

VỀ GIÁM SÁT TÍNH HỢP HIẾN CỦA CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM

*Tào Thị Quyên**

Giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật được hiểu là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm kiểm tra, xem xét tính phù hợp với hiến pháp của văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành. Hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật không chỉ nhằm đảm bảo tính tối cao của hiến pháp trong hệ thống pháp luật, đảm bảo sự tuân thủ hiến pháp từ các văn bản pháp luật và hành vi của các cơ quan nhà nước mà còn có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân. Với ý nghĩa quan trọng như vậy, thiết chế giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật là một bộ phận không thể thiếu trong nhà nước pháp quyền.

Ở Việt Nam, Đảng ta đã khẳng định rõ chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đồng thời, Hiến pháp 1992 khẳng định: Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước và có hiệu lực pháp lý cao nhất. Tuy nhiên, cho đến nay, ở Việt Nam chưa có một cơ quan chuyên trách giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật. Việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu được tiến hành thông qua hoạt động giám sát của Quốc hội, nhưng hoạt động này đến nay vẫn bị đánh giá là kém hiệu quả và chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Bài viết này phân tích các mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật điển hình trên thế giới, đánh giá khái quát thực trạng pháp luật về giám sát tính

hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam, từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta.

1- Các mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật điển hình trên thế giới

- *Mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật kiểu Mỹ (American Model)*

Mô hình này được thiết lập đầu tiên tại Mỹ (năm 1803) và được xem là mô hình giám sát phi tập trung bởi lẽ quyền giám sát tính hợp hiến của các đạo luật thuộc về tất cả các toà án. Hầu hết các nước theo hệ thống pháp luật Anh-Mỹ đều áp dụng mô hình này. Ngoài ra, mô hình này còn tồn tại ở các nước theo truyền thống luật La mã ở châu Mỹ La tinh và một số nước châu Âu như Thụy Sĩ, Hy Lạp, Đan Mạch, Na Uy... Theo mô hình này, không có một cơ quan chuyên trách nào được thành lập để thực hiện chức năng giám sát tính hợp hiến của các đạo luật. Chức năng này được thực hiện bởi tất cả các toà án. Các toà án phải ưu tiên áp dụng Hiến pháp so với các văn bản khác trong hệ thống pháp luật. Những văn bản trái với Hiến pháp sẽ bị toà án tuyên bố là vi hiến và không thể được áp dụng trong một vụ việc cụ thể.

Quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở đây được thực hiện xuất phát từ yêu cầu của các bên đương sự hoặc do thẩm phán, khi đó việc xem xét tính hợp hiến của văn bản là cần thiết để giải quyết vụ việc.

Trong hệ thống giám sát này, phán quyết của tòa án về tính hợp hiến của đạo luật

* Thạc sĩ Luật học, Học viện CTQG Hồ Chí Minh

thông thường chỉ có hiệu lực đối với các bên có liên quan đến vụ việc và có hiệu lực hồi tố (*ex tunc*), tức là văn bản bị tuyên bố là vi hiến không có hiệu lực kể từ thời điểm ban hành.

Như vậy, ưu điểm chính của mô hình Mỹ, đó là: do giám sát tính hợp hiến chủ yếu là giám sát sau nên hệ thống cơ quan tư pháp không thể can thiệp vào quá trình lập pháp. Mặt khác, quyền yêu cầu tiến hành giám sát tính hợp hiến chủ yếu do các thể nhân và pháp nhân đưa ra và việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật chỉ liên quan đến những vụ việc cụ thể nhằm bảo vệ những lợi ích cụ thể, do đó hoạt động giám sát tính hợp hiến của cơ quan có thẩm quyền có khả năng bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân một cách linh hoạt và hữu hiệu hơn.

Tuy nhiên, mô hình giám sát của Mỹ cũng có những nhược điểm nhất định. Do hoạt động giám sát không được tiến hành từ trước khi văn bản được ban hành và có hiệu lực mà chỉ đến khi liên quan đến một vụ việc cụ thể cơ quan có thẩm quyền mới xem xét tính hợp hiến của văn bản đó, do vậy, hệ thống này không có ý nghĩa gì lớn trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Quyết định của cơ quan bảo hiến về tính không hợp hiến của văn bản có hiệu lực hồi tố, tức là văn bản bị tuyên bố là vi hiến được coi là không có hiệu lực kể từ thời điểm ban hành văn bản, do vậy, các quan hệ pháp luật phát sinh trên cơ sở văn bản đó bị bãi bỏ và quay trở lại nguyên trạng như trước khi ban hành văn bản. Mặc dù điều này có thể khắc phục một cách triệt để những hậu quả do văn bản vi hiến gây ra, nhưng việc áp dụng hiệu lực hồi tố gây ra nhiều phiền toái, nhiều khi các cơ quan hữu quan không thể thực hiện được, nhất là đối với những văn bản đã có hiệu lực trong một thời gian tương đối dài.

- Mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật kiểu châu Âu lục địa (European Model)

Mô hình này được thiết lập đầu tiên ở Áo (năm 1920) và được áp dụng ở hầu hết các nước châu Âu và một số nước châu Mỹ La tinh, châu Á, châu Phi... Đây là mô hình giám sát không tập trung bởi vì không phải tất cả các toà án có quyền giám sát hiến pháp mà chỉ một cơ quan nhà nước được trao quyền này. Việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật được thực hiện thông qua thủ tục tư pháp bởi một cơ quan đặc biệt là Tòa án Hiến pháp (hoặc Tòa án Hiến pháp liên bang). Tòa án Hiến pháp gồm những thẩm phán có trình độ cao được bổ nhiệm, bầu theo thủ tục đặc biệt, khác với các thẩm phán thường.

Các khiếu kiện về tính hợp hiến của đạo luật được xem xét trước Tòa án Hiến pháp theo yêu cầu trực tiếp của một cá nhân, công chức hoặc cơ quan nhà nước nhất định hoặc được chuyển từ các toà án cấp thấp hơn. Hoạt động kiểm tra tính hợp hiến của văn bản do Tòa án Hiến pháp thực hiện mang tính trừu tượng chứ không gắn với một vụ việc cụ thể nào. Bên cạnh đó, Tòa án Hiến pháp cũng có thể đưa ra kết luận về tính hợp hiến của một đạo luật theo yêu cầu của toà án cấp dưới để toà án đó làm cơ sở giải quyết một vụ việc cụ thể.

Phán quyết của Tòa án Hiến pháp về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực bắt buộc chung và không mang tính chất hồi tố (*ex nunc*).

Như vậy, mô hình châu Âu lục địa có những ưu điểm cơ bản là: việc giám sát chủ yếu mang tính trừu tượng cho phép cơ quan bảo hiến có sự xem xét mang tính tổng thể về quan hệ giữa văn bản quy phạm pháp luật với Hiến pháp, do đó nó có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Đồng thời, sự kết hợp giữa giám sát cụ thể và giám sát trừu tượng

cho phép cơ quan bảo hiến dung hoà giữa mục tiêu bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân và mục tiêu bảo vệ tính thống nhất của hệ thống pháp luật. Hơn nữa, phán quyết của cơ quan bảo hiến về tính hợp hiến của văn bản pháp luật có tính chất bắt buộc chung đối với mọi đối tượng và có tính chất chung thẩm, những văn bản không hợp hiến sẽ bị huỷ bỏ, do đó, hoạt động giám sát có hiệu quả toàn diện và trên quy mô rộng lớn hơn so với mô hình giám sát phi tập trung. Tuy nhiên, do phán quyết của cơ quan bảo hiến không có hiệu lực hồi tố nên việc hạn chế và khắc phục những hậu quả do việc thực thi những văn bản vi hiến gây ra sẽ không thật sự triệt để.

- Mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật kiểu hỗn hợp Âu - Mỹ (The Mixed Model)

Mô hình này kết hợp những yếu tố của cả hai mô hình kiểu châu Âu và kiểu Mỹ. Quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật được trao cho một cơ quan chuyên trách như Tòa án Hiến pháp, Tòa án tối cao (hoặc một cơ quan đặc biệt của Tòa án tối cao), đồng thời trao cho tất cả các tòa án khi giải quyết một vụ việc cụ thể có quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật, và được quyền không áp dụng các đạo luật được cho là không phù hợp với Hiến pháp. Mô hình này được áp dụng ở Bồ Đào Nha, Thụy Sĩ và một số nước châu Mỹ La tinh như Columbia, Venezuela, Peru, Braxin.

- Mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật kiểu Pháp (The French Model)

Hiến pháp Cộng hoà Pháp 1958 quy định thành lập Hội đồng Bảo hiến - cơ quan có thẩm quyền chính trị tối cao và được giao quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản luật và nguyên tắc của các cuộc bầu cử Tổng thống và Nghị viện. Hội đồng Bảo hiến có tất cả 9 thành viên, trong đó: 3 thành viên do

Tổng thống chỉ định, 3 thành viên được chỉ định bởi Chủ tịch Hạ viện và 3 thành viên được chỉ định bởi Chủ tịch Thượng viện (Điều 55, Hiến pháp, Điều 1, Luật Tổ chức số 58/1067).

