

MỘT SỐ KHÁI NIỆM CƠ BẢN VÀ CƠ CHẾ THỰC HIỆN KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC

Kiểm soát quyền lực ở nghĩa chung nhất là loại hoạt động quyền lực thể hiện mối liên hệ giữa chủ thể quyền lực với khách thể của nó nhằm theo dõi, kiểm tra quá trình thực hiện các nhiệm vụ, chức năng và thẩm quyền, bảo đảm để khách thể phải nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu về quyền lực được xác định trong Hiến pháp, pháp luật và các đòi hỏi khác của chủ thể quyền lực. Có thể nói, mục đích cơ bản của kiểm soát quyền lực là bảo đảm để quyền lực được thực hiện đúng và có hiệu quả. Trong một số trường hợp hãn hữu, kiểm soát quyền lực mới nhằm mục đích ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái và vi phạm. Cần khắc phục quan điểm thu hẹp mục đích của hoạt động kiểm soát quyền lực chỉ đối với các hành vi vi phạm. Trong kiểm soát quyền lực, cần làm rõ các vấn đề như: phương thức kiểm soát quyền lực, công cụ kiểm soát quyền lực, cơ chế kiểm soát quyền lực qua chế định bãi nhiệm đại biểu và hậu quả của kiểm soát các hình thức trách nhiệm chính trị (chẳng hạn, bỏ phiếu tín nhiệm, luận tội...).

Tựu trung lại, có ba cơ chế kiểm soát quyền lực đó là: cơ chế kiểm soát quyền lực dựa trên các mối liên hệ nhân dân - nhà nước - các đảng chính trị - xã hội; cơ chế giới hạn quyền can thiệp của nhà nước đối với quyền tự do của công dân; cơ chế kiểm soát quyền lực dựa trên sự phân quyền bên trong bộ máy nhà nước. Nhằm giúp các đại biểu cập nhật các kiến thức về cơ chế thực hiện kiểm soát quyền lực, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử đã biên soạn một số bài viết thuộc nhóm chủ đề này.

Trong phạm vi bài viết này tập trung đi sâu vào phân tích cơ chế giám sát Hiến pháp, hay còn gọi là cơ chế bảo đảm tính hợp hiến trong các văn bản và hoạt động của Nhà nước. Kiểm tra, giám sát hiến pháp cần được hiểu là một chức năng đặc biệt của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc bảo đảm vị trí tối thượng của Hiến pháp và sự thượng tôn Hiến pháp; bảo đảm để Hiến pháp thực hiện một cách trực tiếp trong các quan hệ hiện hữu. Giám sát Hiến pháp là để khẳng định và thừa nhận Hiến pháp có giá trị pháp lý và vị trí chính trị cao nhất, là văn bản tạo lập ra các thiết chế

nhà nước, là bảo đảm cho sự bảo vệ quyền con người, quyền công dân và chế độ nhà nước.

1. Kiểm soát quyền lực nhìn dưới góc độ một hình thức kiểm soát xã hội

a. Kiểm soát xã hội

Có thể nói rằng, trong hệ thống kiểm soát xã hội thì các thiết chế xã hội và hệ thống kiểm soát xã hội đều được đặt trên một cơ sở chung, đó là các quy tắc, các quy phạm, các chuẩn hành vi. Vì vậy, các quy tắc, quy chuẩn ấy chính là cơ sở để thông qua đó, việc kiểm soát các thiết chế xã hội, kiểm soát hành vi xã hội được thực hiện. Bất kỳ một xã hội nào cũng có nhu cầu kiểm soát, cho dù đó là đơn vị nhỏ nhất của xã hội. Với hai chức năng cơ bản là chức năng ổn định xã hội và chức năng bảo hộ, kiểm soát xã hội được hiểu là một cơ chế đặc biệt được sử dụng để duy trì hành vi xã hội thông qua việc sử dụng các yếu tố gồm các quy phạm xã hội, chế tài xã hội và quyền lực xã hội¹.

b. Kiểm soát và quản lý

Kiểm soát xã hội và quản lý xã hội tuy có rất nhiều điểm tương đồng nhưng về nội hàm lại khác biệt nhau. Hai hoạt động trên tương đồng về mặt phạm vi hoạt động: quản lý cả xã hội và kiểm soát cả xã hội, quản lý 5-7 cá nhân thì kiểm soát cũng là kiểm soát hành vi của 5-7 cá nhân ấy. Điểm khác nhau thể hiện ở chỗ quản lý là giao nhiệm vụ, còn kiểm soát là xem xét việc thực hiện nhiệm vụ. Ví dụ, cấp trên giao việc cho cấp dưới và không tiếp tục theo dõi nữa đó là quản lý. Nhưng nếu cấp trên tiếp tục theo dõi quá trình cấp dưới thực hiện nhiệm vụ được giao thì đó chính là kiểm soát. Kiểm soát có thể là kiểm soát tổng thể hoặc cũng có thể là kiểm soát cụ thể. Trong kiểm soát tổng thể, người ta chỉ quan tâm đến kết quả cuối cùng của công việc của phía bị kiểm soát. Còn nếu phía kiểm soát giao công việc, đưa ra rõ khối lượng công việc cần thực hiện, nhắc nhở thường xuyên, quan tâm xem xét trong quá trình làm có gì vướng mắc, khó khăn cần hướng dẫn không thì đó là một quá trình kiểm soát cụ thể.

¹ Bernard J., Thompson L. *Sociology*, Sant - Louis. The C.V. Mosby Co, 1970

Như vậy, có thể thấy rằng, kiểm soát luôn luôn là một bộ phận hợp thành của quản lý và là bộ phận quan trọng nhất của quản lý. Tuy nhiên, cũng có trường hợp kiểm soát không nằm trong khuôn khổ quản lý mà là một hoạt động riêng.

c. Kiểm soát quyền lực

Kiểm soát quyền lực là một dạng kiểm soát xã hội. Theo đó, kiểm soát quyền lực có thể được hiểu là cơ chế của hoạt động quyền lực nhằm tác động từ phía các chủ thể quan hệ quyền lực đối với các bên tham gia khác của quan hệ đó thông qua việc sử dụng các hệ thống chính sách và pháp luật hoặc chủ yếu là bằng pháp luật, các hình thức trách nhiệm và các công cụ quyền lực khác, bảo đảm để các thiết chế quyền lực vận hành có hiệu quả. Ở nghĩa rộng nhất và khái quát nhất, kiểm soát quyền lực là loại hoạt động quyền lực thể hiện mối liên hệ giữa chủ thể quyền lực với khách thể của nó nhằm theo dõi, kiểm tra quá trình thực hiện các nhiệm vụ, chức năng và thẩm quyền, bảo đảm để khách thể phải nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu về quyền lực được xác định trong hiến pháp, pháp luật và các đòi hỏi khác của chủ thể quyền lực. Khái niệm tổng quát trên đây về kiểm soát quyền lực có thể được hiểu ở những khía cạnh và cấp độ khác nhau.

