

CẦN MỘT MÔ HÌNH VÀ CƠ CHẾ TÀI PHÁN HIẾN PHÁP PHÙ HỢP

*Đình Văn Mậu**

Bàn về mô hình và lộ trình thực hiện tài phán hiến pháp ở Việt Nam hiện nay là vấn đề đang đặt ra trong Đề án cấp nhà nước hướng đến hoàn thiện Nhà nước pháp quyền được khởi xướng từ Cương lĩnh Chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1991 và ghi nhận tại Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001).

Tài phán hiến pháp là thiết chế tất yếu của Nhà nước thừa nhận Hiến pháp là luật cơ bản có giá trị pháp lý cao nhất trong quan niệm cũng như thực tiễn và thiết chế này đã được thiết lập nhiều thế kỷ ở Âu - Mỹ, được lan tỏa bằng nhiều mô hình, cơ chế ra khắp các châu lục, kể cả các nước xã hội chủ nghĩa trước đây. Thậm chí, cơ chế bảo hiến này còn được áp dụng ở chính thể Việt Nam Cộng hòa (Sài Gòn) trước năm 1975. Kinh nghiệm của nước ngoài và trong quá khứ của nước nhà rất phong phú. Tuy nhiên, có cảm giác rằng ở một số công trình nghiên cứu thì quá trình quản lý nhà nước, trong đó cả vấn đề tài phán đã và đang diễn ra ở mọi nơi, mọi lúc gần như nhau, như thể là có sự tồn tại các quy luật mang tính bình quân, đồng điệu, tổng hợp và có thể áp dụng một cách giản đơn ở bất kỳ nước nào và hoàn cảnh nào. Vì thế, khi nghiên cứu một thực tế hoặc tiếp thu những xét đoán khoa học, nhận định về một thiết chế xã hội, đánh giá một văn bản quy phạm pháp luật, thì tất cả những cái tương tự như vậy ít được chú ý tới đặc thù của đất nước, của những hoàn cảnh, thời điểm khi chúng xuất hiện và tác động. Mô hình chuẩn tất nhiên là có, nhưng khi áp dụng nó đòi hỏi phải được cụ thể hóa theo cấp độ nhất định. Ở nước ta các quá trình, hiện tượng, quan hệ được so sánh với nước láng giềng, khu vực và thế giới, được diễn tả bằng một mệnh đề

quen thuộc “kinh nghiệm nước ngoài” mà ít đề cập rằng chúng ta kể cả quá khứ và hôm nay đều tồn tại trong hệ thống các điều kiện khách quan và nhân tố chủ quan khác biệt với bất kỳ ai. Vấn đề không phải sự tồn tại đó tốt hay xấu, mà chúng là hiện thực, không lệ thuộc vào thái độ của ai đó đối với chúng và đang trừng phạt những ai ruồng bỏ chúng. Cần phải biết, tính đến và giải quyết các vấn đề phù hợp với sự hiện diện của tính khách quan và nhân tố chủ quan của quản lý nhà nước hiện tại. Vì vậy, tính hợp lý và hiệu quả của việc tổ chức quyền lực nhà nước, trong đó kể cả tài phán hiến pháp, có được là nhờ nhận thức được cái khách quan, cái chủ quan và trên cơ sở đó hình thành mục tiêu, tổ chức và điều chỉnh trong tổ chức nhà nước.

Để nhìn nhận và kiến giải về tài phán hiến pháp ở Việt Nam cần tiếp cận khách quan quá trình lập hiến và tư tưởng Nhà nước pháp quyền trong Hiến pháp hiện hành.

1. Tiến trình lập hiến ở Việt Nam

Lập hiến Việt Nam qua bốn bản Hiến pháp (1946, 1959, 1980, 1992) thể hiện tính nhất quán và ứng biến phù hợp với điều kiện khách quan.

Về chính trị, tính nhất quán của lập hiến Việt Nam khẳng định chính thể cộng hòa và chế độ chính trị dân chủ định hướng xã hội chủ nghĩa theo đường lối chính trị của Đảng Cộng sản Việt Nam. Tính ứng biến thể hiện ở văn hóa tiếp biến trong chuyển vận của chính trị thế giới để thực hiện mục tiêu dựng nước và giữ nước.

Về nội dung, các Hiến pháp đều quy định việc tổ chức quyền lực nhà nước và quan hệ giữa chính quyền với cư dân quốc gia và các tổ chức của họ theo nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, hướng tới xây dựng Nhà nước pháp quyền trong xu hướng hội nhập và toàn cầu hóa.

