

Khảo cứu luật pháp:

VAI TRÒ CỦA TOÀ BẢO HIẾN TRONG VIỆC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TẠI CÁC NƯỚC ĐÔNG ÂU.

Đỗ Kim Thêm

Các nước Đông Âu đã du nhập mô hình dân chủ phương Tây và kinh tế thị trường của chủ nghĩa tư bản hơn hai mươi năm. Khi từ bỏ chế độ chủ nghĩa xã hội thì hiến pháp mới của các nước này không còn là một công cụ của Đảng Cộng Sản dùng làm phương tiện đấu tranh giai cấp và bảo vệ chuyên chính vô sản, mà là một cơ sở tạo nên một nhà nước pháp quyền để tổ chức bộ máy nhà nước hiệu năng hơn và là một cơ chế bảo đảm mọi tự do về sinh hoạt chính trị, kinh tế và xã hội cho toàn dân. Chính toàn dân mới có quyền tối thượng để quyết định vận mệnh dân tộc và hiến pháp hiển nhiên trở thành một phương tiện đấu tranh hợp pháp chống lại những bất công do nhà nước áp đặt. Hiện nay việc thay đổi hiến pháp và hệ thống pháp luật tại các nước Đông Âu cho phù hợp với việc phát huy dân chủ, tôn trọng nhân quyền và nền kinh tế thị trường đã hoàn chỉnh

Trong nỗ lực xây dựng nhà nước pháp quyền vào thời kỳ chuyển tiếp, các nước này phải giải quyết với vô số vấn đề bất công trong quá khứ như giết người đối kháng và cưỡng chiếm tài sản để đem lại công lý cho nạn nhân. Quan trọng hơn là đặt lại vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng Sản, báo chí tư nhân, kinh tế quốc doanh và quyền tư hữu trong khung cảnh mới. Khi tham gia sinh hoạt với cộng đồng quốc tế thì các nước này mong thu hút cảm tình của chính giới và đầu tư của doanh giới nên cũng ý thức phải tuân thủ luật quốc tế và các kết ước của mình. Một trong những cải cách pháp luật đặc biệt nhất là xây dựng Toà Bảo Hiến, một định chế hoàn toàn xa lạ vì hệ thống pháp luật chuyên chính vô sản không có kinh nghiệm và chuẩn bị thích hợp cho nỗ lực này.

Nhưng Toà Bảo Hiến được hình thành và tổ chức ra sao, có chức năng gì và đóng góp nào trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền tại các nước Đông Âu, đây là một đề tài mà người Việt ít quan tâm. Tiểu luận sau đây sẽ giới thiệu thật đơn giản những kinh nghiệm này và hy vọng sẽ là một đóng góp nhỏ trong việc thảo luận về thay đổi hiến pháp tại Việt Nam.

1. Thủ tục đề cử

Hiến pháp các nước Đông Âu quy định về thủ tục khá chi tiết và khác nhau ở từng nước. Tựu chung, các cơ quan hiến định tối cao có thẩm quyền đề cử chánh án mà vai trò quốc hội là quan trọng nhất. Theo thông lệ quốc tế

Toà Bảo Hiến có khoảng từ 9 đến 12 chánh án, nhưng tại Slowakei đã quy định là 13 và Séc và Ba lan là 15 và tại Liên Xô là 19. Tại Rumanien, vì theo mô hình của Pháp, nên thượng viện, hạ viện và tổng thống có quyền đề nghị 1/3 số chánh án. Tại Bungary vì không có hệ thống lưỡng viện nên 4 trong số 12 chánh án sẽ do đại hội đồng các toà án tối cao và toà hành chánh tối cao đề cử. Tại Séc tổng thống có quyền bổ nhiệm 15 chánh án nhưng phải thông qua Thượng viện. Tại Litauen tổng thống, quốc hội và chủ tịch toà án tối cao có quyền đề cử 1/3 chánh án.

Trước hết tên tuổi các ứng viên phải được công bố qua báo chí và một ủy ban quốc hội sẽ chuyên trách việc này, sau đó ủy ban sẽ báo cáo chung quyết lên quốc hội để quyết định. Tại Rumanien các tiểu ban và văn phòng thường trực quốc hội có quyền đề cử. Ủy ban chuyên môn sẽ tiếp nhận danh sách này và chuyển tiếp để quốc hội quyết định. Tại Slowenien tổng thống kêu gọi dân chúng đề cử, khi người được đề cử chấp nhận sự đề cử thì tổng thống sẽ cứu xét danh sách và ông cũng có quyền đề cử những ứng viên khác. Tại Hung thủ tục tuyển chọn cũng tương tự. Một ủy ban chuyên trách tại quốc hội gồm có đại diện của các tiểu ban và tuyển chọn theo thủ tục đa số với tỷ lệ 2/3.

Vai trò của các đảng chính trị cũng quan trọng trong thủ tục đề cử. Trên 200 đảng đã được tự do đi vào hoạt động trong thời kỳ chuyển tiếp, nhưng sinh hoạt còn quá yếu vì không đề ra được những chương trình hành động quy mô và thu hút công luận. Cho nên ảnh hưởng của Đảng Cộng Sản vẫn còn quan trọng hơn kể cả trong việc đề cử ứng viên.