Khi sử dụng khái niệm “quan hệ quyền lực” giữa chủ thể và khách thể quyền lực thì điều đó không chỉ bao hàm quan hệ quyền lực trên và dưới, mệnh lệnh và phục tùng mà còn bao hàm tính chất của mối liên hệ qua lại giữa các chủ thể quyền lực. Chẳng hạn, trong cơ chế quyền lực, sự kiểm soát quyền lực thông qua các hình thức như bầu cử, trưng cầu ý dân, bãi miễn đại biểu... là những biểu hiện của mối quan hệ quyền lực của người nắm quyền - nhân dân, chủ thể của quyền lực nhà nước với nhà nước - thiết chế được nhân dân ủy quyền; còn sự giám sát trong cơ chế “kiểm soát và cân bằng” là sự kiểm soát lẫn nhau giữa các thiết chế quyền lực mà không phải là quan hệ quyền lực trên - dưới, mệnh lệnh - phục tùng. Kiểm soát quyền lực có thể là hoạt động một chiều, hay có thể là hoạt động hai chiều theo nguyên tắc tương tác. Nhưng dạng nào, một chiều hay hai chiều, thì kiểm soát luôn luôn hàm chứa trong đó quyền của chủ thể đối với khách thể, yêu cầu của chủ thể hoạt động kiểm soát đối với khách thể hoạt động kiểm soát. Điều đó phụ thuộc vào tổ chức của chế độ chính trị. Trong chế

độ phi dân chủ, kiểm soát quyền lực luôn luôn là loại hoạt động một hướng từ phía chủ thể có quyền lực nhà nước kiểm soát xã hội, “bề trên” kiểm soát “kẻ dưới”. Trong một chế độ chính trị dân chủ, kiểm soát quyền lực là sự thể hiện mối liên hệ chức năng giữa nhà nước với xã hội. Nhà nước kiểm soát xã hội để quản lý xã hội, nhưng xã hội, các thiết chế xã hội cũng có quyền kiểm soát quyền lực nhà nước. Bên trong bộ máy nhà nước cũng có hai dạng kiểm soát tương tự: ở đó không chỉ có sự kiểm soát từ trên xuống mà còn có sự kiểm soát lẫn nhau với quan hệ tùy thuộc lẫn nhau của cơ chế phân quyền...

Cùng với khái niệm “kiểm soát” quyền lực là hai khái niệm được sử dụng phổ biến khác: khái niệm “kiểm tra” và khái niệm “giám sát”. Vậy, giữa ba khái niệm đó có những điều chung và có những đặc trưng riêng như thế nào? Trong thực tiễn chính trị, quản lý nhà nước, các khái niệm kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm soát thường được hiểu và sử dụng gần giống nhau, nhiều khi chỉ là do xuất phát từ thói quen sử dụng từ ngữ, nhưng cũng có khi lộn tả được gần đúng thực chất của hoạt động quyền lực. Ví dụ như, chúng ta thường hiểu kiểm tra là chức năng của Ủy ban Kiểm tra Đảng, nhưng theo Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam, Ủy ban Kiểm tra có chức năng giám sát. Giám sát vừa là “quyền”, vừa là chức năng của Quốc hội. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 không có quy định về chức năng “kiểm tra” của Quốc hội, trừ quy định tại khoản 2 Điều 59 về việc Ủy ban thường vụ Quốc hội kiểm tra, giám sát việc trưng cầu ý dân. Tuy nhiên, trên thực tế, các đoàn đại biểu Quốc hội, các đoàn giám sát của Quốc hội không chỉ giám sát mà còn kiểm tra, đánh giá tình hình thực tế ở các địa phương, các đơn vị, các lĩnh vực. Ngoài sự giống nhau của nội hàm các khái niệm thì còn có một số đặc điểm giúp chúng ta dễ dàng hơn trong việc sử dụng các khái niệm gần gũi nhau này.

Thứ nhất, về cấp độ thực hiện. Kiểm tra có thể được hiểu là sự xem xét, đánh giá sự việc ở bất kỳ lĩnh vực và cấp độ nào và với mức độ chung hoặc cụ thể. Trong khi đó, cũng với nội dung là xem xét, đánh giá sự việc, nhưng thực hiện từ ngoài vào, và chỉ trong trường hợp đó hoạt động này mới được coi là giám sát. Đây cần phải được coi là dấu hiệu căn bản nhất

của hoạt động giám sát, trong đó có giám sát quyền lực. Như vậy, khái niệm “kiểm tra” có nội hàm rộng hơn khái niệm “giám sát”.

Thứ hai, về đối tượng đánh giá. Trong lĩnh vực quyền lực, khái niệm “kiểm tra” thường được dùng trong trường hợp cần đánh giá tính hợp lý, hoặc tính hợp pháp hoặc cả hai trường hợp ấy. Trong khi đó, “giám sát” chỉ được sử dụng để xem xét, đánh giá tính hợp pháp, hợp hiến của hoạt động quyền lực, Chẳng hạn, Quốc hội giám sát việc thi hành pháp luật; Viện kiểm sát giám sát hoạt động tư pháp có phù hợp với các quy định của pháp luật về tố tụng hay không, áp dụng pháp luật về định tội danh và quyết định hình phạt của tòa án như thế nào. Nếu nhìn vào từng lĩnh vực hoạt động quyền lực có thể thấy, hoạt động kiểm tra thường phổ biến trong các cơ quan hành pháp, cơ quan quản lý. Bởi vì, như vừa nêu ở trên, trong hoạt động của các cơ quan hành pháp và quản lý thì vấn đề trọng tâm là đánh giá tính đúng đắn, tính hợp lý, rồi sau đó mới là vấn đề tính hợp pháp của các quyết định và hoạt động, hành chính, quản lý. Do đó, rất dễ hiểu là những cơ quan nào không có chức năng chủ yếu là quản lý thì không có chức năng kiểm tra chung. Chẳng hạn, Viện kiểm sát (hoặc công tố) không phải là cơ quan quản lý hành chính nhà nước nên chức năng của cơ quan này không phải là chức năng kiểm tra mà là chức năng giám sát: giám sát các cơ quan khác.

Thứ ba, về hậu quả pháp lý thì hoạt động kiểm tra phải dẫn đến hậu quả pháp lý là áp dụng các chế tài: chế tài hành chính, chế tài vật chất. Trong khi đó, kết quả giám sát chỉ nêu kiến nghị hoặc khuyết nghị mà thôi, hoặc cùng lắm là đình chỉ hiệu lực của văn bản hay quyết định. Chẳng hạn, kiến nghị của Viện kiểm sát trong trường hợp có kết quả tiêu cực được phát hiện trong quá trình kiểm sát hoạt động tư pháp. Ở một số nước có thiết chế tài phán hiến pháp thì thiết chế đó ra phán quyết về sự vi hiến của một quy định hay hành vi, khi đó quy định hay hành vi đó bị đình chỉ hiệu lực thi hành.

