

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

TRỊNH PHƯƠNG THẢO

**XÂY DỰNG CÁC CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC BẢO VỆ HIẾN PHÁP
Ở NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

***Chuyên ngành* : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật**

***Mã số* : 60 38 01**

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2011

**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

***Người hướng dẫn khoa học*: GS.TS Nguyễn Đăng Dung**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2011.

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

	Trang
<i>Trang phụ bì</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHU CẦU BẢO VỆ HIẾN PHÁP VÀ BẢO HIẾN TRÊN THẾ GIỚI	8
1.1. Hiến pháp và vi phạm Hiến pháp	8
1.1.1. Hiến pháp	8
1.1.2. Vi phạm Hiến pháp	9
1.2. Bảo hiến và các mô hình bảo hiến trên thế giới	12
1.2.1. Bảo hiến	12
1.2.2. Các mô hình bảo hiến trên thế giới	20
Chương 2: HIẾN PHÁP VÀ CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC BẢO VỆ HIẾN PHÁP VIỆT NAM	24
2.1. Bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam	24
2.2. Cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam	35
2.2.1. Cơ chế nhà nước và cơ chế xã hội bảo vệ Hiến pháp	35
2.2.2. Khái niệm cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp	40
2.3. Khái quát về cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam	44
2.3.1. Nguyên tắc thực hiện hoạt động bảo hiến của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam	44
2.3.2. Vai trò của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam	45
2.3.3. Thực trạng hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến	49

pháp Việt Nam

Chương 3: PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC BẢO VỆ HIẾN PHÁP VIỆT NAM	67
3.1. Nhu cầu khách quan cần hoàn thiện hiến pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bảo hiến	67
3.2. Phương hướng hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp	70
3.3. Các giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam	74
KẾT LUẬN	83
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	86

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong pháp luật nước ta, từ lâu đã có các cơ chế bảo đảm thực thi và bảo vệ Hiến pháp với những tính chất, mức độ và cách thức khác nhau. Trong đó, cơ chế bảo vệ hiến pháp có tính chất Nhà nước do các cơ quan nhà nước khác nhau thực hiện như: Chủ tịch nước, Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Chính phủ, Ủy ban nhân dân, Tòa án, Viện kiểm sát. Tuy nhiên, bảo vệ hiến pháp bằng các thiết chế có tính chuyên môn hay chuyên trách (Tòa án hiến pháp, Hội đồng bảo hiến...) mới là sự thể hiện rõ rệt về tính chất pháp quyền của nhà nước. Song, tính cho đến thời điểm hiện nay, một cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp có tính chuyên môn hay chuyên trách vẫn chưa được tổ chức ở nước ta. Trong khi đó vấn đề bảo hiến hiện nay đang là trọng tâm thu hút sự chú ý từ nhiều phía, không chỉ trong phạm vi nước ta. Đòi hỏi phải nâng cao và phát huy hơn nữa vai trò của các cơ chế nhà nước trong vấn đề bảo vệ Hiến pháp đang đặt ra bức thiết hơn bao giờ hết kể từ khi chúng ta quyết định xây dựng một nhà nước pháp quyền theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Muốn làm được điều đó, chúng ta cần phải khắc phục những điểm hạn chế còn tồn tại trong quá trình bảo vệ Hiến pháp mà các cơ chế nhà nước bảo hiến hiện nay chưa đáp ứng được, song song với điều đó cần phải kiện toàn lại tổ chức và hoạt động của các cơ chế nhà nước bảo hiến sao cho phù hợp với những thay đổi trong điều kiện kinh tế - chính trị và xã hội của nước ta.

Bên cạnh đó, Đảng ta đã xác định một hướng bảo vệ Hiến pháp hết sức mới mẻ nhằm đẩy mạnh hơn nữa việc tôn trọng và thực thi Hiến pháp nước ta đó là: "Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp" [8, tr. 127]. Thực hiện chủ trương của Đảng đồng nghĩa với việc chúng ta đang góp phần củng cố hơn nữa cơ chế nhà nước bảo vệ hiến pháp, góp phần tăng cường hơn nữa ý thức tuân thủ, tôn trọng và thực thi các quy định của Hiến pháp ở nước ta. Mặt khác, đó cũng là một trong những yêu cầu đặt ra cho chúng

ta cần phải xây dựng và hoàn thiện ở mức độ cao hơn đối với cơ chế nhà nước bảo vệ hiến pháp. Đề tài luận văn "*Xây dựng các cơ chế nhà nước bảo vệ hiến pháp ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" được thực hiện vì những lý do trên.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Tuy bảo vệ Hiến pháp là một nhiệm vụ có tầm vóc lớn lao, xây dựng cơ chế bảo hiến là việc làm cấp bách, nhưng tài phán Hiến pháp mới chỉ được nghiên cứu ở nước ta trong thời gian gần đây nên khối lượng các công trình nghiên cứu so với thế giới còn khá khiêm tốn. Cho đến nay, hầu hết công trình nghiên cứu khoa học về vấn đề này là các bài báo, các chuyên đề, chuyên khảo trong các hội thảo, trong đó, nổi bật lên với bài viết của PGS.TS. Nguyễn Như Phát, *Mô hình tài phán Hiến pháp ở Cộng hòa Liên bang Đức*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 11, 2004; PGS. TS Thái Vĩnh Thắng, *Mô hình cơ quan bảo hiến ở các nước trên thế giới*, Tạp chí Luật học, số 5, 2004; GS. TSKH: Đào Trí Úc, *Tài phán Hiến pháp và xây dựng tài phán Hiến pháp ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10, 2006; *Báo cáo của Đoàn Ủy ban pháp luật về kết quả nghiên cứu tại Cộng hòa Liên bang Đức*; Báo cáo kết quả của Đoàn công tác của Ban công tác lập pháp tại Cộng hòa Áo và Vương quốc Anh; Tài liệu tham khảo về Hội thảo về cơ chế bảo hiến ở Việt Nam do Ban công tác lập pháp tổ chức tại thành phố Vinh, Nghệ An, tháng 3 năm 2005... Hoặc "*Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" của GS.TSKH Đào Trí Úc (Chủ biên), "*Cơ chế giám sát Hiến pháp theo các Hiến pháp Việt Nam và vấn đề xây dựng tài phán Hiến pháp ở Việt Nam hiện nay*" của PGS.TS. Trương Đắc Linh (báo cáo Hội thảo quốc tế về giám sát Hiến pháp năm 2007), "*Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân*" của PGS.TS. Lê Minh Thông trong kỷ yếu hội thảo "*Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển*", Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, năm 2006, "*Những vấn đề lý luận cơ bản về thiết chế bảo hiến*" và "*Những vấn đề cơ bản trong xây dựng định chế bảo hiến ở nước ta*" của PGS.TS. Vũ Thư, Tạp chí Tòa án nhân dân số 5 năm 2006, số 7

