

TÀI PHÁN HIẾN PHÁP VÀ XÂY DỰNG TÀI PHÁP HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

ĐÀO TRÍ ÚC*

1. Vì sao cần có tài phán Hiến pháp?

1.1. Dân chủ – Nhà nước pháp quyền – Hiến pháp

Trong cuốn: “Dân chủ ở Mỹ” nhà tư tưởng người Pháp A.Tokwell đã từng nói một câu nổi tiếng rằng: “nghệ thuật sống tự do có khả năng tạo ra được những điều kỳ diệu, nhưng đồng thời cũng không có gì khó khăn bằng việc học để sống tự do”.

Nhân loại đã từng chứng kiến kiểu cai trị hà khắc của chế độ phong kiến cường quyền. Ở đó các bạo chúa, các ông Vua cũng không cần phải bị ràng buộc bởi bất kỳ một loại quy tắc hay thủ tục nào và ý của vua chúa là ý Trời, con người chỉ là những thân dân phải nhất nhất tuân thượng lệnh và ý chỉ của vua chúa.

Cùng với việc xuất hiện của nền cộng hoà tư sản, các yêu cầu về dân chủ đã được dùng để thay thế cho chế độ cường quyền và cực quyền. Nhà nước pháp quyền đã trở thành nguyên tắc và đòi hỏi chủ yếu nhất của dân chủ. Bởi vì, kể từ đây, sự ngự trị của pháp luật đòi hỏi phải có vị trí chi phối của cơ quan đại diện cho ý chí chung của nhân dân, phải xác lập sự ràng buộc của các thiết chế quyền lực bởi pháp luật.

Tuy nhiên, nếu chỉ dừng lại ở các yêu cầu chung về tính tối cao của pháp luật, sự ràng buộc của các thiết chế quyền lực bởi pháp luật thì vẫn chưa có đủ bảo đảm cho việc khẳng định trên thực tế chủ quyền chính trị của nhân dân. Chủ quyền chính trị đó được ghi nhận bằng một văn bản có giá trị pháp lý cao nhất và có vị trí chính trị to lớn chi phối mọi mặt của đời sống xã hội. Đó là hiến pháp, hiến pháp là văn bản chính trị – pháp lý xác nhận chủ quyền tối cao của nhân dân, ghi nhận chế

* GS.TSKH. Viện Nhà nước và Pháp luật

độ dân chủ đại diện và vị thế chi phối của nó. Đó không chỉ là vấn đề hình thức, vì nó có vị trí pháp lý cao, do cơ quan quyền lực cao nhất ban hành, mà đây là vấn đề nội dung thực chất của nó. Nội dung về dân chủ, về các quyền cơ bản của con người trong xã hội. Vì vậy, chẳng hạn ở Anh, khi người ta nói ai đó đã hành động theo đúng hiến pháp thì điều đó không hoàn toàn chỉ có nghĩa là hành động đó đã hợp pháp hay không hợp pháp. Một hành động của người cầm quyền được coi là đúng với hiến pháp, phù hợp với hiến pháp, khi việc làm đó có lợi cho nhân dân, phù hợp với ý nguyện của nhân dân. Do đó, một quan chức có thể phải từ chức nếu có hành vi trái với ý nguyện của dân, chứ không nhất thiết là vi phạm pháp luật, không hợp pháp. Hiến pháp được hiểu theo nghĩa rộng như vậy.

Vì vậy, chủ nghĩa lập hiến là tư tưởng coi trọng dân chủ, ý chí và sự đại diện hợp pháp cho ý chí của nhân dân, hiểu đúng và làm đúng chủ quyền tối cao của nhân dân được phản ánh qua hiến pháp, các nguyên tắc, các quy định, quy tắc có tính hiến định, toàn bộ các quyền và các tự do cơ bản của người dân.