Thứ tư, về chủ thể thực hiện, cơ quan có chức năng kiểm tra là cơ quan nằm trong hệ thống hành pháp, trong khi đó, giám sát thường đặc trưng cho hoạt động của các cơ quan đại diện: Quốc hội (Nghị viện), các hội đồng của địa phương tự quản.

Thứ năm, vì toàn bộ những hoạt động được coi là kiểm tra hay giám sát đều có tính chất chung là theo dõi, đánh giá, tác động của các chủ thể đối với khách thể và đều nhằm mục đích làm cho khách thể luôn nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu được đặt ra, cho nên cả hai đều là những biểu hiện khác nhau của một loại hoạt động quyền lực chung được gọi là kiểm soát quyền lực. Như vậy, kiểm soát là khái niệm chung, bao hàm trong đó cả kiểm tra và giám sát. Tuy nhiên, nếu xuất phát từ yêu cầu về “theo dõi”, “đánh giá”, tác động vào khách thể và với mục đích là “làm cho khách thể luôn nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu và đòi hỏi về quyền lực” thì kiểm soát quyền lực còn có nghĩa rộng hơn nhiều. Mọi cơ chế và sự tương tác của quá trình vận hành quyền lực nào có khả năng tạo ra các tổ chức và mục đích như đã nêu ở trên thì đều có thể được coi là kiểm soát quyền lực.

d. Mục đích của kiểm soát quyền lực

Nếu nội dung chủ yếu của kiểm soát quyền lực là theo dõi, đánh giá quá trình hoạt động quyền lực thì mục đích cơ bản của kiểm soát quyền lực là bảo đảm các hoạt động quyền lực đó đúng với chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, phù hợp với quyết định quyền lực (đường lối chính trị, chính sách, pháp luật). Kiểm soát quyền lực bảo đảm xác lập một cách có hiệu quả mối liên hệ giữa chủ thể và khách thể quyền lực, kết nối toàn bộ quá trình thực hiện quyền lực. Vì vậy, kiểm soát quyền lực có thể được thực hiện ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình thực hiện quyền lực. Mục đích trước hết của kiểm soát quyền lực là bảo đảm để quyền lực được thực hiện đúng và có hiệu quả. Chỉ trong những trường hợp nhất định thì kiểm soát quyền lực mới nhằm mục đích ngăn chặn, loại bỏ những hoạt động sai trái và vi phạm. Cần khắc phục quan điểm thu hẹp mục đích của hoạt động kiểm soát quyền lực chỉ đối với các hành vi vi phạm. Do đó, kiểm soát quyền lực có thể được so sánh với hoạt động của trọng tài bóng đá là theo dõi cả quá trình của trận đấu bóng đá và chỉ thổi còi khi có vi phạm, vì mục đích của trọng tài là bảo đảm để trận đấu diễn ra đúng luật chơi của nó.

e. Phương thức kiểm soát quyền lực

Trong mối liên hệ giữa chủ thể và khách thể quyền lực, đề cho khách thể có thể thực hiện các nhiệm vụ, chức năng, thẩm quyền đúng đắn và có

hiệu quả thì yếu tố cần thiết nhất là thông tin. Do vậy, phương thức cơ bản của kiểm soát quyền lực là bảo đảm để khách thể luôn có được thông tin cần thiết về các yêu cầu của chủ thể, về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của mình. Mặt khác, hoạt động quyền lực cũng đòi hỏi chủ thể phải luôn luôn có thông tin về quá trình thực hiện quyền lực mà khách thể đang thực hiện. Như vậy, đứng ở góc độ nào thì bảo đảm thông tin trong quá trình thực thi hoạt động quyền lực cũng cần là phương thức quan trọng để kiểm soát quyền lực. Không xử lý tốt mối quan hệ thông tin giữa chủ thể và khách thể của quá trình kiểm soát thì không thể bảo đảm hiệu lực và hiệu quả kiểm soát quyền lực.

f. Công cụ kiểm soát quyền lực

Cũng giống như các hoạt động kiểm soát xã hội khác, kiểm soát quyền lực được thực hiện bởi nhiều hình thức, công cụ khác nhau, từ tác động tâm lý, giáo dục, thuyết phục, đến việc sử dụng các thiết chế chuyên biệt, các chế tài mang tính cưỡng chế... Công cụ thực hiện kiểm soát được sử dụng phổ biến nhất trong một chế độ dân chủ pháp quyền là các thể chế. Thể chế có thể là những quy tắc, chuẩn mực, đòi hỏi bất thành văn nhưng vẫn được mọi người mặc nhiên chấp nhận. Nói đúng hơn, đây là dạng kiểm soát thông qua các chỉ số về tính chính đáng của quyền lực. Thể chế thành văn chiếm vị trí chủ yếu trong các công cụ thể chế để kiểm soát quyền lực. Trước hết đó là hiến pháp, pháp luật, các chính sách của nhà nước; nó còn bao gồm các thiết chế tổ chức như nghị viện, chính phủ, tòa án, quân đội, cảnh sát..., và còn là các thủ tục pháp lý như thủ tục luận tội, thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm, thủ tục tài phán hiến pháp... Những thủ tục pháp lý này là công cụ hết sức hữu hiệu bảo đảm tính chặt chẽ, tính công khai, minh bạch cho quá trình kiểm soát quyền lực, làm cho “sự kiểm soát có thể được kiểm soát”. Có thể nói, các công cụ pháp lý – các thể chế là phương tiện kiểm soát quyền lực ổn định mà cơ chế kiểm soát quyền lực nào cũng cần đến khi những tác động “phi chính thức” không mang lại kết quả và hiệu quả.

2. Các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước

Qua nghiên cứu và thực tiễn hoạt động, có thể thấy rằng cơ chế kiểm soát quyền lực được phân chia thành ba loại:

Một là, cơ chế kiểm soát dựa trên các mối liên hệ nhân dân - nhà nước - các đảng chính trị - xã hội²;

Hai là, cơ chế giới hạn quyền can thiệp của nhà nước đối với quyền tự do của công dân;

Ba là, cơ chế kiểm soát dựa trên sự phân quyền bên trong bộ máy nhà nước.