năm 2007... Bên cạnh đó có một số công trình được biên soạn dưới dạng sách tham khảo đã bước đầu cung cấp thông tin cho người đọc về kinh nghiệm và nền tài phán Hiến pháp của nước ngoài. Trong số này có thể kể đến: TS. Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên), *Quyền giám sát của Quốc hội- Nội dung và thực tiễn từ góc nhìn tham chiếu*, Nhà xuất bản tư pháp, Hà Nội, 2004; Ban công tác lập pháp - Đặng Văn Chiến (chủ biên), *Cơ chế bảo hiến*, Nhà xuất bản tư pháp, Hà Nội, 2005... Và gần đây là đề tài nghiên cứu cấp bộ về "*Tài phán Hiến pháp- một số vấn đề lý luận cơ bản, kinh nghiệm quốc tế và khả năng áp dụng cho Việt Nam*" do PGS.TS. Nguyễn Như Phát (Viện trưởng Viện Nhà nước & pháp luật) chủ nhiệm đã phân nào đi sâu vào nghiên cứu một cách cơ bản và có hệ thống về vai trò của tài phán hiến pháp đối với việc duy trì và bảo vệ chế độ Nhà nước và nền dân chủ, xu hướng phát triển của chúng trong thế giới đương đại và đặc biệt là về mô hình lý luận cho việc xây dựng tài phán hiến pháp ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Trong các công trình nghiên cứu khoa học của mình, các nhà khoa học tập trung tìm hiểu, nghiên cứu các vấn đề lý luận xung quanh các cơ chế nhà nước bảo hiến ở nước ta, đồng thời xem xét chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp qua các thời kỳ, và đặt trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay. Kết quả nghiên cứu của các nhà khoa học đã thể hiện sinh động và hiện thực về thực trạng tổ chức và hoạt động của cơ chế nhà nước trong việc bảo vệ Hiến pháp, những bất cập, hạn chế cũng như những luận giải và đề xuất khắc phục những nhược điểm đó nhằm hoàn thiện tổ chức và hoạt động của cơ chế nhà nước bảo hiến, từ đó đẩy mạnh, tăng cường hơn nữa vai trò của các cơ quan này đối với vấn đề bảo hiến, góp phần tôn vinh Hiến pháp ở nước ta. Đây chính là nguồn nhận thức cơ bản và quan trọng, là những kiến thức, cơ sở lý luận để học viên tham khảo, vận dụng, học hỏi để thực hiện đề tài luận văn của mình.

3. Mục đích nghiên cứu và nhiệm vụ của luận văn

Mục đích nghiên cứu của luận văn này là trên cơ sở tiếp cận tổng thể, phân tích, đánh giá, làm sáng tỏ khái niệm, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp ở nước ta, thực tiễn hoạt động của cơ chế

nhà nước bảo hiến và những điểm còn bất cập, hạn chế trong hoạt động của các cơ quan này gây ảnh hưởng đến việc bảo đảm thực thi, tôn trọng các quy định của Hiến pháp nước ta, đồng thời hướng tới xây dựng, hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo hiến. Trên cơ sở đó các kiến nghị được đề xuất nhằm sửa đổi, hoàn thiện các quy định của pháp luật nhằm nâng cao hơn nữa tổ chức, hoạt động và vai trò của cơ chế nhà nước về bảo vệ Hiến pháp; đưa ra những kiến nghị phục vụ cho sự thành lập thiết chế bảo hiến chuyên trách ở nước ta góp phần làm chặt chẽ hơn nữa tổ chức và hoạt động của cơ chế nhà nước về bảo vệ Hiến pháp mà mục tiêu cuối cùng là bảo vệ quyền công dân, quyền con người và xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Để đạt được mục đích trên, luận văn cần thực hiện những nhiệm vụ sau:

- Phân tích những cơ sở lý luận cơ bản về cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, vị trí, vai trò của các cơ quan nhà nước trong thực thi nhiệm vụ bảo hiến.

- Phân tích và nhận xét về thực trạng cơ chế nhà nước, những điểm còn tồn tại và hạn chế của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp nước ta.

- Phân tích những nhu cầu khách quan đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm nâng cao hơn nữa vai trò, tổ chức và hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, từ đó đề xuất những giải pháp nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ chế bảo hiến ở nước ta.

4. Giới hạn của luận văn

Phạm vi của luận văn này tương đối rộng, do đề cập đến thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của nhiều cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ Hiến pháp, thể hiện ở nhiều mặt, nhiều khía cạnh thuộc nhiều lĩnh vực, không cho phép chúng ta đi vào tìm hiểu sâu hay đề cập hết các khía cạnh, các mức độ thực thi chức trách, nhiệm vụ bảo hiến được quy định bởi Hiến pháp và pháp luật nước ta.

Trong khuôn khổ luận văn này, luận văn chỉ tập trung vào một số nội dung cơ bản như: phân tích nhu cầu bảo vệ Hiến pháp, khái niệm, vị trí, vai trò của cơ chế nhà nước về bảo vệ Hiến pháp, trong đó chủ yếu đề cập đến hoạt động kiểm tra, giám sát Hiến pháp do các cơ quan nhà nước bảo hiến thực hiện, phân tích những hạn chế, thiếu sót trong quá trình thực thi trách

nhiệm bảo hiến của các cơ quan nhà nước, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật, nâng cao hơn nữa vai trò bảo hiến của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, đồng thời đưa ra kiến nghị nhằm xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo hiến nước ta, đáp ứng yêu cầu mà bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đưa lại.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Cơ sở lý luận mà luận văn sử dụng để thực hiện đề tài nghiên cứu này là quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, Tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về pháp luật, về nhà nước pháp quyền, về vấn đề bảo vệ Hiến pháp, về đường lối đổi mới đất nước được thể hiện trong các Nghị quyết Đại hội Đảng và các Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng, Hiến pháp và văn bản Pháp luật của Nhà nước.

Phương pháp nghiên cứu được sử dụng để hoàn thành đề tài luận văn này là đi từ bản chất đến cụ thể, từ thực tiễn khách quan đến cái chung và cái riêng. Trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng của Triết học Mác - Lênin, luận văn sử dụng các phương pháp cụ thể như: phân tích, tổng hợp, so sánh, hệ thống, liệt kê, kết hợp lý luận với thực tiễn... để giải quyết các vấn đề đặt ra từ luận văn. Các phương pháp trên được sử dụng xuyên suốt đề tài luận văn, nhưng trong từng chương, mức độ sử dụng có thể khác nhau do xuất phát từ yêu cầu của việc nghiên cứu và nội dung của đề tài.

6. Giá trị khoa học và thực tiễn của đề tài

Đề tài đã bước đầu đi vào nghiên cứu và đưa ra quan điểm cụ thể về vấn đề bảo hiến, vi phạm Hiến pháp và cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, đưa ra một cái nhìn chung nhất về thực trạng của cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam hiện nay, tìm ra những bất cập, hạn chế trong quá trình thực thi nhiệm vụ bảo hiến của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, từ đó đánh giá hiệu quả thực hiện nhiệm vụ bảo hiến trên cơ sở phân tích nhu cầu thực tiễn cần bảo vệ Hiến pháp ở nước ta.

Các kết quả nghiên cứu của đề tài nhằm mục đích đưa ra những giải pháp, kiến nghị nhằm xây dựng và hoàn thiện hơn nữa cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, nâng cao hiệu quả hoạt động bảo hiến ở Việt Nam hiện nay.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Nhu cầu bảo vệ Hiến pháp và bảo hiến trên thế giới

Chương 2: Hiến pháp và cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam

Chương 3: Phương hướng xây dựng, hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam.

