

KIỂM TRA TÍNH HỢP HIẾN CỦA VĂN BẢN LUẬT SAU KHI BAN HÀNH THEO PHÁP LUẬT CỘNG HOÀ PHÁP VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

NGUYỄN VÕ LINH GIANG *

Tóm tắt: Bài viết trình bày sơ lược lịch sử ra đời của chế độ kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi ban hành theo quy định của pháp luật Cộng hoà Pháp; giới thiệu các quy định và một số án lệ về thủ tục này tại các toà án cũng như tại Hội đồng Bảo hiến; so sánh với quy định của pháp luật Việt Nam về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi ban hành; đề xuất kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật Việt Nam về trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi được ban hành dựa trên kinh nghiệm của Cộng hoà Pháp.

Từ khoá: Bảo hiến; Hội đồng Bảo hiến; kiểm tra; Tham chính viện; tính hợp hiến; Toà phá án, văn bản luật

Nhận bài: 10/6/2019

Hoàn thành biên tập: 08/5/2020

Duyệt đăng: 03/7/2020

A POSTERIORI CONTROL OF CONSTITUTIONALITY UNDER THE FRENCH LAW AND LESSONS LEARNT FOR VIETNAM

Abstract: The paper briefly presents the history of a posteriori control of constitutionality under the French law. It introduces legal provisions and some precedents of courts and the Constitutional Council of France on a posteriori control of constitutionality. The paper also compares the law on a posteriori control of constitutionality of Vietnam with that of France. It then offers proposals for improving the law on a posteriori control of constitutionality of Vietnam based on the French experience.

Keywords: Constitutional protection; Constitutional Council; a posteriori control; State's Council; constitutionality; Court of cassation; law

Received: June 10th, 2019; Editing completed: May 8th, 2020; Accepted for publication: July 3rd, 2020

1. Kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi ban hành theo pháp luật Cộng hoà Pháp

Kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật ở Pháp có tên gọi là “Question prioritaire de constitutionnalité” hay “QPC” được áp dụng kể từ ngày 01/3/2010. Chế độ kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi ban hành (sau đây gọi là kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật) ra đời như bước tiếp nối chế độ kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật được

quy định trong Hiến pháp năm 1958. Trước khi được ban hành như một chế độ hoàn chỉnh hiện nay, ở Pháp đã có nhiều thảo luận cũng như dự án nhằm cải tiến các quy định về bảo hiến theo Hiến pháp năm 1958.

1.1. Tóm lược lịch sử ra đời của chế độ kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật ở Cộng hoà Pháp⁽¹⁾

Hiến pháp năm 1958 đã quy định chế độ

* Thạc sĩ, Khoa Luật, Đại học Cần Thơ
E-mail: nvlgiang@ctu.edu.vn

(1). Christine Mauge, Jacques-Henri Stahl, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Tái bản lần thứ 3, Nxb. Dalloz, 2017, tr. 11 - 30.

kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật ở giai đoạn tiền kiểm. Bảo hiến ở thời điểm này là bảo hiến tập trung, do Hội đồng Bảo hiến (Conseil Constitutionnel) thực hiện theo yêu cầu của các cơ quan công quyền.⁽²⁾ Do đó, công dân không có quyền yêu cầu mở thủ tục xem xét tính hợp hiến của một dự thảo luật. Khi đó, quan điểm về bảo hiến chỉ dừng lại ở việc kiểm soát Nghị viện và bảo đảm việc tôn trọng quy chế và đặc quyền của Chính phủ; Hội đồng Bảo hiến không có nhiệm vụ kiểm tra tính hợp hiến của các đạo luật, các yếu tố của nhà nước pháp quyền, bảo vệ quyền và tự do cơ bản của công dân. Chế độ tiền kiểm theo quy định của Hiến pháp năm 1958 đã có sự thay đổi vào năm 1974 cùng với việc sửa đổi Hiến pháp ngày 29/10/1974. Sửa đổi này cho phép 60 thượng nghị sĩ hoặc 60 hạ nghị sĩ yêu cầu Hội đồng Bảo hiến thực hiện tiền kiểm.⁽³⁾

Sau cuộc bầu cử Tổng thống vào năm 2007, vấn đề về bảo hiến phi tập trung lại được tiếp tục thảo luận trong khuôn khổ cải cách các cơ quan nhà nước theo yêu cầu của Tổng thống mới. Đến tháng 4 năm 2008, một dự thảo luật có tính chất hiến pháp quy định về việc bổ sung Điều 61-1 và sửa đổi Điều 62 Hiến pháp.⁽⁴⁾

(2) Điều 60 Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>, truy cập 29/4/2020.

(3) Luật có tính chất Hiến pháp số 74-904 ngày 29/10/1974, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-74-904-du-29-octobre-1974>, truy cập 29/4/2020.

(4). Dự thảo luật có tính chất Hiến pháp về việc hiện đại hoá các cơ quan của nền Cộng hoà thứ V, http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl08_20.asp, truy cập 29/4/2020.