Tuy nhiên, chủ nghĩa lập hiến chỉ có ý nghĩa khi những nguyên tắc và những đòi hỏi đó được duy trì và coi trọng trong thực tiễn sinh hoạt xã hội và sinh hoạt quốc gia. Ở đây có thể có bốn tình huống xảy ra:

Một là: Các chức năng, các thẩm quyền của các thiết chế nhà nước không được xác định đúng đắn và hợp lý dẫn đến tình trạng vượt quyền, lạm quyền tức là vi phạm các thẩm quyền được hiến pháp ghi nhận. Tình huống này có thể xảy ra khi ban hành các đạo luật về tổ chức;

Hai là: Khi các cơ quan hành pháp thực thi chức năng, thẩm quyền trong thực tiễn áp dụng pháp luật thường có khả năng vượt quá quyền hạn cho phép, trong đó có cả việc ban hành các văn bản, đưa ra các quyết định trái với hiến pháp và pháp luật, xâm phạm đến

thẩm quyền của các cơ quan khác;

Ba là: Có những đạo luật có khả năng gây tổn hại hoặc đã thực sự ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp và chính đáng của công dân, của các tổ chức và cộng đồng;

Bốn là: Có những quyết định, những hành vi sai trái từ phía các cơ quan quyền lực có khả năng hoặc thực sự đã gây thiệt hại cho công dân, các tổ chức và cộng đồng.

Để ngăn ngừa những khả năng đó xảy ra và khôi phục các thẩm quyền của các thiết chế hay các quyền và tự do của công dân, tức là để cho những đòi hỏi của chế độ hiến pháp được tôn trọng và bảo đảm trong thực tế, trong các lý thuyết chính trị và trong thực tiễn sử dụng quyền lực đã hình thành ra những cơ chế bảo vệ và khôi phục trật tự hiến định.

Mục đích của các cơ chế này là thực hiện việc kiểm tra các văn bản và các hành vi về tính hợp hiến của chúng, một sự kiểm tra chủ yếu và trước hết dựa trên cơ sở làm rõ tinh thần của hiến pháp, của các đạo luật, xác định được ý định, nội dung và

mục đích điều chỉnh của luật để từ đó đưa ra các phán quyết cần thiết. Vì đây là sự đánh giá về sự phù hợp của các đạo luật, của các quyết định của các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước, không chỉ đối với những quy định cụ thể của hiến pháp mà có thể với các nguyên tắc và các đòi hỏi của nền dân chủ, các nguyên tắc chung của pháp luật mà chủ thể của các phán quyết phải có tầm nhìn rộng, có sự am hiểu pháp luật trong bề rộng của nó. Mặt khác, đây là trường hợp đánh giá tính pháp lý của các đạo luật, của các quyết định về những vấn đề của những cơ quan chức năng khác nhau và về quan hệ giữa một bên là một cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước và một bên là công dân, nên sự đánh giá, sự phủ quyết phải bảo đảm tạo ra được sự “tâm phục, khẩu phục” như yêu cầu đối với hoạt động của toà án. Nói cách khác, trong mối liên hệ phức tạp và có sự xung đột với quyền, và lợi ích, thiết chế kiểm tra này cần có tính độc lập, có đầy đủ thẩm quyền cần thiết.

1.2. Tài phán Hiến pháp – công cụ để duy trì và bảo vệ chế độ Nhà nước pháp quyền và nền dân chủ

Hiến pháp, như đã nói ở trên là những văn bản (hoặc là những nguyên tắc, những đòi hỏi) ghi nhận các đòi hỏi về dân chủ. Cho nên, xác lập được cơ chế kiểm tra và bảo vệ hiến pháp, giải thích hiến pháp, khắc phục hậu quả của sự vi phạm hiến pháp là phương pháp cần thiết để tạo ra sự bảo đảm vững chắc cho nền dân chủ.