Sau khi Toà Bảo Hiến được thành lập thì toàn thể các chánh án bầu ra chức vụ chủ tịch toà và đại diện chủ tịch toà. Tại Rumanien, Slowenien và Hung các chức vụ này có nhiệm kỳ 3 năm, sau khi mãn hạn sẽ được bầu lại và do tổng thống bổ nhiệm.

Có bốn tiêu chuẩn chính để chọn lựa chánh án là quốc tịch, tuổi tối thiểu, trình độ chuyên môn và tác phong đạo đức. Tại Slowenien và Slowakei tuổi tối thiểu quy định là 40 trong khi tại Hung là 45. Vấn đề khó khăn nhất là trình độ chuyên môn vì đa số các chánh án toà án nhân dân theo hệ thống xã hội chủ nghĩa nên trình độ nhận thức về các vấn đề dân quyền, dân chủ và kinh tế thị trường còn hạn chế. Đây là một nan đề trong việc đề cử người có thực tài. Tại Ba lan đã có những chương trình tạo ngắn hạn dành cho các loại chánh án toà án nhân dân này.

Nhiệm kỳ của chánh án trung bình là 7 năm như tại Slowakei, nhưng là 9 năm tại Bungary, Litauen, Ba lan, Rumanien, Slowenien và Hung. Chánh án không được quyền tái ứng cử mà chỉ có tại Bungary, Slowakei, Séc và Hung cho ngoại lệ.

Chánh án có quyền miễn truy cứu về trách nhiệm hình sự và hưởng quyền tự do ngôn luận khi hành sự. Khi bị bắt quả tang phạm pháp hay có đơn xin hủy bỏ quyền bãi miễn thì ngoại lệ này sẽ không còn hiệu lực. Tại Ba lan, thủ tục này sẽ do 2/3 các chánh án của Toà Bảo Hiến quyết định nhưng tại Séc phải có sự đồng thuận của Thượng viện.

2. Cơ cấu tổ chức

Nhìn chung mô hình về cơ cấu tổ chức Toà Bảo Hiến đã theo hẵn Đức và Áo. Pháp gây rất ít ảnh hưởng ngoại trừ tại Rumanien.

Về mặt tổ chức phân quyền trong nội bộ thì Toà Bảo Hiến của Đức có hai bộ phận là đại hội đồng (Plenum) và hội đồng xét xử chuyên trách (Senate). Slowakei, Séc và Hung đã theo mô hình này. Đại hội đồng của toà có nhiệm vụ giữ gìn sự thống nhất trong ngành tư pháp và án lệ cũng như có vai trò lãnh trách nhiệm chánh trịchung. Rumanien chỉ theo thể thức đại hội đồng và không có hội đồng xét xử chuyên trách. Tại Ba lan ngoài đại hội đồng chánh án còn có các ban xét xử chuyên môn. Đại hội đồng chỉ chuyên trách các vụ tranh chấp thẩm quyền giữa các cơ quan hiến định và các vụ kiện có màu sắc chính trị. Hội đồng xét xử luôn thay đổi theo từng chuyên đề hay do phân công. Tại Slowakei, Senat chỉ có nhiệm vụ duy nhất là một ủy ban tiên thẩm vấn đề tranh tụng để quyết định có nên đưa ra đại hội đồng xét xử hay không.

Các nhà lập hiến tại các nước Đông Âu xem Toà Bảo Hiến là cơ quan hiến định tối cao và hưởng sự tự trị trong thủ tục thiết lập ngân sách và vấn đề hành chính nội bộ.

3. Thẩm quyền xét xử

*Kiểm soát tính hợp hiến

Có hai loại thẩm quyền xét xử tùy theo thời điểm nên được gọi là tiên kiểm và hậu kiểm. Thẩm quyền tiên kiểm của toà là kiểm soát tính cách hợp hiến của các đạo luật trước khi được ban hành. Ba lan, Hung và Rumanien đã theo thủ tục này giống như Pháp. Các hiệp ước quốc tế trước khi được quốc hội phê chuẩn cũng có thể bị xét tính vi hiến, nhưng sau khi đã phê chuẩn, các ràng buộc về mặt pháp lý đã thành hình thì vấn đề cứ xét tính vi hiến không còn có thể đặt ra. Tại Ba Lan vấn đề này không được luật hiến pháp đặt ra cho đến năm 1997. Tại Bungary, Litauen, Rumanien, Séc và Hung toà còn có thẩm quyền cứu xét tính cách hợp hiến của mọi biểu quyết hay hành vi của chính phủ hay quốc hội, dù không phải là luật, nhưng khi hậu quả của các quyết định này có ý nghĩa quan trọng về phương diện chính trị.