* PGS. TS. Luật học, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

Về pháp lý, các Hiến pháp đều được hiến định là luật cơ bản phải được tôn trọng và bảo vệ; từng bước thừa nhận tổ chức nhà nước và xã hội phải trên cơ sở Hiến pháp, luật và nhằm thực hiện Hiến pháp, luật. Đồng thời, khẳng định Nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép; công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm.

Về tổ chức, từng bước trong những điều kiện phù hợp đã thiết lập các tổ chức bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp trong thực hiện quyền lực nhà nước và bảo đảm tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Tính nhất quán và ứng biến kể trên của lập hiến Việt Nam được diễn ra hơn 60 năm theo tiến trình gắn với sự kiện đáng ghi nhận.

Hiến pháp 1946 khẳng định độc lập dân tộc với chính thể cộng hòa và chế độ chính trị dân chủ.

Hiến pháp 1959 kế thừa chính thể cộng hòa - dân chủ hướng đất nước theo mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và thực hiện thống nhất đất nước.

Kể từ khi khởi thảo Hiến pháp đầu tiên đến thống nhất đất nước là một khoảng thời gian 30 năm (1945-1975). Theo cách nhìn của một người làm phim nước ngoài, 30 năm ấy là “Cuộc chiến tranh 10.000 ngày” để thống nhất một quốc gia.

Khoảng thời gian thực hiện Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 và Việt Nam được thừa nhận là thành viên chính thức của WTO cần được tính từ năm 1976 đến 2006 cũng là 30 năm. Với 30 năm ấy, đất nước một lần nữa là một thành viên độc lập trong quan hệ quốc tế. Trong những năm cuối của ba thập niên này, Hiến pháp 1992 (sửa đổi) đã khẳng định xây dựng Nhà nước pháp quyền với thiết chế quyền lực nhà nước thống nhất, có phân công, phối hợp giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Cơ sở chính trị - pháp lý kể trên là điều kiện đầu tiên để tiếp cận các thiết chế tài phán nhằm bảo vệ tính hợp hiến, hợp pháp của Nhà nước và xã hội. Từ 1995 chúng ta đã bàn thảo về tài phán hành chính và sau đó Tòa hành chính đã được thiết lập, mặc dù

vấn đề này còn nhiều điều phải hoàn thiện. Năm 2004 đã có những đề tài khoa học và những công trình về bảo hiến được trình làng. Năm 2008 đã bàn thảo sôi nổi Đề án về cơ chế, mô hình bảo hiến ở Việt Nam.

Hơn 60 năm của chính thể cộng hòa - dân chủ xã hội chủ nghĩa từng bước tiến tới Nhà nước pháp quyền đang lấp dần những thiếu hụt các thiết chế bảo đảm, bảo vệ ý tưởng chính trị - pháp lý chung của nhân loại. Mỗi con người cũng như một quốc gia không thể vội vàng, nhưng đừng quá rụt rè khi mà đã nắm được thời cơ của vòng quay bánh xe vận nước.

2. Xung quanh vấn đề bảo hiến

Nhiều năm nay, ở Việt Nam thuật ngữ bảo vệ pháp luật thường được sử dụng khi có sự vi phạm pháp luật từ phía xã hội và bộ máy nhà nước. Chắc không thể hiểu hành vi bảo vệ này giống như sự giữ gìn vật chất, mà là bảo vệ các quan hệ pháp luật bị xâm hại.

Vậy cần xem xét các quan hệ xã hội do Hiến pháp ấn định. Có thể kể ra những quan hệ cơ bản:

Thứ nhất, trong quan hệ nội tại các văn bản quy phạm pháp luật thì Hiến pháp có giá trị pháp lý cao nhất (tối cao).

Thứ hai, trong quan hệ với hệ thống tổ chức nhà nước, Hiến pháp là luật cơ bản quy định tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước và mối quan hệ của quyền lực này với cư dân quốc gia và các tổ chức của họ.

Thứ ba, trong quan hệ với con người là một thực thể đứng thẳng, có tư duy, Hiến pháp thừa nhận tự do con người mà lâu nay được gọi là nhân quyền. Nhân quyền gắn liền với nhân loại, nhưng thực hiện nó còn tùy thuộc vào các yếu tố khách quan và chủ quan.

Thứ tư, trong quan hệ với công dân quốc gia, Hiến pháp quy định quyền và nghĩa vụ của họ. Quyền công dân ở chính thể cộng hòa và chế độ chính trị dân chủ ở các nước có những tương đồng và khác biệt tùy thuộc vào các điều kiện khách quan của quốc gia, bao gồm: tự nhiên - địa lý, tự nhiên - xã hội, văn hóa - lịch sử, cơ sở sản xuất - công nghệ, lợi ích đặc thù và hạ tầng cơ sở xã hội, văn hóa - tinh thần.