Nói đến cơ chế kiểm tra và phán quyết là nói đến những hình thức tài phán. Ở đây, có thể gọi là tài phán hiến pháp. Đồng thời, nếu là một hình thức tài phán thì cần làm rõ những vấn đề sau đây:

a) Thực chất của sự kiểm tra tính hợp hiến là gì? Nó có nằm trong khuôn khổ của ba phạm vi quyền lực truyền thống của sự phân quyền hay không hay đây là một loại chức năng hoàn toàn riêng biệt so với các chức năng nói trên và do đó cũng có quyền riêng, có vị thế lớn trong số các cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất?

b) Sự kiểm tra và giám sát hiến pháp có dừng lại ở việc xác định tính phù hợp Hiến pháp đối với các luật và các văn bản dưới luật, hay là còn đối với các lĩnh vực khác, chẳng hạn như kiểm tra hoạt động tư pháp; đối với việc bảo đảm các quyền và tự do của cá nhân công dân?

c) Sự kiểm tra tính hợp hiến có bao gồm cả việc đánh giá và xem xét các hành vi hay không, hay chỉ giới hạn trong việc đánh giá văn bản?

d) Nếu nói về “sự phù hợp” với hiến pháp thì cần được hiểu là sự phù hợp về hình thức (lời văn) quy định hay còn bao gồm cả sự phù hợp về nội dung, thực chất, tinh thần của hiến pháp?

Thực tiễn ở các nước trên thế giới cho thấy nhiều câu trả lời cho những vấn đề nêu trên. Điều đó chỉ ra rằng, không hề có một cơ chế tài phán chung cho mọi nước cả về hình thức và phương thức thực hiện, cả về tính chất, mức độ và giá trị pháp lý, hiệu lực phán quyết của các cơ chế tài phán. Tuy nhiên cái chung cơ bản nhất trong toàn bộ các cơ chế kiểm tra và bảo vệ Hiến pháp hiện hữu cho đến nay

là ở chỗ sự thừa nhận tính chất tài phán của các cơ chế đó và đặc biệt là ở mục đích của việc duy trì các cơ chế đó: suy cho cùng là để bảo vệ chế độ chính trị, duy trì dân chủ trong khuôn khổ chế độ chính trị đó, bảo đảm chế độ nhà nước pháp quyền bảo vệ các quyền con người, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, chống sự vi phạm thẩm quyền, vượt quyền và lạm quyền. Nếu xét theo chức năng và mục đích hoạt động như vậy, thì đây cũng là chức năng và mục đích hoạt động của các toà án, của hệ thống tư pháp. Như vậy, có thể rút ra một số nhận định chung như sau: 1) Các cơ chế bảo vệ hiến pháp đều được coi là những hình thức xét xử như cơ chế hoạt động của Toà án. Do đó, các cơ chế bảo hiến còn có một danh từ chung là sự giám sát (kiểm tra) của tư pháp (Judicial Review), tức là được thực hiện bởi một hình thức xét xử theo các nguyên tắc hoạt động tư pháp. Một hình thức giám sát, kiểm tra thiếu yếu tố đó hoặc có yếu tố đó nhưng chỉ là nửa vời sẽ không đủ điều kiện để bảo đảm được yêu cầu của sự giám sát, kiểm tra. Và đó chính là câu chuyện liên quan đến Uỷ ban giám sát Hiến pháp ở Liên Xô trước đây. Được thành lập năm 1990, Uỷ ban đó chỉ tồn tại trong thời gian một năm rưỡi, và kết quả là chỉ đưa ra được một số kết luận mang tính tham khảo và kiến nghị cho các cơ quan quyền lực nhà nước hoàn toàn không có giá trị mang tính pháp lý và hiệu lực thi hành; 2) Một khía cạnh quan trọng và có thể nói là liên quan mật thiết đến nhận định trên, đó là: cơ chế của tài phán hiến pháp chỉ có hiệu quả thực sự khi nó gắn liền với hoạt động tư pháp, được xác lập trên cơ sở một nền tư pháp được tổ chức và hoạt động có hiệu quả. Nói nền tư pháp có nghĩa là không chỉ các cơ quan tư pháp mà trọng tâm là các Toà án được tổ chức tốt, hoạt động có hiệu quả, mà còn bao hàm trong đó vấn đề về đội ngũ và năng lực, phẩm chất của các Thẩm phán, ý thức tôn trọng của các cơ quan xét xử và bảo đảm sự độc lập của Toà án. Không thể có tài phán hiến pháp tốt nếu không có một nền tư pháp phát triển, trong sạch.