Theo mô hình này, việc giám sát tính hợp hiến chỉ tiến hành đối với những văn bản được phê chuẩn bởi Hạ viện nhưng chưa được ban hành bởi Tổng thống. Đây là sự khác nhau rõ rệt giữa hệ thống tiền giám sát của Pháp và các hệ thống của châu Âu khác. Các đạo luật tổ chức, các quy chế của Nghị viện, các luật thường và các điều ước quốc tế, trước khi được ban hành đều phải được đưa tới Hội đồng Bảo hiến xem xét tính hợp hiến. Những văn bản bị phản đối sẽ bị tạm đình chỉ việc ban hành. Thời hạn để Hội đồng Bảo hiến đưa ra phán quyết là một tháng. Tuy nhiên, trong trường hợp khẩn cấp, Chính phủ có thể yêu cầu rút ngắn thời hạn đó xuống còn 8 ngày. Khi đó, Hội đồng Bảo hiến phải đẩy nhanh tiến độ xem xét, ra quyết định và công khai quyết định đó trong tạp chí chính thức. Quyết định đó có thể tuyên bố rằng văn bản bị phản đối không trái với Hiến pháp. Trong trường hợp này, thời hạn hoãn tạm thời việc ban hành văn bản sẽ chấm dứt. Nếu Hội đồng Bảo hiến tuyên bố rằng văn bản vi hiến, văn bản đó sẽ vừa không được ban hành, vừa không có hiệu lực.

Như vậy, mô hình kiểu Pháp cho phép việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành ngay từ trước khi văn bản được ban hành nên các văn bản quy phạm pháp luật đều được kiểm tra tính hợp hiến một cách cẩn thận rồi mới đưa ra thông qua và công bố. Vì vậy, tính hợp hiến và tính thống nhất của hệ thống pháp luật được đảm bảo tốt hơn. Điều này cũng có nghĩa là hệ thống giám sát này có tác dụng phòng ngừa tốt hơn bởi nó hạn chế đáng kể số lượng những quan hệ pháp luật và hậu quả pháp lý phát sinh từ việc thực thi văn bản vi

hiến. Tuy nhiên, điểm yếu lớn nhất của mô hình giám sát trước là nó tạo điều kiện cho cơ quan bảo hiến can thiệp quá nhiều vào quá trình lập pháp của Nghị viện. Bên cạnh đó, sự ảnh hưởng của các mưu đồ chính trị và nguy cơ chính trị hóa cơ quan bảo hiến ở mô hình này có thể đưa đến những tác động tiêu cực trong hoạt động lập pháp cũng như hoạt động bảo hiến. Hơn nữa, nếu chỉ áp dụng hình thức giám sát trước mà trong quá trình thực thi văn bản nếu phát hiện ra sự vi hiến của nó thì văn bản đó vẫn không bị huỷ bỏ và như vậy, văn bản đó vẫn được coi là hợp hiến. Do đó, mục đích đảm bảo tính hợp hiến của văn bản, tính thống nhất của hệ thống pháp luật chưa được giải quyết một cách triệt để.

- *Mô hình giám sát thông qua các cơ quan khác*: Một số nước không tổ chức cơ quan giám sát Hiến pháp chuyên trách độc lập mà giao quyền này cho các cơ quan nhà nước khác không phải cơ quan tư pháp như Hội đồng nhà nước, Nghị viện hoặc một cơ quan đặc biệt của Nghị viện.

2- Thực trạng pháp luật về giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam

a) *Về cơ quan tiến hành hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật*. Theo Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội (2003), quyền giám sát tối cao đối với văn bản quy phạm pháp luật nói chung và giám sát tính hợp hiến của chúng nói riêng được giao cho Quốc hội. Quốc hội thực hiện quyền này tại kỳ họp Quốc hội và trên cơ sở hoạt động giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, ở đây chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa giám sát của Quốc hội, giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các cơ cấu bên trong của Quốc hội.