Các cơ chế này đều phải được đặt trên nền tảng pháp lý vững chắc là hiến pháp, pháp luật và phải được thực hiện theo những thủ tục pháp lý chặt chẽ. Chẳng hạn, để thực hiện cơ chế kiểm soát của nhân dân đối với bộ máy nhà nước thì những chế định pháp lý cần thiết và tương ứng là các chế định như phúc quyết hiến pháp, bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu. Những cơ chế liên hệ đó chỉ trở nên có ý nghĩa khi được ghi nhận và bảo đảm thực hiện dưới những hình thức, thủ tục nhất định.

a. Giám sát của cử tri - chế định bãi nhiệm đại biểu

Chế định bãi nhiệm đại biểu có nội dung tước bỏ tư cách đại biểu từ phía cử tri và vì vậy nó có định hướng đối lập hoàn toàn với chế định bầu cử nhưng gắn chặt với bầu cử, bởi vì quyền bầu cử và quyền bãi nhiệm đều là quyền dân chủ trực tiếp của công dân. Chế định bãi nhiệm, hay còn gọi là bãi miễn đại biểu, ra đời lần đầu tiên theo quyết định của M.D. Robespierre (1758-1794), nhà lãnh đạo của chính quyền Jacobins ở Pháp (6/1793-7/1794). Tuy nhiên, do chính quyền Jacobins tồn tại quá ngắn ngủi nên quyết định đó đã không thực hiện được. Sau đó, Công xã Paris lại một lần nữa coi quyền bãi miễn đại biểu của cử tri là một trong những nguyên tắc chính trị chủ đạo đối với các cơ quan quyền lực của Công xã, nhưng số phận của nguyên tắc này cũng ngắn ngủi như thời gian tồn tại của chính Công xã (3/1871-5/1871). Nơi áp dụng trong thực tế đầu tiên quyền bãi

² Strauss K.: Format and Functional Approaches to Separation of Powers Questions. A foolish inconsistency ?, Connell Law Review, 1987, số 72.

nhiệm đại biểu có thể coi là Los Angeles (Hoa Kỳ) vào năm 1903 và lần đầu tiên được ghi vào Hiến pháp vào năm 1906 ở bang Oregon (Hoa Kỳ) với khái niệm “Recall”. Ngày nay, 1/3 các bang của Hoa Kỳ có quy định pháp luật về chế định quyền bãi miễn đại biểu. Ở Thụy Sĩ, chế định bãi nhiệm đại biểu được quy định và áp dụng trong sáu bang (Canton). Ở Cộng hòa Liên bang Đức, ngoài bãi miễn đại biểu dân cử còn quy định chế độ bãi nhiệm các quan chức khác, trừ các Thẩm phán. Ở Việt Nam, trên bình diện của cơ sở pháp lý cao nhất là Hiến pháp, một trong những cơ sở quan trọng phản ánh quyền lực trực tiếp của Nhân dân là chế định về quyền bãi miễn. Bãi miễn được coi là quyền của Nhân dân đối với đại biểu do mình bầu ra, đã được quy định rất chặt chẽ tại Hiến pháp năm 1946 (Điều thứ 20). Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam cũng đã tự chi tiết hóa quy định này với nội dung: “Nghị viện phải xét vấn đề bãi miễn một nghị viên khi nhận được đề nghị của một phần tư tổng số cử tri tỉnh hay thành phố đã bầu ra nghị viên đó. Nếu hai phần ba tổng số nghị viên ưng thuận đề nghị bãi miễn thì nghị viên đó phải từ chức (Điều thứ 41). Tương tự, theo Hiến pháp năm 1946, “Nhân viên Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính có thể bị bãi miễn” (Điều thứ 61). Các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và 2013 đều có chế định bãi nhiệm đại biểu.

b. Giám sát của Nghị viện (Quốc hội)

Giám sát của Nghị viện là hình thức của cơ chế giám sát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước, có đối tượng là hoạt động của chính phủ, giám sát là một trong ba chức năng chủ yếu và có truyền thống lâu đời của Nghị viện cùng với chức năng lập pháp, chức năng tài chính. Nội dung của chức năng này là theo dõi về các hoạt động chính trị và hành chính của chính phủ.

Lần đầu tiên, sự giám sát của nghị viện được xác định như là sản phẩm phát sinh từ quyền con người, quyền công dân. Điều 14 Tuyên ngôn về quyền con người và quyền công dân năm 1789 của Pháp xác định: “Mọi người đều có quyền tự mình hoặc thông qua các đại biểu của mình để được biết về những khoản đóng góp, nghĩa vụ của mình, được tự do thể hiện sự không tán thành về việc quy định các loại thuế, được giám sát về việc sử dụng thuế và các khoản đóng góp, quyết định mức độ của việc đóng thuế,

căn cứ, trình tự và thời hạn của các khoản thuế”. Giám sát của nghị viện có hai loại: giám sát không kèm theo chế tài và giám sát có chế tài. Thông thường có những hình thức giám sát của nghị viện như: Điều trần (hearing) là giám sát không kèm theo chế tài phổ biến nhất. Điều trần là hoạt động giám sát được thực hiện tại các Ủy ban (tiểu ban) của Nghị viện. Mục đích của thủ tục điều trần là tạo kênh thông tin đầy đủ và thường xuyên từ phía hành pháp cho các nghị sĩ thông qua các ủy ban. Nghiên cứu các báo cáo bằng văn bản hoặc bằng miệng từ phía các thành viên chính phủ là cách để nhận những thông tin chính thức đó và trên cơ sở đó, các ủy ban mới có thể đánh giá chính xác và đầy đủ về hoạt động của các cơ quan hành pháp. Để có thể đạt được mức độ chuyên môn cao và đầy đủ của các thông tin, nghị viện của các nước đã lập ra nhiều tiểu ban hoặc ủy ban của nghị viện. Chẳng hạn, ở Hoa Kỳ, Thượng nghị viện có 17 tiểu ban, Hạ nghị viện có 22 tiểu ban; Quốc hội Cộng hòa Liên bang Đức có 23 Ủy ban; Quốc hội Anh có 17 Ủy ban; ở Nhật Bản, số các Ủy ban của Quốc hội tương ứng với số các Bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ. Ngoài ra, tại Nghị viện các nước cũng rất phổ biến việc thành lập các Ủy ban *ad hoc* (lâm thời). Thủ tục điều trần cũng được chia thành hai loại: trường hợp điều trần công khai và điều trần không công khai. Trong trường hợp điều trần công khai, các ủy ban của nghị viện nghe phía hành pháp trình bày công khai thông qua các phương tiện nghe, nhìn và các phương tiện thông tin đại chúng. Nội dung điều trần cũng được báo chí bàn luận rộng rãi. Hình thức này được sử dụng rộng rãi ở Hoa Kỳ, Cộng hòa Liên bang Đức, Italia. Nội dung các vấn đề điều trần bằng văn bản thường được thực hiện thông qua các câu hỏi được gửi trước cho các cơ quan hữu quan của phía hành pháp. Nội dung của điều trần bằng miệng cũng phải được thông báo trước cho các cơ quan này. Thời hạn trả lời cũng được quy định cụ thể. Chẳng hạn, ở Nhật Bản, Canada, Chính phủ phải trả lời cho các câu hỏi bằng lời ngay trong ngày; ở các nước khác thời gian phải trả lời các câu hỏi thường là: Hà Lan - 2 giờ, Anh - 2 ngày, ở Đan Mạch - 3 ngày, ở Na Uy - 5 ngày, ở Thụy Điển - 6 ngày, ở Bồ Đào Nha - 8 ngày, ở Italia - 2 tuần, Đức và Phần Lan - tại phiên họp kế tiếp của Ủy ban. Còn đối với những câu hỏi bằng văn bản thường có thời hạn trả lời dài hơn: chẳng hạn, 3 ngày ở Ireland, 15 ngày ở Luxembourg, 20 ngày ở Tây Ban Nha, Hy Lạp, Italia, 3 tuần ở Hà