Chương 1

NHU CẦU BẢO VỆ HIẾN PHÁP VÀ BẢO HIẾN TRÊN THẾ GIỚI

1.1. Hiến pháp và vi phạm Hiến pháp

1.1.1. Hiến pháp

Trong hệ thống pháp luật mỗi quốc gia, Hiến pháp là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất, là nguồn của các văn bản quy phạm pháp luật, cần phải được tôn trọng và bảo vệ nghiêm chỉnh. Nội dung Hiến pháp quy định những vấn đề quan trọng cơ bản như tổ chức quyền lực nhà nước, chế độ chính trị, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, chế độ kinh tế, văn hóa, giáo dục... Nội dung những quy định của Hiến pháp xác định nền tảng pháp lý quan trọng cho sự duy trì quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền tự do, dân chủ và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Đồng thời đây cũng là những cơ sở pháp lý cho việc đánh giá, xem xét tính hợp hiến của các đạo luật, văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước ban hành. Hiến pháp có vai trò quan trọng như vậy, nên việc bảo vệ Hiến pháp khỏi những hành vi vi hiến là điều tất yếu phải làm. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, trong quá trình thực thi Hiến pháp luôn luôn xảy ra tình trạng vi phạm Hiến pháp. Tình trạng này không thể xảy ra trong nhà nước pháp quyền, bởi một trong những đòi hỏi cơ bản của nhà nước pháp quyền là tính tối cao và bất khả xâm phạm của Hiến pháp. Muốn xây dựng nhà nước pháp quyền thì bảo vệ Hiến pháp là một nhu cầu hàng đầu cần phải được quan tâm.

1.1.2. Vi phạm Hiến pháp

Là một dạng đặc biệt của vi phạm pháp luật, vi phạm Hiến pháp cũng được xem xét với đầy đủ các yếu tố cấu thành bao gồm: mặt khách quan, mặt chủ quan, chủ thể, khách thể. Một hành vi được xem là vi phạm Hiến pháp nếu hội tụ đủ các dấu hiệu như: năng lực chịu trách nhiệm pháp lý của chủ thể, tính trái Hiến pháp của hành vi, yếu tố lỗi. Vi phạm Hiến pháp được thể hiện dưới hai dạng: hành động và không hành động. Trên cơ sở đó, vi phạm Hiến pháp có thể tạm chia thành hai loại: vi phạm Hiến pháp một cách chủ động và vi phạm Hiến pháp một cách bị động. Bất luận là hành động hay không hành động, thì vi phạm Hiến pháp cũng để lại những hậu quả hết sức nghiêm trọng, khó mà khắc phục được.

1.2. Bảo hiến và các mô hình bảo hiến trên thế giới

1.2.1. Bảo hiến

Hiện nay, xung quanh khái niệm bảo hiến có nhiều quan điểm khác nhau. Có người cho rằng bảo hiến(bảo vệ Hiến pháp) là tổng hợp các biện pháp giữ gìn, chống lại sự vi phạm các nguyên tắc và quy phạm của Hiến pháp. Bảo hiến ở đây được hiểu theo nghĩa rộng, trong trường hợp này bảo hiến đã được đồng nhất với bảo đảm Hiến pháp. Quan điểm khác lại cho rằng, bảo hiến là hoạt động của chủ thể có thẩm quyền ra phán quyết về tính hợp hiến hoặc bất hợp hiến của văn bản pháp luật, qua đó làm phát sinh hệ quả pháp lý vô hiệu hóa văn bản pháp luật vi hiến. Rõ ràng quan điểm thứ hai này có xu hướng thu hẹp nội hàm của khái niệm bảo hiến. Trong khi đó, hoạt động bảo hiến không chỉ có mỗi việc xem xét và đánh giá tính hợp hiến hay vi hiến của các văn bản quy phạm pháp luật. Do đó, cần phải hiểu bảo hiến theo nghĩa rộng nhất. Bởi lẽ, toàn bộ hoạt động của hệ thống nhà nước, của xã hội và các hành vi pháp lý tích cực của công dân, đặc biệt là hệ thống thanh tra, giám sát và xét xử, suy cho cùng đều có khả năng và mục tiêu bảo vệ Hiến pháp.

Lịch sử bảo hiến thế giới ghi nhận sự ảnh hưởng của chủ nghĩa hợp hiến phương Tây, đặc biệt là chủ nghĩa hợp hiến phương Tây tự do, đối với sự hình thành nền tài phán Hiến pháp tại Châu Âu, Mỹ nói riêng và trên toàn thế giới nói chung. Bản chất của chủ nghĩa hợp hiến là sự giới hạn pháp lý

đối với quyền lực nhà nước, nên thông qua đó, người ta có thể tìm được những biện pháp nhằm thực hiện sự giới hạn đối với quyền lực nhà nước. Lịch sử tài phán Hiến pháp thế giới có thể chia làm 4 giai đoạn, trong đó, giai đoạn I bắt đầu từ trước chiến tranh thế giới lần thứ nhất, giai đoạn II tiếp nối từ sau chiến tranh thế giới thứ nhất đến trước chiến tranh thế giới II, giai đoạn thứ ba kéo dài từ sau chiến tranh thế giới lần thứ hai đến những năm 70 của thế kỷ 20, giai đoạn thứ tư- giai đoạn phát triển của nền tài phán Hiến pháp hiện đại trên toàn thế giới. Có thể nói, mỗi giai đoạn đều có những đặc thù riêng về điều kiện chính trị, pháp lý và dấu ấn khác nhau đối với sự phát triển của nền tài phán Hiến pháp thế giới.

1.2.2. Các mô hình bảo hiến trên thế giới

Trên thế giới hiện nay có 3 kiểu mô hình tài phán Hiến pháp, đó là: Mô hình tài phán Hiến pháp kiểu Mỹ (trao quyền tài phán Hiến pháp cho tòa án tối cao liên bang và tòa án các bang) đặc thù của mô hình này đòi hỏi phải tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc tam quyền phân lập trong tổ chức quyền lực nhà nước, có một hệ thống tập quán và án lệ cực mạnh, trình độ của các thẩm phán phải cực cao; mô hình tài phán Hiến pháp kiểu Áo - Đức, với một tòa án Hiến pháp được tổ chức một cách độc lập; và cuối cùng là mô hình tài phán Hiến pháp hỗn hợp kiểu Âu - Mỹ là sự kết hợp những đặc trưng của cả hai mô hình trên. Mỗi mô hình đều có những ưu điểm và nhược điểm riêng, do đó, khi tiến hành xây dựng cơ chế bảo hiến, các nước cần căn cứ trên cơ sở những điều kiện đặc thù của quốc gia mình để lựa chọn mô hình tài phán Hiến pháp cho phù hợp.