b) Về đối tượng và phạm vi của quyền giám sát tính hợp hiến

Theo khoản 1, Điều 81, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với văn bản của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân. Nhưng thực tế, Quốc hội không thể tự mình thực hiện giám sát tất cả những văn bản nói trên. Để phù hợp với điều kiện hoạt động của mình, Quốc hội chỉ tập trung giám sát đối với những văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan Nhà nước cấp cao, đó là Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và giám sát các cơ quan khác thông qua cơ cấu của mình là Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Tuy nhiên, theo khoản 3, Điều 7, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Quốc hội chỉ xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, tức là Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội không thuộc quyền giám sát của Quốc hội. Như vậy, quy định về phạm vi văn bản chịu sự giám sát của Quốc hội chưa nhất quán trong cả ba văn bản Hiến pháp, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

c) Về thời điểm tiến hành giám sát

Để đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, dự án pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét thông qua, Điều 95 Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Điều 27 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định: Ủy ban pháp luật của Quốc hội thực hiện

nhiệm vụ chủ trì thẩm tra hoặc tham gia thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh do Hội đồng dân tộc và các uỷ ban khác của Quốc hội chủ trì thẩm tra. Điều 34, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định phạm vi thẩm tra như sau: "Cơ quan thẩm tra tiến hành thẩm tra tất cả các mặt của dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết nhưng tập trung vào những vấn đề chủ yếu là tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của văn bản với hệ thống pháp luật...".

Tiếp đó, ở giai đoạn thông qua dự án luật, thông qua việc tổ chức các phiên họp theo tổ và phiên họp toàn thể tại hội trường, Quốc hội tiếp tục thực hiện việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật.

Sau khi văn bản luật, nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết, pháp lệnh của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội được thông qua, chúng sẽ được ban hành.

Giai đoạn tiếp theo là công bố văn bản quy phạm pháp luật. Ở giai đoạn này, Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Uỷ ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh do Uỷ ban Thường vụ Quốc hội thông qua mà trái với Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội. Nếu pháp lệnh đó vẫn được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí thì có quyền trình Quốc hội quyết định trong kỳ họp gần nhất.

d) Về chủ thể có quyền yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật

Ở Việt Nam, việc xem xét tính hợp hiến của văn bản không xuất phát từ sáng kiến đề nghị của cá nhân công dân nào và cũng không liên quan đến việc giải quyết một vụ việc cụ thể nào mà xuất phát từ đề nghị của các cơ quan được quy định cụ thể trong luật, đó là: Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Hội đồng Dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối

cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên của Mặt trận, đại biểu Quốc hội. Như vậy, theo pháp luật Việt Nam hiện hành, có nhiều loại chủ thể có quyền yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên hiện nay, phần lớn các loại chủ thể nói trên chưa đáp ứng yêu cầu của công tác giám sát văn bản. Việc quy định quá nhiều chủ thể có quyền yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật nhưng lại không có cơ chế trách nhiệm rõ ràng cho từng loại chủ thể nên đa số các chủ thể nói trên chưa nhận thức rõ trách nhiệm của bản thân mình, còn có biểu hiện đùn đẩy lẫn nhau. Nhiều chủ thể vừa không đủ khả năng vừa chưa thật sự quan tâm đến việc phát hiện những yếu tố vi hiến của văn bản để đưa ra yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản.

d) Về thủ tục tiến hành giám sát

Theo khoản 2, Điều 10, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Quốc hội xem xét văn bản quy phạm pháp luật của Uỷ 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 có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật... theo trình tự sau đây:

- Uỷ ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, Nghị quyết của Quốc hội.

- Quốc hội thảo luận.

Trong quá trình thảo luận, người đứng đầu cơ quan đã ban hành văn bản quy phạm pháp luật có thể trình bày bổ sung những vấn đề có liên quan.

- Quốc hội ra nghị quyết về việc văn bản quy phạm pháp luật không trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.

Thực ra, trên đây chỉ là những quy định rất chung chung về trình tự, thủ tục giám sát văn bản. Trong đó chưa có trình tự, thủ tục giám sát tính hợp hiến đối với những văn bản do Chính Quốc hội ban hành. Với những quy định như vậy, cơ quan có thẩm quyền giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật khó có thể thực hiện một cách có hiệu quả chức năng giám sát văn bản của mình. Đây cũng là một nguyên nhân dẫn đến thực tế là Quốc hội nước ta rất hiếm khi tiến hành những phiên họp thảo luận về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật và ra nghị quyết về tính hợp hiến hay không hợp hiến của văn bản đó.

e) Về hậu quả pháp lý của giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật

Trong các quy trình giám sát nói trên, tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật được xem xét chủ yếu ở giai đoạn trước khi văn bản được ban hành, trong đó, cụ thể nhất là ở giai đoạn thẩm tra các dự án của văn bản. Thế nhưng, hiệu lực pháp lý của các ý kiến thẩm tra lại chưa được quy định rõ. Nhiều khi hoạt động thẩm tra tính hợp hiến của văn bản chỉ mang nặng tính hình thức, bởi vì, cơ quan chủ trì soạn thảo có thể tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến của cơ quan thẩm tra. Do vậy, tác dụng của các ý kiến thẩm tra đối với cơ quan chủ trì soạn thảo là không đáng kể.