Lan, 30 ngày đối với Pháp và Phần Lan. Điều trần thường chỉ dừng lại ở việc tiếp nhận trả lời (bằng miệng hoặc bằng văn bản), nhưng cũng có nơi quy định khả năng tranh luận sau khi các ủy ban của Quốc hội nhận được trả lời của chính phủ và các bộ trưởng, nhưng thường cũng chỉ được giới hạn trong khuôn khổ trao đổi ý kiến và thông tin, và không kéo dài, chủ yếu từ 2 - 5 phút. Chính vì vậy, có rất nhiều vấn đề được đề cập và thảo luận. Chẳng hạn, tại Quốc hội Anh vào giờ trao đổi ý kiến thường có từ 50 - 100 câu hỏi được nêu và giải đáp. Ở đó, mỗi Bộ trưởng có 1 ngày cho tiết mục “Hỏi - Đáp”, còn Thủ tướng thì trả lời vào các ngày thứ Ba, thứ Năm hàng tuần và chỉ trả lời các câu hỏi trong vòng 15 phút và chủ yếu là của thủ lĩnh của phe đối lập. Ở Anh, các câu hỏi thường là của các nghị sĩ đối lập, nhưng các nghị sĩ của đảng cầm quyền cũng tham gia thủ tục điều trần và nêu câu hỏi. Ở Cộng hòa Liên bang Đức hàng năm có gần 5.000 câu hỏi, chủ yếu bằng văn bản và theo cách của Anh. Như vậy, điều trần thực chất là thủ tục “hỏi để biết” với sự trao đổi ý kiến thêm cho rõ mà không dẫn đến bất kỳ một hệ quả pháp lý nào đối với người được hỏi. Tuy nhiên, thủ tục này có ý nghĩa quan trọng cho nghị viện trong việc nắm bắt, giúp cho chính phủ có sự điều chỉnh, bổ sung kịp thời khi cần thiết mà không phải chờ đến khi “có vấn đề”, giúp phát hiện sớm những thiếu sót, bất cập, hiện tượng lạm quyền, tham nhũng. Chất vấn (tiếng Latinh “interpellatio” - ngắt lời, căn vặn; tiếng Anh: “interpelation”). Nội dung của thủ tục này bao hàm việc các nghị sĩ, thường là của một nhóm nghị sĩ, nêu câu hỏi, đặt ra yêu cầu đối với một bộ trưởng hoặc của thủ tướng để làm rõ đường lối chính trị hoặc quyết định của những người đại diện cho hành pháp này. Khác với điều trần như đã nêu ở trên chỉ là để làm rõ vấn đề, chất vấn luôn được kết thúc bởi việc bỏ phiếu để ra nghị quyết nhằm thể hiện thái độ đồng tình hoặc không đồng tình với lý giải của người được chất vấn. Và như vậy, chất vấn là một hình thức giám sát có chế tài.

Về mặt pháp lý, chính phủ cũng không phải giải tán trong trường hợp có nghị quyết của nghị viện không tán thành đường lối của chính phủ, tuy nhiên, điều đó có thể dẫn đến những hệ quả chính trị không đơn giản cho phía hành pháp. Điều tra của nghị viện: Đây cũng là một loại hoạt động được tiến hành dưới hình thức ủy ban và thường là các ủy ban adhoc (lâm

thời). Điều tra là một hình thức giám sát có chế tài. Căn cứ để lập ra các ủy ban điều tra là khi có những vấn đề có ảnh hưởng lớn đến lợi ích quốc gia. Các ủy ban đó được thành lập theo nguyên tắc ngang bằng giữa các nhóm nghị sĩ và hoạt động theo những thủ tục rất giống với thủ tục tố tụng tư pháp. Chẳng hạn, theo Điều 44 Hiến pháp Cộng hòa Liên bang Đức, Quốc hội có quyền thành lập (và trong trường hợp theo yêu cầu của 1/4 Nghị sĩ thì có trách nhiệm thành lập) Ủy ban điều tra. Việc điều tra, thẩm vấn, trình bày chứng cứ... thường được tiến hành công khai tại các cuộc họp của Ủy ban, nhưng khi cần thiết cũng có thể là họp kín. Thành viên của Ủy ban có quyền được thu thập và tiếp cận vấn đề điều tra, kể cả những tài liệu mật. Những quan chức có liên quan có trách nhiệm có mặt tại Ủy ban khi được triệu tập. Ở Pháp, theo Luật số 77 - 80 ngày 19/7/1977, một quan chức (hành pháp, công tố viên) không có mặt tại Ủy ban theo triệu tập hoặc không khai báo, không tuyên thệ khai báo trung thực có thể bị phạt tiền hoặc phạt tù. Trường hợp khai báo gian dối hoặc mua chuộc nhân chứng thì có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo những điều luật tương ứng trong Bộ luật Hình sự. Chủ tịch Ủy ban điều tra là người đề nghị khởi tố vụ án hình sự. Ở một số nước như Nhật Bản, Italia, Hoa Kỳ... kết cục điều tra của Nghị viện có thể là sự từ chức của Thủ tướng, Tổng thống (ví dụ trường hợp Tổng thống R. Nixon năm 1974). Ở các nước đa đảng, thủ tục thành lập các Ủy ban điều tra lâm thời không phải lúc nào cũng diễn ra suôn sẻ, bởi vì, Quốc hội lập ra một ủy ban điều tra lâm thời là do đề nghị của đa số nghị sĩ, trong khi đa số đó thuộc về đảng (hay liên minh) của Chính phủ, do đó, mặc dù có sự cần thiết phải điều tra nhưng không thể thành lập được ủy ban điều tra do chỉ có thiểu số quốc hội đề nghị. Và như vậy, một nghịch lý xảy ra là: để điều tra về hoạt động của chính phủ lại cần đến sự ưng thuận của chính phủ. Và thực tế của các ủy ban điều tra trong Quốc hội các nước thường diễn ra như vậy.

