

VỀ ỦY BAN GIÁM SÁT HIẾN PHÁP LIÊN XÔ (1989-1991)

*Đình Ngọc Vương**

Vấn đề giám sát hiến pháp ở Liên Xô đã được thảo luận trong thời kỳ cải tổ. Các nhà làm luật đã đứng trước sự lựa chọn: Thành lập cơ quan bảo hiến theo mô hình của Hoa Kỳ, hay đi theo đường của châu Âu - thành lập cơ quan chuyên biệt giám sát hiến pháp. Kết quả là phương án thứ hai được lựa chọn, cuối năm 1988 Hiến pháp Liên Xô được sửa đổi, bổ sung, trong hệ thống các cơ quan pháp luật của Liên Xô đã có một cơ quan chuyên môn mới - Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô.

I. Quá trình thành lập Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô

Ý tưởng về việc thành lập một cơ quan kiểm soát việc tuân thủ hiến pháp (Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô) do M.S. Gorbachev đưa ra tại Hội nghị lần thứ XIX Đảng Cộng sản Liên Xô tháng 6 năm 1988 trong phạm vi chương trình cải tổ hệ thống các cơ quan quyền lực của Liên Xô và các nước cộng hòa liên bang (giai đoạn 1989 -1990).

Ngày 1 tháng 12 năm 1988 Hiến pháp Liên Xô được sửa đổi, bổ sung. Điều 125 Hiến pháp quy định việc thành lập Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô. Ủy ban này do Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô bầu ra với nhiệm kỳ 10 năm gồm các chuyên gia chính trị và pháp luật (thành phần Ủy ban có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và 21 ủy viên - mỗi nước cộng hòa có 1 ủy viên)

Vấn đề về bầu ra Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô được đưa vào chương trình nghị sự tại Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô lần thứ I, nhưng Đại hội đã không bầu ra được Ủy ban. Tại cuộc thảo luận ngày 8 tháng 6 năm 1989 M.S. Gorbachev đề nghị bầu V.N. Kudrjavsev làm Chủ tịch và B.M.

Lazarev làm Phó Chủ tịch Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô. Đa số các đại biểu đến từ nước Cộng hòa Latvia và Estonia đề nghị hoãn xem xét vấn đề này. Các đại biểu của Litvia bày tỏ lo ngại rằng Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô "sẽ trở thành công cụ chống cuộc đấu tranh của các nước cộng hòa và của báo chí đòi chủ quyền cho các nước cộng hòa. Các đại biểu Litvia đề nghị bầu ra Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô chỉ gồm 15 ủy viên, mỗi nước cộng hòa có 1 ủy viên đại diện. Đại diện các nước cộng hòa vùng Ban Tích từ chối việc bầu ra Ủy ban khi chưa có Luật về giám sát hiến pháp, khi chưa sửa đổi lại "Hiến pháp Brezhnev". Đại hội quyết định bầu ngay thành phần Ủy ban. Tuy nhiên, trước khi bỏ phiếu các đại biểu của Cộng hòa Latvia, kể cả Bí thư Thứ nhất Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Latvia A. Brazauskasa cũng rời khỏi hội trường. Khi đó Gorbachev đề nghị hoãn bỏ phiếu để tham vấn với đoàn đại biểu Litvia.

Ngày hôm sau, một quyết định mang tính thỏa hiệp được thông qua. Đại hội không bầu ra Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô mà lập ra Ban soạn thảo Luật về giám sát hiến pháp Liên Xô gồm 23 người, có đại diện của tất cả các nước cộng hòa liên bang do ông D. A. Kerimov làm Trưởng ban. Trong thành phần của Ban soạn thảo có thiếu số (4 người) có quan điểm không đưa pháp luật của các nước cộng hòa vào phạm vi giám sát của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô. Các nhà luật học thì tranh luận về các phương án của dự Luật: Một số cho rằng nên lập ra Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô, số khác thì đề nghị lập ra Tòa án Hiến pháp Liên Xô, số khác nữa thì muốn giao chức năng giám sát hiến pháp cho Tòa án tối cao Liên Xô.

Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô lần thứ II (tháng 12 năm 1989) đã xem xét lại

* PGS.TS. Luật học, Viện Tư điển học và Bách khoa thư Việt Nam, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam.

vấn đề và đã bầu ra Ban soạn thảo mới gồm 27 người do ông D.A. Kerimov làm Trưởng ban. Tuy nhiên, sau đó ông D.A. Kerimov lại trình dự thảo trước Đại hội nhân danh Ban soạn thảo do Đại hội lần thứ I bầu ra. Ngày 21-23 tháng 12 năm 1989 Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô lần thứ II đã thảo luận và thông qua Luật về Giám sát hiến pháp Liên Xô và sửa đổi Điều 125 Hiến pháp Liên Xô. Luật này có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 1990. Theo quy định của Luật, Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô không có quyền hủy bỏ hiệu lực của hiến pháp các nước Cộng hòa liên bang, hiệu lực của các luật do Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô thông qua. Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô có quyền hủy các quyết định của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô khi có 2/3 số phiếu tán thành.

Số ủy viên của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô đã tăng lên 27 người khi các nước cộng hòa tự trị yêu cầu có 4 đại diện của mình trong Ủy ban.

Khi bầu Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô ngày 23 tháng 12 năm 1989 thì đại biểu các nước cộng hòa vùng Ban Tích không tham gia bỏ phiếu, các ứng viên của các nước này cũng xin rút khỏi danh sách. Kết quả là Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô đã được bầu ra với thành phần gồm 19 người¹, S.S. Alekseev² được bầu làm Chủ tịch và B.M. Lazarev³ được bầu làm Phó Chủ tịch Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô.

2. Thẩm quyền của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô

Theo quy định của pháp luật, Ủy ban có quyền kiểm tra tính hợp hiến của các dự luật liên bang, các đạo luật đang có hiệu lực do

Đại hội đại biểu nhân dân Liên Xô thông qua, các sắc lệnh của Xô Viết tối cao Liên Xô, các quyết định của Viện trưởng Viện kiểm sát tối cao, của Chủ tịch Hội đồng Trọng tài nhà nước và các văn bản pháp quy của các cơ quan nhà nước.

Ủy ban có thẩm quyền xem xét, giải quyết bất đồng giữa Liên bang và các nước cộng hòa, giữa các nước cộng hòa với nhau hay giữa các đơn vị hành chính-lãnh thổ khác theo đề nghị của một trong các bên tham gia tranh chấp. Từ khi lập chức Tổng thống Liên Xô vào tháng 3 năm 1990, hiến pháp quy định việc bãi miễn Tổng thống khi có sự vi phạm Hiến pháp và pháp luật Liên Xô cần phải có kết luận của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô. Trong mọi trường hợp Ủy ban đều phải gửi kết luận của mình cho cơ quan đã ban hành văn bản, cơ quan đã đề nghị xem xét vấn đề và Đoàn Chủ tịch Xô Viết tối cao Liên Xô.

Kết luận về tính vi hiến của toàn bộ nội dung một văn bản nào đó hay một phần của văn bản dẫn tới việc văn bản hoặc một phần của văn bản đó mất hiệu lực pháp luật. Việc mất hiệu lực pháp luật của văn bản không áp dụng đối với các văn bản do Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô ban hành, hiến pháp hay các điều khoản của hiến pháp các nước cộng hòa liên bang. Cơ quan đã ban hành văn bản có trách nhiệm sửa đổi khiếm khuyết được chỉ ra trong thời hạn 3 tháng. Nếu quá thời hạn trên văn bản không được sửa đổi thì Ủy ban có quyền đệ trình Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô, Xô Viết tối cao Liên Xô hay Hội đồng Bộ trưởng Liên Xô kiến nghị bãi bỏ toàn bộ hoặc một phần các văn bản vi hiến.

Trong trường hợp Xô Viết tối cao bác bỏ kết luận của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô, vấn đề sẽ được đưa ra xem xét tại Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô. Quyết định của Đại hội sẽ là quyết định cuối cùng. Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô chỉ có thể bác bỏ kết luận của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô khi có hai phần ba tổng số đại biểu tán thành. Nếu đề nghị về bãi bỏ kết

¹ Tuyệt đại đa số là các nhà khoa học đang làm việc tại các viện nghiên cứu, giáo sư các trường đại học.

² Alekseev S.S. Viện trưởng Viện Triết học và Luật học của Phân viện Ural, Viện Hàn lâm khoa học Liên Xô, Giáo sư, Viện sĩ thông tấn Viện Hàn lâm khoa học Liên Xô.

³ Lazarev B.M. Trưởng Ban nghiên cứu, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm khoa học Liên Xô, Giáo sư, Tiến sĩ Luật học.

luận của Ủy ban không được đủ số phiếu tán thành tại Đại hội, văn bản hay một phần văn bản mà Ủy ban kết luận là vi hiến, sẽ mất hiệu lực pháp luật.