Thực tế cho thấy xét tính cách hợp hiến của một đạo luật là một vấn đề bắt buộc mà đôi khi có nhiều ý nghĩa chính trị hơn là pháp luật. Tại Ba lan chỉ có tổng thống mới có độc quyền đề nghị xin cứu xét tính cách hợp hiến của một đạo luật hay một hiệp ước quốc tế. Tại Hung thủ tục cũng tương tự. Tại Rumanien vấn đề thẩm quyền rộng rãi hơn khi các cơ quan hiến định kể cả toà án tối cao cũng có quyền đề nghị xin cứu xét tính hợp hiến của một đạo luật.

Hiến pháp các nước Đông Âu còn cho phép toà xét tính hợp hiến của các văn bản dưới luật (Untergesetzliche Regelungen), một thuật ngữ của chế độ cũ và còn được quen sử dụng cho đến ngày nay. Theo ý nghĩa kỹ thuật của luật hành chính phương Tây thì đây là một các loại văn kiện lập quy (règlement d'exécution) của cơ quan có thẩm quyền lập quy (pouvoir réglementaire) mà hiệu lực chỉ là để diễn giải và áp dụng các đạo luật do quốc hội có thẩm quyền lập pháp (pouvoir législatif) đã ban hành. Do đó, dù không là lập pháp, nó cũng bị cứu xét tính hợp hiến. Hệ thống luật pháp của chủ nghĩa xã hội không minh định tam quyền phân lập với lý do là phân công nội bộ của Đảng, nên vấn đề kiểm soát thẩm quyền lập pháp và lập quy theo thủ tục luật hành chính không được đặt ra đúng mức, nên sự trùng lặp là chuyện thông thường. Đây là một sai lầm về khái niệm mà không ai quan tâm. Khi dịch khái niệm các văn bản dưới luật sang Anh ngữ thì học giới lại dịch là by law. Đây lại là một sai lầm khác trong dịch thuật, vì by law được luật giới phương Tây hiểu là những luật do cơ quan địa phương đặt ra, trong khi các văn bản dưới luật tại Đông Âu hầu hết do các cơ quan hành chính trung ương có thẩm quyền lập quy soạn thảo. Sự sai lầm này vẫn còn tiếp tục và tạo nên nhiều ngộ nhận cho học giới khi đối chiếu.

Thẩm quyền hậu kiểm của toà có khác hơn tiên kiểm ở điểm là tính hợp hiến của một đạo luật sau khi luật đã ban hành, có hiệu lực áp dụng và phát sinh tranh chấp trong một tình trạng cụ thể. Hầu hết các Toà Bảo Hiến tại Đông Âu đều có thẩm quyền hậu kiểm này và được mở rộng khác nhau tùy từng nước. Tại Bungary tổng thống, bộ trưởng, và 1/5 đại biểu quốc hội, toà án hành chính tối cao, toà phá án, chương lý (người đứng đầu ngành thẩm phán công tố) của bộ tư pháp có quyền xin cứu xét tính hợp hiến của một văn bản dưới luật. Tại Ba lan thẩm quyền này dành cho tổng thống, thủ tướng, bộ trưởng, 50 dân biểu hoặc 30 nghị sĩ, chủ tịch viện kiểm soát kế toán, toà án hành chính tối cao, tổng công đoàn và đại diện nghề nghiệp hay tôn giáo đều được hưởng tố quyền này. Tại Séc tố quyền tùy thuộc vào tính cách tiên kiểm hay hậu kiểm. Quyền xin tiên kiểm do tổng thống, 41 dân biểu hay 17 nghị sĩ đề xuất. Trong trường hợp hậu kiểm chỉ cần lãnh đạo hành pháp, hoặc 25 dân biểu hay 10 nghị sĩ là đủ số xin cứu xét. Đặc biệt

nhất là chính Toà Bảo Hiến cũng có quyền tự khởi động để xét lại tính vi hiến các văn bản dưới luật này khi cần thiết.

Về kỹ thuật pháp lý thì mô hình của Áo trong thủ tục hậu kiểm tính vi hiến là hoàn chỉnh nhất tại châu Âu, nên hầu như các nước Đông Âu đều noi theo. Toà án trong khi xét một vụ tranh chấp thực tế thấy nghi ngờ về tính vi hiến của một đạo luật sẽ ngưng xử và có quyền đề xuất xin xét tính hợp hiến của đạo luật này trước khi áp dụng. Quyền thượng cầu này dành hầu hết cho tất cả các toà án thông thường, không phân biệt cấp độ. Nhưng Bungary, Ba lan quy định rõ hơn là chỉ có toà án cao cấp mới có thẩm quyền này. Riêng Slowenien thì chương lý của bộ tư pháp, ngân hàng quốc gia và cơ quan kiểm soát kế toán trung ương cũng có quyền thỉnh cầu này.