Những quy định về bảo hiến phi tập trung được quy định tại Điều 26 và Điều 27 Dự thảo. Theo đó, Điều 26 Dự thảo quy định về việc bổ sung vào Hiến pháp Điều 61-1 về việc bảo hiến phi tập trung do Hội đồng Bảo hiến thực hiện. Đồng thời, Điều 61-1 mới còn quy định về việc dẫn chiếu đến một luật tổ chức để xác định chính xác hơn những hạn chế và những điều kiện để thực hiện cơ chế bảo hiến phi tập trung. Điều 27 Dự thảo quy định bổ sung vào Hiến pháp Điều 62 quy định về giá trị của các quyết định của Hội đồng Bảo hiến khi tuyên bố một đạo luật vi hiến. Theo đó, luật vi hiến sẽ bị bãi bỏ ngay lập tức hoặc vào ngày xác định theo quyết định của Hội đồng Bảo hiến. Sau khi được sự đồng thuận của Thượng viện và Hạ viện vào lần đọc thứ hai, Dự thảo được đa số thành viên Nghị viện đồng ý thông qua. Vì vậy, văn bản đã được Tổng thống ban hành vào ngày 23/7/2008 và đăng công báo vào ngày 24/7/2008.⁽⁵⁾

Chế độ kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật ra đời đã khắc phục những hạn chế của chế độ tiền kiểm. Chế độ tiền kiểm trước đây chỉ kiểm tra bắt buộc đối với các luật tổ chức hoặc nghị quyết của Thượng viện hoặc Hạ viện và kiểm tra theo yêu cầu đối với luật thường. Do đó, sẽ có trường hợp luật ban hành chứa quy định vi hiến và xâm phạm đến quyền con người do Hiến pháp

(5). Luật có tính chất Hiến pháp số 2008-724 ngày 23/7/2008 về hiện đại hoá các cơ quan của nền cộng hoà thứ V, Công báo số 0171 ngày 24/7/2008, https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?numJO=0&dateJO=20080724&numTexte=2&pageDebut=11890&pageFin=11895, truy cập 29/4/2020.

bảo vệ. Trong khi đó, chế độ kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật cho phép kiểm tra tính hợp hiến của luật đã ban hành. Kiểm tra tính hợp hiến do Hội đồng Bảo hiến và tất cả các toà án thực hiện, trừ toà đại hình,⁽⁶⁾ do đó các bên trong vụ việc có thể yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của luật khi họ cho rằng luật áp dụng có nội dung xâm phạm quyền con người được Hiến pháp bảo vệ. Điều này cho thấy, cá nhân có thể tự bảo vệ quyền cơ bản của mình. Tóm lại, kiểm tra tính hợp hiến sau khi luật được ban hành phản ánh giá trị tối cao của Hiến pháp⁽⁷⁾ và đảm bảo Hiến pháp là văn bản có thể áp dụng vào vụ việc cụ thể mà không cần đến một luật chi tiết Hiến pháp.

Tuy nhiên, Luật sửa đổi Hiến pháp chưa nêu rõ trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật, do đó, cần có một luật tổ chức để chi tiết hoá nội dung này. Luật tổ chức số 2009-1523 ngày 10/12/2009 đã xác định trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến bằng cách phi tập trung, cách thức và điều kiện tiến hành và ngày có hiệu lực của quy định mới.⁽⁸⁾ Điều 5 Luật này quy định Luật

có hiệu lực vào ngày đầu tiên của tháng thứ ba sau khi ban hành (tức ngày 01/3/2010). Luật có hiệu lực đã chính thức mở ra khả năng yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật trong tất cả các phiên toà hành chính và tư pháp.

Theo quy định tại Điều 1 của Luật này, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật gồm ba bước. Bước 1 là toà án tiếp nhận yêu cầu. Toà án sẽ kiểm tra về tính phù hợp của yêu cầu so với các điều kiện do luật quy định. Nếu yêu cầu thoả mãn các điều kiện thì toà án này sẽ gửi yêu cầu đến Tham chính viện hoặc Toà phá án. Tham chính viện hoặc Toà phá án thực hiện bước thứ 2 là kiểm tra lại yêu cầu và quyết định về việc chuyển yêu cầu đến Hội đồng Bảo hiến. Trong trường hợp quyết định chuyển yêu cầu đến Hội đồng Bảo hiến thì Hội đồng thực hiện bước thứ 3 là tuyên bố về tính hợp hiến của đạo luật được yêu cầu.

1.2. Thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật tại toà án tiếp nhận yêu cầu

Điều 23-1 Luật tổ chức số 2009-1523 ngày 10/12/2009 về việc áp dụng Điều 61-1 Hiến pháp, quy định như sau: “*Trước toà án thuộc phạm vi Tham chính viện hoặc Toà phá án, yêu cầu cho rằng một quy định của luật xâm phạm đến quyền và tự do mà Hiến pháp bảo vệ phải được thể hiện bằng văn bản độc lập và có lí lẽ, nếu không toà án sẽ không chấp nhận yêu cầu. Yêu cầu này có thể được nêu ra lần đầu tiên tại toà phúc thẩm. Yêu cầu này không thể do thẩm phán tự mình thực hiện.*

Trước toà án thuộc phạm vi của Toà phá án, trong trường hợp viện kiểm sát không

(6). Điều 1 Luật tổ chức số 2009-1523 ngày 10/12/2009 về việc áp dụng Điều 61-1 Hiến pháp, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

(7). Ferdinand Mélin-Soucramanien, “Le contrôle de constitutionnalité des lois et la protection des droits fondamentaux en France”, *Le contrôle de constitutionnalité en France et en Chine*, Nxb. Dalloz, Paris, 2014, tr. 160.