Chương 2

HIẾN PHÁP VÀ CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC BẢO VỆ HIẾN PHÁP VIỆT NAM

2.1. Bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam

Vấn đề bảo vệ Hiến pháp(hay còn gọi là bảo hiến) từ lâu đã được Đảng và Nhà nước ta hết sức chú trọng, nhưng kể từ khi định hướng xây dựng và

hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được đặt ra, chủ đề trên mới thực sự trở nên "nóng bỏng" và thu hút được sự chú ý của toàn xã hội. Bởi trong nhà nước pháp quyền, Hiến pháp được đặt ở vị trí cao nhất, được xem như biểu tượng hay "vương miện của nhà nước pháp quyền". Lý luận về nhà nước pháp quyền khẳng định Nhà nước pháp quyền sinh ra để bảo vệ các quyền tự do của công dân được quy định trong nội dung Hiến pháp. Cụ thể hơn, bảo vệ Hiến pháp cũng chính là bảo vệ các quyền công dân đã được Hiến pháp thừa nhận. Từ đó nảy sinh nhu cầu cần thiết phải có một cơ chế bảo hiến nhằm giữ cho các quy định của Hiến pháp được thực hiện và chấp hành ở mức cao nhất. Nội dung bản báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa IX tại Đại Hội Đại Biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng đã một lần nữa đề cập đến vấn đề này khi đưa ra định hướng về việc: "*Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp*". Nhu cầu bảo vệ Hiến pháp chỉ xuất hiện ở nước ta khi bản Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam- Hiến pháp năm 1946 ra đời. Lúc này để đảm bảo cho Hiến pháp phát huy hiệu lực thực tế, bên cạnh việc sử dụng các công cụ mang tính quyền lực nhà nước để buộc các chủ thể phải nghiêm chỉnh chấp hành các quy định của Hiến pháp và pháp luật, còn cần thêm sự giám sát việc thực hiện và tuân thủ Hiến pháp từ phía các cơ quan nhà nước và đoàn thể xã hội. Hoạt động giám sát Hiến pháp của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp bắt đầu được thực hiện kể từ đó và xuyên suốt qua thời gian, song hành cùng các bản Hiến pháp nước ta qua các năm như Hiến pháp 1959, Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001. Cùng với sự tiến dần từng bước đến mức hoàn thiện về mặt nội dung và hình thức của các bản Hiến pháp nước ta, tổ chức của các cơ quan thực hiện trọng trách bảo hiến và hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước này ngày càng được nâng cao và từng bước được đổi mới để phù hợp với bối cảnh phát triển của đất nước, đáp ứng nhu cầu xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Có thể nói, trong suốt chiều dài lịch sử lập hiến của nước CHXHCN Việt Nam, hoạt động bảo hiến đã có sự hoàn thiện dần từng bước song hành

cùng với sự hoàn thiện của các bản Hiến pháp từ 1946 cho tới gần đây nhất là Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001. Tuy nhiên, nếu xét một cách toàn diện, cơ chế giám sát và bảo vệ Hiến pháp của nước ta vẫn còn tồn tại không ít điểm bất cập khiến cho hoạt động bảo vệ Hiến pháp do các cơ quan nhà nước ta đảm nhiệm chưa đạt tới hiệu quả cao. Nguyên nhân chủ yếu là do các quy định của Hiến pháp nước ta trong một thời gian dài chỉ mang tính hình thức mà thiếu hẳn tính thực tế, góp phần làm giảm hiệu lực áp dụng của Hiến pháp từ đó gây khó khăn cho việc vận dụng các quy định của Hiến pháp của các cơ quan nhà nước trong đó có các cơ quan được trao nhiệm vụ bảo vệ, giám sát Hiến pháp. Thêm vào đó, qua nghiên cứu các bản Hiến pháp có thể nhận thấy trong thể chế nhà nước ta thiếu hẳn một cơ chế bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, từ đó dẫn đến những hạn chế nhất định trong hoạt động bảo vệ Hiến pháp đặc biệt trong giai đoạn hiện nay khi mà Đảng và nhà nước ta đang phấn đấu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Với những lý do trên, một lần nữa chúng ta phải nhìn nhận lại cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp nước ta, cần phải có sự đánh giá khách quan, toàn diện trên cơ sở hiệu quả hoạt động của cơ chế nhà nước này, đồng thời tìm ra biện pháp khắc phục những nhược điểm đã hạn chế hoạt động bảo vệ Hiến pháp của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp nhằm đổi mới và mang lại hiệu quả cao hơn nữa cho hoạt động bảo vệ Hiến pháp nước ta.

2.2. Cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp

2.2.1. Cơ chế nhà nước và cơ chế xã hội bảo vệ Hiến pháp

Nếu cho rằng ở nước ta chưa có cơ chế bảo hiến để phán quyết những vi phạm, tranh chấp Hiến pháp thì có chỗ chưa thỏa đáng. Hiện nay trong tổ chức bộ máy nhà nước ta có những cơ quan nhà nước khác nhau thực hiện nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp tạo thành hệ thống nhà nước bảo vệ Hiến pháp. Như vậy, ở một mức độ nào đó, Hiến pháp đã được bảo vệ ở cấp độ nhà nước, các tranh chấp, vi phạm Hiến pháp quan trọng và phổ biến mà các thiết chế bảo hiến chuyên trách các nước vẫn giải quyết như: luật, các văn bản quy phạm pháp luật khác, quyền lập hội, quyền bầu cử... đều được giải quyết trong hệ thống này. Đánh giá khách quan, tính cho đến thời điểm hiện

nay, chưa xảy ra sai sót gì lớn trong quá trình các cơ quan nhà nước ta giải quyết các tranh chấp, vụ việc, vi phạm liên quan đến việc tôn trọng, thực thi các quy định của Hiến pháp ở nước ta.

Song song tồn tại cùng cơ chế bảo hiến mang tính chất nhà nước trên là cơ chế bảo vệ Hiến pháp có tính chất xã hội với chủ thể thực hiện là các cơ quan, tổ chức Đảng, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội khác, công dân. Tuy không mang tính quyền lực nhà nước khi tham gia vào hoạt động bảo vệ Hiến pháp, nhưng với tầm ảnh hưởng sâu rộng, các chủ thể này vẫn thực hiện khá tốt vai trò bảo hiến của mình. Kết luận trên dựa trên cơ sở các hoạt động giải thích Hiến pháp, tham gia tổ chức thực hiện các quy định của Hiến pháp cũng như việc giáo dục ý thức các thành viên tổ chức mình và quần chúng nhân dân thuộc mọi giai tầng trong xã hội, đồng thời tích cực tham gia vào việc góp ý, xây dựng pháp luật, giám sát việc thực thi Hiến pháp do các chủ thể nêu trên thực hiện một cách đầy đủ và rộng rãi, khiến cho hoạt động bảo hiến thực sự được tuyên truyền đến người dân, cộng đồng và lan truyền ra toàn thể xã hội. Với những kết quả hoạt động như vậy, có thể đánh giá khách quan rằng, cơ chế bảo hiến mang tính chất xã hội đã ít nhiều chứng tỏ được tầm vóc và sức ảnh hưởng to lớn của mình trong việc thực thi sứ mệnh "bảo vệ Hiến pháp". Tuy nhiên, trong khuôn khổ đề tài này, luận văn chỉ tập trung nghiên cứu hoạt động bảo hiến do các chủ thể có thẩm quyền thực hiện, do đó cơ chế xã hội bảo vệ Hiến pháp không phải là đối tượng được nghiên cứu ở đây.