Tranh chấp của các cơ quan nhà nước về thẩm quyền do hiến pháp phân nhiệm

Toà Bảo Hiến đảm nhận xét xử các việc tranh tụng giữa các cơ quan nhà nước liên quan đến các thẩm quyền do hiến pháp quy định. Về mặt cơ cấu tổ chức của các cơ quan nhà nước thì có hai hình thức là trung ương và địa phương, nên còn được gọi là thẩm quyền hàng ngang và hàng dọc. Tại Séc và Hung sự phân biệt theo lãnh thổ hành chính tự trị hay phân cấp trung ương hay địa phương không là tiêu chuẩn đặt ra vì toà là cơ quan độc nhất xét xử các loại tranh chấp các vấn đề này. Thuật ngữ của các nước Đông Âu dùng đôi khi có khác nhau vì có nơi gọi là cơ quan trung ương, có nơi gọi là cơ quan nhà nước, tổ chức trung ương, cơ quan hiến định trung ương, nhưng nếu hiểu theo thuật ngữ của luật giới phương Tây thì đây là các cơ quan công quyền được hiểu chung là quốc hội, tổng thống, chính phủ và toà án.

Vấn đề tranh chấp thẩm quyền của các cơ quan có thể phát sinh trên hai trường hợp khác nhau, thuần về lý thuyết hay do tranh chấp trong thực tế. Trường hợp thứ nhất xảy ra khi phát hiện được một cơ quan tự ý vượt quyền do hiến pháp quy định, trường hợp thứ hai khi có tranh chấp thẩm quyền giữa hai cơ quan mà toà phải xét thẩm quyền thuộc về cơ quan nào.

Slowenien, Séc và Hung quy định minh thị về thẩm quyền của toà để giải quyết các tranh chấp thẩm quyền về các cơ quan hành chính tự trị địa phương. Việc tranh chấp giữa toà án và cơ quan nhà nước khác cũng được toà Slowenien, Séc và Hung đều có quy định minh thị, trong khi các nước khác coi loại tranh chấp này là thứ yếu. Tranh chấp về thẩm quyền giữa cơ quan trung ương và địa phương ít có ý nghĩa chính trị trong thời kỳ chuyển tiếp.

***Vi phạm dân quyền và nhân quyền của cơ quan nhà nước**

Một trong những yếu tố thúc đẩy cho sự thay đổi chế độ tại Đông Âu là ý thức của người dân trước các vấn đề vi phạm nhân quyền, dân quyền, quyền công đoàn và quyền tự do kinh tế. Khi ý thức của người dân đã đủ

mạnh mẽ đòi hỏi nhà nước thực thi các quyền này, thì các hình thức đấu tranh bất bạo động đã chuyển biến làm cho các chế độ này cáo chung. Trong chế độ mới Toà Bảo Hiến trở thành một định chế pháp cao nhất của một nhà nước pháp quyền đang hình thành để bảo vệ nhân quyền và dân quyền. Tổ quyền của người dân là một thành tựu nổi bật của cuộc cách mạng luật pháp vì các nước chuyên chính vô sản trước đây chỉ long trọng tuyên bố chuẩn nhận về mặt hình thức nhưng lại không có luật thủ tục tương tự để cho phép người dân hưởng tổ quyền này trong thực tế. Người dân từ nay có quyền thỉnh cầu toà bảo hiến cứu xét tính cách vi hiến của một đạo luật hay một biện pháp bất công của nhà nước.

Rumanien, Slowakei, Slowenien, Séc và Hung đã mở rộng tổ quyền cho người dân khi có tranh chấp. Tại Ba lan sau khi thay đổi hiến pháp vào năm 1997 cũng đã chấp nhận tổ quyền này. Một thuận lợi khác cho người dân là vì các nước Đông Âu đều là thành viên của Liên Âu và bị ràng buộc pháp lý với hiệp ước của châu Âu về nhân quyền, nên cho dù không có tổ quyền trực tiếp trước toà án quốc gia, người dân có được hưởng tổ quyền trực tiếp trước Toà nhân quyền thuộc châu Âu.

Các tổ quyền cá nhân có nhiều loại hình thức khác nhau. Tại Slowenien quy định là cá nhân có tổ quyền chống lại mọi quyết định, biện pháp hay các hành vi khác của toà án hay các cơ quan nhà nước hay các cơ quan hành chính tự trị. Luật Séc ghi chỉ có các quyết định hay các hành vi các cơ quan nhà nước vi phạm quyền căn bản của người dân đã có hiệu lực pháp mới được toà cứu xét. Hành vi của nhà nước phải được hiểu là các cơ quan hành pháp và tư pháp. Thông thường thì cá nhân thỉnh cầu toà xác nhận là quyền tự do căn bản của mình bị vi phạm. Qua đó toà đề ra phương thức áp dụng luật cho phù hợp với hiến pháp.

Tại Slowenien, Slowakei và Séc vấn đề cứu xét tổ quyền của cá nhân trước toà có phần phức tạp hơn vì lẽ các hành vi bị coi là vi phạm của các cơ quan nhà nước và toà án chỉ có giá trị gián tiếp cho việc xét tính cách hợp hiến của một đạo luật. Trước hết toà án xét xem là các tổ giác của cá nhân có đủ giá trị để xét xử hay không trước khi đưa ra vấn đề cứu xét tính hợp hiến của việc tranh chấp. Mục đích của việc tiên kiểm này là để tránh tình trạng hỗn loạn vì sẽ có quá nhiều người dân đòi sửa hiến pháp và giảm gánh nặng cho toà án.

