

# BẢO ĐẢM CHỦ QUYỀN NHÂN DÂN THÔNG QUA CƠ CHẾ BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM

■ PGS.TS. TÀO THỊ QUYẾN \*

*Tóm tắt:* Bài viết này phân tích và đưa ra một số giải pháp về đảm bảo chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp.

*Abstract:* This article analyzes and gives some solutions to ensure people's sovereignty through the protection of the Constitution.

## 1. Bảo đảm chủ quyền nhân dân - mục tiêu cơ bản của hoạt động bảo vệ Hiến pháp

Xét về bản chất, quyền lực nhà nước là quyền lực do nhân dân ủy thác cho Nhà nước. Bởi vậy, trong hầu hết các thể chế dân chủ trên thế giới hiện nay, Hiến pháp đều khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đồng thời, quan niệm về Hiến pháp theo lý thuyết Luật Hiến pháp hiện đại đều cho rằng, Hiến pháp không chỉ là đạo luật tối cao của Nhà nước mà là văn bản của nhân dân, thể hiện chủ quyền tối cao của nhân dân. Thông qua việc lập ra Hiến pháp, nhân dân xác định phạm vi quyền lực trao cho Nhà nước. C.Mác đã khẳng định: "Chủ quyền của nhân dân không phải là cái phát sinh từ chủ quyền của nhà vua, mà ngược lại, chủ quyền của nhà vua dựa trên chủ quyền nhân dân"<sup>1</sup>. Trong cuốn Luật Hiến pháp và chính trị học, GS. Nguyễn Văn Bông cho rằng, quyền lập hiến là quyền nguyên thủy vì thể hiện một cách toàn diện nhất chủ quyền quốc gia, vì quyền lập hiến chung quy là quốc gia tự ấn định cho mình quy tắc tổ chức và điều hành<sup>2</sup>.

Như vậy, có thể khẳng định, Hiến pháp là đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất của Nhà nước,

đồng thời, đó là một văn bản của nhân dân, thể hiện rõ nhất chủ quyền tối cao của nhân dân; ý chí, lợi ích chung của nhân dân được thể hiện trong toàn bộ nội dung của Hiến pháp.

Hoạt động bảo vệ Hiến pháp có ý nghĩa chính trị pháp lý đặc biệt, bởi lẽ, Hiến pháp là bản văn xác định chế độ chính trị của quốc gia, chứa đựng quy phạm điều chỉnh những quan hệ xã hội chủ đạo và quan trọng nhất của quốc gia, đồng thời, Hiến pháp ghi nhận và thể hiện những giá trị xã hội tốt đẹp nhất được toàn xã hội hướng tới. Như vậy, bảo vệ Hiến pháp chính là bảo vệ chủ quyền của nhân dân, bảo vệ nền tảng pháp lý của Nhà nước và những giá trị trường tồn, cao quý nhất trong xã hội, thông qua đó bảo đảm sự phát triển và thịnh vượng của đất nước. Bảo vệ Hiến pháp được hiểu là tổng hợp các hoạt động được tiến hành bởi các cơ quan mà Hiến pháp quy định nhiệm vụ, quyền hạn nhằm bảo đảm sự tôn trọng và thi hành Hiến pháp, ngăn ngừa và xử lý mọi hành vi vi phạm Hiến pháp. Thông thường, nội dung bảo vệ Hiến pháp bao gồm: Giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế mà quốc gia ký kết hoặc gia



**DEMOCRACY AND LAW**  
MONTHLY REVIEW  
OF MINISTRY OF JUSTICE  
No.7 (340) July 2020

- EDITOR IN CHIEF:  
LL.D. DANG VU HUAN  
Tel: (024) 62739731
- DEPUTY - EDITOR IN CHIEF:  
LL.M. TRAN HOANG HUNG  
Tel: (024) 62739733  
LL.D. VU HOAI NAM  
Tel: (024) 62739732
- EDITORIAL BOARD  
Tel: (024) 62739735
- SECRETARIAT  
Tel: (024) 62739736
- PUBLISHING DIVISION  
Tel: (024) 62739737

