

XÂY DỰNG CƠ CHẾ BẢO HIẾN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

NGUYỄN MẠNH BÌNH^(*)

1. Hiến pháp đạo luật cơ bản trong Nhà nước pháp quyền

Từ lâu chúng ta đã thấy những hạn chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, còn nhiều chồng chéo, mâu thuẫn, các hành vi lạm quyền, vượt quyền, ban hành các văn bản trái pháp luật hoặc vi hiến, xâm phạm đến quyền, lợi ích của nhân dân, hiệu lực thực thi quyền lực của các cơ quan nhà nước kém hiệu quả, tình trạng tham nhũng hối lộ, quản lý nền kinh tế trì trệ. Do đó, Nghị Quyết Đại hội Đảng lần thứ X và XI xác định: “Xây dựng và hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền” và “Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Như vậy, vấn đề bảo hiến được Đảng đặt ra chính thức, khá toàn diện và đầy đủ. Với bản chất Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quyền lực nhà nước do nhân dân ủy thác. Vì thế, chủ thể được ủy thác bởi nhân dân, cần phải xem xét các quyết định và hành vi của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi công quyền. Điều này, suy cho

cùng là thực hiện nguyên tắc: quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân giao quyền lập hiến cho cơ quan quyền lực nhà nước tối cao, vì thế nhân dân có quyền giám sát việc thi hành hiến pháp đúng với mục tiêu, yêu cầu, cam kết ban đầu mà nhà nước đã thực hiện trước toàn dân đó là điều hiển nhiên. Việc giám sát bảo hiến, nhân dân có thể tự mình thực hiện hoặc giao cho cơ quan có đủ chuyên môn, nghiệp vụ để giám sát việc thi hành hiến pháp - cơ quan bảo hiến.

Hiến pháp thể hiện một cách tập trung nhất, đầy đủ nhất và cao nhất ý chí của nhân dân, sự lựa chọn chính trị của nhân dân, vì thế Hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước do cơ quan đại diện có thẩm quyền thông qua hoặc do nhân dân trực tiếp thông qua; trong đó quy định những vấn đề cơ bản, quan trọng nhất của chế độ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan Nhà nước, thể hiện một cách tập trung, thống nhất, mạnh mẽ nhất ý chí và lợi ích của người chủ trong xã hội - ở nước ta đó là toàn thể nhân dân, vì nhân dân là chủ thể của quyền lực Nhà nước. Do vậy, Hiến pháp là điều kiện quan trọng nhất bảo đảm sự ổn định xã hội và sự an toàn của người dân. Hiến pháp quy định những vấn

(*) TS., Trưởng Khoa Nhà nước và Pháp luật, Trường Cán bộ Thành phố Hồ Chí Minh

đề cơ bản nhất của một đất nước, nó bao gồm các chế định về chế độ chính trị, chế độ kinh tế, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Bảo vệ Hiến pháp là bảo vệ chủ quyền Nhà nước, bảo vệ ý chí nhân dân. Chính vì điều này mà chúng ta cần thiết phải có một cơ chế bảo hiến hoàn chỉnh, vì nó liên quan mật thiết đến tính dân chủ của một Nhà nước, một chế độ, một xã hội và đến sự tồn vong của một thể chế.

2. Cơ chế bảo hiến pháp ở nước ta hiện nay

Tính tối cao của Hiến pháp được quy định trong Hiến pháp nước ta như sau (Điều 146, Hiến pháp 1992): “Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là đạo 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”. Tính tối thượng của Hiến pháp là ở chỗ Hiến pháp phải được thực thi đầy đủ, các văn bản pháp luật và quy phạm pháp luật khác phải thống nhất với Hiến pháp, nếu trái với Hiến pháp phải bị hủy bỏ; khi có sự mâu thuẫn trong việc ban hành hay áp dụng pháp luật thì phải được hiểu đúng với nội dung tinh thần Hiến pháp. Các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và mọi tổ chức cá nhân phải tuân thủ Hiến pháp, không một tổ chức; cá nhân nào có quyền đứng ngoài hoặc đứng trên Hiến pháp.

Với quan điểm quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân ủy quyền cho Quốc hội, vì thế Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Do đó, Quốc hội vừa lập pháp và lập hiến. Ngoài ra, Quốc hội có quyền giám sát hoạt động đối với các cơ quan nhà nước trong việc thực thi Hiến pháp, đình chỉ, hủy bỏ văn bản trái Hiến pháp đối với Chủ tịch nước, 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.

