

BÀN VỀ MÔ HÌNH BẢO HIẾN Ở VIỆT NAM: TỪ GIÁM SÁT BỞI QUỐC HỘI CHUYỂN SANG TÀI PHÁN BẰNG TOÀ ÁN HIẾN PHÁP

PGS.TS. BÙI XUÂN ĐỨC *

1. Giám sát hiến pháp hiện hành ở Việt Nam - những bất cập và hạn chế

1.1. Cơ chế giám sát việc tuân thủ hiến pháp hiện hành

Hiện nay, trên thế giới về cơ bản đang tồn tại ba mô hình giám sát hiến pháp (bảo hiến) thông dụng là giám sát bởi nghị viện/quốc hội (áp dụng ở các nước theo chế độ đại nghị điển hình là nước Anh); giám sát bởi toà án chung (ở nhiều nước, điển hình là Hoa Kỳ) và giám sát bởi toà án hiến pháp chuyên trách (ở các nước châu Âu điển hình như ở Áo, Đức, Italia). Việt Nam theo mô hình nhà nước xã hội chủ nghĩa, việc giám sát tuân thủ hiến pháp và pháp luật được tổ chức theo cơ chế phân công phân nhiệm từ Quốc hội xuống chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao cho đến hội đồng nhân dân các cấp, trong đó Quốc hội giữ vai trò là cơ quan giám sát tối cao. Nếu xét riêng phương diện giám sát hiến pháp thì Quốc hội là cơ quan giữ vai trò chính (có sự phân công, phân nhiệm cho các cơ quan trong Quốc hội và các cơ quan nhà nước cấp cao khác). Do đó, có thể coi mô hình giám sát hiến pháp ở Việt Nam và các nước xã hội chủ nghĩa là giám sát bởi Quốc hội.

Quyền giám sát hiến pháp của Quốc hội xuất phát từ vị trí "cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất" của Quốc hội trong bộ máy nhà nước. Một trong những chức năng thể hiện tính cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội là: "*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*", "*thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội*" (các điều 83, 84 Hiến pháp năm 1992).

Nội dung chính của giám sát hiến pháp là bảo đảm việc tuân thủ các quy định của hiến pháp trong hoạt động của toàn bộ Nhà nước, trước hết là đối với việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Theo tinh thần đó, nội dung cơ bản của hoạt động giám sát hiến pháp của Quốc hội tập trung vào các việc sau:

- Giám sát tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất (thứ bậc) của văn bản pháp luật;
- Giám sát những sơ hở, thiếu sót của văn bản pháp luật trong quá trình áp dụng.
- Xem xét tính tuân thủ hiến pháp và pháp luật (khi ra quyết định áp dụng pháp luật), tính hiệu quả của các văn bản (để khẳng định chất lượng), tính phù hợp của

* Viện nhà nước và pháp luật
Viện khoa học xã hội Việt Nam

các pháp lệnh, nghị định độc lập (đề nâng lên thành luật).

Hình thức thực hiện quyền giám sát hiến pháp của Quốc hội được thông qua hệ thống các cơ quan theo sự phân công, phân nhiệm. Để phù hợp với điều kiện hoạt động của mình Quốc hội chỉ tập trung giám sát đối với văn bản của các cơ quan nhà nước cấp cao (Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao) và thông qua các cơ cấu của mình giám sát đến các cơ quan đặc thù (như Ủy ban thường vụ Quốc hội giám sát hội đồng nhân dân cấp tỉnh). Vì vậy, khi xem xét hoạt động giám sát của Quốc hội, trước hết là nói đến chính hoạt động của Quốc hội và các cơ cấu bên trong của Quốc hội mà Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội có thẩm quyền giám sát trực tiếp theo quy định của hiến pháp và pháp luật. Tiếp đó, việc giám sát được giao cho các cơ quan nhà nước khác theo hình thức "ủy quyền" hay còn gọi là "phân công, phân nhiệm". Đó là vai trò giám sát của Chủ tịch nước, Chính phủ, toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân cũng như của hội đồng nhân dân các cấp đối với các cơ quan, tổ chức theo quy định. Các cơ quan này chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động đó.

Nói cụ thể hơn việc giám sát được thực hiện theo những hình thức sau:

a. Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội trực tiếp thực hiện quyền giám sát.

Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội thực hiện giám sát đối với Ủy ban thường

vụ Quốc hội và Chủ tịch nước, giám sát Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; giám sát Hội đồng thẩm phán Toà án nhân dân tối cao và viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, giám sát hội đồng nhân dân các cấp (giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội).

b. Vai trò giám sát của Chủ tịch nước, Chính phủ, toà án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân và hội đồng nhân dân các cấp.

Theo tinh thần của Điều 83 Hiến pháp năm 1992 thì, "*Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước*", do vậy, phải hiểu rằng Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao không chỉ đối với các cơ quan nhà nước cấp cao đã được phân tích trên đây (như của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao) mà còn đối với các cơ quan nhà nước khác như các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân. Việc giám sát hoạt động của các cơ quan này được phân giao (phân cấp, phân tầng) cho các cơ quan khác nhau thực hiện. Trước hết, là vai trò giám sát của Chủ tịch nước đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, vai trò kiểm tra của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước đối với các cơ quan cấp dưới, như Thủ tướng Chính phủ có quyền "*đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, quyết định, chỉ thị*

của ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên", "đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội bãi bỏ" (Điều 114 Hiến pháp năm 1992). Pháp luật quy định toà án nhân dân khi xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế, hành chính mà phát hiện các văn bản quy phạm pháp luật sai trái là nguyên nhân gây ra vụ án thì có quyền đề nghị cơ quan có thẩm quyền sửa chữa, bãi bỏ. Viện kiểm sát nhân dân một thời gian dài từ Hiến pháp năm 1959 đến Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) thực hiện việc giám sát đối với các cơ quan hành chính nhà nước từ cấp bộ trở xuống, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân với tính cách như là một hình thức thực hiện quyền giám sát của Quốc hội. Nay Nghị quyết của Quốc hội về sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi bổ sung năm 2001) đã bãi bỏ chức năng này của viện kiểm sát nhưng vẫn giữ lại quyền kiểm sát hoạt động tư pháp. Hội đồng nhân dân bãi bỏ những quyết định sai trái của uỷ ban nhân dân cùng cấp, những nghị quyết sai trái của hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

1.2. Những bất cập và hạn chế nhìn từ góc độ bảo vệ hiến pháp (bảo hiến)

Hiện tại, cơ chế giám sát việc tuân thủ hiến pháp và pháp luật ở nước ta nếu xét trên

binh diện bảo hiến (chỉ tập trung vào việc phán xét việc tuân thủ hiến pháp) thì có quá nhiều bất cập, thể hiện qua các mặt sau:

- Một là, cơ chế giám sát quá nhiều chủ thể và nhiều tầng nấc làm hạn chế và lu mờ vai trò giám sát tối cao của Quốc hội đồng thời làm hạn chế, giảm đi tính tối cao, tính hiệu lực của hoạt động đó.

Trên thực tế, giám sát hiến pháp và pháp luật ở ta là tổng hoà các chủ thể từ Quốc hội đến Chủ tịch nước, Chính phủ rồi cả toà án, viện kiểm sát, hội đồng nhân dân các cấp. Mỗi cơ quan được quy định cho những quyền hạn nhất định trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình và được hiểu là bắt nguồn từ Quốc hội, theo sự phân công, phân nhiệm từ Quốc hội. Đơn cử như viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền kiểm sát (trước đây là kiểm sát chung, nay là kiểm sát hoạt động tư pháp) được coi là hình thức giám sát của Quốc hội, thay Quốc hội giám sát các cơ quan nhà nước từ bộ trở xuống, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân. Điều đó có nghĩa là chủ thể giám sát Hiến pháp không hẳn chỉ có mình Quốc hội mà có nhiều cơ quan thực hiện quyền này.

Khi đã được coi là hình thức giám sát độc lập thì mỗi cơ cấu (đặc biệt là trong Quốc hội) được quy định những thẩm quyền nhất định và cũng "độc lập" theo nghĩa đó. Chưa nói đến sự đầy đủ, đúng sai trong các thẩm quyền giám sát này, riêng việc không tập trung các thẩm quyền giám sát về cho kì họp Quốc hội xem xét từ đó có các kết luận cần thiết tạo sức mạnh cần thiết

bắt buộc phải chấp hành mà mỗi cơ cấu nêu trên chỉ đưa ra các kiến nghị (có cả kiến nghị đối với những hoạt động do Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện) mà việc có thực hiện các kiến nghị đó hay không lại không có cơ chế bắt buộc cho thấy tính phân tán và tính không hiệu lực của các kết luận giám sát. Với cơ chế như vậy thật khó mà thực hiện giám sát hiến pháp tức nhằm vào phán xét sự vi phạm hiến pháp của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp có hiệu quả được.