- OFFICE OF THE EDITORIAL BOARD:  
2<sup>nd</sup> Floor, C Building, Justice Academy, 9 Tran Vy, Mai Dich, Cau Giay, Ha Noi
- PRESS LICENCE:  
No. 152/GP-BTTTT
- ISSN: 9866-7535
- FAX: (024) 62739750
- E-MAIL: tcdcp1@moj.gov.vn
- PRINTED BY SONG LAM TRADING AND PRINTING COMPANY LIMITED

- Distributed in Central Press Publishing Company and Editorial Office
- Price: 15.000 VND

## CONTENTS

### LAW MAKING

- TAO THI QUYEN - Ensuring people's sovereignty through the constitutional protection mechanism in Vietnam 3
- VU THI LAN ANH - Experience in university administration in some countries and suggestions to further completion of the law on university administration in Vietnam 9
- DOAN VAN BINH - A number of theoretical issues on the tourism real estate business and the need of law adjustment 15
- DINH CONG TUAN & DOAN NHAT LINH - Experience in evaluating public sector performance in South Korea and some suggestions for Vietnam 23

### LAW AND ECONOMICS

- TRAN THI DIEU HUONG - Control policies of the Organization for Economic Cooperation and Development on tax evasion activities of multinational companies 29
- NGUYEN THI DIEM ANH - Current practice of organization and operation of social enterprises in Vietnam 35

### LAW IMPLEMENTATION

- CHU THI HOA - Organization of law implementation in Vietnam today 40
- NGUYEN THI THU THUY - Implementation of the law on gender equality and the prevention and fighting against gender-based violence 45
- BUI NGUYEN PHUONG LE - Provisions on conditions of land use right seizure and application practice 51
- NGUYEN THI PHUONG - Getting married when either one party or both parties lose the ability of awareness, behavior control and solutions 56
- NGUYEN DANG PHU - Smuggling situation in the Southeast Domain and solutions 60

# BẢO ĐẢM CHỦ QUYỀN NHÂN DÂN THÔNG QUA CƠ CHẾ BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM

■ PGS.TS. TÀO THỊ QUYÊN \*

*Tóm tắt:* Bài viết này phân tích và đưa ra một số giải pháp về đảm bảo chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp.

*Abstract:* This article analyzes and gives some solutions to ensure people's sovereignty through the protection of the Constitution.

## 1. Bảo đảm chủ quyền nhân dân - mục tiêu cơ bản của hoạt động bảo vệ Hiến pháp

Xét về bản chất, quyền lực nhà nước là quyền lực do nhân dân ủy thác cho Nhà nước. Bởi vậy, trong hầu hết các thể chế dân chủ trên thế giới hiện nay, Hiến pháp đều khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đồng thời, quan niệm về Hiến pháp theo lý thuyết Luật Hiến pháp hiện đại đều cho rằng, Hiến pháp không chỉ là đạo luật tối cao của Nhà nước mà là văn bản của nhân dân, thể hiện chủ quyền tối cao của nhân dân. Thông qua việc lập ra Hiến pháp, nhân dân xác định phạm vi quyền lực trao cho Nhà nước. C.Mác đã khẳng định: "Chủ quyền của nhân dân không phải là cái phát sinh từ chủ quyền của nhà vua, mà ngược lại, chủ quyền của nhà vua dựa trên chủ quyền nhân dân"<sup>1</sup>. Trong cuốn Luật Hiến pháp và chính trị học, GS. Nguyễn Văn Bông cho rằng, quyền lập hiến là quyền nguyên thủy vì thể hiện một cách toàn diện nhất chủ quyền quốc gia, vì quyền lập hiến chung quy là quốc gia tự ấn định cho mình quy tắc tổ chức và điều hành<sup>2</sup>.

Như vậy, có thể khẳng định, Hiến pháp là đạo luật có hiệu lực pháp lý cao nhất của Nhà nước,

đồng thời, đó là một văn bản của nhân dân, thể hiện rõ nhất chủ quyền tối cao của nhân dân; ý chí, lợi ích chung của nhân dân được thể hiện trong toàn bộ nội dung của Hiến pháp.