2.2.2. Khái niệm cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp

Khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" có thể được hiểu như sau:

Trước hết, dưới **góc độ từ điển học**: khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" được hiểu là cách thức mang tính nhà nước, theo đó quá trình bảo vệ Hiến pháp được thực hiện". Nếu xét theo góc độ này, khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" mới chỉ đảm bảo được yếu tố hoạt động, chứ chưa đề cập được rõ ràng về cách thức tổ chức, mối liên hệ mật thiết giữa các yếu tố cấu thành, tạo nên sự hoạt động của "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp".

Tiếp đó, dưới **góc độ khoa học**: khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" có thể được hiểu là "một phương thức hay một hệ thống các yếu tố mang tính nhà nước làm cơ sở, đường hướng cho hoạt động bảo hiến của cơ quan nhà nước". Cụ thể hơn, nói đến khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" bao giờ cũng gồm hai mặt: mặt bên ngoài và mặt bên trong. Mặt bên ngoài thể hiện ở cách thức tổ chức nên cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp và mặt bên trong thể hiện sự tổ chức và hoạt động ngay trong nội tại của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp. Nói cách khác, "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" là hệ thống các mối quan hệ hữu cơ có liên quan đến cách thức tổ chức và hoạt động, cách thức tồn tại và phát triển của cơ chế này. Có thể nói, dù ở phương diện tiếp cận từ điển học hay phương diện khoa học, thì khi đề cập đến "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" đều phải nhận thức được 2 yếu tố căn bản về "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp": yếu tố tổ chức(cơ cấu) và yếu tố hoạt động(vận hành). Yếu tố tổ chức đề cập đến các thành viên tham gia, cách thức hình thành tổ chức(cơ cấu) và cách thức tổ chức hệ thống nội tại của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp. Yếu tố hoạt động thực hiện mối quan hệ tác động qua lại giữa các thành viên trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức; nguyên tắc vận hành của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp và nội dung hoạt động của nó. Giữa hai yếu tố trên có mối liên hệ mật thiết, tác động qua lại với nhau tạo thành "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp".

Từ những nhận định và lập luận trên đây, khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" có thể hiểu một cách khái quát là "một hệ thống bao gồm nhiều yếu tố cấu thành khác nhau, trong đó mỗi yếu tố giữ một chức năng nhất định, giữa các yếu tố có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Tất cả vận hành cùng hướng đến thực hiện một mục tiêu chung". Có người cho rằng "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" có thể hiểu là "cơ quan nhà nước" có chức năng bảo vệ Hiến pháp, cách hiểu này chưa thật sự thỏa đáng. Trong trường hợp này, khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" được hiểu gần như đồng nhất với khái niệm "thiết chế", nhưng ta cần phải nhận thức được rằng, "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" trong bối cảnh hiện nay là một khái niệm

tổng hợp mà "thiết chế" chỉ là một trong các yếu tố cấu thành nên nó kèm theo đó là những yếu tố liên quan đến trình tự, thủ tục thực hiện trách nhiệm bảo hiến, bên cạnh đó là những yếu tố cấu thành khác và giữa các yếu tố này có sự tác động, mối liên hệ chặt chẽ với yếu tố "thiết chế", cùng hướng về một nhiệm vụ và mục tiêu chung là bảo vệ Hiến pháp. Chính vì vậy, nếu hiểu một cách hạn hẹp như thế, thì khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" trong trường hợp này chỉ đạt yêu cầu của yếu tố thứ nhất là về mặt "tổ chức", chứ chưa đạt yêu cầu của yếu tố "hoạt động" như phân lập luận trên về hai mặt của khái niệm "cơ chế" cũng như khái niệm "cơ chế bảo vệ Hiến pháp". Do đó, khi nhìn nhận về "khái niệm cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp" cần phải xem xét một cách toàn diện cả hai khía cạnh đó là: "yếu tố tổ chức" và "yếu tố hoạt động" của khái niệm "cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp".

2.3. Khái quát về cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam

2.3.1. Nguyên tắc thực hiện hoạt động bảo hiến của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam

Như đã đề cập ở trên, mặc dù nước ta chưa tổ chức một cơ chế chuyên trách về bảo hiến, song những tranh chấp, vi phạm Hiến pháp vẫn được một hệ thống các cơ quan nhà nước đảm nhiệm xử lý. Trong suốt những năm qua, ngay từ khi bản Hiến pháp đầu tiên của nước CHXHCN Việt Nam ra đời năm 1946, Đảng và nhà nước ta đã nhận thức được tầm quan trọng của Hiến pháp, để từ đó ghi nhận nguyên tắc hàng đầu trong tổ chức và hoạt động của Bộ máy nhà nước ta là nguyên tắc pháp chế Xã hội chủ nghĩa, đồng thời cũng là nguyên tắc tổ chức hoạt động của cơ quan nhà nước bảo vệ Hiến pháp ở nước ta. Điều 12 Hiến pháp năm 1992(sửa đổi năm 2001) đã ghi nhận như sau: "*Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường Pháp chế xã hội chủ nghĩa*

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, pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật...". Trong nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa, Hiến pháp được xem là đạo luật gốc, có giá trị pháp lý cao nhất, là căn cứ để các cơ

quan, tổ chức, cá nhân lấy đó để làm thước đo, khuôn khổ cho tổ chức và hoạt động của mình.

Như vậy, việc tổ chức và hoạt động bảo vệ Hiến pháp nước ta do các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội đảm nhận cũng được căn cứ trên cơ sở các quy định của Hiến pháp, đồng thời lấy nguyên tắc pháp chế XHCN là nguyên tắc nền tảng cho việc thực hiện trọng trách bảo hiến. Theo đó, bên cạnh việc tuân thủ các quy định chặt chẽ của Hiến pháp về tổ chức, cơ cấu nội bộ của các cơ quan nhà nước bảo vệ Hiến pháp, trình tự, thủ tục thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, mọi hoạt động bảo hiến do cơ chế nhà nước thực hiện cũng phải được triển khai trên cơ sở nội dung các quy định của Hiến pháp, tuân thủ Hiến pháp ở mức cao nhất là tiền đề cho việc bảo vệ Hiến pháp ở mức triệt để, tuyệt đối, hay nói cách khác, trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp phải lấy Hiến pháp làm "kim chỉ nam" cho mọi định hướng và hoạt động của mình.