- *Hai là*, chưa phân biệt giám sát hiến pháp với các loại giám sát khác dẫn đến việc giám sát bản thân Quốc hội còn bỏ ngỏ.

Giám sát hiến pháp là bảo đảm quán triệt và tuân thủ nguyên tắc tính tối cao và bất khả xâm phạm của hiến pháp. Bảo vệ hiến pháp không chỉ đối với hoạt động hành pháp hay tư pháp như hiện tại ta đang hướng tập trung vào mà phải cả trên phương diện hoạt động lập pháp hay nói rộng ra là toàn bộ hoạt động của Nhà nước (lập pháp, hành pháp, tư pháp) đều phải được thực hiện trong khuôn khổ hiến pháp. Theo tinh thần đó, toàn bộ hoạt động của Quốc hội mà trước hết là hoạt động lập pháp, từ trước đến nay tuy có nguy cơ vi hiến rất cao nhưng chưa được xếp vào đối tượng giám sát của cơ quan nào mà do Quốc hội tự giám sát - cũng phải là đối tượng của giám sát hiến pháp.

Với nhận thức như vậy thì điều hiển nhiên là đã đến lúc phải xem xét lại vị trí, tính chất cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Quốc hội và quyền giám sát tối cao

quy định cho Quốc hội. Khi đã đề cao hiến pháp, thấy rõ sự cần thiết phải bảo vệ hiến pháp, tiến hành xây dựng cơ chế bảo hiến thì phải giải quyết vấn đề lí luận cơ bản này tức giải quyết vấn đề vị trí của Quốc hội trong cơ chế nhà nước. Chừng nào chúng ta vẫn cho Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, được thực hiện tất cả các quyền lập hiến, lập pháp, hành pháp, tư pháp, giám sát và quyền nào cũng là cao nhất hay tối cao thì chưa thể nói tới giám sát hiến pháp đúng nghĩa.

2. Vấn đề xây dựng cơ chế giám sát hiến pháp mới ở nước ta hiện nay: Thiết lập Tòa án hiến pháp chuyên trách độc lập

2.1. Sự cần thiết phải đổi mới (xây dựng) cơ chế bảo hiến (chuyên bảo vệ hiến pháp)

Một là, đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, một cơ chế bảo hiến có hiệu lực hiệu quả sẽ góp phần đáp ứng mục tiêu đó, vì:

- Mục đích của nhà nước pháp quyền là bảo vệ các quyền của công dân được quy định trong hiến pháp mà cơ chế bảo hiến lại chính là bảo đảm để quyền tự do của công dân không bị vi phạm từ phía các cơ quan nhà nước. Chính hoạt động bảo hiến lại có nhiều khả năng gắn liền với nhiệm vụ quan trọng nhất của Nhà nước là bảo vệ quyền con người và quyền công dân. Quyền con người và quyền công dân tạo nên một trong những cơ sở cho nhà nước pháp quyền, bởi vậy, bảo vệ những quyền đó chính là củng cố nhà nước pháp quyền. Theo nghiên cứu của nước ngoài vào cuối những năm 1980, đầu những năm 1990,

việc bảo vệ các quyền và tự do chiếm khối lượng chính trong hoạt động của Hội đồng bảo hiến Cộng hoà Pháp và đáng chú ý là bảo vệ quyền và tự do lại chủ yếu được tiến hành trong khuôn khổ giám sát tính hợp hiến của văn bản pháp luật.⁽¹⁾ Từ đó người ta đã khẳng định rằng Hội đồng bảo hiến từ nay có thể hoạt động như "*cơ quan bảo vệ các quyền và tự do công dân trước sự vi phạm của chính quyền*".⁽²⁾

- Cơ chế bảo hiến bảo đảm tính tối thượng của hiến pháp cũng có nghĩa là đáp ứng được tinh thần của nhà nước pháp quyền là mọi chủ thể kể cả nhà nước đều phải chịu sự kiểm soát của hiến pháp và pháp luật. Ngay cả cơ quan lập pháp (nghị viện/quốc hội) dù có hoàn thiện đến đâu thì có lúc không tránh khỏi việc ban hành những đạo luật, điều luật trái hiến pháp. Tác hại của những đạo luật trái hiến pháp hoặc thậm chí phản hiến pháp thì khó đánh giá hết.