Hoạt động bảo vệ Hiến pháp có ý nghĩa chính trị pháp lý đặc biệt, bởi lẽ, Hiến pháp là bản văn xác định chế độ chính trị của quốc gia, chứa đựng quy phạm điều chỉnh những quan hệ xã hội chủ đạo và quan trọng nhất của quốc gia, đồng thời, Hiến pháp ghi nhận và thể hiện những giá trị xã hội tốt đẹp nhất được toàn xã hội hướng tới. Như vậy, bảo vệ Hiến pháp chính là bảo vệ chủ quyền của nhân dân, bảo vệ nền tảng pháp lý của Nhà nước và những giá trị trường tồn, cao quý nhất trong xã hội, thông qua đó bảo đảm sự phát triển và thịnh vượng của đất nước. Bảo vệ Hiến pháp được hiểu là tổng hợp các hoạt động được tiến hành bởi các cơ quan mà Hiến pháp quy định nhiệm vụ, quyền hạn nhằm bảo đảm sự tôn trọng và thi hành Hiến pháp, ngăn ngừa và xử lý mọi hành vi vi phạm Hiến pháp. Thông thường, nội dung bảo vệ Hiến pháp bao gồm: Giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật và điều ước quốc tế mà quốc gia ký kết hoặc gia

nhập; giải thích Hiến pháp; giải quyết khiếu kiện vi hiến (trong đó có cả khiếu kiện liên quan đến hành vi vi phạm quyền và tự do hiến định của công dân); xem xét tính hợp hiến của các cuộc bầu cử và trưng cầu ý dân... Các nội dung nêu trên, ở những mức độ khác nhau, một cách trực tiếp hay gián tiếp, nội dung nào cũng nhằm hướng tới bảo đảm chủ quyền nhân dân đã được quy định trong Hiến pháp. Nói cách khác, bảo đảm chủ quyền nhân dân vừa là nội dung cơ bản, thiết yếu nhất, vừa là mục tiêu bao trùm của hoạt động bảo vệ Hiến pháp.

Cho đến nay, việc thiết lập cơ chế bảo vệ Hiến pháp, mô hình, phương thức bảo vệ Hiến pháp ở các quốc gia trên thế giới rất đa dạng và phong phú. Có quốc gia thiết lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách (Tòa án Hiến pháp, Hội đồng Hiến pháp...); có quốc gia theo mô hình bảo hiến phi tập trung (nhiều Tòa án có chức năng bảo vệ Hiến pháp); có quốc gia bảo vệ Hiến pháp thông qua con đường tư pháp; có quốc gia bảo vệ Hiến pháp chủ yếu bằng các thiết chế chính trị... Tuy nhiên, ở hầu hết các quốc gia, nhiệm vụ bảo hiến luôn luôn chứa đựng nội dung xem xét và xử lý những vấn đề và hành vi vi phạm Hiến pháp, vi phạm chủ quyền nhân dân.

**2. Quy định về chủ quyền nhân dân trong Hiến pháp và việc bảo đảm chủ quyền nhân dân thông qua cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam**

**2.1. Quy định về chủ quyền nhân dân trong Hiến pháp hiện hành ở Việt Nam**

Ở Việt Nam, Hiến pháp hiện hành đã khẳng định chủ quyền nhân dân và một số phương thức để nhân dân thực hiện quyền lực của mình. Lời nói đầu Hiến pháp năm 2013 viết: “Nhân dân Việt

Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp này vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Điều 2 và Điều 3 Hiến pháp quy định: “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân...” và “Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân...”. Về phương thức thực hiện quyền lực của nhân dân, Điều 6 Hiến pháp quy định: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 cũng quy định một số quyền cụ thể của công dân Việt Nam. Ví dụ: Quyền bầu cử, ứng cử (Điều 27); Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Điều 28); Quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 29); Quyền khiếu nại, tố cáo (Điều 30); Quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 7); Quyền giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước (khoản 2 Điều 8)... Đây là các quyền dân chủ về chính trị được thực hiện trực tiếp bởi công dân Việt Nam.

Ở mức độ nhất định, Hiến pháp năm 2013 đã đề cập đến việc bảo vệ chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Khoản 2 Điều 119 Hiến pháp quy định: “Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định”. Hiến pháp cũng quy định thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc giám sát việc thi hành Hiến pháp và giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật (khoản 10 Điều 70; khoản 4 Điều

74; khoản 7 Điều 74); quy định thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản trái Hiến pháp (khoản 4 Điều 98)...