(8). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&fastPos=1&fastReqId=1178009617&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, truy cập 20/4/2020.

tham gia vào vụ việc, khi có yêu cầu về kiểm tra tính hợp hiến của quy định luật thì vụ việc được thông báo đến viện kiểm sát để viện kiểm sát cho ý kiến.

Nếu yêu cầu được gửi đến trong quá trình xác định thẩm quyền của toà hình sự thì toà án xác định thẩm quyền ở cấp phúc thẩm được tiếp nhận yêu cầu.

Yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến không được gửi đến toà đại hình. Trong trường hợp có kháng cáo về bản án do toà đại hình xét xử sơ thẩm, yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến có thể được thể hiện bằng văn bản kèm theo yêu cầu kháng cáo. Văn bản này ngay lập tức được chuyển đến Toà phá án”.⁽⁹⁾

Theo quy định trên thì trước hết cần xác định toà án nào được tiếp nhận yêu cầu.⁽¹⁰⁾ Trong các án lệ của Hội đồng Bảo hiến đã xác định vấn đề này. Các tranh luận chủ yếu liên quan đến khả năng các cơ quan hành chính độc lập tiếp nhận yêu cầu kiểm tra văn bản. Tuy nhiên, các công trình chuẩn bị cho việc ban hành một văn bản quy định về kiểm tra tính hợp hiến đã chỉ ra rằng cơ quan hành chính độc lập không thể tiếp nhận yêu cầu liên quan đến kiểm tra tính hợp hiến.⁽¹¹⁾ Các cơ quan hành chính độc lập mặc dù có thẩm quyền quyết định hình phạt nhưng lại không phải là toà án theo quy định của Hiến pháp.

(9). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&fastPos=1&fastReqId=1178009617&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, truy cập 20/4/2020.

(10). Nội dung xác định toà án được tham khảo theo Bertrand Mathieu, *Question prioritaire de constitutionnalité, án lệ từ tháng 3/2010 đến tháng 11/2012*, Nxb. LexisNexis, Paris, 2013, tr. 8 - 9.

(11). Christine Mauge, Jacques-Henri Stahl, sdd, tr. 11 - 30.

Toà phá án đã nhắc lại rằng yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến do trọng tài chuyển đến sẽ không được chấp nhận.⁽¹²⁾ Tuy nhiên, trong Quyết định số 11-40.109 ngày 09/3/2012,⁽¹³⁾ Toà phá án đã nhận yêu cầu do Hội đồng Trọng tài báo chí chuyển đến. Nội dung đề nghị liên quan đến việc xác định số tiền bồi thường cho nhà báo trong trường hợp người sử dụng lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng hoặc trong trường hợp nhà báo có yêu cầu liên quan đến điều khoản về lương tâm khi có thâm niên trên mười lăm năm. Quyết định của Hội đồng Trọng tài báo chí là không thể kháng cáo. Tuy nhiên, toà án dựa trên sự kiện rằng hội đồng này có thẩm quyền tư pháp theo quy định của luật, việc thành lập hội đồng cũng theo quy định của luật và việc thi hành các quyết định của hội đồng cũng phải gửi đến thư kí toà án. Một lí do khác có thể dẫn chứng cho việc Toà án chấp nhận yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến do Hội đồng Trọng tài báo chí chuyển đến là tính không thể kháng cáo của các quyết định của Hội đồng Trọng tài. Toà án giải thích rằng, đối với các cơ quan hành chính độc lập thì yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến có thể được trình bày khi xét xử phúc thẩm, còn đối với các quyết định của Hội

(12). Cass.com., 28/6/2011, số 11-40.030 (Phòng thương mại thuộc Toà phá án, bản án số 11-40.030 ngày 28/6/2011), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000024293084&fastReqId=82826601&fastPos=1>, truy cập 20/4/2020.

(13). Cass. soc., 09/3/2012, số 11-40.109, Bản tin của Toà phá án năm 2012, V, số 95, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000025472262&fastReqId=553125179&fastPos=1>, truy cập 29/4/2019.

đồng Trọng tài báo chí thì không thể kháng cáo. Do đó, toà án cho rằng đã vi phạm nghiêm trọng quyền kháng cáo tư pháp. Hội đồng Bảo hiến đã xem Hội đồng này là một toà án và vì vậy việc chấp nhận yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật do Hội đồng trọng tài báo chí chuyển đến đã không trái Hiến pháp.

Mặt khác, toà án phân chia thẩm quyền không thể tiếp nhận yêu cầu liên quan đến kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật⁽¹⁴⁾ Quyết định này có thể xâm phạm đến quyền cá nhân cũng như trái với Công ước châu Âu về quyền con người. Trái lại, theo một quyết định của Tham chính viện thì yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến có thể trình bày trước thẩm phán tuyên bố các biện pháp khẩn cấp tạm thời.⁽¹⁵⁾ Trong trường hợp này, thẩm phán phải xem xét nếu yêu cầu đáp ứng các điều kiện thì chuyển yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật lên Tham chính viện.