Khi giám sát tính hợp hiến của văn bản pháp luật, cơ quan bảo hiến đảm bảo sự tối thượng của hiến pháp, loại trừ những văn bản trái với đạo luật cơ bản ra khỏi hệ thống pháp luật để mọi hoạt động lập pháp đều phải được tiến hành phù hợp với hiến pháp và như vậy bảo đảm sự thống nhất của hệ thống pháp luật. Trong đó, như thực tiễn cho thấy đối tượng giám sát chính của cơ quan bảo hiến độc lập không những là các đạo luật do nghị viện thông qua mà còn là các văn bản của hành pháp, trước hết là pháp luật uỷ quyền. Chính các văn bản của hành pháp tạo nên mảng chính trong hệ thống pháp luật của một nhà nước hiện đại

và có khả năng vi hiến nhiều nhất.

- Sự thống nhất và ổn định trong cách hiểu nội dung và ý nghĩa của các quy phạm hiến pháp và luật còn thể hiện trong sự giải thích chính thức, có tính chất bắt buộc các quy định của hiến pháp và luật cũng như các văn bản tương đương. Quyền giải thích hiến pháp của cơ quan bảo hiến không chỉ củng cố chế độ hiến pháp, bảo đảm sự thống nhất, ổn định trong cách hiểu các quy phạm hiến pháp mà qua việc thực hiện thẩm quyền này, cơ quan bảo hiến tác động lên quá trình sáng tạo luật và ở một mức độ, góc độ nào đó tham gia vào quá trình này.

- Cơ chế bảo hiến còn có mục đích bảo đảm sự kiểm soát và cân bằng các nhánh quyền lực tránh sự lạm quyền của các nhánh quyền lực đó - một đòi hỏi quan trọng của nhà nước pháp quyền. Thông qua việc giám sát hiến pháp, cơ quan bảo hiến đặt hoạt động của nghị viện/quốc hội không được vượt khỏi khuôn khổ hiến pháp, phải phù hợp với hiến pháp. Khi những định hướng sai lầm chiếm ưu thế trong nghị viện/quốc hội, những đạo luật sai lệch có thể được thông qua, cơ quan bảo hiến sẽ đóng vai trò tích cực hạn chế đáng kể những trệch hướng đó.

Trong chế độ đại nghị, khi chính phủ dựa trên đa số ổn định trong suốt nhiệm kỳ của nghị viện, cơ quan bảo hiến có vai trò như "sự đối trọng quyền lực"⁽³⁾ đối với chính phủ vì thực tế ở nhiều nước cho thấy đại đa số các đạo luật là của chính phủ.⁽⁴⁾ Trong điều kiện như vậy, giám sát hiến pháp trở thành hình thức giám sát chính phủ.

Hai là, khắc phục những hạn chế khiếm khuyết khi chưa có cơ chế bảo hiến chuyên trách.

Mặc dầu Hiến pháp và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: *"Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất. 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"* song cái gì để đảm bảo điều đó một cách hữu hiệu thì cơ chế giám sát hiện hành chưa cho thấy điều đó.

Hiện nay, có tình trạng, trong tổ chức bộ máy nhà nước, thẩm quyền huỷ bỏ các văn bản trái hiến pháp, luật, pháp lệnh được quy định không thống nhất và thuộc nhiều cơ quan khác nhau. Chẳng hạn, theo quy định tại khoản 9 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 thì Quốc hội có quyền *"bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội"*. Tại khoản 4 Điều 114 Hiến pháp năm 1992 quy định thẩm quyền của Chính phủ trong việc *"bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, các thành viên của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của ủy ban nhân dân và Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên"*. Trên thực tế không có quy trình cụ thể, rõ ràng để thực hiện, nhất là thẩm quyền của Quốc hội bãi bỏ các văn bản trái hiến