2. Những đặc trưng đáng chú ý của các hình thức tài phán hiến pháp ở các nước trên thế giới

2.1. Tài phán Hiến pháp ở Anh – Mỹ

Như đã nói ở trên, quan niệm về Hiến pháp ở Anh được xác định ở nghĩa rộng, bao gồm sự tôn trọng chế độ đại nghị, tôn trọng thông luật (common law) và lý trí về lẽ phải (reason).

Chính vì vậy, ở Anh một đạo luật hay một quyết định, một hành vi bị coi là không hợp hiến khi nó trái với tinh thần của thông luật và của lý trí. Và chính vì lẽ đó, vai trò của thực tiễn xét xử được đề cao như là căn cứ pháp lý để xem xét tính hợp hiến của các đạo luật và các hành vi, bởi vì thông luật và lý trí đến lượt chúng lại do các Toà án xác định. Vì vậy, ở Anh theo truyền thống lâu đời và với vị trí có thể nói là thiêng liêng của Nghị viện, không đặt ra vấn đề xung đột giữa luật của Nghị viện với phán quyết của Toà án về luật đó, bởi vì cả hai đều lấy tiêu chí chủ yếu là tinh thần và lý trí pháp lý cho hoạt động của mình.

Cũng với tinh thần ấy, việc kiểm tra, giám sát hiến pháp ở Mỹ được giao cho tất cả các Toà án và đứng đầu là Toà án tối cao Liên bang. Tài phán hiến pháp, do đó, không tách ra thành một hệ thống riêng. Các vấn đề về Hiến pháp có thể phát sinh trong bất kỳ vụ tranh chấp hay vụ án nào. Ở Mỹ, nói chung, không có sự phân biệt *vụ án dành cho các loại toà* và đều do một Thẩm phán xét xử.

Theo A. Tokwill thì: “Người Mỹ đã giao cho các Toà án một quyền lực chính trị rất lớn, nhưng đồng thời, bắt buộc các quan toà phải tuân theo những thủ tục pháp lý nghiêm ngặt (due process of Law). Các thủ tục của Toà án có khả năng làm giảm nguy cơ lạm quyền. Nếu thẩm phán không bị hạn chế quyền theo một vụ án, theo thủ tục của một vụ án cụ thể, mà có thể tự mình xuất phát từ những ý tưởng thiếu lý luận để bãi bỏ một đạo luật thì ngay tức thì vị quan toà đó đã bước vào phạm vi của hoạt động chính trị, sẽ vì lý do đảng phái hay là một bên có liên quan mà làm cho hoạt động xét xử trở thành một bộ phận của sự tranh giành quyền lực. Nếu thẩm phán phủ quyết hiệu lực của một đạo luật mà dựa trên cơ sở các tranh chấp phức tạp và không gắn gì đến những vụ việc cụ thể thì uy tín của phán quyết đó trước công chúng không cao, phán quyết không có tính thuyết phục”.

Có thể tóm tắt ba đặc trưng cơ bản của cơ chế tài phán dựa vào hệ thống Toà án ở Mỹ như sau:

Thứ nhất, đó là sự kiểm tra mang tính phổ biến, vì đối tượng kiểm tra không chỉ là các đạo luật mà gồm các văn bản quy phạm khác, các quyết định hành chính của các cơ quan hành pháp thuộc tất cả các cấp chính quyền;

Thứ hai, mọi Toà án đều có chức năng kiểm tra, phán quyết về tính hợp hiến khi xét xử các vụ án cụ thể (trong các vụ án ấy các bên hoặc một bên trong vụ án cho rằng có vấn đề liên quan đến quyền của công dân hoặc có vi phạm hiến pháp).

Thứ ba, phán quyết của Toà án trong những trường hợp đó không mang tính phổ biến đối với mọi trường hợp trước đó mà chỉ có giá trị đối với các bên đương sự. Khi xét thấy một quy định trái với hiến pháp, ảnh hưởng đến lợi ích của đương sự trong vụ án, thì Toà án coi quy định pháp luật đó không có hiệu lực trong vụ việc này, coi như không có nó (null and void) và do đó, quy phạm có liên quan vẫn không bị bãi bỏ.

