Để sửa đổi, bổ sung hiến pháp đòi hỏi Quốc hội phải tuân theo quy trình, thủ tục đặc biệt như Quốc hội khoá 10 đã áp dụng cho việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 vào ngày 25/12/2001; để sửa đổi, bổ sung luật, Quốc hội áp dụng trình tự, thủ tục thông thường, theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996. Do vậy, không thể đồng nhất giữa quy trình, thủ tục sửa đổi, bổ sung hiến pháp với quy trình, thủ tục sửa đổi, bổ sung luật; không thể sửa đổi, bổ sung hiến pháp bằng cách thông qua luật.

Ngoài ra, trong thực tế đã xảy ra một số vụ tranh chấp giữa một bên là công dân hoặc pháp nhân với một bên là cơ quan nhà nước:

*Ví dụ 1*, trường hợp công ty VINAJUCO. Sau khi nhận được giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, Công ty VINAJUCO đã ký kết hợp đồng đào tạo với một trường đại học của Ukraina hợp tác đào tạo đại học tại Việt Nam. Hợp đồng này bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền tuyên bố vô hiệu với lý do căn cứ vào Luật giáo dục, việc ký kết hợp đồng đào tạo giữa một công ty trong nước với một đối tác nước ngoài mà chưa được phép của Bộ giáo dục và đào tạo là không hợp pháp. Về phía mình, Công ty VINAJUCO lại cho rằng quyết định của cơ quan nhà nước vi phạm quyền tự do kinh doanh của công dân được hiến pháp ghi nhận;

*Ví dụ 2*, 17 xí nghiệp xe máy thuê Văn phòng luật sư Nguyễn Chiến thực hiện các thủ tục pháp lý để khiếu kiện cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật vi phạm nguyên tắc hiến định về quyền

binh đẳng trong kinh doanh gây ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp.<sup>(7)</sup> Việc phát sinh, các cơ quan nhà nước rất lúng túng khi giải quyết. Bởi lẽ, ngoài hiến pháp, không có bất cứ văn bản pháp luật nào quy định cụ thể thế nào là quyền tự do kinh doanh? thế nào là quyền bình đẳng trong kinh doanh? Mặc dù trong các tài liệu khoa học pháp lý của nước ta có nhiều công trình đề cập vấn đề này, tuy nhiên, để các cơ quan nhà nước vận dụng một cách thống nhất, phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001, đòi hỏi Ủy ban thường vụ Quốc hội, cơ quan duy nhất có quyền giải thích hiến pháp, phải ban hành thành văn bản. Thực tế cho đến nay, Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa ban hành được văn bản nào để giải thích hiến pháp hay giải thích luật.

### 6. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hoạt động giám sát hiến pháp ở nước ta hiện nay

Trong giai đoạn hiện nay, để đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, tính tối cao của hiến pháp, bảo vệ các quyền hiến định của công dân đòi hỏi chúng ta cần có những giải pháp nhằm đổi mới và hoàn thiện hoạt động giám sát hiến pháp ở nước ta. Theo chúng tôi, những giải pháp cần tập trung vào những vấn đề sau đây;

#### a) Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về giám sát hiến pháp

Do có sự khác nhau cơ bản giữa hoạt động giám sát hiến pháp và hoạt động giám sát việc tuân thủ pháp luật, chúng ta cần sớm nghiên cứu ban hành Luật về giám sát hiến

pháp. Nội dung của Luật bao hàm các vấn đề về chủ thể, phạm vi, đối tượng quyền giám sát hiến pháp, các nguyên tắc, thủ tục thực hiện quyền giám sát hiến pháp, hậu quả pháp lý của hoạt động giám sát hiến pháp...

#### b) Quy định thống nhất nguyên tắc thực hiện quyền giám sát hiến pháp

Như đã trình bày ở phần trên, hiện nay quyền giám sát hiến pháp thuộc về 3 cơ quan nhà nước (Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ). Tuy nhiên, trong các quy định của pháp luật hiện hành của nước ta không quy định rõ những nguyên tắc, tiêu chí để cơ quan nhà nước, căn cứ vào đó, xác định văn bản trái với hiến pháp cần bãi bỏ. Chính điều này gây ra những khó khăn nhất định cho việc thực hiện quyền giám sát hiến pháp. Do đó, để bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thực hiện quyền giám sát hiến pháp một cách thống nhất, cần bổ sung quy định về các nguyên tắc, tiêu chí thực hiện quyền giám sát hiến pháp vào văn bản pháp luật hiện hành.