Cuối cùng, Hội đồng Bảo hiến đã giải quyết vấn đề liên quan đến thẩm quyền của chính mình. Mặc dù Hội đồng Bảo hiến không phải là toà án thuộc Tham chính viện hoặc Toà phá án nhưng cơ quan này có thể tiếp nhận với tư cách là thẩm phán các yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến liên quan đến bầu cử. Giải pháp này đã được khẳng định tại Quyết định số 2011-4538 ngày 12/01/2012.⁽¹⁶⁾

(14). Christine Maugue, Jacques-Henri Stahl, sđd, tr. 11 - 30.

(15). Christine Maugue, Jacques-Henri Stahl, sđd, tr. 11 - 30.

(16). Quyết định số 2011-4538 SEN ngày 12/01/2012, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/20114538SEN.htm>, truy cập 29/4/2019.

Nhân có tranh chấp liên quan đến bầu cử thượng nghị sĩ, Hội đồng Bảo hiến đã chấp nhận trả lời một yêu cầu kiểm tra liên quan đến quy định của Bộ luật Bầu cử, thậm chí không chứng minh thẩm quyền.

Toà án tiếp nhận sẽ xem xét yêu cầu theo quy định tại Điều 23-2 của Luật tổ chức số 2009-1523: *“Toà án tiếp nhận yêu cầu ra quyết định có nêu lí do cụ thể về việc chuyển yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật đến Tham chính viện hoặc Toà phá án. Toà án tiếp nhận yêu cầu không bị ràng buộc về thời hạn khi ra quyết định chuyển yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật. Toà án tiếp nhận yêu cầu chuyển yêu cầu khi đáp ứng các điều kiện sau:*

1. *Quy định gây tranh cãi đang được áp dụng vào vụ việc hoặc thủ tục hoặc thiết lập cơ sở cho vụ việc;*

2. *Quy định này chưa được tuyên bố hợp hiến trong phần lập luận và phần quyết định của các quyết định của Hội đồng Bảo hiến, trừ trường hợp hoàn cảnh thay đổi;*

3. *Vấn đề kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật mang tính chất nghiêm trọng.*

(...)

Quyết định chuyển yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến được gửi đến Tham chính viện hoặc Toà phá án trong thời hạn tám ngày kể từ ngày tuyên bố đơn trình bày hoặc kết luận của các bên. Quyết định này không được kháng cáo. Việc từ chối chuyển yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật chỉ có thể được kháng cáo cùng lúc với kháng cáo chống lại quyết định giải quyết toàn bộ hoặc

một phần tranh chấp".⁽¹⁷⁾ Theo quy định trên thì toà án tiếp nhận yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật không bị ràng buộc về mặt thời gian khi quyết định có chuyển hay không chuyển yêu cầu này lên Tham chính viện hoặc Toà phá án. Trong trường hợp yêu cầu này được đề nghị trước Tham chính viện hoặc Toà phá án thì sẽ không tiến hành bước chuyển yêu cầu.⁽¹⁸⁾ Toà án phải thực hiện bước kiểm tra các điều kiện tiếp nhận yêu cầu trước khi quyết định chuyển yêu cầu lên cơ quan có thẩm quyền. Các yêu cầu phải thoả mãn đồng thời ba điều kiện như trên thì mới được chuyển lên Tham chính viện hoặc Toà phá án. Đồng thời, quy định trên cũng khẳng định tính không thể kháng cáo của quyết định chuyển yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật.

Khi yêu cầu được chuyển, toà án tiếp nhận yêu cầu phải tạm dừng xét xử. Nội dung này được quy định tại Điều 23-3 Luật tổ chức số 2009-1523 như sau: "*Khi yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật được chuyển đến cơ quan có thẩm quyền, toà án tiếp nhận yêu cầu tuyên bố tạm dừng xét xử cho đến khi nhận được quyết định của Tham chính viện hoặc Toà phá án, nếu yêu cầu được gửi đến Hội đồng Bảo hiến thì tạm dừng đến khi nhận được quyết định của Hội đồng Bảo hiến. Việc xem xét lập luận của*

các bên không bị tạm dừng, trong trường hợp này, toà án tiếp nhận yêu cầu có thể thực hiện các biện pháp khẩn cấp tạm thời hoặc cầm giữ khi cần thiết (...)".⁽¹⁹⁾

Quy định trên đã xác định các trường hợp tạm dừng xét xử và không tạm dừng xét xử khi yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật được chuyển lên Tham chính viện hoặc Toà phá án. Đến lượt mình, Tham chính viện hoặc Toà phá án thực hiện chọn lọc yêu cầu theo trình tự, thủ tục luật định.