Áp dụng các hình thức trách nhiệm chính trị: Trách nhiệm của nhánh hành pháp trước nghị viện là trách nhiệm chính trị mà không phải là trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm pháp lý do tòa án (cơ quan tư pháp) quyết định. Trách nhiệm chính trị là một tổng thể mối quan hệ về thẩm quyền giữa nghị viện và chính phủ mà hệ quả là sự ra đi của chính phủ. Nó nói

lên rằng, chính phủ đã không theo đúng đường lối chính trị đã được nghị viện xác định. Bỏ phiếu tín nhiệm là một hình thức trách nhiệm chính trị, thực chất là bất tín nhiệm, khi chính phủ yêu cầu điều đó. Hình thức này thường diễn ra ở các quốc gia có chính thể cộng hòa đại nghị hoặc cộng hòa nửa đại nghị nửa tổng thống. Vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm theo sáng kiến của chính phủ có thể được đặt ra trong hai trường hợp: trường hợp thông dụng nhất là khi hình thành chính phủ, trường hợp thứ hai là khi có liên quan đến một dự luật nào đó khi mà chính phủ gắn số phận của dự luật với vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm. Trường hợp đầu, sau khi được thành lập, chính phủ cần có sự phê chuẩn của nghị viện sau khi đã trình nghị viện chương trình hoạt động hoặc tuyên ngôn về đường lối chung của chính phủ. Ở trường hợp thứ hai - chính phủ đặt vấn đề về bỏ phiếu tín nhiệm của nghị viện đối với chính mình khi đưa ra một dự luật nhằm tạo ra một áp lực công khai đối với nghị viện, bởi vì, trong trường hợp dự luật không được nghị viện thông qua mà chính phủ thì có thể đề nghị với nguyên thủ quốc gia giải thể cả nghị viện hoặc giải thể một trong hai viện. Khi đó, nghị viện sẽ phải lựa chọn: hoặc thỏa mãn yêu cầu của chính phủ, thông qua dự luật, mặc dù nghị viện không mấy ưng ý, hoặc mạo hiểm để “nhờ cậy” cử tri, tức là tổ chức bầu cử trước thời hạn sau khi bị giải thể và đương nhiên, nếu không được bầu lại thì con đường chính trị của đại biểu sẽ chấm dứt. Mặc dù vậy, bỏ phiếu tín nhiệm vẫn là một hình thức giám sát chính trị hữu hiệu. Khi phê chuẩn thành phần chính phủ hoặc khi thông qua một dự luật, nghị viện sẽ phải nghiên cứu kỹ chương trình hành động của chính phủ, thông tin về các thành viên chính phủ. Khi xem xét một dự án luật, các nghị sĩ phải biết rất rõ về những gì chính phủ đặt ra trong dự luật mới có thể quyết định bỏ phiếu tán thành hay phản đối.

Phê bình chính phủ: Đây cũng là một hình thức giám sát chính trị và là thẩm quyền duy nhất của nghị viện. Nghị viện có thể đưa ra nghị quyết phê bình chính phủ và yêu cầu chính phủ từ chức trong trường hợp phát hiện thấy có sự khác biệt giữa đường lối chính trị của nghị viện và sự điều hành của chính phủ. Hậu quả cũng giống như khi bỏ phiếu tín nhiệm, nghĩa là nghị viện bị giải tán, chính phủ phải từ chức. Triết lý của nguyên tắc này là: Một khi nghị viện đã không còn tin tưởng chính phủ nữa thì hãy để cử

tri quyết định. Việc đưa ra nghị quyết phê bình chính phủ được hiến pháp và pháp luật của nhiều nước quy định rất thận trọng và cụ thể để tránh sự ngẫu hứng, mất ổn định và khủng hoảng chính trị. Trước hết, nghị quyết phải được một số lượng chữ ký nhất định của các nghị sĩ, chẳng hạn như ở Italia, Tây Ban Nha, Bồ Đào Nha, Pháp là 1/10 các nghị sĩ cả hai bên. Kế đó, thời gian kể từ khi trình dự thảo nghị quyết đến lúc biểu quyết cũng phải được xác định khá thận trọng nhằm bảo đảm sự cân nhắc: ví dụ, 48 tiếng ở Bỉ, Hy Lạp, Đức, Bồ Đào Nha, Pháp; 3 ngày ở Italia; 5 ngày ở Tây Ban Nha... Một hình thức đặc thù khác của bỏ phiếu tín nhiệm là bỏ phiếu bất tín nhiệm. Hình thức này lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp của nền Cộng hòa Weimơ ở Đức năm 1919 và được khôi phục lại trong Hiến pháp năm 1949 của Cộng hòa Liên bang Đức. Theo đó, Thủ tướng bị mất tín nhiệm chỉ có thể bị bãi nhiệm khi Quốc hội đã bầu ra được người thay thế (Thủ tướng mới).

Luận tội (tiếng Anh: “Impeachment” - tranh luận, phê truất, tố ý nghi ngờ, lên án, làm mất uy tín). Đây là một thủ tục của nghị viện để truy cứu trách nhiệm đặc biệt đối với một nhân vật có chức vụ cao trong bộ máy hành pháp. Hình thức này lần đầu tiên xuất hiện ở Anh và rất khác nhau ở các nước, quan điểm áp dụng cũng rất không giống nhau. Luận tội có thể áp dụng đối với những loại quan chức khác nhau và về những loại tội phạm khác nhau. Chẳng hạn, Hoa Kỳ, theo quy định tại phần thứ 4 Điều 2 Hiến pháp năm 1787 thì luận tội có thể áp dụng đối với Tổng thống, Phó Tổng thống và tất cả các quan chức bộ máy công vụ vì những tội như phản quốc, tham nhũng hoặc các tội nghiêm trọng khác. Ở Pháp và Italia, chỉ áp dụng luận tội đối với Tổng thống và chỉ khi phạm tội phản quốc. Ở các nước quân chủ thì nguyên thủ quốc gia không thể bị xét xử, nhưng các quan chức khác thì có thể bị áp dụng hình thức này. Theo quy định phổ biến ở các nước, luận tội được tiến hành theo những thủ tục nhất định. Chủ thể khởi tố vụ luận tội bao giờ cũng là Nghị viện (Quốc hội) nhưng thủ tục tiếp theo thì sẽ rất khác nhau ở các nước và có thể phân chia thành mấy nhóm thủ tục sau đây: Nhóm có thẩm quyền buộc tội thứ nhất ở Anh và Hoa Kỳ vì nghị viện ở đây vừa khởi xướng, truy tố vừa tiến hành luận tội. Tuy nhiên, ở Anh chỉ có quy định pháp lý về thẩm quyền đó của nghị viện