Về quyền lập hiến và sửa đổi Hiến pháp, Hiến pháp năm 2013 quy định: Quốc hội thực hiện quyền lập hiến (Điều 69); Quốc hội làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp (khoản 1 Điều 70); trường hợp làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp... phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành (khoản 1 Điều 85). Điều 120 Hiến pháp quy định trình tự sửa đổi Hiến pháp, thẩm quyền quyết định về Hiến pháp, trong đó có quy định việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

Từ những quy định nêu trên, có thể thấy, việc thể hiện về chủ quyền nhân dân, quyền lập hiến, quy trình sửa đổi Hiến pháp trong Hiến pháp năm 2013 đã có bước tiến bộ vượt bậc so với Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành ở Việt Nam còn tồn tại một số bất cập sau đây:

*Một là*, có nhiều thiết chế (Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ...) có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp thông qua hoạt động xem xét việc thi hành Hiến pháp, xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật, giải thích Hiến pháp. Như vậy, thiết chế mang tính phi tập trung và không chuyên trách, thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều cơ quan khác nhau thực hiện nhưng chưa được phân định rõ ràng.

*Hai là*, một số nội dung bảo vệ Hiến pháp đã được Hiến pháp quy định, nhưng cơ sở pháp lý để thực hiện những nội dung đó chưa đầy đủ, chưa cụ thể, còn chứa đựng mâu thuẫn, chồng chéo hoặc khuyết thiếu, bất cập. Ví dụ: Thiếu quy định

về xem xét tính hợp hiến của văn bản đã có hiệu lực do Quốc hội ban hành; quy định về giải thích Hiến pháp còn sơ sài. Quy trình, thủ tục giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật và hành vi của cơ quan, cá nhân Hiến pháp trao quyền chưa cụ thể. Chẳng hạn, pháp luật chưa xác định rõ cách giải quyết khi có ý kiến khác nhau giữa Ủy ban Pháp luật của Quốc hội với cơ quan trình dự án về tính hợp hiến của dự án luật, nghị quyết, pháp lệnh hoặc ý kiến khác nhau giữa Bộ Tư pháp với cơ quan chủ trì soạn thảo về tính hợp hiến của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình...

*Ba là*, cho đến nay, Hiến pháp chưa xác định rõ hiệu lực trực tiếp của một số quy định trong Hiến pháp, nên chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc phân quyết về hành vi vi hiến không hành động. Các phương thức bảo vệ Hiến pháp còn dàn trải, chủ yếu là các biện pháp mang tính chính trị, chỉ có giá trị tư vấn, khuyến nghị, hiệu lực pháp lý không cao.

Vì vậy, tác giả đồng ý với nhận định của TS. Bùi Ngọc Sơn về cơ chế bảo vệ Hiến pháp của Việt Nam rằng: "Việt Nam vẫn chưa có một cơ quan chuyên kiểm tra tính hợp hiến của quyền lực nhà nước nói chung và quyền lập pháp của Quốc hội nói riêng, tức là chưa có một chế độ bảo hiến hoàn chỉnh"<sup>3</sup>. Nhận định này được đưa ra từ 2003, nhưng đến nay, khi Hiến pháp năm 2013 đã có hiệu lực được 06 năm vẫn hoàn toàn chính xác.

**2.2. Một số hạn chế trong việc bảo đảm chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam**

- Quốc hội đã giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật của các cơ quan nhà nước, yêu cầu các cơ quan ban hành văn bản triển khai thi hành

nhập; giải thích Hiến pháp; giải quyết khiếu kiện vi hiến (trong đó có cả khiếu kiện liên quan đến hành vi vi phạm quyền và tự do hiến định của công dân); xem xét tính hợp hiến của các cuộc bầu cử và trưng cầu ý dân... Các nội dung nêu trên, ở những mức độ khác nhau, một cách trực tiếp hay gián tiếp, nội dung nào cũng nhằm hướng tới bảo đảm chủ quyền nhân dân đã được quy định trong Hiến pháp. Nói cách khác, bảo đảm chủ quyền nhân dân vừa là nội dung cơ bản, thiết yếu nhất, vừa là mục tiêu bao trùm của hoạt động bảo vệ Hiến pháp.