Như vậy, ở Mỹ, cũng như ở Anh, quan niệm phán quyết của toà án thường về tính hợp hiến của các văn bản và hành vi là một phần của hoạt động xét xử. Thực tiễn này khởi đầu từ năm 1981 qua vụ việc của một thẩm phán tên là Marberi kiện Ngoại trưởng Mỹ Medison. Từ đó đến nay đã hơn hai trăm năm.

Tuy nhiên, vẫn có ý kiến phản bác cách giao cho Toà án kiểm tra và phán quyết về các vấn đề hiến pháp, đặc biệt là về giới hạn của sự kiểm tra. Một học giả Mỹ là: Lourence Fredman đã lập luận như sau: “Sự kiểm tra của Toà án không thể là một hệ thống phản ánh ý chí của đa số. Toà án tối cao không được ai bầu ra cả. Các cử tri chỉ bầu ra các Thượng nghị sĩ, Hạ nghị sĩ, các tổng thống để quản lý, điều hành đất nước. Tại sao Toà án tối cao có thể hiểu khác được những gì dân chủ đã thể hiện thông qua các đại biểu của họ? Đương nhiên là Toà án tối cao sẽ không

chỉ thoả mãn để dừng lại ở sự giải thích hiến pháp mà sẽ đi xa hơn sự giải thích. Toà án sẽ không sáng tạo và mở rộng thêm ý tưởng của hiến pháp, quan điểm của hiến pháp”.

Tuy nhiên, trong ý thức của người dân Mỹ, như chính tác giả Laurence Fredman đã thừa nhận, thì cho rằng “hiến pháp và các nguyên tắc, các quy định của nó có tầm nhìn xa và rộng lớn, còn Quốc hội, Tổng thống, Chính phủ từng bị chi phối bởi các lợi ích ngắn hạn, các vấn đề hàng ngày và do đó khả năng dẫn đến những quyết định vội vàng là có thể và dễ xảy ra.

Bảo đảm sự kiểm tra của Toà án về các vấn đề là cách để tránh những sai lầm do nóng vội”.

Tài phán hiến pháp của Hoa Kỳ là một trong những bảo hộ về quyền hùng mạnh của nhánh quyền lực tư pháp so với quyền của cơ quan lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, nó cũng dần dần bị chi phối bởi các lực lượng chính trị và không thể không bị chính trị hoá. Bằng chứng là Toà án tối cao Hoa Kỳ đã từng lảng tránh xem xét tính chất hợp hiến của quyết định của Tổng thống Nixon chống chiến tranh xâm lược Việt Nam với lý do vấn đề “không thuộc thẩm quyền của Toà án tối cao”.

2.2. Tài phán Hiến pháp ở các nước châu Âu lục địa

Như chúng ta đã biết, ở phần lớn các nước châu Âu lục địa đều lập ra các Toà án Hiến pháp để thực thi tài phán hiến pháp.

Khác với thẩm quyền của Toà án tối cao Hoa Kỳ, các Toà án Hiến pháp ở châu Âu được lập ra là chỉ để giải quyết các tranh chấp về hiến pháp theo thỉnh cầu trực tiếp của các tổ chức chính trị, các Toà án và thậm chí là của cá nhân công dân. Quyết định của các Toà án Hiến pháp có hiệu lực bắt buộc như quyết định của Toà án kể cả khi vấn đề không xuất phát từ một sự xung đột lợi ích và các quyền cụ thể.

Nguyên nhân gì để có sự khác biệt như vậy giữa hai hệ thống Toà án Hiến pháp?

Một là, nhận thức về các đạo luật – đối với các nước châu Âu lục địa, luật thành văn có giá trị to lớn, được coi là quy tắc thực định bắt buộc phổ biến. Nếu như ở Anh và Mỹ, hiến pháp và sau đó là thực tiễn xét xử của các Toà án thì ở châu Âu lục địa, hiến pháp rồi sau đó là các đạo luật dựa trên hiến pháp. Các đạo luật phải phù hợp với hiến pháp và chỉ với hiến pháp mà thôi. Do đó các Toà án và thủ tục không thể được coi là nguồn phán xét về tính hợp pháp của các đạo luật. Chức năng đó phải do những người khác có thẩm quyền cao hơn, có tầm nhìn và uy tín lớn, thực hiện.