nhưng thực tế thì chưa hề xảy ra trong lịch sử hiện đại. Ở Hoa Kỳ, thủ tục đó được bắt đầu bởi sự buộc tội bằng văn bản, hay còn gọi là “điều khoản luận tội”. Chủ thể truy tố là Thượng viện khi có 2/3 ý kiến chấp thuận về từng vấn đề buộc tội. Nếu đối tượng luận tội là Tổng thống thì chủ tọa phiên họp của Thượng viện là Chánh án Tòa án Tối cao. Việc luận tội có thể dẫn đến kết quả là phế truất Tổng thống và sau đó có thể tiếp tục việc truy cứu trách nhiệm hình sự theo thủ tục thông thường. Trong lịch sử nước Mỹ đã xảy ra hai trường hợp luận tội đối với Tổng thống Andrew Johnson (1808-1875) năm 1868 và Tổng thống Bill Clinton năm 1998. Cả hai Tổng thống sau đó đều được tha bổng. Riêng đối với Tổng thống B. Clinton, Quốc hội đã không hội đủ số phiếu các nghị sĩ để có thể buộc tội, Ngoài ra, trong lịch sử Hoa Kỳ còn ghi nhận trường hợp Tổng thống R. Nixon bị truy tố để luận tội về vụ Watergate nhưng do ông này đã từ chức trước đó để tránh bị luận tội nên việc luận tội đã không xảy ra. Lịch sử nước Mỹ có đến 19 vụ luận tội các viên chức liên bang. Ngoài hai Tổng thống còn có các thượng nghị sĩ, bộ trưởng, thẩm phán, quan tòa. Phương pháp luận tội thứ hai đối với những nhân vật cao cấp của bộ máy nhà nước được áp dụng ở một số nước là phương pháp kết hợp giữa truy cứu trách nhiệm chính trị với trách nhiệm pháp lý. Theo đó, ở giai đoạn đầu, Quốc hội luận tội và nếu xác định rõ tội trạng của người bị luận tội thì người đó bị xét xử trước tòa án hiến pháp. Phương pháp này được thực hiện ở Cộng hòa Liên bang Đức. Điều 61 Hiến pháp Đức năm 1949 quy định thủ tục luận tội đối với Tổng thống. Theo quy định này, nếu Quốc hội nhận được không dưới 1/4 ý kiến các nghị sĩ yêu cầu luận tội Tổng thống thì Quốc hội sẽ tiến hành luận tội. Kết quả nếu có không dưới 2/3 nghị sĩ tán thành thì bản kết tội của Quốc hội sẽ được chuyển cho Tòa án Hiến pháp Liên bang. Nếu Tòa án Hiến pháp khẳng định sự vi phạm là có ý thì Tổng thống sẽ bị tuyên là bị phế truất và không được tiếp tục thực hiện các chức năng, thẩm quyền của Tổng thống. Tuy nhiên, quy định này của Hiến pháp Đức chưa bao giờ được thực hiện. Ở Italia, cáo buộc đối với Tổng thống phải do Tòa án Hiến pháp xét xử. Tuy nhiên, trong thành phần Tòa án Hiến pháp còn bổ sung thêm 16 người được Thẩm phán đoàn bầu trong danh sách những công dân có đủ điều kiện để ứng cử vào Thượng nghị viện. Danh sách này do Quốc hội lập 9 năm một lần. Như vậy, chế định luận tội là một thủ tục

có tính dân chủ cao vì do Quốc hội tiến hành. Tuy nhiên, chế định này rất ít khi được áp dụng trong thực tế và thủ tục tiến hành luận tội rất phức tạp và khó thực hiện. Cũng cần thấy một điều khác nữa là, ở các nước theo chính thể đại nghị hoặc chính thể pha trộn thì chính phủ luôn luôn nắm đa số trong Quốc hội.

Giám sát hiến pháp (Giám sát tư pháp) Barry M.Hager trong cuốn: “Nhà nước pháp quyền” - Cuốn từ vựng dành cho các nhà hoạch định chính sách, đã nói một cách xác đáng về chế định giám sát hiến pháp như là một trong những nội dung quan trọng của chế độ nhà nước pháp quyền trong hiện thực như sau: Sẽ là pháp quyền, khi cơ quan lập pháp thông qua một đạo luật thì công dân phải có quyền yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của đạo luật đó. Sẽ là pháp quyền, khi cơ quan hành pháp có một quyết định hay tiến hành một hoạt động cụ thể thì công dân phải có quyền yêu cầu kiểm tra tính hợp pháp hay tính hợp hiến của hoạt động đó. Sẽ là pháp quyền, khi cơ quan tư pháp áp dụng một biện pháp xử lý, thì công dân phải có quyền yêu cầu xem xét lại biện pháp xử lý đó. Nếu yêu cầu xem xét lại đã được giải quyết ở cấp xét xử cao nhất thì phải có cơ chế để ban hành một luật mới thay thế cho luật hiện hành mà tòa án đã áp dụng và thực thi³. Đó chính là cơ chế giám sát hiến pháp, hay còn gọi là cơ chế bảo đảm tính hợp hiến trong các hoạt động của nhà nước. Giám sát hiến pháp là để khẳng định và thừa nhận hiến pháp có giá trị pháp lý và vị trí chính trị cao nhất, là văn bản tạo lập ra các thiết chế nhà nước, là bảo đảm cho sự bảo vệ quyền con người, quyền công dân và chế độ nhà nước.

Quan niệm chung về giám sát hiến pháp coi đó là một thứ quyền lực được giao cho một thiết chế nhà nước nhằm kiểm tra hoặc xác định trong những trường hợp cần thiết về sự phù hợp hay không phù hợp hiến pháp của các văn bản hoặc các hành vi của cơ quan quyền lực khác nhau. Đây là khái niệm chung nhất của giám sát hiến pháp.

Cụ thể hơn, đối tượng giám sát hiến pháp có thể được quy định khác nhau trong thực tiễn các nước trên thế giới. Thông thường, đối tượng này

³ Barry M.Hager: *The Rule of Law - A Lexicon for Policy Makers*, The Mansfield Center for Pacific Affairs, New York, 1999

gồm: các đạo luật do Quốc hội ban hành; các điều ước quốc tế mà quốc gia đó tham gia; các vấn đề tranh chấp về thẩm quyền giữa các cơ quan quyền lực nhà nước theo “chiều dọc” hoặc theo “chiều ngang”, tính hợp hiến của các đảng chính trị; các hành vi pháp lý riêng của cá nhân khi các hành vi đó vi phạm các quyền cơ bản của con người và các nguyên tắc của hiến pháp. Kiểm tra, giám sát hiến pháp cần được hiểu là một chức năng đặc biệt của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc bảo đảm vị trí tối thượng của Hiến pháp và sự thượng tôn Hiến pháp; bảo đảm để hiến pháp thực hiện một cách trực tiếp trong các quan hệ hiện hữu. Hiến pháp của tất cả các quốc gia, trong đó có Hiến pháp Việt Nam, đều quy định chức năng kiểm tra, giám sát hiến pháp cho các chủ thể như: Nguyên thủ quốc gia (Tổng thống, Chủ tịch nước); Nghị viện (Quốc hội); Chính phủ; Các cơ quan kiểm tra, giám sát hiến pháp chuyên trách nhưng không theo thủ tục tư pháp; Các Tòa án (theo thủ tục tư pháp). Trong năm thiết chế trên đây có ba cơ chế kiểm tra, giám sát hiến pháp khác nhau: Nguyên thủ quốc gia, Quốc hội, Chính phủ hoặc các cơ quan tương tự thực hiện việc kiểm tra, giám sát hiến pháp song song với các chức năng chủ đạo của mình và trong quá trình thực hiện các chức năng chính của các cơ quan đó. Đương nhiên, hoạt động kiểm tra, giám sát vì thế mà chịu ảnh hưởng nhất định từ phía các hoạt động, các chức năng cơ bản đó. Đây được coi là kiểm tra, giám sát chung về Hiến pháp.