1.3. Thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật tại Tham chính viện hoặc Toà phá án

Yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến thiết lập một cách phân chia thẩm quyền mới giữa các cơ quan xét xử ở các cấp độ khác nhau. Sự phân chia thẩm quyền mới này có một số mâu thuẫn với sự phân chia theo luật chung. *Thứ nhất*, trong các tranh chấp truyền thống, cơ quan tư pháp tối cao chỉ can thiệp trong trường hợp có yêu cầu phá án, ngược lại, đối với yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến thì bắt buộc phải có sự can thiệp của cơ quan tư pháp tối cao. *Thứ hai*, khi áp dụng nguyên tắc hai cấp xét xử thì toà phúc thẩm chỉ can thiệp để thiết lập lại quyết định của toà sơ thẩm, tuy nhiên, đối với yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến thì chỉ một số toà án tiếp nhận yêu cầu và kiểm tra yêu cầu trước khi chuyển yêu cầu đến cơ quan tư pháp tối cao,⁽²⁰⁾ các toà án tiếp

(17). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

(18). Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, Aurélie Duffy, *QPC - La question prioritaire de constitutionnalité*, Tài bản lần 2, Nxb. Dalloz, 2016, tr. 47.

(19). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

(20). Emmanuel Cartier, *La QPC, le procès et ses juges - L'impact sur le procès et l'architecture juridictionnelle*, Nxb. Dalloz, Paris, 2013, tr. 248.

nhận yêu cầu có thể là toà sơ thẩm hoặc toà phúc thẩm như đã phân tích ở mục 1.2.

Trình tự, thủ tục xem xét yêu cầu của cơ quan tư pháp tối cao là Tham chính viện hoặc Toà phá án được quy định tại Điều 23-4 Luật tổ chức số 2009-1523: *“Trong thời hạn ba tháng kể từ ngày nhận được yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật được chuyển đến theo quy định tại Điều 23-2 hoặc khoản cuối cùng của Điều 23-1, Tham chính viện hoặc Toà phá án tuyên bố việc chuyển tiếp yêu cầu đến Hội đồng Bảo hiến. Yêu cầu được chuyển tiếp khi đáp ứng các điều kiện quy định tại khoản 1 và 2 của Điều 23-2 và yêu cầu có tính mới hoặc có tính chất nghiêm trọng”*.⁽²¹⁾

Điều kiện đầu tiên để yêu cầu được thụ lí là yêu cầu phải được thể hiện bằng văn bản độc lập và có nêu rõ lí do.⁽²²⁾ Vì yêu cầu được thể hiện bằng một văn bản độc lập cho nên người yêu cầu phải nêu được ít nhất một lí do.⁽²³⁾ Yêu cầu bằng văn bản viết độc lập và có viện dẫn lí do cũng được áp dụng đối với các kháng cáo về quyết định chuyển một yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến. Toà phá án đã không nhận kháng cáo chống lại quyết định không chuyển một yêu

cầu khi không được thể hiện bằng văn bản độc lập và có viện dẫn lí do về vấn đề có tính mới.⁽²⁴⁾

Tương tự như toà án tiếp nhận yêu cầu, Tham chính viện hoặc Toà phá án kiểm tra yêu cầu dựa trên hai điều kiện là quy định gây tranh cãi đang được áp dụng vào vụ việc và quy định này chưa được tuyên bố là hợp hiến. Đồng thời, Tham chính viện hoặc Toà phá án kiểm tra cả tính mới hoặc tính chất nghiêm trọng của yêu cầu. Tham chính viện hoặc Toà phá án chỉ quyết định đệ trình yêu cầu đến Hội đồng Bảo hiến khi yêu cầu thỏa mãn cả các điều kiện tiếp nhận.

Điều 23-6 Luật tổ chức số 2009-1523 còn quy định về việc thành lập một hội đồng đặc biệt tại Toà phá án để xem xét yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật. Tuy nhiên, quy định này đã bị bãi bỏ bởi Điều 12 Luật số 2010-830 ngày 22/7/2010 liên quan đến Hội đồng thẩm phán tối cao. Nghị viện đã quyết định rằng, trình tự, thủ tục xem xét yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật tại Toà phá án áp dụng theo quy định của luật chung.⁽²⁵⁾

Sau khi kiểm tra các điều kiện tiếp nhận yêu cầu, Tham chính viện hoặc Toà phá án ra quyết định về việc trình yêu cầu lên Hội

(21). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&fastPos=1&fastReqId=1178009617&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>, truy cập 20/4/2020.

(22). Bertrand Mathieu, *Question prioritaire de constitutionnalité*, Ấn lệ từ tháng 3/2010 đến tháng 11/2012, sđd, tr. 11.

(23). CE, 02/6/2010, số 338965, Ponsart (Tham chính viện, bản án số 338965, ngày 02/6/2010, vụ việc Ponsart), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000022330594>

(24). Cass. ass. plén., 23/7/2010, bản án số 10-85.505 (Hội đồng thẩm phán, Toà phá án, bản án số 10-85.505, ngày 23/7/2010), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000023132819&fastReqId=2146617151&fastPos=1>

(25). Luật tổ chức số 2010-830 ngày 22/7/2010 về việc áp dụng điều 65 Hiến pháp, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022508911>, truy cập 29/4/2019.