Ở giai đoạn sau khi văn bản được ban hành, khi phát hiện thấy các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có dấu hiệu trái Hiến pháp thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật đó. Đồng thời, tại kỳ họp Quốc hội gần nhất sau đó, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét và ra nghị quyết bãi bỏ một

phần hoặc toàn bộ văn bản. Đối với văn bản của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, của Chủ tịch nước, khi phát hiện có dấu hiệu trái Hiến pháp thì đại biểu Quốc hội đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước sửa đổi hoặc huỷ bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó. Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước có trách nhiệm xem xét, trả lời đại biểu Quốc hội. Trong trường hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với trả lời của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước thì yêu cầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất.

Ngoài ra, kết quả giám sát có thể là việc ban hành một nghị quyết về việc bổ sung, sửa đổi một hay một số điều luật nhằm khắc phục lỗ hổng về mặt pháp lý để giải quyết những sai sót do hoạt động của Nhà nước gây ra.

Tóm lại, việc thực thi Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội đã đạt được những thành tựu nhất định. Vai trò của Quốc hội trong việc đảm bảo tính hợp hiến của văn bản, tính thống nhất của hệ thống pháp luật ngày càng được khẳng định và nâng cao. Tuy nhiên, số lượng các văn bản mà Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội phát hiện có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp và bãi bỏ không nhiều. Trong khi đó, chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước chưa cao; nhiều văn bản phải chỉnh sửa và bổ sung nhiều lần; nhiều văn bản có nội dung sai sót như quy định vượt thẩm quyền, thậm chí có văn bản mâu thuẫn với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, hình thức của văn bản còn nhiều điểm chưa đúng... nhưng chưa được phát hiện và xử lý kịp thời. Do đó, trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành còn tồn tại nhiều văn bản vi hiến, yêu cầu về tính thống nhất, thứ bậc của hệ thống pháp luật chưa được đảm bảo.

Ngoài ra, về mặt chủ quan, trong nhận thức của các cơ quan có thẩm quyền hiện nay, việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam chưa được quan tâm đúng mức kể từ giai đoạn xây dựng pháp luật đến giai đoạn tổ chức thực thi pháp luật. Thực ra, pháp luật hiện hành cũng như thực tiễn hoạt động giám sát văn bản mới chỉ dừng ở mức độ giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật của việc ban hành văn bản. Nói cách khác, trong các văn bản pháp luật của nước ta chưa có sự phân định rõ ràng giữa hoạt động giám sát việc tuân thủ pháp luật nói chung và giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật.

3- Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam

Trên cơ sở tìm hiểu các mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật điển hình trên thế giới, sự đánh giá thực trạng hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam nói trên, chúng tôi cho rằng, để nâng cao hiệu quả của hoạt động giám sát này ở Việt Nam, cần lưu ý những vấn đề dưới đây:

Thứ nhất, cần quán triệt nguyên tắc đặc thù hết sức quan trọng trong tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền Việt Nam - nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đây là điểm khác biệt cơ bản so với đa số các nước theo mô hình Mỹ, mô hình châu Âu lục địa, mô hình Pháp, nơi mà tổ chức và hoạt động của nhà nước tuân theo nguyên tắc tam quyền phân lập, do đó hoạt động giám sát cũng bị phân chia. Ở những nước này, các nhánh quyền lực có tính đối trọng, chế ước nhau nên hoạt động của các nhánh quyền lực là đối tượng giám sát của nhau. Quốc hội chỉ là một nhánh quyền lực như các nhánh

quyền lực khác nên quyền giám sát của Quốc hội rất hạn chế. Trong điều kiện của Việt Nam, vì quyền lực nhà nước được cấu trúc theo hình chóp mà đỉnh trên cùng là Quốc hội và toà án ở vị thế thấp hơn so với Quốc hội nên không thể phán quyết về tính hợp hiến của các văn bản do Quốc hội ban hành. Do vậy, theo quan điểm của nhiều nhà nghiên cứu pháp lý, hoạt động giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và luật nói chung và giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật nói riêng phải được coi là quyền chủ thể của Quốc hội. Quyền này cần phải được tập trung vào Quốc hội và phải bao gồm cả quyền tự giám sát các văn bản do chính Quốc hội ban hành.

