

## CÓ NÊN XÂY DỰNG CƠ CHẾ BẢO HIẾN MỚI?

Nguyễn Hoài Nam\*

**B**áo cáo chính trị trình Đại hội X của Đảng đã nêu sự cần thiết phải “Xây dựng cơ chế bảo vệ Hiến pháp, định rõ cơ chế, cách thức bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và luật trong đời sống kinh tế - xã hội” và xác định phạm vi cơ chế bảo vệ hiến pháp, theo đó “Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Mọi người đều biết, trong hệ thống pháp luật, hiến pháp có vị trí đặc biệt quan trọng quy định chế độ chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu, nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, vì vậy hiến pháp được xác định là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lý cao nhất, mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Thực chất của bảo vệ hiến pháp là bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ pháp chế XHCN. Tuy nhiên, xây dựng cơ chế bảo vệ hiến pháp theo định hướng nêu trong Báo cáo chính trị cần được nghiên cứu kỹ về mọi mặt để bảo đảm cơ chế này phù hợp với các nguyên tắc hiện hành về tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta.

Trước hết, phải khẳng định rằng, hiện nay chúng ta cũng đang có một cơ chế bảo vệ hiến pháp. Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp, bãi bỏ một phần hay toàn bộ các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trái hiến pháp, thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc thực hiện quyền giám sát việc thi hành hiến pháp, đình chỉ một phần hay toàn bộ các văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trái Hiến pháp. Trình tự, thủ tục để

thực hiện quyền giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc thi hành hiến pháp, cũng như việc xem xét, xử lý các văn bản quy phạm pháp luật trái hiến pháp đã được cụ thể hoá trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội v.v. Như vậy, cơ quan được giao nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp chính là Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Hạn chế của cơ chế bảo vệ hiến pháp hiện hành là về tổ chức có hai cơ quan có nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp tuy mức độ có khác nhau; do kiêm nhiệm cả nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp nên quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình khó phân biệt được là đang thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan bảo vệ hiến pháp hay đang thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội; về trình tự, thủ tục để giám sát việc thi hành hiến pháp không có trình tự, thủ tục riêng mà cùng chung trình tự, thủ tục với việc xem xét các hành vi trái luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Để xây dựng cơ chế bảo vệ hiến pháp theo định hướng trong dự thảo Báo cáo chính trị, cần phân biệt chức năng lập hiến và chức năng lập pháp của Quốc hội, đó là hai chức năng khác nhau tuy giữa chúng có nhiều điểm tương đồng với nhau. Chức năng lập hiến là của Quốc hội lập hiến, còn chức năng lập pháp là của Quốc hội lập pháp. Quốc hội lập hiến là Quốc hội được bầu ra để thực hiện nhiệm vụ thông qua hiến pháp rồi giải thể, còn Quốc hội được bầu ra tiếp theo là Quốc hội lập pháp làm nhiệm vụ xây dựng và ban hành các đạo luật quản lý đất nước. Để bảo đảm tính ổn định cao của hiến pháp, nhìn chung hiến pháp các nước cho phép Quốc hội có thể sửa đổi hiến pháp nhưng

\* Chuyên viên, Vụ Pháp luật - Văn phòng Quốc hội



phải theo những thủ tục đặc biệt, khá phức tạp chẳng hạn phải có quá 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội tán thành sau đó những quy định của Hiến pháp được Quốc hội sửa đổi phải được đưa ra trưng cầu ý dân và được quá nửa tổng số cử tri tán thành. lúc đó việc sửa đổi hiến pháp mới có hiệu lực thi hành. Nhìn lại lịch sử Quốc hội nước ta được thành lập theo hiến pháp qua các thời kỳ cho thấy, Quốc hội được thành lập theo quy định của Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 là Quốc hội đồng thời có hai chức năng lập hiến và lập pháp, còn Quốc hội được bầu ra tại cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 chính là Quốc hội lập hiến, nếu Hiến pháp năm 1946 được thi hành thì Nghị viện nhân dân là Quốc hội lập pháp, nhưng do hoàn cảnh lịch sử mà Quốc hội lập pháp này không được thành lập. Theo chúng tôi, muốn thiết lập được cơ chế bảo vệ hiến pháp thật sự hữu hiệu thì Quốc hội chỉ làm chức năng lập pháp, còn chức năng lập hiến được giao cho Quốc hội lập hiến, việc Quốc hội đồng thời có hai chức năng lập hiến và lập pháp như hiện nay thì khó có thể ra phán quyết về những vi phạm hiến pháp trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, bởi vì việc làm hiến pháp và sửa đổi hiến pháp cũng như việc làm luật và sửa đổi luật đều do một Quốc hội thực hiện. Như vậy, để tạo ra cơ chế bảo vệ hiến pháp thì phải sửa đổi hiến pháp hiện hành theo hướng Quốc hội chỉ làm luật và sửa đổi luật, không cho làm hiến pháp, trong trường hợp thấy cần thiết phải sửa đổi hiến pháp thì việc sửa đổi hiến pháp phải tuân theo một trình tự đặc biệt; việc làm hiến pháp mới phải do Quốc hội lập hiến xây dựng và ban hành.