pháp thì hầu như chưa một lần nào được thực hiện vì không khả thi.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng có quy định việc phải bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp trong quá trình soạn thảo và thông qua các đạo luật tại Quốc hội nhưng giao cho các cơ cấu của Quốc hội như Hội đồng dân tộc và các ủy ban của Quốc hội thực hiện. Ở đây, tính hợp hiến được đưa ra xem xét trong quá trình thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh. Tính chất của hoạt động này có bóng dáng của hình thức "giám sát trước" ở các nước nhưng ở các nước đó, phán quyết của cơ quan bảo hiến có tính chất bắt buộc và chung thẩm, buộc các chủ thể của dự luật phải sửa đổi những quy định không phù hợp với hiến pháp. Còn ở nước ta, Ủy ban pháp luật chỉ có quyền kiến nghị, báo cáo với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội về tính hợp hiến hay không còn việc tiếp thu đến đâu thì không có cơ chế bắt buộc. Và nếu văn bản luật của Quốc hội đã ban hành mới phát hiện thấy không hợp hiến thì sẽ xử lý như thế nào? Cả lý luận, quy định pháp luật và thực tiễn nước ta đều hoàn toàn bỏ trống vấn đề này.

2.2. Sự lựa chọn cơ chế bảo hiến thích hợp: Tiến tới thiết lập một cơ quan tài phán hiến pháp độc lập - toà án hiến pháp

Điều cần thiết nhất bây giờ là phải chọn ra mô hình bảo hiến chuyên trách. Dù cơ quan này được tổ chức dưới hình thức là hội đồng bảo hiến, toà án chung hay toà án hiến pháp độc lập thì nó phải là một định chế có tính độc lập tương đối và hoạt động như

một cơ quan tài phán, theo thủ tục tư pháp (tư pháp hiến pháp) tức có việc khởi kiện, mở phiên toà và có bản án (phán quyết). Ưu thế của cơ chế bảo hiến này đã được Đảng và Nhà nước ta ghi nhận. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng (2006) chỉ rõ: “*Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp*”.⁽⁵⁾

Điều quan trọng thứ hai là việc xác định đúng thẩm quyền của cơ quan đó. Có thể kể ra một số thẩm quyền phổ quát nhất sau:

+ Thẩm quyền liên quan tới việc bảo đảm tính tối thượng của hiến pháp trong hệ thống luật pháp quốc gia: Giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật.

Hiến pháp - một bản văn quan trọng không chỉ về mặt chính trị mà còn về mặt pháp lí. Hiến pháp đứng trên nấc cao nhất của hệ thống pháp luật. Uy quyền đặc biệt của hiến pháp thể hiện trong việc thiết lập sự giám sát tính hợp hiến của những luật khác, trong đó các cơ quan giám sát và các phương pháp giám sát có thể rất đa dạng.

+ Thẩm quyền giải thích hiến pháp, luật.

Đây là sự giải thích chính thức (như một điều luật) chứ không phải là sự giảng giải theo kiểu làm sáng tỏ quy phạm hiến pháp của chủ thể áp dụng quy phạm đó. Trên thực tế việc phải giải thích chính thức các quy định nêu trên thường chỉ xảy ra trong quá trình áp dụng mà có những cách hiểu khác nhau, không thống nhất. Khi đó người ta mới đặt vấn đề khiếu kiện ra toà án yêu cầu đưa ra cách hiểu đúng. Cơ quan

bảo hiến được trao thẩm quyền giải thích hiến pháp và luật như là một nội dung hoạt động phán xử.

+ Thẩm quyền liên quan tới việc bảo đảm sự tuân thủ nguyên tắc phân chia quyền lực: Xem xét những tranh chấp về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước (giữa lập pháp, hành pháp, tư pháp), giữa nhà nước và các phần lãnh thổ cấu thành giữa các cơ quan nhà nước trung ương với các đơn vị lãnh thổ).

Khi giải quyết xung đột giữa nhà nước và các phần lãnh thổ cấu thành, cơ quan bảo hiến có nhiệm vụ: Một mặt, bảo đảm vị trí pháp lí của các chủ thể liên bang, các lãnh thổ tự trị, các thực thể lãnh thổ khác; mặt khác, bảo vệ sự vẹn toàn và thống nhất của nhà nước. *Ví dụ*, Toà án hiến pháp Tây Ban Nha có vai trò đáng kể trong việc giải quyết xung đột giữa Nhà nước và các vùng tự trị. Toà không chỉ hoàn thành vai trò trọng tài một cách thành công mà còn “*góp phần làm giảm sự căng thẳng và giải quyết các xung đột, đặc biệt giữa Nhà nước và các vùng lãnh thổ hùng mạnh như xứ Catalan và xứ Basque*”.⁽⁶⁾

+ Thẩm quyền liên quan tới việc bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân.