Thứ hai, cần lưu ý một khía cạnh khác của nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, đó là sự phân công, phân nhiệm thực hiện quyền lực nhà nước. Chúng ta không thể không thừa nhận rằng, trong điều kiện hiện nay ở Việt Nam, do Quốc hội hoạt động không mang tính chuyên nghiệp mà chỉ qua các kỳ họp nên Quốc hội không có đủ thời gian và điều kiện về con người để có thể thực hiện tốt việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật. Hơn nữa, hoạt động xem xét tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật và đưa ra các phán quyết có tính chất bắt buộc về mặt pháp lý về tính hợp hiến của các văn bản đó không hoàn toàn đúng với bản chất của Quốc hội. Vì vậy, nên chăng cần thành lập một cơ quan chuyên trách nhiệm vụ bảo hiến, trong đó, hoạt động cốt lõi của cơ quan này là giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật. Trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác của bộ máy Nhà nước, cơ quan bảo hiến sẽ hoạt động theo nguyên tắc phân công, phân nhiệm thực hiện quyền lực nhà nước.

Thứ ba, khi tiến hành đổi mới và kiện toàn cơ chế giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật cần phải chú ý đảm

bảo tính thống nhất và sự ổn định nội tại của hệ thống cơ quan Nhà nước; đảm bảo sự phân định và xử lý hợp lý mối quan hệ giữa quyền giám sát và kiểm tra, thanh tra của các cơ quan của Chính phủ.

Từ những phân tích nêu trên, chúng tôi cho rằng, để nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay, chúng ta cần nghiên cứu và vận dụng một cách hợp lý những kinh nghiệm giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật của các nước vào điều kiện cụ thể của Việt Nam.

Trên cơ sở so sánh một số mô hình giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật điển hình trên thế giới, đồng thời có đối chiếu với những đặc thù trong tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Việt Nam, chúng tôi xin mạnh dạn đề xuất giải pháp thiết lập một cơ quan chuyên trách giám sát hiến pháp với chức năng cơ bản là giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật. Việc thành lập cơ quan giám sát hiến pháp sẽ liên quan đến một số vấn đề sau:

+ Về vị trí của cơ quan này trong bộ máy nhà nước: Cơ quan bảo hiến phải tồn tại độc lập so với các cơ quan nhà nước khác hoặc ít ra, cũng phải thành lập một cơ quan chuyên trách như Ủy ban Hiến pháp thuộc Quốc hội.

+ Về đối tượng giám sát: Đối tượng giám sát nên tập trung vào các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở tầm cao nhất, bao gồm: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

Ngoài ra, đối tượng giám sát phải bao gồm cả các điều ước quốc tế.

+ Về thời điểm tiến hành giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật: Để hạn chế việc ban hành những văn bản vi hiến cũng như những hậu quả xấu có thể xảy ra trong quá trình thực thi văn bản đã có hiệu lực nhưng vẫn có dấu hiệu vi hiến, cần quy định việc giám sát tính hợp hiến được tiến hành cả ở giai đoạn ban hành văn bản và sau khi văn bản có hiệu lực pháp luật.

+ Về chủ thể có quyền đưa ra yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản: Chúng ta có thể nghiên cứu bổ sung một số loại chủ thể có quyền yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật. Nên chăng, quy định cho phép cả những cá nhân và tổ chức có quyền đưa ra yêu cầu xem xét tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật khi việc thực thi những văn bản đó có thể làm hạn chế việc thực hiện quyền và tự do hiến định của cá nhân, tổ chức hoặc gây thiệt hại cho họ. Đồng thời, phải quy định những biện pháp trách nhiệm pháp lý nhất định đối với các loại chủ thể được giao nhiệm vụ đề xuất yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật khi các chủ thể này không hoàn thành nhiệm vụ của mình.

+ Về hiệu lực pháp lý của hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật: Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động giám sát tính hợp hiến, cần quy định hiệu lực của quyết định của cơ quan bảo hiến có giá trị mang tính bắt buộc. Quyết định về sự hợp hiến hay không hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật phải có tính chất chung thẩm, không thể bị xem xét lại bởi một cơ quan nhà nước nào khác.