Hai là, ở châu Âu lục địa người ta quan niệm các Thẩm phán Toà án thường cũng như các quan chức hành chính khác, hưởng lương và các danh lợi. Cho nên, khó có thể cưỡng được sức mạnh của các cơ quan lập pháp và hành pháp.

Ba là, ở châu Âu thường có sự chuyên môn hoá các Thẩm phán theo loại vụ án và do đó tầm nhìn của các Thẩm phán bị hạn chế bởi lĩnh vực chuyên môn hẹp, không rộng như Thẩm phán Anh, Mỹ. Mô hình tài phán Hiến pháp của Mỹ chỉ phù hợp với trường hợp không có sự chuyên môn hoá như ở châu Âu.

Bốn là, về cơ cấu và thẩm quyền, nếu như ở Mỹ Quốc hội không thể một mình thay đổi luật mà cần phải có chế định về quyền phủ quyết của Tổng thống và cả của Tòa án tối cao thì ở các nước châu Âu, việc sửa một đạo luật đối với Quốc hội là điều đơn giản khi chỉ cần một đa số bình thường của các Nghị sĩ. Và với cái đa số đó, đạo luật đó có thể phủ quyết luôn cả phán quyết của Tòa án nếu Tòa án tuyên bố đạo luật không hợp hiến.

Chính vì vậy, theo tư tưởng của Hans Kelsen, cần có một cơ chế đủ sức vượt qua được thẩm quyền đó của Quốc hội. Đó là Tòa án Hiến pháp Hans Kelsen đã dả phá ý kiến cho rằng Tòa án Hiến pháp không phải là người đại diện cho chủ quyền của nhân dân như là Quốc hội. Ông lập luận rằng, chủ quyền của nhân dân không phải tập trung ở Quốc hội và không ở bất kỳ một cơ quan riêng rẽ nào. Chủ quyền thuộc về cả chế độ nhà nước trong tổng thể. Pháp luật phải phù hợp với hiến pháp như là phù hợp với chế độ nhà nước. Ông cũng cho rằng, các cơ quan lập pháp và hành pháp thường đứng sau các đạo luật để chi phối quyền hạn chính trị, và do đó có khả năng và nguy cơ làm hạn chế hiệu lực của hiến pháp.

Kelsen cũng cho rằng, nếu để quyền về tài phán hiến pháp trong tay một trong ba nhánh quyền lực thì sẽ làm mất ý nghĩa của nguyên tắc phân quyền và cân bằng quyền lực. Ông cho rằng, một cơ quan đóng vai trò là “nhánh quyền lực thứ tư”, nhưng lại không phải là cơ quan quyền lực mà chỉ đóng vai trò của “nhà làm luật bóng”, “bản âm của lập pháp”. Theo ông, bãi bỏ một đạo luật không có nghĩa là tạo ra luật. Thẩm quyền của Tòa án Hiến pháp chỉ giới hạn trong khuôn khổ tinh thần và lời văn của hiến pháp.

Ngày nay các Tòa án Hiến pháp ở các nước châu Âu lục địa và ở nhiều vùng thuộc các khu vực trên thế giới đã theo mô hình lý luận của Kelsen.

3. Những tiền đề nào cho vấn đề tài phán Hiến pháp ở Việt Nam

Trong phần trên chúng tôi đã nói những cơ sở chung của tài phán Hiến pháp bao gồm chế độ dân chủ đại diện, nhà nước pháp quyền với yêu cầu khẳng định vị trí tối thượng của hiến pháp và pháp luật trong đời sống xã hội và sự ràng buộc của quyền lực nhà nước bởi hiến pháp và pháp luật, sự tôn trọng và bảo vệ quyền con người và quyền công dân, sự phân quyền ở những mức độ nhất định trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, những yếu tố đó đã là những gì đặt ra yêu cầu phải có cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến của các đạo luật, các quyết định, các hành vi mang tính quyền lực. Ngay từ ngày đầu thành lập cho đến nay bản chất của nhà nước Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Chế độ cộng hoà dân chủ ở Việt Nam đã được xác định trong máu lửa của các cuộc chiến tranh cách mạng và các phong trào đấu tranh yêu nước mà nhân dân và hiện hữu trên thực tế từ năm 1945 đến nay. Một chế độ nhà nước dân chủ đã được hiến pháp

ghi nhận, bảo vệ. Do đó, bảo vệ chế độ nhà nước được thông qua sự tôn trọng và bảo đảm thi hành hiến pháp chính là thực hiện nền dân chủ nhân dân.