Hiến pháp và luật pháp đại đa số các nước quy định bảo vệ các quyền và tự do của con người là một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của cơ quan bảo hiến mà không phụ thuộc vào mô hình cơ quan bảo hiến ở mỗi nước. Điểm khác biệt chỉ ở chỗ là các cơ quan bảo hiến thực hiện việc bảo vệ

các quyền và tự do hiến định trong khuôn khổ những quy trình khác, chủ yếu khi giám sát tính hợp hiến trong các văn bản pháp luật, trong hành động hay bất hành động của công quyền. Chẳng hạn, khi nói về Hội đồng bảo hiến của Pháp, F. Luchaire nhận định rằng Hội đồng đã bảo đảm các quyền và tự do hiến định bằng cách vận dụng các quy trình, thủ tục như tiền giám sát và hậu giám sát về tính hợp hiến của các văn bản pháp luật.⁽⁷⁾ Vấn đề giám sát tiến trình bầu cử và trưng cầu dân ý, giải quyết những tranh chấp về bầu cử cũng thuộc nhóm này, bởi lẽ ở đây nói đến việc bảo vệ một trong những quyền chính trị quan trọng nhất của công dân - quyền bầu cử.

+ Thẩm quyền liên quan tới việc bảo vệ hiến pháp khỏi sự vi phạm của các chức sắc nhà nước cao cấp, của các đảng phái chính trị.

Thẩm quyền này thể hiện ở việc tham gia vào quy trình luận tội và những quy trình tương tự; giám sát hoạt động của các đảng phái chính trị.

Tại nhiều nước, các cơ quan bảo hiến có thẩm quyền giải quyết những vấn đề liên quan tới việc truy tố các quan chức cao cấp (nguyên thủ quốc gia, các thành viên chính phủ, các quan toà...) nhưng ở đây chủ yếu nói tới quy trình luận tội đối với nguyên thủ quốc gia, *"sự tất yếu của một quy trình như vậy đặc biệt rõ nét khi thiếu vắng những quy trình hiệu quả để truất quyền bằng phương thức chính trị, ví dụ như đối với tổng thống do nhân dân trực tiếp bầu ra..."*.⁽⁸⁾

Các cơ quan bảo hiến đóng vai trò khác

nhau trong quy trình luận tội nguyên thủ quốc gia ở các nước. Ở một số nước, cơ quan bảo hiến trực tiếp phán quyết về sự truất quyền nguyên thủ quốc gia, tức là về lời buộc tội do nghị viện đưa ra. Trong đó, ví dụ như ở Áo, Toà án hiến pháp có thể đưa ra phán quyết không chỉ về sự truất quyền tổng thống (cũng như một số quan chức khác) mà còn về trách nhiệm hình sự của nhân vật này. Các cơ quan bảo hiến thuộc nhóm nước khác thì chỉ đưa ra kết luận về những vấn đề khác nhau liên quan đến quy trình luận tội. *Ví dụ*, Toà án hiến pháp Nga, theo đề nghị của Hội đồng Liên bang chỉ đưa ra kết luận về việc tuân thủ trình tự buộc tội Tổng thống, Toà án hiến pháp Belarus - kết luận về việc tổng thống vi hiến (kết luận về việc tổng thống phạm tội do một uỷ ban đặc biệt của Toà án tối cao đưa ra).⁽⁹⁾

Như vậy, từ kinh nghiệm các nước, qua thực tiễn Việt Nam, một kết luận được rút ra là đã đến lúc chúng ta cần xây dựng cơ chế bảo hiến dưới hình thức tài phán hiến pháp độc lập ở nước ta. Cơ chế này xem xét, giải quyết tính hợp hiến không phải chỉ với tư cách một cơ quan nào đó (như hiện nay là Quốc hội) mà sâu xa là nhân danh hiến pháp do nhân dân lập ra, dựa trên hiến pháp. Ở đây, bằng hiến pháp nhân dân trao quyền lực cho các thiết chế đại diện quyền lực (lập pháp, hành pháp, tư pháp). Các thiết chế đó đều tổ chức và hoạt động trên nền tảng hiến pháp, trong khuôn khổ hiến pháp. Hiến pháp có tính tối thượng, tất cả đều phải tuân