Đặc biệt nhất là tại Rumanien nơi mà mọi người dân trong một tranh chấp pháp luật tại một toà án thông thường có tổ quyền xin xét tính vi hiến của một đạo luật được áp dụng trong việc phát sinh tranh chấp. Toà đang giải quyết tranh tụng bắt buộc phải trình quan điểm lên Toà Bảo Hiến để xin chung quyết trước khi tiếp tục xét xử.

Tại Ba lan vấn đề này được sửa đổi vào năm 1997. Tổ quyền của cá nhân trước Toà Bảo Hiến chỉ chấp nhận cứu xét vấn đề khi quyết định của toà án đã có hiệu lực cưỡng chế hay một hành vi chung quyết của cơ quan hành chính. Dựa vào hiệu lực cưỡng chế này thì toà mới xét tính cách vi hiến theo nguyện vọng của người dân.

Tổ quyền nêu trên chỉ liên hệ đến một hành vi trong trường hợp cụ thể, nhưng tại Hung đã có một tiến bộ vượt bậc khi cho phép bất kỳ người dân nào cũng có quyền xin xét tính vi hiến của một đạo luật. Tại Ba Lan và Séc thì hạn chế hơn khi luật chỉ cho phép xét lại các luật nội dung. Ngược lại vấn đề này không được đặt ra tại Slowenien và Slowakei.

Thời hạn để khởi động tổ quyền tại các nước Slowakei và Ba lan là 2 tháng, trong khi Slowenien và Séc quy định là 60 ngày. Tại Hung các việc cứu xét không liên hệ đến tranh chấp thực tế thì không ghi thời hạn. Nhìn chung vấn đề thời hạn để khởi kiện tại các nước Đông Âu kéo dài hơn tại Tây Âu.

Hiện nay chỉ có Slowenien và Séc chính thức công nhận thủ tục tổ quyền được quy định theo Công ước quốc tế về dân quyền và quyền chính trị ban hành vào ngày 16. 12. 1966. Hậu quả của sự công nhận này là sau khi toà quốc tế xác nhận vấn đề vi phạm, toà Slowenien và Séc phải có trách nhiệm cứu xét hậu quả pháp lý của vấn đề.

***Luật bầu cử**

Trước đây luật bầu cử không quan trọng vì quan điểm mác xít phê bình là luật bầu cử chỉ là hình thức lường gạt và mua bán của giai cấp tư sản và vi phạm vào nguyên tắc dân chủ nhân dân, nên cách tốt nhất để giải quyết vấn đề là Đảng cử và dân bầu.

Ý niệm này đã thay đổi triệt để trong thời kỳ chuyển tiếp. Từ nay Toà Bảo Hiến có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp về tình cách hợp pháp của các cuộc bầu cử quốc hội và các cơ quan nhà nước khác. Tại Slowenien thì Toà Bảo Hiến là cơ quan xác định kết quả bầu cử quốc hội và hội đồng dân cử địa phương. Tại Séc, Hung và Bungary toà còn xét đến hồ sơ cá nhân của các ứng viên về điều kiện ứng cử. Tại Bungary, Litauen và Rumanien toà còn có thẩm quyền xem xét kết quả việc bầu cử tổng thống. Rumanien đã ảnh hưởng Pháp trong các luật thủ tục này, nên quy định khá chi tiết từ theo dõi tiến trình bầu cử và tuyên bố xác nhận kết quả. Tại Rumanien, Slowakei và Hung toà có quyền kiểm soát việc thực hiện các cuộc trưng cầu dân ý.

***Thủ tục bãi nhiệm các chức vụ dân cử**

Thủ tục bãi nhiệm tổng thống được quy định trong hiến pháp các nước Bungary, Litauen, Slowakei và Slowenien, khi tổng thống vi phạm luật hiến pháp và các tội nghiêm trọng khác. Rumanien và Séc quy định cụ thể hơn

khi tổng thống phạm tội phản quốc. Tại Bungary toà có thẩm quyền trong các thủ tục bãi nhiệm phó tổng thống, tại Slowenien toà có quyền này đối với thủ tướng và tại Litauen toà có quyền này đối với đại biểu quốc hội.

Các tổ chức chính trị

Các Toà Bảo Hiến các nước Đông Âu đã theo mô hình của Đức trong cách giải quyết các vấn đề sinh hoạt đảng phái và các tổ chức chính trị. Tại Bungary, Ba lan, Rumanien, Slowenien và Séc toà có thẩm quyền tuyên bố về tính cách hợp pháp và hợp hiến của đảng hay tổ chức chính trị. Quyết định của toà có hai hình thức. Theo hình thức thứ nhất như tại Slowakei và Séc thì toà án thông thường có thẩm quyền cứu xét vấn đề và phải có tố quyền xin cấm hoạt động thì toà mới cứu xét. Tại Bungary, Ba lan, Rumanien và Slowenien thì chính Toà Bảo Hiến có thẩm quyền chuyên quyết. Tại Rumanien chỉ có chủ tịch thượng viện và hạ viện mới có tố quyền này. Tại Bungary, Ba lan và Slowenien thì thủ tục khởi tố giống như thủ tục cứu xét tinh vi hiến.