Cho đến nay, việc thiết lập cơ chế bảo vệ Hiến pháp, mô hình, phương thức bảo vệ Hiến pháp ở các quốc gia trên thế giới rất đa dạng và phong phú. Có quốc gia thiết lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách (Tòa án Hiến pháp, Hội đồng Hiến pháp...); có quốc gia theo mô hình bảo hiến phi tập trung (nhiều Tòa án có chức năng bảo vệ Hiến pháp); có quốc gia bảo vệ Hiến pháp thông qua con đường tư pháp; có quốc gia bảo vệ Hiến pháp chủ yếu bằng các thiết chế chính trị... Tuy nhiên, ở hầu hết các quốc gia, nhiệm vụ bảo hiến luôn luôn chứa đựng nội dung xem xét và xử lý những vấn đề và hành vi vi phạm Hiến pháp, vi phạm chủ quyền nhân dân.

**2. Quy định về chủ quyền nhân dân trong Hiến pháp và việc bảo đảm chủ quyền nhân dân thông qua cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam**

**2.1. Quy định về chủ quyền nhân dân trong Hiến pháp hiện hành ở Việt Nam**

Ở Việt Nam, Hiến pháp hiện hành đã khẳng định chủ quyền nhân dân và một số phương thức để nhân dân thực hiện quyền lực của mình. Lời nói đầu Hiến pháp năm 2013 viết: "Nhân dân Việt

Nam xây dựng, thi hành và bảo vệ Hiến pháp này vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh". Điều 2 và Điều 3 Hiến pháp quy định: "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân..." và "Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân...". Về phương thức thực hiện quyền lực của nhân dân, Điều 6 Hiến pháp quy định: "Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước". Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 cũng quy định một số quyền cụ thể của công dân Việt Nam. Ví dụ: Quyền bầu cử, ứng cử (Điều 27); Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Điều 28); Quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 29); Quyền khiếu nại, tố cáo (Điều 30); Quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 7); Quyền giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước (khoản 2 Điều 8)... Đây là các quyền dân chủ về chính trị được thực hiện trực tiếp bởi công dân Việt Nam.

Ở mức độ nhất định, Hiến pháp năm 2013 đã đề cập đến việc bảo vệ chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Khoản 2 Điều 119 Hiến pháp quy định: "Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của Nhà nước và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định". Hiến pháp cũng quy định thẩm quyền của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong việc giám sát việc thi hành Hiến pháp và giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật (khoản 10 Điều 70; khoản 4 Điều

74: khoản 7 Điều 74); quy định thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ trong việc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản trái Hiến pháp (khoản 4 Điều 98)...

Về quyền lập hiến và sửa đổi Hiến pháp, Hiến pháp năm 2013 quy định: Quốc hội thực hiện quyền lập hiến (Điều 69); Quốc hội làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp (khoản 1 Điều 70); trường hợp làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp... phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành (khoản 1 Điều 85). Điều 120 Hiến pháp quy định trình tự sửa đổi Hiến pháp, thẩm quyền quyết định về Hiến pháp, trong đó có quy định việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

Từ những quy định nêu trên, có thể thấy, việc thể hiện về chủ quyền nhân dân, quyền lập hiến, quy trình sửa đổi Hiến pháp trong Hiến pháp năm 2013 đã có bước tiến bộ vượt bậc so với Hiến pháp năm 1992. Tuy nhiên, cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành ở Việt Nam còn tồn tại một số bất cập sau đây:

*Một là*, có nhiều thiết chế (Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Thủ tướng Chính phủ...) có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp thông qua hoạt động xem xét việc thi hành Hiến pháp, xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật, giải thích Hiến pháp. Như vậy, thiết chế mang tính phi tập trung và không chuyên trách, thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều cơ quan khác nhau thực hiện nhưng chưa được phân định rõ ràng.

*Hai là*, một số nội dung bảo vệ Hiến pháp đã được Hiến pháp quy định, nhưng cơ sở pháp lý để thực hiện những nội dung đó chưa đầy đủ, chưa cụ thể, còn chứa đựng mâu thuẫn, chồng chéo hoặc khuyết thiếu, bất cập. Ví dụ: Thiếu quy định

về xem xét tính hợp hiến của văn bản đã có hiệu lực do Quốc hội ban hành; quy định về giải thích Hiến pháp còn sơ sài. Quy trình, thủ tục giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật và hành vi của cơ quan, cá nhân Hiến pháp trao quyền chưa cụ thể. Chẳng hạn, pháp luật chưa xác định rõ cách giải quyết khi có ý kiến khác nhau giữa Ủy ban Pháp luật của Quốc hội với cơ quan trình dự án về tính hợp hiến của dự án luật, nghị quyết, pháp lệnh hoặc ý kiến khác nhau giữa Bộ Tư pháp với cơ quan chủ trì soạn thảo về tính hợp hiến của dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết do Chính phủ trình...