thù. Ngay bản thân Quốc hội tuy là cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân nhưng hoạt động của Quốc hội cũng không được vượt khỏi khuôn khổ hiến pháp, phải phù hợp với hiến pháp. Như vậy, cơ quan bảo hiến không đặt ý chí của mình đối lập với ý chí của nhân dân khi kiểm tra tính hợp hiến trong các đạo luật của Quốc hội ban hành: Cơ quan này được trao nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp khỏi mọi sự vi phạm là sự thể hiện long trọng nhất, sâu sắc nhất ý chí của nhân dân. Về cách thức hoạt động nó theo phương thức phán xử (tư pháp).

Cũng có người băn khoăn, ở nước ta, quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc thống nhất (tập trung) quyền lực. Quốc hội là cơ quan tập trung thống nhất quyền lực nhà nước, Quốc hội thành lập toà án nhân dân, phân nhiệm cho toà án thực hiện quyền tư pháp và dưới sự giám sát tối cao đối của Quốc hội thì không thể có một toà án khác ở một vị trí cao hơn với Quốc hội để phán quyết về hành vi của Quốc hội v.v.. Sự băn khoăn này là dễ hiểu nhưng như đã nói cần phải có nhận thức và vận dụng mới nguyên tắc này, đặt lại vị trí của Quốc hội cho phù hợp.

Cũng có quan điểm khác cho rằng do hiện nay không thể thiết lập một cơ chế bảo hiến như ở các nước, thời gian tới Việt Nam vẫn nên tiếp tục duy trì và tăng cường hiệu quả của cơ chế hiện nay như thẩm định, thẩm tra, thắt chặt quy trình thảo luận, thông qua luật để không để lọt các quy định, các văn bản trái hiến pháp. Bên cạnh

đó, các cơ quan chủ trì soạn thảo luật cũng phải cần cẩn trọng hơn trên phương diện này. Thế nhưng, dù cố gắng đến đâu thì vẫn không thể chắc chắn hoàn toàn rằng sẽ không có văn bản vi hiến.

Do đó, như đã đề cập ở trên, đã đến lúc chúng ta cần có cách nhìn đổi mới, trên cơ sở vận dụng sáng tạo lí luận kinh điển, phù hợp với xu thế chung của thời đại và nhu cầu thực tiễn đặt ra, có như vậy mới mong đem lại một cơ chế giám sát hiến pháp mới, có hiệu quả./.

- (1). M. A Krutogolov, *Hội đồng bảo hiến CH Pháp*, M. 1993, tr. 129.
- (2). Xem: *Hệ thống tư pháp các nước phương Tây*, Tập thể tác giả, M. 1991, tr. 189-190.
- (3) L. Hamon đặt đầu đề phụ cho cuốn sách của mình "Quan toà của luật" là "Sự ra đời và vai trò của đối trọng quyền lực: Hội đồng bảo hiến". Hamon L. Les juges de la loi. Nascance et rôle d'un contre-pouvoir: Le conseil constitutionnel. P. 1987 (theo *Hệ thống tư pháp các nước phương Tây*, Tlđđ., tr. 130).
- (4). Ở Anh có đến 97-98% các dự luật do Chính phủ đưa ra trở thành đạo luật. Ở Đức, Chính phủ ban hành hơn 2/3 các quy phạm pháp luật và có những lúc thông qua những quyết định ràng buộc nhà lập pháp. Chính phủ cũng hình thành phần lớn các dự luật được đưa ra nghị viện. Ở Pháp 95% các đạo luật là của Chính phủ (theo *Luật hiến pháp các nước*, M. 1996, tr. 556).
- (5). Đảng cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, H., 2006, tr.127.
- (6). L. Favoreu, *Toà án hiến pháp*, M., 1992, tr. 105.
- (7). F. Luchaire, *Bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân*, M., 1993, tr. 59.
- (8). *Chế độ hiến pháp đương đại CHLB Đức*, M., 1994, tr. 35.
- (9). Phần kinh nghiệm nước ngoài này dựa theo: Nguyễn Đức Lam, *Cơ quan bảo vệ hiến pháp các nước*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp, số 7/2001.