đồng Bảo hiến. Thủ tục này được quy định tại Điều 23-7 Luật tổ chức số 2009-1523 như sau: *“Quyết định của Tham chính viện hoặc Toà phá án về việc trình yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của quy định luật đến Hội đồng Bảo hiến phải nêu rõ lí do và được gửi kèm với đơn yêu cầu hoặc kết luận của các bên. Hội đồng Bảo hiến nhận bản sao của quyết định có viện dẫn lí do của Tham chính viện hoặc Toà phá án trong trường hợp không chuyển yêu cầu lên Hội đồng Bảo hiến. Nếu Tham chính viện hoặc Toà phá án không quyết định trong thời hạn quy định tại các Điều 23-4 và 23-5, yêu cầu được chuyển đến Hội đồng Bảo hiến.*

Quyết định của Tham chính viện hoặc Toà phá án được gửi đến toà án tiếp nhận yêu cầu và thông báo đến các bên trong thời hạn tám ngày kể từ ngày tuyên bố quyết định”.⁽²⁶⁾

Quy định trên đã xác định cụ thể nhiệm vụ của Tham chính viện hoặc Toà phá án trong trường hợp trình yêu cầu lên Hội đồng Bảo hiến. Ngoài việc gửi quyết định thì còn phải gửi kèm yêu cầu hoặc kết luận của các bên; đồng thời thông báo đến các bên để các bên biết được tiến độ của yêu cầu. Trong trường hợp không chuyển yêu cầu thì Toà phá án hoặc Tham chính viện cũng phải thông báo đến chủ thể có liên quan. Khi yêu cầu được Tham chính viện hoặc Toà phá án chuyển đến Hội đồng Bảo hiến thì Hội đồng sẽ quyết định về tính hợp hiến của quy định luật gây tranh cãi.

(26). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

1.4. Thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật tại Hội đồng Bảo hiến

Trước khi Hội đồng Bảo hiến quyết định về tính hợp hiến của quy định được yêu cầu, Hội đồng Bảo hiến tiến hành thông báo đến các chủ thể có liên quan để các chủ thể này có ý kiến trong trường hợp cần thiết. Nội dung này được quy định tại Điều 23-8 Luật tổ chức số 2009-1523: *“Hội đồng Bảo hiến khi nhận được yêu cầu về kiểm tra tính hợp hiến của quy định luật, phải thông báo ngay lập tức đến Tổng thống, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Thượng viện và Chủ tịch Hạ viện. Những chủ thể này có thể gửi đến Hội đồng Bảo hiến ý kiến về vấn đề kiểm tra tính hợp hiến của quy định luật được yêu cầu”.*⁽²⁷⁾

Theo quy định này thì Hội đồng Bảo hiến phải thông báo đến cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp để các cơ quan này có ý kiến trước khi Hội đồng Bảo hiến quyết định. Tương tự như Tham chính viện và Toà phá án, Hội đồng Bảo hiến có thời hạn ba tháng để tuyên bố về tính hợp hiến của quy định luật. Thời hạn và thủ tục được quy định tại Điều 23-10 Luật tổ chức số 2009-1523: *“Hội đồng Bảo hiến tuyên bố trong thời hạn ba tháng kể từ ngày được trình yêu cầu. Các bên gửi yêu cầu kèm với nhận định của họ đến Hội đồng. Việc tuyên bố là công khai, trừ trường hợp ngoại lệ theo quy tắc nội bộ của Hội đồng Bảo hiến”.*⁽²⁸⁾

(27). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

(28). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

Các thủ tục sau khi Hội đồng Bảo hiến quyết định được quy định tại Điều 23-11 như sau: “*Quyết định của Hội đồng Bảo hiến phải nêu lý lẽ. Quyết định được thông báo đến các bên và Tham chính viện hoặc Toà phá án, trường hợp cần thiết thông báo đến toà án tiếp nhận yêu cầu.*”

Hội đồng Bảo hiến cũng thông báo quyết định đến Tổng thống, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Thượng viện và Chủ tịch Hạ viện, trong trường hợp quy định tại khoản cuối của Điều 23-8 thì thông báo đến các cơ quan có thẩm quyền được đề cập.

Quyết định của Hội đồng Bảo hiến được đăng công báo, trường hợp cần thiết, đăng công báo của Nouvelle-Calédonie”.⁽²⁹⁾

Từ các phân tích trên, có thể thấy, pháp luật Pháp quy định rõ ràng về trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật. Mô hình kiểm tra tính hợp hiến của Pháp theo hướng phi tập trung. Các bước trong mô hình này được quy định chi tiết tại Luật tổ chức số 2009-1523. Việc tiếp nhận yêu cầu, xem xét yêu cầu, thời hạn, thủ tục trước khi xem xét yêu cầu và thủ tục sau khi chuyển yêu cầu cũng như sau khi có quyết định tuyên bố về tính hợp hiến của quy định luật đều được quy định tại Luật tổ chức và được hoàn thiện bởi hệ thống án lệ của Tham chính viện, Toà phá án và Hội đồng Bảo hiến.

2. Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật

Khác với pháp luật Pháp, pháp luật Việt

Nam hiện hành chưa có văn bản luật riêng biệt để quy định việc kiểm tra tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật nói chung và văn bản luật nói riêng. Hiện có nhiều văn bản quy định về việc kiểm tra tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật sau khi văn bản được ban hành và các luật cũng không phân biệt thủ tục kiểm tra đối với văn bản luật và văn bản dưới luật.

2.1. Thực trạng quy định pháp luật Việt Nam về trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật

Hiện nay, pháp luật Việt Nam có nhiều quy định về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật. Trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sẽ khác nhau nếu chủ thể tiến hành khác nhau.