***Giải thích luật pháp**

Toà Bảo Hiến là cơ quan tối cao có trách nhiệm giải thích luật hiến pháp và các luật khác. Hành pháp và Lập pháp có quyền xin toà giải thích. Riêng tại Ba lan thì cơ quan đại diện theo dõi các vấn đề dân quyền cũng có được quyền này.

***Các thẩm quyền khác**

Ngoài ra toà còn có một số thẩm quyền khác như xét các tranh chấp liên quan thẩm quyền của các cơ quan hành hành và toà án, các tranh chấp thuộc phạm vi hành chánh tự trị địa phương. Một loại thẩm quyền đặc biệt khác mà chỉ có ở Hung là khi quốc hội bất động trong công tác lập pháp khi có nhu cầu đòi hỏi hay đã được hiến pháp ủy nhiệm thì toà xét cứu xét tính vi hiến của sự thụ động này.

4. Vai trò của Toà Bảo Hiến trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền

Nếu sự sụp đổ chế độ ở nước Đông Âu là một cuộc các mạng triệt để và đã đem lại cho đất nước một sinh khí năng động, thì hiến pháp mới cũng mang đến cho các cơ quan nhà nước một cơ cấu và trách nhiệm mới, mà Toà Bảo Hiến là một thí dụ điển hình, vì toà đã đóng một vai trò quan trọng để đáp ứng với nguyện vọng của dân chúng là được sống trong một nhà nước pháp quyền và được luật pháp bảo vệ. Những thành tựu của định chế này trong tiến trình chuyển đổi hơn hai mươi năm qua và những thách thức còn lại cho tương lai có thể tóm lược như sau:

Toà Bảo Hiến Bungary hoạt động rất yếu trong những năm đầu tiên của buổi giao thời, không những vì trình độ chuyên môn mà còn vì tranh chấp giữa hai thế lực cũ và mới trong nội bộ của toà không giải quyết tận gốc. Toà luôn giữ thái độ dè dặt trước vấn đề nhạy cảm chính trị, nên người dân không tín nhiệm. Qua một thời gian dài toà đã vượt qua nhiều thử thách và thể hiện dần được tinh thần độc lập tư pháp trong các quyết định. Đến năm 1996 toà trở thành một thành viên của hội nghị về soạn thảo hiến pháp châu Âu. Uy tín của toà có tăng lên qua thời gian gần đây trước những vấn đề nguyên tắc pháp quyền và dân chủ. Hiện thời tổ quyền của người dân trước các vi phạm nhân quyền và dân quyền vẫn còn hạn chế.

Toà Bảo Hiến Ba lan sau khi đi vào hoạt động đã giữ vai trò quan trọng trong tiến trình chuyển hoá chính trị của của đất nước. Qua hệ thống án lệ và thành tích hoạt động, toà đã chứng tỏ là một định chế có uy tín chính trị và khả năng giải quyết vấn đề chuyên môn. Ngay cả trong thời còn chế độ chuyên chính vô sản, đôi khi toà đã bày tỏ được tính độc lập trong các quyết định liên quan đến chính trị. Trong những năm 1990-97 toà đã thụ lý hơn 300 tranh tụng, trong đó có 60 vụ liên quan đến giải thích luật pháp. Các quyết định này là một cơ sở vững vàng cho việc xây dựng nhà nước pháp quyền trong thời kỳ chuyển tiếp. Thay đổi hiến pháp và luật về việc xây dựng Toà Bảo Hiến vào năm 1997 đánh dấu một chuyển hướng quan trọng trong tiến trình này. Luật mới quy định về tổ chức Toà Bảo Hiến được thay đổi theo hai nguyên tắc: thích nghi về vai trò và thẩm quyền của toà trước những nhu cầu đổi mới đòi hỏi và phát huy những thành tựu trong thời kỳ chuyển tiếp. Hệ thống án lệ của toà được tiếp tục triển khai, đặc biệt tư thế độc lập của toà trước các cơ quan hiến định khác được định hình và tôn trọng, nhờ thêm toà gây được tín nhiệm trong học giới và dân chúng. Đặc biệt nhất là sau năm 1997 tổ quyền của người dân trong các vi phạm về dân quyền và nhân quyền được toà công nhận. Hiện nay vấn đề còn tồn đọng là các mối quan hệ giữa toà thông thường và toà bảo hiến. Toà thông thường có quyền xét tính vi hiến của một đạo luật nhưng trong mức độ nào vẫn còn là vấn đề cần được xác minh. Tựu chung, sự thay đổi hiến pháp và luật về tổ chức Toà Bảo Hiến đã tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển nhà nước pháp quyền mà Ba Lan đã thành công trong thời kỳ chuyển tiếp.