Trong quá trình thực hiện chức năng kiểm tra, giám sát chung, Nguyên thủ quốc gia, Quốc hội, Chính phủ thường lập ra các thiết chế đặc trách việc này.

Có thể thấy các cơ quan giám sát Hiến pháp chuyên trách không theo thủ tục tư pháp, còn được gọi là các thiết chế tương tự như tư pháp thực hiện việc kiểm tra, giám sát hiến pháp một cách thường xuyên. Tuy nhiên, quyết định do các cơ quan này đưa ra khi thực hiện việc giám sát, kiểm tra chỉ mang ý nghĩa tư vấn, không có giá trị mang tính quyết định. Bên cạnh đó, kiểm tra, giám sát hiến pháp do các tòa án thực hiện theo thủ tục tư pháp. Có hai dạng thiết chế đó là thủ tục tư pháp chung do tòa án có thẩm quyền chung thực hiện và thủ tục tư pháp chuyên biệt do tòa án hiến pháp thực hiện.

Ý nghĩa của việc kiểm tra, giám sát Hiến pháp thực chất là nhằm tạo nên một cơ chế bảo vệ phần thiểu số trong cơ chế chính trị và bảo vệ lợi ích toàn cục (quốc gia). Điều này được lý giải ở chỗ tại các quốc gia có chế độ đại nghị thì dường như cơ chế giải quyết xung đột giữa lập pháp và hành pháp đã hình thành những công cụ pháp lý khá hữu hiệu: Đó là hình thức giải tán nghị viện trước thời hạn và hình thức giải tán chính phủ. Bằng cách đó, thế cân bằng lợi ích luôn được duy trì khi sự cân bằng đó có vấn đề. Tuy nhiên, khi quyền lập pháp được đặt ở thế thượng phong, nhất là khi lập pháp được đặt vị trí tối thượng thì nguyên tắc phân quyền bị phá vỡ. Về hình thức bề ngoài thì dường như vị thế nghiêng về lập pháp, nhưng thực chất thì lúc này “cơ chế đảng” bắt đầu thể hiện. Cơ chế quyền lực nhà nước đã chuyển hóa thành cơ chế quyền lực chính trị. Đa số trong Quốc hội thuộc về đảng đa số cầm quyền và Quốc hội lúc đó trở thành công cụ thực hiện lợi ích của đảng hoặc liên minh các đảng mà thực chất là sự liên kết giữa lập pháp và hành pháp. Như vậy, nguyên tắc đa số của chế độ đại nghị gắn liền và thể hiện sự lệ thuộc của nghị viện vào chính phủ và đảng chính trị. Phe đối lập chỉ còn một cách duy nhất là dựa vào một cơ chế bảo vệ là tài phán hiến pháp. Bảo đảm sự cân bằng vốn có của cơ chế phân quyền là chức năng quan trọng của cơ chế tài phán hiến pháp. Nó còn có trách nhiệm bảo vệ lợi ích của thiểu số trong hệ thống đa đảng trong cơ chế phân quyền. Chính vì vậy, có thể suy ra được vì sao cơ chế quyền lực nhà nước tập trung, không phân quyền, hay còn gọi là tập quyền, lại không cần đến cơ chế tài phán hiến pháp. Bởi vì, theo cơ chế này, toàn bộ quyền lực về mặt hình thức thuộc về các cơ quan đại biểu cao nhất là quốc hội. Tính tập trung đó không cần đến một công cụ mà nhiệm vụ của nó là bảo đảm cho sự vận hành một cơ chế khác là cơ chế phân quyền.

Theo cơ chế tập quyền, quốc hội vừa là cơ quan lập hiến, vừa là cơ quan lập pháp, thêm vào đó là quyền giải thích hiến pháp cũng thuộc về quốc hội (ở Việt Nam là Ủy ban thường vụ Quốc hội - Điều 74 Hiến pháp năm 2013). Nếu có phát hiện ra rằng, một đạo luật nào đó của quốc hội là vi hiến thì Quốc hội sẽ tự làm cho nó hợp hiến bằng giải thích của chính mình về luật, thay vì sửa đổi hoặc bãi bỏ nó.

Xét theo thẩm quyền phán quyết hay hiệu lực của phán quyết, giám sát hiến pháp có hai mức độ: giám sát có tính tư vấn và giám sát có tính quyết định. Trong trường hợp thứ nhất, sự kiểm tra tính hợp hiến chỉ mang tính chất tư vấn cho các cơ quan hữu quan, làm cơ sở cho việc thực hiện thẩm quyền xử lý của các cơ quan đó, phán quyết không mang tính bắt buộc. Ở trường hợp thứ hai, khi được tuyên là vi hiến, văn bản sẽ mất hiệu lực và phán quyết của cơ quan tài phán hiến pháp là chung thẩm. Đây là trường hợp phổ biến nhất. Xét theo nhu cầu kiểm tra tính hợp hiến sẽ có hai trường hợp: trường hợp nhất thiết phải bị kiểm tra và trường hợp chỉ phải kiểm tra khi có chủ thể nào đó yêu cầu. Như ở Pháp, mọi dự án luật đều phải do Hội đồng Hiến pháp kiểm tra và kết luận về tính phù hợp với Hiến pháp. Chỉ sau sự kiểm tra thì luật đó mới có thể có hiệu lực pháp luật. Trong trường hợp chỉ kiểm tra tính hợp hiến khi có yêu cầu thì chủ thể có quyền yêu cầu này cũng rất khác nhau. Chẳng hạn, ở các nước có tòa án hiến pháp - cơ quan có thẩm quyền chuyên biệt, thì chủ thể có quyền kiến nghị xem xét các dự án văn bản chỉ bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước mà không bao gồm cá nhân công dân, trong khi đó, ở các nước nơi tòa án thẩm quyền chung có quyền tài phán hiến pháp thì chủ thể kiến nghị xem xét tính hợp hiến là cá nhân công dân, vì việc xem xét chỉ xảy ra trong quá trình xét xử các vụ án cụ thể về dân sự, hình sự, hành chính, thương mại... Thiết chế giám sát hiến pháp là hình thức kiểm tra, kiểm soát quyền lực xuất phát từ mục đích bảo vệ các nền tảng hiến định của một quốc gia, bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Vì vậy, đây là thiết chế của chế độ lập hiến, một bộ phận hợp thành của chế độ nhà nước pháp quyền.

Tài liệu tham khảo:

1. Bernard J., Thompson L. Sociology, Sant - Louis. The C.V. Mosby Co, 1970
2. Strauss K.: Format and Functional Approaches to Separation of Powers Questions. A foolish inconsistency?, Cornell Law Review, 1987, số 72.
3. Barry M.Hager: The Rule of Law - A Lexicon for Policy Makers, The Mansfield Center for Pacific Affairs, New York, 1999