Bản chất dân chủ của nhà nước ta xét đến cùng thể hiện ở chỗ nhà nước đem lại lợi ích cho nhân dân và do đó tiêu chí để đánh giá hiệu quả hoạt động của nhà nước, đánh giá cái gì là “hợp hiến trong hoạt động và trong các quyết sách và trong pháp luật của nhà nước”, chính là khả năng phục vụ nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: “việc gì lợi cho dân thì ta phải làm, việc gì hại cho dân thì ta phải tránh”.

Trong các đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước ta, tôn trọng và đề cao hiến pháp, bảo đảm thi hành hiến pháp và pháp luật là nội dung nhất quán. Điều 12 Hiến pháp năm 1992 quy định: “Các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành hiến pháp và pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm hiến pháp và pháp luật”.

Điều 4 của Hiến pháp ghi nhận vai trò và vị trí lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với xã hội và Nhà nước, đồng thời xác định: “Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật”.

Qua những quy định này chúng ta có thể thấy rằng, trong chế độ Nhà nước pháp quyền Việt Nam, ý chí của nhân dân và sự lựa chọn chính trị được xác lập một cách tập trung nhất và cao nhất bằng hiến pháp. Sự hiện diện của hiến pháp là điều kiện quan trọng nhất bảo đảm ổn định chính trị và sự an toàn của người dân, phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đảng và Nhà nước ta cũng đã khẳng định một nguyên tắc quan trọng cho việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước là thống nhất có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp”.

Mặt khác, mặc dù đã có nhiều nỗ lực để bảo đảm thi hành hiến pháp nhưng vẫn còn nhiều hạn chế và bất cập tồn tại. Nhiều quy định của hiến pháp chưa được áp dụng trực tiếp, nhiều nội dung của hiến pháp chưa được cụ thể hoá đầy đủ bởi hệ thống pháp luật, sự điều chỉnh pháp luật còn tỏ ra bất cập so với yêu cầu của hiến pháp. Do đó vẫn còn tình trạng các chức năng phục vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước còn chồng chéo, mâu thuẫn làm giảm hiệu lực hoạt động của các cơ quan đó, tình trạng đặt ra các khoản thu bất hợp pháp đối với công dân vẫn phổ biến, tình hình lấn quyền, lợi dụng quyền lực vào lợi ích cá nhân và cục bộ dẫn đến tham nhũng vẫn còn đáng kể, việc xâm phạm các quyền hợp pháp và thiếu tôn trọng các nhu cầu và đòi hỏi chính đáng của người dân vẫn diễn ra khá trầm trọng ở nhiều địa phương và đơn vị.

Đó chính là lý do của việc chúng ta phải suy nghĩ nghiêm túc về việc tiếp tục đổi mới các cơ chế thực hiện quyền lực, phát huy dân chủ, xây dựng và hình thành các hình thức kiểm tra, giám sát hữu hiệu hơn. Có lẽ một cơ chế để duy trì và bảo vệ chế độ hiến định phải nghĩ tới công phu từ những chất liệu của tình trạng này.

Vấn đề tôn trọng và bảo vệ hiến pháp, bảo đảm tính tối thượng của hiến pháp trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội được đề cập ngay từ Hiến pháp năm 1946 và tiếp tục được khẳng định trong các bản Hiến pháp năm 1959, năm 1980 và năm 1992; đồng thời, được cụ thể hoá trong các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Pháp luật về ký kết và thực hiện điều ước quốc tế (hiện đang chuẩn bị trình Quốc hội ban hành Luật về vấn đề này), Nội quy kỳ họp Quốc hội, Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội ... Có thể nói, nước ta có một hệ thống các quy định khá toàn diện về hoạt động giám sát và bảo vệ hiến pháp, trong đó tập trung vào những vấn đề như: giám sát tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật; giám sát tính hợp hiến trong việc ký kết, gia nhập và thực hiện điều ước quốc tế; giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với hành vi vi phạm hiến pháp và pháp luật ...