2.3.2. Vai trò của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam

Hiện nay trọng trách bảo vệ Hiến pháp trong bộ máy nhà nước ta được trao cho các cơ quan nhà nước đảm nhận. Có thể nói, hoạt động bảo vệ Hiến pháp không chỉ giới hạn trong một lĩnh vực cụ thể của đời sống xã hội mà phải được tiến hành một cách tương đối toàn diện, chính vì vậy, khi đề cập đến hệ thống các cơ quan nhà nước bảo vệ Hiến pháp, không chỉ giới hạn phạm vi hoạt động của các cơ quan này trong một lĩnh vực cụ thể, mà bao gồm toàn bộ các lĩnh vực hoạt động của các cơ quan nhà nước và trên mọi phương diện của quyền lực nhà nước. Hay nói cách khác, trong cơ cấu của hệ thống các cơ quan nhà nước bảo vệ Hiến pháp không chỉ bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước mà còn bao gồm các cơ quan hành chính nhà nước, hệ thống các cơ quan tư pháp, và vai trò của các cơ quan này trong việc bảo vệ Hiến pháp đều có ý nghĩa hết sức quan trọng. Trong tổ chức bộ máy nhà nước ta có cả một hệ thống kiểm tra, giám sát Hiến pháp được cơ cấu tương đối chặt chẽ nhằm đảm bảo Hiến pháp được tôn trọng và thực thi một cách nghiêm chỉnh nhất. Nằm trong cơ cấu của hệ thống các cơ quan nhà nước

bảo vệ Hiến pháp Việt Nam, các cơ quan nhà nước tham gia vào hoạt động bảo hiến trong khuôn khổ các nhiệm vụ, quyền hạn đã được Hiến pháp quy định và được cụ thể hóa bởi các quy định pháp luật khác. Trong hệ thống các cơ quan nhà nước giữ trọng trách bảo hiến, có các cơ quan chỉ có trách nhiệm giám sát, kiểm tra việc tuân thủ Hiến pháp mà không có thẩm quyền giải quyết, xử lý đối với các tranh chấp, vi phạm Hiến pháp, những cơ quan đó có thể thống kê điển hình như: Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, các ủy ban và Hội đồng của Quốc Hội, Viện kiểm sát nhân dân... bên cạnh đó là những cơ quan nhà nước vừa có thẩm quyền kiểm tra, giám sát việc tuân thủ Hiến pháp, đồng thời lại kiêm thêm chức năng xử lý các tranh chấp, vi phạm Hiến pháp. Trong khuôn khổ luận văn này, chúng ta chỉ tập trung vào việc nghiên cứu, đánh giá vai trò và việc thực hiện nhiệm vụ bảo hiến của các cơ chế nhà nước có chức năng gần hơn với thiết chế bảo hiến chuyên trách mà chúng ta đang hướng tới thiết lập ở Việt Nam. Để trên cơ sở đó có một cái nhìn mang tính so sánh, đánh giá một cách khách quan hơn giữa hoạt động bảo hiến do các cơ chế nhà nước này thực hiện với hoạt động bảo hiến sẽ được thiết chế bảo hiến chuyên trách thực hiện trong tương lai (nếu tổ chức được) ở nước ta.

2.3.3. Thực trạng hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam

Bên cạnh những thành quả đã đạt được, cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp nước ta cũng bộc lộ những điểm bất cập trong quá trình hoạt động làm hạn chế bớt hiệu quả của công tác bảo vệ sự toàn vẹn và bất khả xâm phạm của Hiến pháp. Những bất ổn bộc lộ rõ nét trong từng hoạt động bảo hiến do cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp thực hiện, trước hết là ở phương diện giám sát, kiểm tra sự tuân thủ và thực thi Hiến pháp.

Hoạt động kiểm tra, giám sát sự tuân thủ, thực thi Hiến pháp được thực hiện thông qua một cơ chế giám sát với quá nhiều chủ thể và nhiều trình tự, thủ tục làm hạn chế vai trò giám sát tối cao của Quốc hội đồng thời khiến cho hoạt động giám sát Hiến pháp không đạt được hiệu quả mong đợi. Chẳng hạn việc cơ chế giám sát đã bỏ ngỏ khả năng giám sát hoạt động của Quốc hội và giám sát tính hợp hiến của các đạo luật, nghị quyết do Quốc hội ban

hành. Mặt khác, do hoạt động giám sát của Quốc hội chủ yếu thông qua các cơ quan nhà nước bên dưới được Quốc hội ủy quyền nên không tránh khỏi tình trạng Quốc hội không nắm được tình hình thực tế của công tác giám sát, không đi sâu, đi sát vào những vấn đề nhức nhối liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, việc tuân thủ và thực thi nghiêm chỉnh Hiến pháp, pháp luật... Khiến cho hoạt động giám sát của Quốc hội chưa thực sự phát huy hiệu quả cần thiết. Đó cũng là nguyên nhân quan trọng khiến cho cơ chế nhà nước ta vẫn chưa phát huy được vai trò và sứ mệnh bảo vệ Hiến pháp của mình.

Bên cạnh đó, cơ chế kiểm soát quyền lực hành pháp của nước ta vẫn còn bộc lộ nhiều điểm chưa thật hợp lý. Chẳng hạn, tỉ lệ kiểm soát xã hội đối với quyền lực nhà nước trong đó có quyền lực hành pháp vẫn còn khá thấp. Trong khi đó, tại các nước có lịch sử bảo hiến lâu đời kiểm soát xã hội đối với quyền lực nhà nước, đặc biệt là quyền lực hành pháp thực sự được đánh giá cao, giữ vai trò hết sức quan trọng. Trong nhiều trường hợp, sự tham gia của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước mang tính xã hội thực sự đem lại những hiệu quả đáng ghi nhận.

Một điểm nữa liên quan đến tính hiệu quả trong hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp ở nước ta là sự thiếu hoàn chỉnh của cơ chế giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật. Có thể nói cơ chế giám sát tuân thủ Hiến pháp và pháp luật nước ta chưa có cách tiếp cận đối với giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp luật ở những khía cạnh khác nhau như: đối tượng chịu sự giám sát; chủ thể có quyền đề nghị giám sát tính hợp hiến của các văn bản pháp lý; các dạng giám sát - giám sát trước và giám sát sau, giám sát trừu tượng và giám sát cụ thể; hậu quả pháp lý của giám sát bảo hiến - tính chất bắt buộc của phán quyết do cơ quan bảo hiến đưa ra là như thế nào. Mặt khác, trong tổ chức bộ máy nhà nước ta hiện nay, thẩm quyền hủy bỏ đối với các văn bản pháp luật có nội dung trái với quy định của Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội được quy định một cách không thống nhất, và dàn trải cho nhiều cơ quan khác nhau. Hơn nữa, các quy định pháp luật liên quan đến thẩm quyền bãi bỏ các văn bản pháp luật có nội dung vi hiến, vi phạm pháp luật này chỉ dừng lại ở việc quy định về mặt

thẩm quyền của các chủ thể mà không chỉ rõ quy trình, thủ tục rõ ràng, cụ thể để hoạt động này được thực hiện.

Trong số các hoạt động bảo vệ Hiến pháp được thực hiện bởi cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp nước ta, hoạt động giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh thực sự vẫn chưa đạt được hiệu quả cao. Công tác giải thích Hiến pháp và pháp luật ở nước ta lại được thực hiện một cách rất hời hợt nếu không muốn nói là yếu kém và hầu như không được chú trọng.