Theo quy định của Điều 6 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (Luật TTHC), toà án trong quá trình giải quyết vụ án hành chính sẽ xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính đồng thời kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên. Khác với pháp luật Pháp quy định một hoặc các bên trong vụ việc có quyền yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của quy định luật dưới hình thức văn bản độc lập và có viện dẫn lý do, pháp luật Việt Nam không quy định cho các bên trong vụ án hành chính quyền này mà chỉ thẩm phán mới có thẩm quyền yêu cầu.

Tương tự như pháp luật Pháp, theo quy

(29). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021446446&categorieLien=id>, truy cập 29/4/2019.

định tại Điều 111 Luật TTHC, yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến đối với các quy định được áp dụng vào vụ việc do thẩm phán thực hiện. Thủ tục khi phát hiện văn bản trái với Hiến pháp được Luật TTHC phân biệt thành hai giai đoạn là trước khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử và sau khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử. Khi chưa có quyết định đưa vụ án ra xét xử, chánh án toà án đang giải quyết vụ việc hành chính kiến nghị tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản đó. Trường hợp đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử hoặc vụ án đang được xem xét theo trình tự giám đốc thẩm, tái thẩm thì hội đồng xét xử đề nghị chánh án kiến nghị.

Luật TTHC quy định về thời hạn xem xét kiến nghị của chánh án là 30 ngày kể từ ngày nhận được kiến nghị (Điều 114). Tuy nhiên, quy định này chỉ áp dụng khi xem xét văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn. Đồng thời, chủ thể xem xét kiến nghị của chánh án là cơ quan đã ban hành văn bản đó. Trong trường hợp quá thời hạn 30 ngày thì toà án áp dụng văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lý cao hơn để giải quyết vụ án. Quy định này không thể hiện được nội dung về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản khi cho phép chính cơ quan đã ban hành văn bản xem xét lại văn bản mà cơ quan này đã ban hành, đồng thời không mang tính khách quan. Trong trường hợp kiến nghị về tính hợp hiến của luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường

vụ Quốc hội thì Luật TTHC lại dẫn chiếu đến áp dụng quy định pháp luật.

Tương tự Luật TTHC, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (BLTTHS) quy định toà án tự mình yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật tại Điều 265. Khác với quy định của Luật TTHC, BLTTHS không quy định cụ thể về việc kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật. Đoạn 2 Điều 256 Bộ luật này chỉ dẫn chiếu việc thực hiện theo quy định của pháp luật khi có kiến nghị về việc xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật. Cả Luật TTHC và BLTTHS đều dẫn chiếu việc áp dụng quy định pháp luật nhưng hiện nay không tồn tại quy định pháp luật mà hai luật này dẫn chiếu đến. Theo quy định của khoản 2 Điều 119 Hiến pháp năm 2013 thì “*cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định*”. Do đó, quy định dẫn chiếu tại Luật TTHC và BLTTHS có được xem là mở rộng so với Hiến pháp hay không và hai quy định này có vi hiến hay không? Tương tự Luật TTHC và BLTTHS, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 (BLTTDS) cũng quy định toà án tự mình yêu cầu xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật (khoản 12 Điều 48). Về thủ tục, điểm e khoản 1 Điều 214 BLTTDS chỉ quy định về việc đình chỉ vụ án trong thời gian chờ kết quả xử lý văn bản quy phạm pháp luật đang được áp dụng vào vụ việc có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp. Vụ việc sẽ được đình chỉ cho đến khi có kết quả xử lý văn bản áp dụng vào vụ việc có dấu hiệu trái với Hiến pháp. Khác với pháp luật Pháp, pháp luật Việt Nam chỉ

quy định về đình chỉ vụ việc mà không quy định về thời hạn xem xét yêu cầu cũng như không quy định về trường hợp không đình chỉ vụ việc.

Hội đồng Dân tộc và uỷ ban của Quốc hội trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cũng có thể kiến nghị cơ quan đã ban hành văn bản thực hiện việc sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ văn bản đó. Khi cơ quan ban hành văn bản không thực hiện kiến nghị thì Hội đồng Dân tộc, uỷ ban của Quốc hội có thể kiến nghị đến Quốc hội, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội xem xét, xử lý theo thẩm quyền. Thẩm quyền này được quy định tại Điều 80 Luật TTHC.

Chủ thể có vai trò quan trọng nhất trong thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật là Quốc hội. Thẩm quyền của Quốc hội trong hoạt động này được quy định tại Điều 14 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân năm 2015. Theo quy định này, Quốc hội xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp theo năm bước: bước 1: Uỷ ban Thường vụ Quốc hội hoặc Chủ tịch nước trình bày tờ trình; bước 2: Quốc hội lắng nghe đại diện cơ quan thẩm tra trình bày báo cáo thẩm tra; bước 3: người đứng đầu cơ quan đã ban hành văn bản báo cáo, giải trình; bước 4: Quốc hội tiến hành thảo luận; bước 5: Quốc hội ra nghị quyết về việc xem xét văn bản quy phạm pháp luật. Nghị quyết này phải xác định tính phù hợp của văn bản được xem xét với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội. Quốc hội quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản nếu văn bản đó trái với

Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.⁽³⁰⁾

Từ những phân tích trên có thể thấy, trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật theo quy định của pháp luật Việt Nam rời rạc và không có sự thống nhất. Cùng là vấn đề kiểm tra tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật nhưng thủ tục áp dụng khi yêu cầu phát sinh từ vụ án hành chính sẽ khác với thủ tục khi yêu cầu phát sinh từ vụ án hình sự và vụ việc dân sự. Bên cạnh việc kiểm tra thông qua vụ việc, pháp luật Việt Nam còn kiểm tra thông qua quá trình hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền. Thủ tục này cũng rất đa dạng khi chủ thể tham gia kiểm tra khác nhau. Khác với pháp luật Pháp, pháp luật Việt Nam không có luật riêng biệt quy định về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật cũng như không tách biệt việc kiểm tra tính hợp hiến của văn bản lập pháp và văn bản lập quy. Đồng thời, hầu như không có quy định cụ thể về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật. Hơn nữa, pháp luật Việt Nam cũng không quy định thời hạn cụ thể cho việc xem xét văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái với Hiến pháp trừ trường hợp theo quy định của Luật TTHC.

2.2. Một số kiến nghị

Từ thực trạng trên cho thấy, cần có những sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện quy định về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật, đảm bảo tính thống nhất của văn bản quy phạm pháp luật cũng như giá trị tối cao của Hiến pháp. Theo quy định tại khoản 2 Điều 119 thì “cơ chế bảo vệ Hiến pháp do

(30). Khoản 3 Điều 14 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân năm 2015.

luật định”. Do đó, cần thiết ban hành một văn bản luật để cụ thể hoá cơ chế bảo vệ Hiến pháp, trong đó có trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật.

Hiện nay Việt Nam đang áp dụng mô hình kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật phi tập trung và có nhiều chủ thể tham gia vào quá trình này. Cá nhân không thể yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật, kể cả trong trường hợp văn bản có nội dung xâm phạm đến các quyền con người mà Hiến pháp quy định. Thực trạng kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật ở Việt Nam hiện nay tương tự như ở Pháp trước khi có quy định về yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến sau khi luật được ban hành, cho nên kinh nghiệm của Pháp có thể áp dụng với những thay đổi nhất định để phù hợp với hệ thống pháp luật Việt Nam. Luật ban hành về cơ chế bảo vệ Hiến pháp cần tham khảo quy định về kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi ban hành theo pháp luật Pháp để xác định các vấn đề về trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật nhằm khắc phục những thiếu sót hiện tại.

Thứ nhất, luật này cần phân biệt trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật và văn bản dưới luật. Theo đó, văn bản dưới luật sẽ được kiểm tra bằng thủ tục tại toà án, vận dụng lại các quy định của Luật TTHC hiện nay. Còn đối với các văn bản luật thì cần quy định rõ về trình tự, thủ tục kiểm tra tính hợp hiến.

Thứ hai, luật này cần xác định cơ quan có thẩm quyền kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật sau khi đã ban hành. Cơ quan

này có thể là Quốc hội hoặc thành lập một cơ quan mới vừa có tính chất tư pháp vừa có tính chất chính trị như Hội đồng Bảo hiến của Pháp.⁽³¹⁾

Thứ ba, luật này cần mở rộng quyền yêu cầu kiểm tra tính hợp hiến của văn bản luật cho các bên trong vụ án hành chính, hình sự và vụ việc dân sự. Theo đó, một bên hoặc các bên, khi cho rằng quy định luật đang áp dụng vào vụ việc hoặc quy định luật về thủ tục hoặc quy định làm cơ sở cho vụ việc có dấu hiệu trái với Hiến pháp thì có quyền yêu cầu toà án đang thụ lí vụ việc xem xét. Yêu cầu này phải được lập thành văn bản độc lập và nêu rõ lí do các bên cho rằng quy định này trái với Hiến pháp.

Thứ tư, Luật này cần xác định thủ tục khi có yêu cầu xem xét tính hợp hiến phát sinh từ vụ án hình sự, hành chính và vụ việc dân sự. Theo đó, toà án nhân dân cấp huyện hoặc cấp tỉnh tự mình yêu cầu hoặc sẽ tiếp nhận yêu cầu và kiểm tra yêu cầu sau đó chuyển lên Toà án nhân dân tối cao để xem xét. Nếu xét thấy quy định có dấu hiệu trái với Hiến pháp thì tuyên bố không áp dụng vào vụ việc và kiến nghị đến cơ quan có thẩm quyền (như kiến nghị thứ hai) xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ. Tuyên bố này nêu lập luận của Toà án nhân dân tối cao về lí do toà án cho là quy định này vi hiến hoặc hợp hiến. Đồng thời, thời hạn để xem xét yêu cầu của các bên là một tháng (áp dụng theo quy định của Luật TTHC)

(Xem tiếp trang 29)

(31). Thẩm phán tại Hội đồng Bảo hiến gồm hai nhóm, một nhóm do bổ nhiệm và một nhóm theo quy định của luật bao gồm các thành viên là cựu Tổng thống.