Khác với nhiều nước trên thế giới, việc giám sát và bảo vệ hiến pháp ở Việt Nam không được giao cho một cơ quan chuyên trách có chức năng giám sát và bảo vệ hiến pháp (được gọi là Toà án Hiến pháp, Hội đồng Bảo Hiến, Viện Bảo hiến... như Cộng hoà liên bang Đức, Pháp, Áo, Thái Lan, Campuchia...) hoặc chỉ giao cho cơ quan Toà án tư pháp (Mỹ, Nhật Bản, Canada, Thụy Điển, Hy Lạp...) mà được giao cho nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Cụ thể, Quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thực hiện chức năng giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước và giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát việc tuân theo hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật trong phạm vi lĩnh vực mình phụ trách; Chủ tịch nước, Chính phủ, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Toà án nhân dân tối cao cũng có trách nhiệm bảo vệ hiến pháp thông qua việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Pháp luật hiện hành có quy định cơ chế giám sát và bảo vệ hiến pháp thông qua việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật – một trong những nội dung quan trọng nhất của hoạt động bảo hiến. Theo đó, Quốc hội thực hiện quyền giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và có quyền bãi bỏ văn bản của các cơ quan này nếu văn bản đó được ban hành trái với hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh và có quyền đình chỉ văn bản của các cơ quan này nếu trái hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật thuộc lĩnh vực mình phụ trách; Ủy ban

Pháp luật có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật đối với các dự án luật, pháp lệnh trước khi trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua. Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trái với hiến pháp; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh nếu văn bản này trái với hiến pháp. Hội đồng nhân dân giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và có quyền bãi bỏ văn bản này nếu trái với hiến pháp. Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền đình chỉ hoặc bãi bỏ văn bản trái pháp luật của cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp mình và văn bản trái pháp luật của Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp; đình chỉ việc thi hành nghị quyết trái pháp luật của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Có thể nói, theo quy định của pháp luật hiện hành, ở Việt Nam đã hình thành một cơ chế bảo hiến với thiết chế và nội dung giám sát hiến pháp tương đối cụ thể, trong đó vấn đề quan trọng nhất là giám sát và bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, chúng ta cũng chưa có một cơ chế nào để giám sát chính hoạt động của Quốc hội và giám sát tính hợp hiến của các đạo luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành. Nhiều thiết chế quan trọng trong việc giám sát và bảo vệ hiến pháp như thẩm quyền huỷ bỏ, đình chỉ văn bản trái hiến pháp thì trong thực tiễn hầu như không được áp dụng, nhất là trong hoạt động của các cơ quan cao cấp của Nhà nước. Hình thức kiến nghị thông qua hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội chưa thực sự đem lại hiệu quả. Vì vậy, việc nghiên cứu để đề xuất giải pháp hữu hiệu phục vụ việc tiếp tục hoàn thiện cơ chế giám sát và bảo vệ hiến pháp ở Việt Nam đang được đặt ra như một yêu cầu cấp thiết.

Một trong những điều kiện quan trọng của việc xây dựng cơ chế bảo hiến là một hệ thống tư pháp phát triển, trong sạch, độc lập, sự hiện diện của một trình độ hiểu biết pháp luật và ý thức tôn trọng pháp luật, sống, làm việc và tư duy theo pháp luật, một đội ngũ các chuyên gia pháp luật có bản lĩnh chính trị chí công vô tư, “phụng công thủ pháp”.

Đó thực ra là những điều kiện lý tưởng, để có được những điều kiện đó chúng ta đã đi được một chặng đường khá dài, nhưng chưa đủ(**).

Chú thích

** Bài đã đăng trên Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2006.