Toà Bảo Hiến Hung được coi là nổi bật đặc sắc trong tiến trình chuyển đổi theo ý nghĩa cao đẹp nhất của judicial activism theo luật giới phương Tây, vì toà đã tự cho mình một vai trò quan trọng và không đợi đến có tổ quyền của cơ quan hay dân chúng mà toà mới khởi động. Toà đã đóng góp đáng kể trong việc giải quyết các vấn đề bất công trong quá khứ, thí dụ như việc hoàn trả quyền tư hữu của nông dân bị cưỡng chiếm đất đai trong thời kỳ tập thể hoá. Bất đồng cách giải quyết của quốc hội, toà đề xuất phải hoàn

trả hay bồi thường trên căn bản luật riêng biệt, minh danh các trường hợp sai phạm cụ thể và không thể thông qua hình thức thủ tục thỉnh cầu tại quốc hội, trong khi nông dân lại có nhiều tiếng nói và có thể gây được ít nhiều áp lực hơn trong chính quyền. Trong việc đem lại công lý về các oan sai luật pháp, toà yêu cầu quốc hội không tạo tiền lệ nguy hiểm nhắm trả thù các cán bộ đảng viên của chế độ cũ vì mục tiêu chính trị, vì toà dựa trên nguyên tắc bất hồi tố của hình luật. Toà theo dõi lãnh vực truyền thông và nhân danh tự do báo chí mà yêu cầu chính quyền từ bỏ kiểm soát truyền thông. Toà đã tích cực hoạt động trong một khuôn khổ hiến pháp mới nên mọi quyết định được công chúng hoan nghinh và được tôn trọng là một thành phần đối trọng có tầm vóc với chính quyền và quốc hội. Hiện nay khuynh hướng can thiệp của toà trở nên dè dặt hơn so với trước đây, bắt đầu thiên về hoàn chỉnh các học thuyết và án lệ và ít can thiệp trực tiếp vào các vấn đề nóng bỏng chính trị, nên được gọi là *judicial self-restraint*. Thống kê từ 1990- 2004 cho thấy toà nhận thấp nhất là 1098 hồ sơ trong năm 1994 và cao nhất là 2302 vào năm 1991, vượt quá khả năng làm việc của toà. Mối quan hệ của Toà Bảo Hiến và các toà thông thường còn là một đề tài cần được xác minh vì có hai quan điểm khác nhau giữa sự phân nhiệm theo hiến pháp hay phân công nội bộ khi cứu xét. Hầu hết các quyết định của toà án được Hành pháp thi hành. Thời gian gần đây có nhiều tranh chấp giữa Hành pháp và Toà Bảo Hiến về các quyết định liên quan đến vấn đề kinh tế gây nhiều bất lợi cho Hành pháp. Toà thường bị Hành pháp phê phán là thiếu thẩm quyền chuyên môn trong các vấn đề phức tạp do nền kinh tế thị trường phát sinh.

Toà Bảo Hiến Slownien đã có ảnh hưởng quan trọng trong sinh hoạt chính trị, vì không chỉ tập trung giải quyết các vấn đề còn tồn đọng trong quá khứ, mà còn cố làm sáng tỏ về giá trị cao cả của hiến pháp mới. Khó khăn của toà là xét tính hợp hiến của các văn bản dưới luật. Dù nguyên tắc tam quyền phân lập được xác minh nhưng trong thực tế còn có quá nhiều vi phạm vì hai lý do, một là do trình độ kỹ thuật lập pháp và lập quy của Hành pháp còn quá thấp và hai là khả năng kiểm soát của Toà cũng không thể đáp ứng kịp thời. Đến nay khái niệm về cơ sở hành chánh địa phương và thẩm quyền lập quy vẫn chưa được xác minh, đây là những vấn đề trong thể chế hành chánh của nhà nước Nam Tư cũ để lại. Ngược lại, Toà Bảo Hiến của Slowakei bắt đầu thể hiện tính độc lập của mình đối với hành pháp và quốc hội. Điểm nổi bật là tố quyền đã mở rộng cho người dân trước các vi phạm về nhân quyền và dân quyền. Toà đã tiếp thu các chuẩn mực theo án lệ của Toà châu Âu, nhưng việc áp dụng còn nhiều khó khăn.

Toà Bảo Hiến Séc đã bắt đầu hoạt động từ năm 1993 nhưng luật về thẩm quyền Toà Bảo Hiến được tu chỉnh rất nhiều lần để phù hợp với tình thế đòi hỏi, đặc biệt là để gia nhập vào Liên Âu. Toà không những là một cơ quan tối

cao trong bộ máy nhà nước mà được người dân coi như là một định chế bảo vệ dân quyền và nhân quyền trước mọi vi phạm và tạo niềm hy vọng về sự an toàn luật pháp. Thay đổi quan trọng nhất tại Séc là khi quy định mối quan hệ thẩm quyền giữa toà thông thường và Toà Bảo Hiến. Khi có nghi ngờ về tính vi hiến của một đạo luật, toà thông thường không được phép tự quyết định mà phải thỉnh cầu Toà Bảo Hiến giải thích vấn đề vi hiến trước khi quyết định trường hợp cụ thể, đặc biệt nhất là khi liên quan đến các vi phạm nhân quyền hay các hiệp ước quốc tế. Vấn đề lý thuyết này đã được quy định, nhưng áp dụng trong thực tế còn phải cần có thời gian chứng nghiệm. Toà Bảo Hiến Rumanien đã không đem lại nhiều thành tựu như người dân mong đợi vì tính độc lập của toà không được đảm bảo, mặc dù qua thời gian thẩm quyền của toà được mở rộng hơn so với trước đây. Thống kê cho thấy từ năm 1992-2005 toà đã cứu xét 4600 vụ tranh tụng mà xét tính vi hiến đã chiếm đến 4259. Tỷ lệ thắng các vụ xét vi hiến chỉ đạt được 6% cho thấy là quá ít so với tỷ lệ ở các nước Tây Âu. Khi giải quyết tranh chấp giữa quốc hội và hành pháp về các vấn đề tiền kiểm cho thấy toà có khuynh hướng thân hành pháp. Các quyết định này đã tạo bất bình trong đối lập và công luận. Khác với Ba Lan, hệ thống án lệ tại toà Rumanien chưa có đóng góp nhiều trong việc xây dựng pháp quyền.