*Ba là*, cho đến nay, Hiến pháp chưa xác định rõ hiệu lực trực tiếp của một số quy định trong Hiến pháp, nên chưa có cơ sở pháp lý rõ ràng cho việc phán quyết về hành vi vi hiến không hành động. Các phương thức bảo vệ Hiến pháp còn dàn trải, chủ yếu là các biện pháp mang tính chính trị, chỉ có giá trị tư vấn, khuyến nghị, hiệu lực pháp lý không cao.

Vì vậy, tác giả đồng ý với nhận định của TS. Bùi Ngọc Sơn về cơ chế bảo vệ Hiến pháp của Việt Nam rằng: “Việt Nam vẫn chưa có một cơ quan chuyên kiểm tra tính hợp hiến của quyền lực nhà nước nói chung và quyền lập pháp của Quốc hội nói riêng, tức là chưa có một chế độ bảo hiến hoàn chỉnh”<sup>3</sup>. Nhận định này được đưa ra từ 2003, nhưng đến nay, khi Hiến pháp năm 2013 đã có hiệu lực được 06 năm vẫn hoàn toàn chính xác.

**2.2. Một số hạn chế trong việc bảo đảm chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam**

- Quốc hội đã giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật của các cơ quan nhà nước, yêu cầu các cơ quan ban hành văn bản triển khai thi hành

Hiện pháp, luật đúng tiến độ. Tuy nhiên, hoạt động giám sát này chưa triệt để, hiệu quả, dẫn đến tình trạng nợ đọng văn bản khá phổ biến làm cho Hiện pháp và nhiều đạo luật chậm đi vào cuộc sống. “Theo kế hoạch 6 tháng đầu năm 2018, các bộ phải xây dựng, trình ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền 151 văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh. Trong đó, có 60 văn bản đã có hiệu lực và 91 văn bản chưa có hiệu lực. Tuy nhiên, tính đến ngày 30/6, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ đã ban hành được 93/151 văn bản quy định chi tiết luật, pháp lệnh. Trong đó, có 49/60 văn bản đã có hiệu lực. Cụ thể, có 28 nghị định, 4 quyết định, 13 thông tư, 4 thông tư liên tịch, đạt 81,67% kế hoạch. Như vậy, vẫn còn “nợ” 11 văn bản đề hướng dẫn luật, pháp lệnh đã có hiệu lực thi hành”<sup>4</sup>.

Đánh giá về hoạt động giám sát của Quốc hội. Báo cáo công tác của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII viết: “Hoạt động giám sát của Quốc hội vẫn còn không ít hạn chế, bất cập. Trong một số trường hợp, chưa có cơ chế xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể liên quan, quy trình xử lý và chế tài phù hợp: việc theo dõi, đôn đốc thực hiện kết luận, kiến nghị sau giám sát chưa thực sự quyết liệt, không ít vụ việc chậm được giải quyết, gây bức xúc trong dư luận; việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của cử tri chưa đạt yêu cầu:... một số quy định của pháp luật về giám sát như việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn chưa có điều kiện thực tế để thực hiện...”<sup>5</sup>.

Thực tế cho thấy, Quốc hội chưa dành nhiều thời gian giám sát về tình hình của văn bản quy phạm pháp luật. Báo cáo của Ủy ban Thường

vụ Quốc hội tuy đã chỉ ra một vài trường hợp văn bản vi hiến nhưng kết quả đó chưa phản ánh đúng thực tế về tình hình của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật. Hơn nữa, có rất nhiều hành vi vi hiến dưới dạng không hành động của các cơ quan có thẩm quyền do Hiện pháp quy định chưa được Quốc hội phát hiện hoặc có thể đã phát hiện ra nhưng chưa có biện pháp xử lý một cách kịp thời và thấu đáo.