Thêm vào đó, khi đề cập tới hiệu quả của hoạt động bảo hiến do cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp đảm nhiệm trong thời gian qua, không thể không nhắc đến vai trò của Tòa án nhân dân. Không thể phủ nhận tầm quan trọng của Tòa án trong việc góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước, đặc biệt là quyền lực hành pháp, cũng như việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm pháp chế và dân chủ ở mức độ cao trong quá trình thực thi nhiệm vụ, quyền hạn mà Hiến pháp và pháp luật giao phó. Nhưng bên cạnh đó, sự tín nhiệm của người dân đối với công lý mà Tòa án đem lại chưa cao là điều khiến cho chúng ta phải nhìn lại, nhất là đối với vai trò giải quyết các tranh chấp, vi phạm Hiến pháp của Tòa án.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG, HOÀN THIỆN CƠ CHẾ NHÀ NƯỚC BẢO VỆ HIẾN PHÁP VIỆT NAM

3.1. Nhu cầu khách quan cần hoàn thiện hiến pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bảo hiến

Đầu tiên cần phải khẳng định rằng muốn nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở nước ta thì hoàn thiện Hiến pháp là một nhu cầu khách quan tất yếu. Bởi các quy định của Hiến pháp là cơ sở pháp lý cho hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam. Không thể kỳ vọng quá nhiều vào hiệu quả hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp nếu chúng ta không xây dựng được một bản Hiến pháp với nội dung hoàn chỉnh. Một Bản Hiến pháp với những quy định hợp lý có tác dụng thúc đẩy, tạo điều kiện thuận lợi cho cơ chế nhà nước trong quá trình thực hiện trọng trách bảo vệ Hiến pháp. Không những

thể, sự hoàn thiện của Hiến pháp còn có ý nghĩa quyết định đối với sự ra đời của thiết chế bảo hiến chuyên trách ở nước ta. Việc cơ chế nhà nước bảo hiến chuyên trách vẫn chưa được tổ chức ở nước ta có nhiều lý do, song sự thiếu hoàn thiện trong nội dung Hiến pháp hiện hành là nguyên nhân quan trọng nhất.

3.2. Phương hướng hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp

Quan điểm về vấn đề bảo hiến cụ thể là việc tổ chức cơ chế bảo hiến được thể hiện rất rõ trong nội dung văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng ta như sau: "Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp". Đây là nền tảng tư tưởng quan trọng cho sự ra đời thiết chế bảo hiến chuyên trách ở nước ta. Gần đây nhất, qua văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng ta đã đề cập đến nhân tố "kiểm soát quyền lực nhà nước" như sau: "...Quyền lực nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp...". Nếu thực hiện tốt việc kiểm soát quyền lực nhà nước, chúng ta sẽ hạn chế được đáng kể những vi phạm Hiến pháp có thể xảy ra trong quá trình các cơ quan nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của họ. Đồng nghĩa với việc Hiến pháp sẽ được bảo vệ tốt hơn. Các tư tưởng, quan điểm nổi bật của Đảng được xem như kim chỉ nam cho hoạt động bảo hiến, trong đó có công cuộc tổ chức thiết chế bảo hiến chuyên trách nói riêng và sự nghiệp xây dựng nhà nước pháp quyền nói chung. Những quan điểm và tư tưởng của Đảng ta trong thời điểm hiện nay ngoài vai trò định hướng, chỉ đạo còn có ý nghĩa rất lớn trong việc hoàn thiện hơn nữa nội dung Hiến pháp nước ta.

3.3. Các giải pháp xây dựng và hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam

Giải pháp đầu tiên và trước hết là hoàn thiện nội dung Hiến pháp nước ta. Cho đến lúc này, lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp gần đây nhất được chúng ta tiến hành là vào năm 2001, từ đó đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (2006) của Đảng là 5 năm, khoảng thời gian không quá dài, nhưng cũng không phải là ngắn cho sự biến đổi tương đối lớn các điều kiện kinh tế - chính trị - xã hội nước ta. Từ Đại hội lần thứ X của Đảng đến nay đã là hơn

5 năm, cách thời điểm chúng ta sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 đã 10 năm, như vậy, có thể nói, không thể lùi thời điểm sửa đổi và bổ sung Hiến pháp lâu hơn được nữa. Bởi nội dung Hiến pháp đã chứa đựng những bất cập đối với công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền, sự hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, cũng như sự ra đời thiết chế tòa án Hiến pháp ở nước ta. Cần lưu ý, nội dung Hiến pháp sửa đổi phải chứa đựng tư tưởng nhân quyền sâu sắc, đồng thời phải có sự phân định rõ ràng về mặt thẩm quyền. Nếu không, khi thiết chế bảo hiến chuyên trách được thành lập sẽ mâu thuẫn với tính thống nhất trong tổ chức quyền lực của nước ta.

Tiếp đó, cần phải nâng cao năng lực, trình độ lập pháp của Quốc hội. Đây là một giải pháp hết sức quan trọng có tính quyết định đối với sự hoàn thiện của Hiến pháp và hệ thống pháp luật nước ta, vì Quốc hội là cơ quan lập pháp - là cơ quan duy nhất có thẩm quyền ban hành Hiến pháp, đồng thời là nơi hàng năm cho ra đời một số lượng lớn các đạo luật, nghị quyết và các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng. Nếu năng lực lập pháp của Quốc hội được tăng cường, cải thiện thì đương nhiên tính khả thi và hiệu quả của Hiến pháp, các đạo luật và nghị quyết cũng như các văn bản quy phạm pháp luật khác sẽ được nâng cao rõ rệt và ngược lại.

Cùng với việc nâng cao năng lực giám sát của Quốc hội và của các chủ thể giữ trọng trách kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp cần phải chấn chỉnh lại hoạt động của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước, kiện toàn lại hệ thống kiểm tra ngay trong nội bộ các cơ quan hành chính nhà nước. Bên cạnh đó cần phải nâng cao hơn nữa chất lượng công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo ở nước ta, tạo điều kiện thuận lợi để người dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của họ.

Không những phải chú trọng kiểm soát nhà nước đối với quyền lực hành pháp, việc kiểm soát quyền lực tư pháp cũng không thể coi nhẹ. Nghị quyết số 48/NQ-TW của Bộ Chính trị ngày 24 tháng 05 năm 2005 đã nhấn mạnh vào giải pháp cải cách tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp, trong đó trọng tâm là hoạt động xét xử của tòa án theo chiến lược cải cách tư pháp. Rõ ràng đây là giải pháp hết sức cần thiết nếu chúng ta muốn nâng cao chất lượng hoạt động bảo vệ Hiến pháp nói chung và nâng cao chất lượng hoạt động tư pháp nói riêng.