Hiến pháp năm 1992 xác định thẩm quyền của Quốc hội, tại Điều 83 “Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước”. Do đó, Quốc hội kiểm tra giám sát tính hợp hiến trong quá trình thực thi quyền lực Nhà nước, Điều 84 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”. Để bảo đảm thống nhất điều hành ý chí chung của nhân dân, Quốc hội thay mặt cho nhân dân giám sát thực thi quyền lực nhà nước đối với các cơ quan trung ương.

Ngoài cơ quan Quốc hội có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp, Hiến pháp năm 1992 quy định Thủ tướng chính phủ được trao quyền kiểm tra tính hợp hiến đối với văn bản quy phạm pháp luật của Bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cụ thể tại Điều 114 “Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ 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 cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và các văn bản cơ quan nhà nước cấp trên”

Đối với chính quyền địa phương, theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, trong đó quy định Hội đồng nhân dân có quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân cùng cấp và Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp trái với Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Do đó, cơ chế bảo hiến được quy định mỗi cấp chính quyền có quyền đình chỉ, bãi bỏ văn bản cấp dưới trái Hiến pháp. Xét ở góc độ rộng của cơ chế bảo hiến, Hiến pháp hiện hành đã giao cho nhiều cơ quan từ trung ương đến địa phương đều có thẩm quyền bảo đảm thi hành Hiến pháp, kiểm tra, giám sát và xử lý các

văn bản pháp luật trái Hiến pháp.

Quan niệm bảo hiến rất rộng gồm tuân thủ, bảo vệ Hiến pháp, chống những hành vi vi phạm Hiến pháp. Bảo hiến ở nước ta cũng được đặt ra từ khi có Hiến pháp. Theo đó, giám sát các hành vi vi hiến của các cơ quan Nhà nước được giao cho chính các cơ quan Nhà nước, chủ yếu và cuối cùng tựu trung lại là Quốc hội. Như vậy, Quốc hội vừa làm Hiến pháp, làm luật lại vừa giám sát việc thực hiện Hiến pháp thì không hợp lý, việc quy định chỉ bao gồm giám sát sự tuân thủ Hiến pháp đối với cơ quan nhà nước trong việc thực thi quyền lực nhà nước. Do đó, quan điểm bảo vệ Hiến pháp hay bảo hiến không tập trung vào cơ quan xét xử.

Về nguyên tắc xét xử hay giám sát thì phải có tính độc lập, hạt nhân cuối cùng của bảo hiến là xét xử của Tòa án. Tòa án là cơ quan cuối cùng đưa ra phán quyết đúng sai, vi hiến hay không, Tòa án được tổ chức, hoạt động vì công lý, căn cứ pháp luật và những chứng cứ các bên đưa ra. Do vậy, cũng như hoạt động giám sát, Tòa án phải có tính độc lập thì mới xét xử được.

3. Xây dựng mô hình bảo hiến ở Việt Nam

Nhằm bảo đảm Hiến pháp tối thượng, để các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực thi quyền của mình phải tuân thủ Hiến pháp, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 tại Điều 120 quy định: “(1) Hội đồng Hiến pháp là cơ quan do Quốc hội thành lập, gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các ủy viên. (2) Hội đồng Hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành; kiến nghị Quốc hội xem xét lại văn bản quy phạm pháp luật của mình khi phát hiện có vi phạm Hiến pháp; yêu cầu Chủ tịch nước, 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 sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật của mình hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ văn bản vi phạm Hiến pháp; kiểm tra tính hợp hiến của điều ước quốc tế được ký nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn.”

Theo Dự thảo, Hội đồng bảo hiến do Quốc hội bầu bao gồm chủ tịch, phó chủ tịch và các ủy viên. Thẩm quyền của Hội đồng bảo hiến kiểm tra tính hợp hiến văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Chủ tịch nước, 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 và kiến nghị các cơ quan đó điều chỉnh, sửa đổi văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp.