- Hoạt động giải thích Hiện pháp chưa được coi trọng đúng mức và thực hiện trong thực tế. Ủy ban Thường vụ Quốc hội chưa kịp thời giải thích các quy định còn có cách hiểu khác nhau, gây khó khăn, vướng mắc trong thi hành Hiện pháp. Chẳng hạn, giải thích để phân biệt “giám sát tối cao việc tuân theo Hiện pháp” và “giám sát việc thi hành Hiện pháp” như thế nào? Giải thích về các “trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng” cần hạn chế quyền con người, quyền công dân...

- Thời gian Quốc hội dành cho việc xem xét các báo cáo thi hành Hiện pháp còn ít trong khi lĩnh vực giám sát quá rộng cho nên nội dung giám sát chưa sâu sắc, toàn diện.

Thực trạng pháp luật và sự vận hành của cơ chế bảo vệ Hiện pháp như trên dẫn đến sự tồn tại một số văn bản trái Hiện pháp và hành vi vi hiến không hành động ở Việt Nam. Có thể nói, vi hiến dưới dạng không hành động ở Việt Nam rất khó kiểm soát. Nhiều quy định về các hình thức nhân dân thực hiện chủ quyền của mình trong Hiện pháp không được thực hiện trên thực tế hoặc được thực hiện một cách hình thức, chiếu lệ. Ví dụ: Quy định về trưng cầu ý dân, về quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân... Nhiều



quyền và tự do hiến định của công dân chưa được quy định cụ thể bằng luật. Ví dụ: Quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử; quyền tự do lập hội; quyền biểu tình... Do vậy, đã làm hạn chế rất nhiều việc bảo đảm chủ quyền của nhân dân.

### 3. Một số giải pháp bảo đảm chủ quyền nhân dân thông qua hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam

*Một là, đổi mới tư duy, nâng cao nhận thức về vai trò, bản chất của Hiến pháp, coi Hiến pháp là của nhân dân, thể hiện chủ quyền nhân dân và có hiệu lực trực tiếp*

Đặc trưng quan trọng, đồng thời là nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, vì vậy, Hiến pháp phải là văn bản thể hiện chủ quyền tối cao của nhân dân, bảo đảm nhân dân là chủ thể xây dựng và quyết định nội dung của Hiến pháp.

Về hiệu lực thực tế của Hiến pháp, ở Việt Nam cho đến nay vẫn tồn tại nhận thức chưa đúng, chưa đầy đủ hoặc lỗi thời về vấn đề này. GS.TSKH. Đào Tri Úc viết: "Về mặt pháp lý, Hiến pháp là đạo luật cơ bản, là văn bản chính trị - pháp lý có vị trí cao nhất trong hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, trong thực tế, sự nhận thức rõ hơn, đầy đủ hơn về hiệu lực áp dụng trực tiếp của Hiến pháp thì chưa phải đã có trong tư duy và hành động của công dân, của nhân viên nhà nước"<sup>6</sup>.

Để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính cơ bản và nền tảng của một quốc gia, Hiến pháp thường chứa đựng những quy phạm mang tính khái quát cao. Đó là các quy phạm nguyên tắc và các quy phạm định hướng mục tiêu. Tính chất và ý nghĩa của Hiến pháp được thể hiện trước hết ở

những quy phạm nguyên tắc và quy phạm mục tiêu. Nhưng xét về số lượng, trong một bản Hiến pháp, các quy phạm mang tính quy tắc và các quy phạm định nghĩa lại nhiều hơn so với quy phạm nguyên tắc và quy phạm mục tiêu. Do vậy, "xứ lý mức độ cần và đủ của các loại quy phạm là rất cần thiết để một mặt bảo đảm Hiến pháp là văn bản chính trị, pháp lý cơ bản nhất, khái quát nhất; mặt khác, không biến nó thành một bản cương lĩnh với những quy định mang tính tuyên ngôn mà vẫn là một đạo luật của Nhà nước"<sup>7</sup>. Những yêu cầu về bảo đảm chủ quyền nhân dân đòi hỏi Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước, văn bản thể hiện ý chí tối cao của nhân dân phải được áp dụng trực tiếp. Hiến pháp phải sử dụng một tỷ lệ phù hợp các loại quy phạm nguyên tắc, quy phạm mục tiêu, quy phạm định nghĩa và quy phạm quy tắc. "Việc sử dụng đúng mức các quy phạm nói trên của Hiến pháp còn được lý giải bởi nhu cầu áp dụng Hiến pháp và giải thích Hiến pháp. Đòi hỏi của nền dân chủ, mong muốn của dân chúng và nói chung là nguyên tắc pháp quyền đặt ra nhu cầu Hiến pháp cần phải được áp dụng trực tiếp. Chính vì vậy, các quy định của nó phải đáp ứng được yêu cầu cho việc áp dụng trực tiếp và bảo đảm để sự giải thích được chính xác"<sup>8</sup>.