Cuối cùng, để hoàn thiện cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, nhất thiết phải tổ chức xây dựng cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp chuyên trách ở nước ta. Cho đến nay, đây là giải pháp tối ưu, đồng thời cũng là nhiệm vụ quan trọng nhất. Nhưng đến tận thời điểm này, thiết chế bảo hiến chuyên trách vẫn chưa xuất hiện ở nước ta, một trong những lý do đó là chúng ta chưa lựa chọn được mô hình bảo vệ Hiến pháp thích hợp. Có ý kiến cho rằng, thiết chế này nên được tổ chức ngay trong lòng Quốc hội, hoặc nên thành lập dưới dạng một phân tòa trong hệ thống tòa án nước ta. Cả hai đề xuất mô hình tài phán Hiến pháp này đều bộc lộ những điểm bất hợp lý, chẳng hạn, với ý kiến thứ nhất, không thể có chuyện một Ủy ban trong Quốc hội lại được quyền phán xử những quyết định hay xem xét tính hợp hiến của các đạo luật, nghị quyết do Quốc hội ban hành, còn ý kiến thứ hai, càng không có chuyện một phân tòa trong hệ thống tòa án - vốn chịu sự kiểm soát của Quốc hội lại đưa ra những phán quyết về tính hợp hiến trong các văn bản do Quốc hội ban hành và giám sát tính hợp hiến trong các hoạt động của Quốc hội, mặt khác, phương án này làm công kênh thêm hệ thống tòa án nước ta, đi ngược lại mục tiêu cải cách hành chính và cải cách tư pháp nước ta hiện nay. Tóm lại, phương án tối ưu hơn cả là thành lập một thiết chế tài phán Hiến pháp độc lập dưới dạng mô hình tòa án Hiến pháp. Tuy nhiên, trước khi thành lập, một việc tất yếu phải làm là sửa đổi Hiến pháp theo hướng có sự phân định rõ ràng về mặt thẩm quyền giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước, nhằm tránh sự mâu thuẫn giữa việc ra đời của tòa án Hiến pháp với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất trong tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay.

KẾT LUẬN

Tóm lại, qua việc nghiên cứu, làm sáng tỏ những nội dung lý thuyết xoay quanh cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền theo định hướng xã hội chủ nghĩa có thể rút ra những kết luận chủ yếu như sau:

1. Hiến pháp là đạo luật gốc, là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất, vai trò của Hiến pháp vô cùng quan trọng, sự xuất hiện của Hiến pháp là biểu hiện của chế độ dân chủ, bởi Hiến pháp do nhân dân thiết lập, thể hiện chủ quyền và ý chí của nhân dân. Trong nhà nước pháp quyền, Hiến pháp được tôn vinh một cách đặc biệt, nó được xem như là "vương miện" của nhà nước pháp quyền. Một trong những đòi hỏi căn bản của nhà nước pháp quyền là sự tuân thủ triệt để Hiến pháp và pháp luật, nhưng trên thực tế thì hành Hiến pháp luôn xảy ra vi phạm Hiến pháp. Từ đây phát sinh nhu cầu cần phải bảo vệ Hiến pháp. Nhất là trong thời điểm hiện tại, khi Đảng và nhà nước ta xác định theo đuổi mục tiêu nhà nước pháp quyền theo định hướng xã hội chủ nghĩa, vấn đề bảo hiến càng phải được quan tâm hàng đầu.

2. Cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp có tầm quan trọng đặc biệt đối với hoạt động bảo vệ Hiến pháp nói riêng và mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Một cách khái quát, có thể hiểu cơ chế nhà nước bảo vệ hiến pháp là một hệ thống bao gồm nhiều yếu tố cấu thành khác nhau, trong đó mỗi yếu tố giữ một chức năng nhất định, giữa các yếu tố có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Tất cả vận hành cùng hướng đến thực hiện một mục tiêu chung là bảo vệ Hiến pháp. Hiệu quả hoạt động bảo hiến phụ thuộc vào hiệu quả hoạt động của cơ chế nhà nước bảo vệ Hiến pháp, trong đó phụ thuộc phần lớn vào hiệu quả của thiết chế bảo vệ hiến pháp. Hiện nay ở nước ta hoạt động bảo hiến được thực hiện bởi các cơ quan trong bộ máy nhà nước, trong đó, chức năng bảo hiến chủ yếu được thực hiện thông qua chức năng giám sát tối cao của Quốc hội và được lồng ghép trong nhiệm vụ, quyền hạn của nhiều cơ quan khác nhau trong bộ máy nhà nước. Hay nói cách khác, hoạt động giám sát Hiến pháp được thực hiện thông qua một cơ chế với quá nhiều chủ thể, nhiều tầng nấc, thủ tục đã phần nào làm "lu mờ" vai trò giám sát tối cao của Quốc hội, đồng thời làm hạn chế hiệu quả của giám sát Hiến pháp. Mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền đòi hỏi nước ta phải tổ chức một thiết chế bảo hiến độc lập, đó có thể là tòa án Hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến. Trong thời gian tới, để đáp ứng đòi hỏi căn bản của nhà nước pháp quyền, việc cho ra đời thiết chế bảo hiến chuyên trách là nhiệm vụ cấp bách không thể trì hoãn ở Việt Nam.

3. Nghiên cứu cơ chế giám sát Hiến pháp nước ta qua các thời kỳ kể từ bản Hiến pháp đầu tiên 1946 cho đến Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2001, có thể thấy cần thiết phải hoàn thiện cơ chế này, đáng chú ý là việc cơ chế này đã bỏ ngỏ việc giám sát đối với Quốc hội. Cần phải khẳng định, bất kỳ ai cũng có thể mắc sai lầm, do vậy, việc Hiến pháp trao cho Quốc hội quyền giám sát tối cao nhằm đảm bảo nguyên tắc: "Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất", nhưng lại bỏ qua việc giám sát đối với chính Quốc hội là điều đáng phải lưu tâm. Sẽ không có gì phải bàn cãi nếu Quốc hội không vi phạm Hiến pháp. Nhưng điều gì sẽ xảy ra nếu ngay cả Quốc hội cũng mắc sai lầm khi ban hành một đạo luật, một pháp lệnh vi hiến? Cơ quan nào sẽ đứng ra để cảnh báo Quốc hội và khắc phục những hậu quả do vi phạm Hiến pháp của Quốc hội gây nên? Cho đến thời điểm hiện nay, không một văn bản nào quy định điều đó. Cần bổ sung thêm quy định về kiểm soát tính hợp hiến của các văn bản do Quốc hội ban hành. Bên cạnh đó, cũng không nên lơ là việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, trong 3 lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp, thì hành pháp là lĩnh vực dễ phát sinh sự lạm quyền và vi phạm Hiến pháp nhất. Do đó, hiệu quả hoạt động bảo vệ Hiến pháp chỉ có thể đạt được khi chúng ta kiểm soát được quyền lực nhà nước và hoàn thiện được pháp luật điều chỉnh hoạt động giám sát Hiến pháp hiện nay.

4. Càng tiến gần tới mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền, nhiệm vụ xây dựng thiết chế bảo hiến chuyên trách càng trở nên cấp bách đối với Đảng và nhà nước ta. Nội dung văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định về sự ra đời trong tương lai của một cơ chế phán quyết những vi phạm Hiến pháp trong các lĩnh vực của quyền lực nhà nước. Nhưng điều này chỉ có thể trở thành hiện thực khi được chính thức ghi nhận trong Hiến pháp - văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật nước ta. Tất yếu dẫn đến việc trong thời gian tới chúng ta phải sửa đổi nội dung Hiến pháp cho phù hợp với tình hình mới. Trên cơ sở được ghi nhận bởi Hiến pháp, một cơ chế bảo hiến chuyên trách như Tòa án Hiến pháp hoặc Hội đồng bảo hiến đương nhiên phải được thiết lập ở nước ta. Đây không chỉ là một bước ngoặt đối với chế độ bảo hiến Việt Nam mà còn là một bước tiến có ý nghĩa nền tảng trên con đường đi đến nhà nước pháp quyền của chúng ta.