#### c) Tăng cường vai trò của các cơ quan của Quốc hội, các cơ quan của Chính phủ trong hoạt động thẩm tra tính hợp hiến của các văn bản luật, pháp luật

Ở nước ta hiện nay, theo cơ chế vận hành pháp luật, hiến pháp không có hiệu lực trực tiếp. Những quy định trong hiến pháp được chuyển hoá vào cuộc sống thông qua kênh lập pháp của Quốc hội rồi sau đó là kênh lập quy của Chính phủ. Trong quá trình chuyển hoá này có thể dẫn đến trường hợp nội dung của pháp luật không hoàn toàn phù hợp với tinh thần của hiến pháp. Mặc dù trong quá trình soạn thảo, tính hợp hiến của các dự án pháp



luật đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, thẩm tra. Tuy nhiên, việc tăng cường vai trò của các cơ quan của Quốc hội, của Chính phủ trong việc kiểm tra tính hợp hiến của các đạo luật và văn bản pháp luật khác trong khoảng thời gian sau khi thông qua đến trước khi chúng có hiệu lực pháp lý là rất cần thiết. Việc tăng cường hoạt động này nhằm bảo đảm ngăn chặn kịp thời những văn bản quy phạm pháp luật có nội dung trái với quy định của hiến pháp hiện hành trước khi chúng được thực hiện trong thực tế.

*d) Nghiên cứu thành lập cơ quan chuyên trách giám sát hiến pháp*

Giám sát là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội. Tuy nhiên, giám sát hiến pháp là hoạt động mang tính đặc thù riêng. Để có thể xác định chính xác một văn bản quy phạm pháp luật có điều khoản không phù hợp với hiến pháp đòi hỏi cần phải có sự thâm định, đánh giá mang tính chất chuyên sâu, chuyên nghiệp. Hiện nay, quyền giám sát hiến pháp chỉ là một trong những quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, trong khi đó các cơ quan chuyên môn giúp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ thực hiện quyền giám sát hiến pháp cũng chỉ là cơ quan chuyên nghiệp. Bên cạnh hoạt động giúp Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ thực hiện quyền giám sát hiến pháp, các cơ quan này còn phải thực hiện nhiều nhiệm vụ và quyền hạn khác nhau. Chính điều này cũng gây ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của hoạt động thực hiện quyền giám sát hiến

pháp. Mặt khác, để bảo đảm tính độc lập, khách quan trong việc đánh giá tính hợp hiến của các văn bản do chính Quốc hội, đòi hỏi công việc này phải do một cơ quan độc lập tiến hành theo thủ tục đặc biệt khác với thủ tục giám sát thông thường. Ở đây chúng tôi chưa bàn tới vị trí pháp lý của cơ quan này so với Quốc hội nhưng rõ ràng việc một cơ quan vừa ban hành luật, vừa tự phán quyết đến tính hợp hiến của văn bản luật đó là chưa hợp lý. Vì vậy, về lâu dài chúng ta cần nghĩ đến việc thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện quyền giám sát hiến pháp. Việc thành lập cơ quan này sẽ góp phần giảm bớt một số nhiệm vụ, bảo đảm cho Quốc hội tập trung vào thực hiện chức năng lập pháp, giám sát các hoạt động của các cơ quan nhà nước trung ương. Ngoài ra, chuyên nghiệp hoá hoạt động giám sát hiến pháp còn góp phần bảo đảm cho hệ thống pháp luật của nước ta được xây dựng một cách thống nhất, đồng bộ trên cơ sở tuân thủ chặt chẽ những quy định của hiến pháp hiện hành./.

(1).Xem: “*Giám sát và cơ chế giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay*”. Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật, Nxb. Công an nhân dân, H.2003, tr. 556-560.

(2).Xem: “*Khoa học luật hiến pháp tư sản hiện đại*”. Tiếng Nga, Nxb. Khoa học, M.1087, tr. 24.

(3).Xem: “*Từ điển tiếng Việt, Viện ngôn ngữ học*”, Nxb. Đà Nẵng, H. 2003, tr. 389, 936, 1061.

(4).Xem: Báo Nhân dân số 15666, ngày 23/5/1998.

(5).Xem: Báo Nhân dân số 15726, ngày 22/7/1998.

(6).Xem: “*Bình luận khoa học hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*”, Nxb. Khoa học xã hội, H.1995, tr. 319-320).

(7).Xem: Báo Pháp luật thành phố. Hồ Chí Minh số 09/2003, ngày 17/2/2003.