Để bảo vệ các quan hệ xã hội do Hiến pháp quy định, cần thiết chế hệ thống thẩm quyền:

Thứ nhất, thiết chế thẩm quyền giải thích chính thức các quy định có tính “mơ hồ” của Hiến pháp. Có thể kể ra những quy định mơ hồ như: Quốc hội có quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước hoặc trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia.

Thứ hai, thiết chế thẩm quyền đánh giá tính hợp hiến của các đạo luật tổ chức các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp và các văn bản quy phạm dưới luật cụ thể hóa các luật tổ chức.

Thứ ba, thiết chế thẩm quyền giải quyết tranh chấp thẩm quyền của các “chính khách cấp cao” trong bộ máy quyền lực nhà nước (Trung ương) và giải quyết các xung đột pháp luật có biểu hiện vi hiến, các khiếu kiện vi hiến do quan chức và tổ chức nhà nước thực hiện.

Thứ tư, thiết chế thẩm quyền giải quyết các đề nghị của cơ quan tài phán hành chính phát hiện sự vi hiến trong quá trình xét xử các vụ kiện hành chính.

Thứ năm, thiết chế thẩm quyền đánh giá các quy định pháp luật về tự do con người, như các quyền: sống, mưu cầu hạnh phúc, ngôn luận, tín ngưỡng, tổ chức và hội họp, xuất bản và tư hữu tài sản.

Các thiết chế trên có thể thực hiện được bằng nhiều mô hình tổ chức, tùy thuộc vào thể chế cầm quyền và thể chế chính trị - Nhà nước và điều kiện phát triển pháp quyền và xã hội dân sự.

Tìm kiếm mô hình bảo hiến ở nước ta - nơi bắt đầu tổ chức thực tiễn lý thuyết Nhà nước pháp quyền, có lẽ nên thống nhất quan niệm: hãy nhìn sang các nước để tìm kiếm cái phù hợp với nước mình.

Phù hợp ở đây là sự hợp lý với các yếu tố khách quan và nhận thức của chủ thể chính trị và quản lý nhà nước.

Yếu tố khách quan đầu tiên là lịch sử đất nước 60 năm cộng hòa dân chủ xã hội chủ nghĩa, trong đó 30 năm đấu tranh giành thống nhất (1945-1975), 15 năm xây dựng

chủ nghĩa xã hội trong hệ thống xã hội chủ nghĩa (1975-1990) và 15 năm định hướng xã hội chủ nghĩa trong hội nhập và toàn cầu hóa. Trong điều kiện lịch sử ấy vẫn thấm đẫm văn hóa “tiếp biên” hay “khúc xạ” từ kinh nghiệm của các nền văn hóa khác để tạo ra các ứng xử phù hợp với nước mình và nhân loại.

Yếu tố chủ quan đầu tiên quyết định việc tổ chức bảo hiến là thể chế chính trị tập quyền và tổ chức nhà nước có phân công, phối hợp các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trong chính thể thống nhất quyền lực nhà nước, bước đầu đã chú ý đến chế ước và cân bằng quyền lực.

Đồng thời, vấn đề cổ phần hóa, xã hội hóa đang tạo ra một xã hội dân sự có các câu thành kinh tế, sự nghiệp tư nhân và các hiệp hội bảo vệ lợi ích của các nhóm người và những cái đó là tác nhân thúc đẩy sự cân bằng giữa khu vực công và khu vực tư, tạo điều kiện để xã hội có tiếng nói nhằm bảo vệ tự do, quyền, lợi ích của xã hội thông qua nhiều hình thức đã từng bước được hợp pháp hóa.

Bên cạnh điều kiện bên trong là sức ép từ bên ngoài của chính trị và thị trường mà chúng ta tham gia với tư cách thành viên chính thức có trách nhiệm.

Tiếp đến là nhận thức và tính tổ chức của hệ thống chính trị được đổi mới từng bước để theo kịp phát triển chung. Tuy nhiên, những tiêu cực của hệ thống cũng hạn chế nhiều đến hiệu quả hoạt động cải cách thể chế, tổ chức, nhân sự đáp ứng yêu cầu phát triển.

Trong hoàn cảnh ấy, theo kinh nghiệm thiết lập tài phán hành chính được nghiên cứu từ 1995 mà tổ chức nghiên cứu về tài phán Hiến pháp một cách bài bản, toàn diện, đề ra nhiều mô hình, cơ chế tương ứng với từng giai đoạn phát triển. Trên tầm khái quát và đa dạng về mô hình tài phán hiến pháp được đưa ra, lựa chọn một mô hình phù hợp áp dụng cho giai đoạn đầu thực hiện tài phán hiến pháp.