Tuy nhiên, để bảo đảm những quyền của công dân và bảo đảm Hiến pháp được thực thi trong đời sống xã hội, đồng thời trên cơ sở tham khảo cơ chế bảo hiến một số nước trên thế giới, theo chúng tôi, nên quy định về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của cơ quan bảo vệ Hiến pháp như sau:

- Thành lập tòa án bảo hiến

Bảo đảm thực thi Hiến pháp trong đời sống xã hội không bị vi hiến, đó là vấn đề tiên quyết của Nhà nước pháp quyền. Tòa án bảo hiến nhằm bảo đảm không một cơ quan nhà nước nào trong quá trình thực thi quyền lực làm trái Hiến pháp. Xu thế giao quyền bao giờ cũng tiềm ẩn lạm quyền, kể cả cơ quan lập pháp. Vì vậy, cơ quan bảo hiến là một kênh, hoặc một cửa kiểm duyệt để hạn chế tối đa nhất những quyết định vi hiến hoặc hành vi vi hiến, tăng cường bảo vệ quyền con người mà Hiến pháp đã quy định.

Vì thế, thành lập Tòa án bảo hiến bảo đảm việc thi hành Hiến pháp thống nhất. Không những bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thuận lợi trong việc thực thi quyền lực có hiệu quả,

hiệu lực, mà còn tránh chồng chéo, mâu thuẫn trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, nâng cao năng lực, chủ động, sáng tạo của các cơ quan nhà nước trong phạm vi thẩm quyền của mình. Mỗi một cơ quan nhà nước với chức năng nhiệm vụ, quyền hạn đã được hiến định một cách chuyên sâu, hợp lý, hình thành nên bộ máy nhà nước hoạt động nhịp nhàng, ăn khớp với nhau từ trên xuống dưới, theo hàng dọc cũng như hàng ngang với một cơ cấu thống nhất hành động trên cơ sở Hiến pháp trong quản lý xã hội để phụng sự nhân dân.

Tòa án bảo hiến do Quốc hội bầu, Chủ tịch nước bổ nhiệm, thành viên Tòa án bảo hiến do Mặt trận Tổ quốc và Liên đoàn Luật sư đề cử. Nhằm bảo đảm tính độc lập của Tòa án bảo hiến, các thẩm phán tòa án không bị các chủ thể quyền lực nhà nước gây áp lực trong quá trình hủy bỏ văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp. Tiêu chí đối với thẩm phán Tòa án bảo hiến là những chuyên gia về Hiến pháp và am hiểu sâu về Hiến pháp, số lượng thành viên chín hoặc mười một người, độ tuổi từ 40 trở lên và không quá 70 tuổi.

Nhiệm kỳ của Tòa án hiến pháp có thể là 7 năm, không trùng với nhiệm kỳ của Quốc hội.

- Thẩm quyền tòa án bảo hiến

Thứ nhất, tiền kiểm các dự thảo luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua. Nếu thấy, một điều khoản hay mục, chương, trong dự thảo luật vi hiến đề nghị Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc hội xem xét thảo luận, trường hợp Quốc hội, Ủy ban thường vụ quốc

hội vẫn biểu quyết thông qua, Tòa án bảo hiến xem xét, thảo luận và ban hành nghị quyết hủy bỏ với trên 2/3 thẩm phán đồng ý.

Thứ hai, hậu kiểm, Tòa án bảo hiến có thẩm quyền xem xét lại những văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước đã ban hành hoặc đang thực hiện. Trường hợp các tổ chức chính trị - xã hội, công dân yêu cầu Tòa án bảo hiến xem xét văn bản quy phạm pháp luật ban hành vi hiến, xâm phạm đến quyền, lợi ích, nghĩa vụ đó trái Hiến pháp thì có quyền đình chỉ hoặc hủy bỏ.

Thứ ba, Tòa án Hiến pháp có thẩm quyền xem xét hành vi vi hiến của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi quyền lực của mình, trên cơ sở có kiến nghị của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội hoặc công dân, Tòa án bảo hiến đề nghị cơ quan nhà nước đó chấm dứt hành vi vi hiến, nếu không sẽ bị hủy bỏ. Trong trường hợp vi hiến gây thiệt hại cho tổ chức, cá nhân phải bồi thường theo quy định của Luật bồi thường nhà nước.

Thứ năm, kiểm tra tính hợp hiến của điều ước quốc tế trước khi ký kết hoặc được ký kết. Trước khi các điều ước quốc tế trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn, Tòa án bảo hiến xem xét các điều ước có vi phạm Hiến pháp hay không. Trường hợp điều ước quốc tế đã ký kết, do yêu cầu của các cơ quan nhà nước, các tổ chức Tòa án bảo hiến xem xét và kết luận một điều khoản nào đó vi hiến có quyền đề nghị Quốc hội, Chủ tịch nước bãi bỏ.