Các chủ thể có quyền đề nghị Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô xem xét vấn đề bao gồm: Đại hội Đại biểu nhân dân, Xô Viết tối cao Liên Xô, 1/5 tổng số Đại biểu nhân dân Liên Xô, Tổng thống Liên Xô, các cơ quan quyền lực tối cao của các nước cộng hòa liên bang, các cơ quan trung ương của các tổ chức xã hội toàn liên bang và Viện Hàn lâm khoa học Liên Xô.

Theo sáng kiến riêng của mình Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô có thể xem xét tính phù hợp với Hiến pháp Liên Xô, phù hợp với các đạo luật Liên bang của các văn bản của các cơ quan quyền lực và quản lý liên bang do Đại hội Đại biểu nhân dân Liên Xô và Xô Viết tối cao Liên Xô lập ra. Vấn đề sẽ được Chủ tịch, Phó Chủ tịch hay một ủy viên nào đó của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô đưa ra và được thông qua với phiếu tán thành của đa số ủy viên ủy ban tham dự phiên họp.

Công dân Liên Xô khi phát hiện có sự vi hiến của văn bản nào đó có thể đề nghị Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô xem xét. Tuy nhiên, công dân không có quyền đề nghị trực tiếp lên Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô mà thông qua cơ quan - chủ thể của sáng kiến trình Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô.

3. Hoạt động của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô

Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô họp phiên đầu tiên vào ngày 16 tháng 5 năm 1990. Trong suốt thời gian hoạt động của mình Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô đã ban hành 40 văn bản. Ngoài những kết luận còn có những quyết định (quyết định đưa vấn đề ra xem xét), nghị quyết (có tính chất khuyến nghị) và tuyên bố.

Trong “Công báo của Xô Viết tối cao Liên Xô” thời kỳ 1990-1991 đã đăng các văn bản kết luận của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô về 23 vấn đề. Trong số đó có các quyết định về cần thiết phải bãi bỏ thủ tục

xin - cho công dân đăng ký hộ khẩu; về không cho phép áp dụng các văn bản không được công bố liên quan đến quyền và tự do của công dân; về trả tự do cho những công dân bị cưỡng chế chữa bệnh vì những lý do không liên quan đến vi phạm trật tự xã hội hay vi phạm quyền của những người khác.

Trong số 18 trường hợp các văn bản mà Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô giải thích là không phù hợp với Hiến pháp, với các điều ước quốc tế và nghĩa vụ quốc tế của Liên Xô thì 12 trường hợp bị coi là vi hiến và mất hiệu lực pháp luật, 2 trường hợp tạm dừng hiệu lực và 2 trường hợp yêu cầu các cơ quan kiểm sát ra kháng nghị.

Trong thời gian diễn ra cuộc đảo chính ở Liên Xô sáng 19 tháng 8 năm 1991, các ủy viên Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô đang có mặt tại Matxcova và đã phản ứng kịp thời với tình hình xảy ra. Ngay từ 11 giờ sáng, 5 trong số 21 ủy viên trong đó có Chủ tịch Ủy ban S. Alekseev đã họp khẩn cấp. Theo quy định phải có 11 ủy viên tham dự cuộc họp của Ủy ban thì các quyết định mới có giá trị nên cuộc họp này chỉ ra tuyên bố dưới dạng chất vấn Xô Viết tối cao Liên Xô. Ngay trong ngày bản tuyên bố này đã được gửi tới các nhà lãnh đạo các cơ quan quyền lực Liên bang và các nước cộng hòa cũng như Thông tấn xã Liên Xô.

Các cơ quan truyền thông đại chúng của Nhà nước đã công bố về tuyên bố của Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô, trong đó chỉ nói về việc công bố tình trạng khẩn cấp lúc này cần phải được sự đồng ý của Xô Viết tối cao Liên Xô. Với thông tin như vậy công chúng sẽ nghĩ rằng Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô không có bất kỳ phản đối nào với các hành động của cái gọi là Ủy ban Quốc gia về tình trạng khẩn cấp mà chỉ khuyến nghị cơ quan này cần phải hợp pháp hóa các hành động như vậy. Ngày 27 tháng 8, trên tờ “Komsomonskaja Pravda”, trợ lý Chủ tịch Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô M.V. Gorbunov viết rằng Tổng giám đốc Thông tấn xã Liên Xô TASS L.N. Spiridonov và Phó Tổng giám đốc TASS V.E. Kevorkov đã cắt xén Tuyên bố của Ủy ban Giám sát

hiến pháp Liên Xô, xóa bỏ nội dung “Các ủy viên Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô bày tỏ sự lo ngại trước diễn biến tình hình”; cắt bỏ đoạn Tuyên bố nói về việc Ủy ban nghi ngờ thông tin về việc M.S. Gorbachev không còn khả năng thực hiện nhiệm vụ của Tổng thống; nghi ngại về cơ sở pháp lý cho việc thành lập các ủy ban nhà nước và trao cho các ủy ban đó “toàn quyền lãnh đạo đất nước”.