*Hai là, ban hành luật thành lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập*

Khoản 2 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 quy định: "... Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định". Thể chế hóa quy định trên, Luật về bảo vệ Hiến pháp quy định tổ chức và hoạt động của cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp là Ủy ban Giám sát Hiến pháp.

Ủy ban Giám sát Hiến pháp là cơ quan do Quốc hội thành lập, có chức năng giám sát việc

thi hành Hiến pháp của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Hội đồng Bầu cử Quốc gia, Ủy ban Giám sát Hiến pháp sẽ có địa vị pháp lý gần giống Kiểm toán Nhà nước để có thể khách quan và tương đối độc lập giám sát việc thi hành Hiến pháp của các cơ quan nhà nước khác. Về tổ chức, Ủy ban Giám sát Hiến pháp cần được chia ra thành các tiểu ban để chuyên môn hóa và phân công công việc. Các hoạt động kiểm tra, giám sát, xem xét hành vi vi phạm Hiến pháp được thực hiện bởi các tiểu ban chuyên trách. Trên cơ sở báo cáo của các tiểu ban, Ủy ban họp toàn thể để xem xét thảo luận và biểu quyết để đưa ra quyết định cuối cùng. Các báo cáo của Ủy ban được thông qua khi đạt tỷ lệ biểu quyết theo đa số và sau đó được trình Quốc hội. Chủ tịch Ủy ban không tham gia biểu quyết nhưng có "tiếng nói" quyết định cuối cùng trong trường hợp số phiếu đồng ý và không đồng ý ngang nhau.

*Ba là, xử lý trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân ban hành văn bản hoặc thực hiện hành vi vi phạm, hạn chế các quyền hiến định của công dân*

Tổ chức thực hiện các quy định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng, ban hành kịp thời, đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật về quyền con người, quyền công dân; áp dụng các chế tài phù hợp đối với các cơ quan, cá nhân có văn bản và hành vi vi phạm quyền con người, quyền công dân hoặc không thực hiện đầy đủ, kịp thời thẩm quyền ban hành văn bản về quyền con người, quyền công dân (đặc biệt là quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử, về trưng cầu ý dân, về giám sát của nhân dân...). Đồng thời, cần xác định rõ trách nhiệm của cá nhân công dân trong việc thực hiện quyền, tự do của mình hoặc không hoàn thành nghĩa vụ công dân; xử lý nghiêm minh, kịp thời các hành vi lợi dụng quyền tự do, dân chủ để xâm hại an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội □

1. C. Mác - Ăng-ghen Toàn tập, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 1995, tr. 317

2. Nguyễn Văn Bông, Luật Hiến pháp và chính trị học, Sài Gòn, 1967, tr. 51.

3. <http://quochoi.vn/tulieuquochoi/anpham/Pages/anpham.aspx?AnPhamItemID=3> (Nghiên cứu Lập pháp, số 12 (35), tháng 12/2003)

4. <http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=407903>.

5. Báo cáo công tác nhiệm kỳ khóa XIII của Quốc hội

<https://dantri.com.vn/chinh-tri/toan-van-bao-cao-cong-tac-nhiem-ky-khoa-xiii-cua-quoc-hoi-2016032312120769.html>.

6. Đào Trí Úc (2007). "Sự phát triển của chủ nghĩa lập hiến hiện đại ở Việt Nam", Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7, tr.10.

7. Đào Trí Úc (2010). "Hiến pháp trong đời sống xã hội và quốc gia", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 9, tr.11.

8. Đào Trí Úc (2010). "Hiến pháp trong đời sống xã hội và quốc gia", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 9, tr.11-12