3. Lựa chọn bước đầu mô hình tài phán hiến pháp

Chắc chắn sẽ có nhiều mô hình được kiến nghị thành lập. Sự đa dạng này là hoàn

(Xem tiếp trang 35)

đạo" (mà không chỉ đạo) Toà án Hiến pháp chứ không thể làm thay chức năng của Toà án Hiến pháp, bởi lẽ đơn giản, nghị quyết của Đảng không có được các thuộc tính của pháp luật. Hơn thế nữa, Đảng ta không có mục đích cao cả nào cao hơn là phụng sự và bảo vệ lợi ích và ý chí của toàn dân - những lợi ích và ý chí được ghi nhận trong bản văn của Hiến pháp bởi một chế độ dân chủ.

Thêm vào đó, vấn đề phân biệt vai trò và nội dung của chức năng lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước đã khá được quan tâm và nghiên cứu áp dụng trong thập kỷ 80 của thế kỷ trước. Đến nay, vấn đề này đã trở nên mờ nhạt và vì thế trong bối cảnh mới và cụ thể là trong quá trình nghiên cứu xây dựng cơ quan bảo hiến ở Việt Nam và phù

hợp với trào lưu chung trong giao lưu quốc tế, cần nhắc lại và tiếp tục nghiên cứu để tìm ra những bài học.

Trên tinh thần đó, việc thiết lập một cơ quan tài phán Hiến pháp độc lập để phán xét các hoạt động vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp sẽ là cơ hội để làm rõ thêm vai trò lãnh đạo của Đảng trong sự phân biệt với quản lý của Nhà nước. Đây cũng là cơ hội để một mặt là góp phần ngăn ngừa khả năng bao biện làm thay Nhà nước từ phía cơ quan Đảng và mặt khác, qua đó nâng cao và bảo đảm uy tín và vai trò lãnh đạo của Đảng theo những nguyên tắc và nguyên lý về lãnh đạo của Đảng, được ghi nhận trong cả Điều lệ Đảng lẫn Hiến pháp của Việt Nam.

⁷ Deppenheuer, Tài phán Hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tài phán Hiến pháp ở Việt Nam (Chủ biên: Đào Trí Úc - Nguyễn Như Phát), Nxb. Công an nhân dân, 2007, tr.37.

(Tiếp theo trang 14 – Cần một mô hình...)

toàn khách quan vì sự lựa chọn trong nghiên cứu là tự do trên quan niệm, kinh nghiệm riêng của từng cá nhân hoặc nhóm. Tôi tin rằng mô hình dù đa dạng đến đâu thì mỗi một kiến nghị đưa ra có những căn cứ xác thực của nó.

Với kinh nghiệm một số năm tham gia nghiên cứu về tài phán hành chính và quan sát hoạt động giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính những năm qua, có rút ra được đôi điều để kiến nghị mô hình và lộ trình thực hiện nó.

Thứ nhất, nghiên cứu và thiết lập tài phán hành chính do bức bách về khiếu nại hành chính để giải quyết tranh chấp hành chính trong xã hội đặc biệt là từ khi đất nước từ bỏ kế hoạch hóa tập trung để chuyển sang cơ chế thị trường.

Rất nhiều kiến giải về mô hình và cơ chế được đưa ra. Tất cả đều tài giỏi nhưng đa phần được chế tác lại từ kinh nghiệm nước ngoài, mà chú ý không đúng mức vào thực tiễn nước nhà.

Thứ hai, tư duy trong tổ chức bộ máy

được hạn chế bởi định chế: không nên thêm đầu mối làm công kênh bộ máy nhà nước.

Do vậy, sự nhất trí cao trong nghiên cứu và Đề án là cần có tài phán hành chính độc lập (tương đối) trong hệ thống hành pháp đã không được chấp nhận bởi các cơ quan có thẩm quyền quyết định về tổ chức bộ máy.

Cuối cùng ở nước ta xuất hiện Tòa hành chính trong Tòa án nhân dân. Tổ chức này ban đầu có giá trị như một tiếng vang và làm được một số vụ việc khiếu kiện. Sau đó nó đã lắng dần trong hoạt động tố tụng tư pháp.

Hiện nay, vấn đề tài phán đang được hâm nóng lại và đa phần ý kiến đều hướng đến lập cơ quan tài phán hành chính có tính độc lập nhất định trong hệ thống thực hiện quyền hành pháp.

Từ những suy xét thực tiễn trên, tôi kiến nghị thiết lập Tài phán hiến pháp độc lập trong hệ thống tổ chức nhà nước theo cơ chế Hội đồng Bảo hiến, trong đó chú trọng cơ chế phán quyết bằng thẩm quyền quyết định có hiệu lực pháp lý buộc phải thi hành và làm mất hiệu lực của các quy định hoặc quyết định khác.