Sau tháng 8 năm 1991, “cuộc diễu hành của những người đòi chủ quyền” đã chuyển sang hình thức các nước cộng hòa (và trước hết là Cộng hòa Liên bang Nga) đã công khai tuyên bố giành chủ quyền. Ở cấp độ toàn liên bang đã bắt đầu quá trình ban hành các văn bản của “giai đoạn chuyển giao”, trong đó có các đạo luật tuyên bố chỉ có các điều khoản nào của Hiến pháp Liên Xô không trái với các đạo luật mới ban hành mới giữ nguyên hiệu lực.

Ngày 11 tháng 10 năm 1991 Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô ra tuyên bố, trong đó nói rằng “Liên bang Xô Viết trước đây trên thực tế đã chấm dứt tồn tại”. Trong tuyên bố này Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô cũng bày tỏ sự lo ngại về khoảng trống pháp luật do cơ quan hành pháp tạo ra ở tất cả các cấp, tạo chỗ cho các quyết định cá nhân. Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô kêu gọi các nước cộng hòa khẩn trương thành lập hệ thống bảo hiến và chỉ rõ các văn bản pháp luật nào của liên bang vẫn tiếp tục có hiệu lực, các đạo luật nào mất hiệu lực.

(Tiếp theo trang 15 – Những điểm mới của ...)

gian, điều kiện cư trú, sinh sống, sự gắn kết với các mối quan hệ nhân thân, tài sản, hoạt động nghề nghiệp...). Ở Việt Nam, vấn đề xác định quốc tịch hữu hiệu thường gắn với dấu hiệu “nơi thường trú”, tức nơi đương sự cư trú và thường xuyên sinh sống. Nếu đương sự là người nước ngoài gia nhập quốc tịch Việt Nam, người Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài, đã mất quốc tịch Việt Nam xin trở lại quốc tịch Việt Nam và trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi đã và đang thường

Ngày 11 tháng 12 năm 1991, ngay sau khi lãnh đạo các nước Cộng hòa Nga, Ucraina và Belorussia ký Hiệp định Belovezhi về việc thành lập Cộng đồng các quốc gia độc lập. Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô ra tuyên bố trong đó nêu rõ một số nước Cộng hòa không có quyền giải quyết các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của các nước cộng hòa khác. Các cơ quan của Nhà nước Xô Viết chỉ có thể chấm dứt tồn tại “sau khi giải quyết vấn đề về số phận của Liên Xô theo đúng trình tự quy định của hiến pháp”.

Sau khi Tổng thống Liên Xô từ chức, Hội đồng Liên bang của Xô Viết tối cao Liên Xô không còn đủ thành phần nữa, Hội đồng các nước cộng hòa tuyên bố bãi miễn các thẩm phán tòa án và Tòa Trọng tài tối cao, bãi miễn lãnh đạo Viện kiểm sát tối cao và Ngân hàng Trung ương đồng thời thông qua Tuyên bố chấm dứt sự tồn tại của Liên Xô, Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô trở thành cơ quan nhà nước duy nhất của Liên Xô không bị giải tán.

Cuối tháng 12 năm 1991 Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô lặng lẽ chấm dứt sự tồn tại. Trong Công báo của Xô Viết tối cao Liên Xô không thấy có bất cứ quyết định nào về việc giải thể Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô hay bãi nhiệm các ủy viên của Ủy ban. Như vậy, về mặt pháp lý mà nói, cho đến nay có thể coi Ủy ban Giám sát hiến pháp Liên Xô vẫn còn tồn tại.

xuyên cư trú, sinh sống ở Việt Nam thì quốc tịch Việt Nam được coi là quốc tịch hữu hiệu. Còn nếu những đối tượng trên lại thường xuyên cư trú, sinh sống ở nước ngoài thì quốc tịch nước ngoài là quốc tịch hữu hiệu. Tương tự, công dân Việt Nam có quốc tịch nước ngoài, định cư ở nước ngoài thì quốc tịch hữu hiệu lại là quốc tịch nơi họ thường xuyên cư trú, làm ăn. Trong quan hệ hợp tác quốc tế về dân cư, Nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu là cơ sở pháp lý quan trọng để phân định ranh giới chủ quyền giữa Việt Nam với các quốc gia có liên quan.