Thành tích của Toà Bảo Hiến Litauen không có gì là đặc sắc trong những năm đầu tiên và những khó khăn trong buổi giao thời không khác gì các nước khác. Nổi bật nhất là Toà đã chung quyết thủ tục bãi nhiệm tổng thống Rolands Paksas vào năm 2004 vì đã vi phạm nghiêm trọng luật hiến pháp. Đây là một tranh cãi chính trị lớn nhất giữa quốc hội và tổng thống về giá trị hiến pháp ở Litauen. Một điểm son trong thành quả của Toà Bảo Hiến khi xác định vị vi phạm này và áp dụng thủ tục bãi miễn để thể hiện tinh thần nhà nước pháp quyền.

5. Kinh nghiệm cho Việt Nam?

Một tin vui cho chúng ta là Việt nam đã bắt đầu thảo luận việc thay đổi hiến pháp, nhưng loại vấn đề nào sẽ được đặt ra, dựa trên tiêu chuẩn giá trị gì, trong chiều hướng và với chừng mực nào và tiếp thu kinh nghiệm của ai, và ai sẽ thảo luận với ai trong mối quan hệ nào, đó cũng là vấn đề cần quan tâm.

Nếu việc xây dựng nhà nước pháp quyền tại các nước Pháp, Đức, Anh và Hoa kỳ không thu hút được sự quan tâm của Việt nam, điều này cũng dễ hiểu, vì lý thuyết thì quá trừu tượng, kể cả cho luật giới, mà sự cách biệt trong thực tế về bối cảnh lịch sử, truyền thống văn hoá, trình độ dân trí, phát triển kinh tế và tiến trình dân chủ cũng là những trở ngại chính.

Trái lại, tiến trình chuyển đổi của các nước Đông Âu là một bài học thực tế sinh động cho Việt Nam, vì lẽ cả hai cùng theo quan điểm về luật pháp và có những khởi điểm trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Các vấn đề mới về vai trò lãnh đạo của Đảng, quyền sở hữu toàn dân, kinh tế thị trường, tôn trọng các nhân quyền và dân quyền, tổ chức bộ máy nhà nước hiệu năng với tam quyền phân lập mà các nước Đông Âu đã giải quyết xong cũng là các vấn đề mà Việt Nam đang và sẽ phải giải quyết.

Tuy giống nhau về hệ thống và khởi điểm nhưng Đông Âu và Việt Nam vẫn còn có những dị biệt cơ bản về bối cảnh và tiến trình. Đông Đức có Tây Đức và Đông Âu có Tây Âu gần gũi về địa lý cũng như hậu thuẫn về chính trị. Cùng với sự tài trợ hùng hậu cho việc hội nhập nhưng cũng có những áp lực cực kỳ nặng nề về chính trị của Tây Âu mà Đông Âu không thể nào có những chọn lựa khác hơn. Cái giá mà Tây Âu phải trả trong việc tài trợ toàn bộ các chương trình cải cách luật pháp là 11 tỷ Euro để hệ thống luật pháp của Đông Âu có được như ngày nay. Việt Nam có Trung Quốc là bạn láng giềng và đồng tình ủng hộ về nhiều mặt, nhưng hệ thống luật pháp của Trung Quốc không có gì tốt đẹp hơn để Việt Nam đáng quan tâm và Việt Nam đang và sẽ phải trả cho Trung Quốc một cái giá hoàn toàn khác hẳn so với Tây Âu. Khi Đông Âu chấp nhận nền kinh tế thị trường của chủ nghĩa tư bản, thì Việt Nam cùng Trung Quốc vẫn còn quyết tâm xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng chủ nghĩa xã hội. Nhưng phân biệt những thành tựu nào của Đông Âu mà Việt Nam để tiếp thu chắc chắn sẽ là những vấn đề có khả năng thu hút hơn.

Chúng ta hy vọng rằng việc định hình cho Toà Bảo Hiến Việt Nam là một khởi điểm tối cần thiết và chính giới và luật giới sẽ quan tâm nhiều hơn nữa về những kinh nghiệm của Đông Âu để mang lại cho người dân Việt niềm hy vọng được sống trong sự an toàn pháp luật của một nhà nước pháp quyền văn minh vào thế kỷ XXI.

Ts. Đỗ Kim Thêm