Trong nhiều văn kiện quan trọng của Đảng đã đề cập các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp là các bộ phận hợp thành quyền lực nhà nước thống nhất, tổ chức và hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước, tuy nhiên ngay trong văn kiện của Đảng cũng như trong hiến pháp và các luật về tổ chức bộ máy nhà nước lại không xác định rõ cơ quan

nào thuộc hệ thống lập pháp, hành pháp hay tư pháp. Do đó, theo cách hiểu thông thường thì hoạt động lập pháp là hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, hoạt động hành pháp là hoạt động của hệ thống cơ quan hành chính nhà nước như Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp, còn hoạt động tư pháp là hoạt động của hệ thống các cơ quan điều tra, truy tố, xét xử và thi hành án. Theo cơ chế bảo vệ hiến pháp hiện hành thì Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước có thể phán quyết những vi phạm hiến pháp trong hoạt động hành pháp và tư pháp (chẳng hạn, tại kỳ họp thứ 8 của Quốc hội khoá XI gần đây, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã nêu một Thông tư của Bộ Công an hạn chế việc đăng ký xe máy là không phù hợp với quy định của Hiến pháp để Quốc hội cho ý kiến thì ngay sau đó Bộ Công an đã bãi bỏ quy định vi hiến này mà không chờ Quốc hội ra phán quyết). Nhưng với cơ chế bảo vệ hiến pháp theo định hướng trong Báo cáo chính trị cho phép phán quyết cả những vi phạm hiến pháp trong hoạt động lập pháp của Quốc hội thì vấn đề đặt ra là Quốc hội có còn là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất không, có được thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của nhà nước không. Câu trả lời là không, bởi vì đã có cơ chế phán quyết lại hoạt động lập pháp của Quốc hội, nếu là cơ quan nhà nước có địa vị pháp lý cao nhất thì những quyết định của cơ quan nhà nước đó không thể bị một cơ quan nhà nước khác đình chỉ, huỷ bỏ hay thay đổi. Thực tế cho thấy, theo quy định của hiến pháp Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất, do đó những quyết định của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao xem xét lại vụ án theo thủ tục giám đốc thẩm hay tái thẩm là không thể bị đảo ngược, dù rằng sau đó phát hiện có sai sót. Trong tổ chức bộ máy Nhà nước ta, Quốc hội được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất bởi Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, nếu Quốc hội không còn là cơ quan



quyền lực nhà nước cao nhất sẽ phải dẫn đến sự thay đổi một trong những nguyên tắc cơ bản nhất của thể chế chính trị nước ta là: ở nước Cộng hoà XHCN Việt Nam tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về nhân dân, nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Để xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp thì cần phải xác định hành vi nào được coi là vi phạm hiến pháp. Thực tế cho thấy đây là một việc làm rất khó khăn bởi vì hiến pháp là đạo luật cơ bản của Nhà nước, phạm vi điều chỉnh rất rộng, do đó các quy định thường mang tính định hướng, nguyên tắc chung dẫn đến việc hiểu nội hàm các quy định của hiến pháp không phải lúc nào cũng thống nhất, mặt khác không phải tất cả quy định trong hiến pháp đều được cụ thể hóa. Chẳng hạn, Điều 4 của Hiến pháp quy định: Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật, nhưng cho đến nay chưa có đạo luật nào cụ thể hóa quy định này của Hiến pháp. Bên cạnh đó, nhiều quy định của Hiến pháp khá cụ thể, trong khi thực tế thì hành lại khác, chẳng hạn Hiến pháp quy định: *"Không ai bị bắt, nếu không có quyết định của Toà án nhân dân, quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân, trừ trường hợp phạm tội quả tang"*. Trong khi đó, Bộ luật Tố tụng Hình sự ngoài quy định hình thức bắt người theo thủ tục thông thường còn cho phép bắt người trong trường hợp khẩn cấp mà không cần quyết định hoặc phê chuẩn của Viện kiểm sát nhân dân. Một thí dụ khác, Hiến pháp quy định: *"Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có*

*bản án kết tội của Toà án đã có hiệu lực pháp luật"* thì Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính lại cho phép Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh có thẩm quyền áp dụng biện pháp xử lý hành chính khác như đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục từ sáu tháng đến hai năm, về bản chất đó là biện pháp hạn chế quyền tự do đối với một số đối tượng xã hội nhất định. Như vậy, qua một số trường hợp nêu trên vấn đề đặt ra là trong trường hợp cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp thực hiện đúng các quy định của luật, pháp lệnh nhưng bị khiếu kiện vì bị cho là vi phạm hiến pháp thì cơ quan nào phải chịu trách nhiệm về việc này, cơ quan ban hành luật, pháp lệnh hay cơ quan thực thi pháp luật (?).

Chúng tôi nhận thấy, nhìn chung các nước có cơ quan bảo vệ hiến pháp hoạt động độc lập dưới hình thức Toà án Hiến pháp, Hội đồng Bảo hiến hoặc Toà án tối cao là những quốc gia mà bộ máy nhà nước được tổ chức theo chế độ phân quyền, trong đó các nhánh quyền lực có thể chế ước lẫn nhau để tránh việc lạm quyền. Do đó, việc xây dựng cơ chế Bảo hiến mới có thể dẫn đến phải thay đổi nhiều nguyên tắc hiện hành về tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta, trong đó có nguyên tắc tập quyền. Mặc dù, cơ chế bảo vệ hiến pháp hiện hành có một số hạn chế nhất định như đã nêu trên, nhưng về cơ bản cơ chế này phù hợp với các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các nhà nước đã và đang là XHCN. Chúng tôi cho rằng cơ chế bảo vệ hiến pháp của Nhà nước ta ít được vận hành và ít phát huy tác dụng trong đời sống xã hội, không phải do những khiếm khuyết của cơ chế này mà do chúng ta chưa thật sự quan tâm và chưa thật sự kiên quyết trong việc xử lý các hành vi vi phạm hiến pháp, chưa phát huy được sức mạnh to lớn của dư luận xã hội trong việc phát hiện và phê phán những hành vi vi phạm hiến pháp.