

HIẾN PHÁP NĂM 2013

VỚI HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM TRONG TÌNH HÌNH MỚI

TS VŨ ANH TUẤN

Học viện Chính trị khu vực III

Hiến pháp năm 2013 của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có hiệu lực thi hành từ ngày 1-1-2014 theo Nghị quyết số 64/2013/QH13 ngày 28-11-2013 Quốc hội khóa XIII (2011 - 2016). Đến nay, việc nhìn lại chặng đường hơn 10 năm thi hành Hiến pháp năm 2013 trong lĩnh vực xây dựng pháp luật không chỉ để đánh giá thực trạng xây dựng pháp luật của nhà nước mà còn là cơ hội để phát hiện các vấn đề cần tiếp tục giải quyết nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam trong tình hình mới.

1. Kết quả chủ yếu về thi hành Hiến pháp trong xây dựng pháp luật

Hơn 10 năm qua, toàn bộ hệ thống chính trị nước ta đã có rất nhiều nỗ lực triển khai Hiến pháp năm 2013 trên tất cả các lĩnh vực trọng yếu của bộ máy nhà nước và của đời sống xã hội. Trong đó, hoạt động xây dựng pháp luật của bộ máy nhà nước nhằm cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013 đã đạt được những kết quả rất quan trọng sau đây:

Trước hết, để triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, Nghị quyết số 64/2013/QH13 của Quốc hội đặt ra yêu cầu: *“Các luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác được ban hành trước ngày Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam có hiệu lực phải được rà soát lại để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới phù hợp với Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”* (Khoản 1, Điều 3 Nghị quyết số 64/2013/QH13). Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã xác định yêu cầu: i) Rà soát toàn diện, đồng bộ các văn bản

pháp luật do các cơ quan ở trung ương và địa phương ban hành để phát hiện những quy định trái Hiến pháp phải bị dừng thi hành, sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ hoặc ban hành mới văn bản pháp luật để cụ thể hóa những quy định mới của Hiến pháp; ii) Ưu tiên sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các thiết chế khác trong hệ thống chính trị quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; iii) Lập danh mục xác định lộ trình hoàn thiện hệ thống pháp luật trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường, bảo vệ Tổ quốc, đối ngoại và hợp tác quốc tế.

Để thực hiện các yêu cầu đó, các cơ quan nhà nước được phân công chủ trì, phối hợp đã phải tập hợp, rà soát một khối lượng văn bản quy phạm pháp luật rất lớn, phức tạp về hình thức, thẩm quyền và nội dung, bao gồm các lĩnh vực quan trọng: 1) Tổ chức bộ máy nhà nước và các thiết chế trong hệ thống chính trị (tổ chức và hoạt động của Quốc hội và bầu cử, tổ chức và hoạt động của Chủ tịch nước, tổ chức và hoạt động của Chính phủ và chính quyền địa phương, tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân, tổ chức và hoạt động của Kiểm toán nhà nước, tổ chức và hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên); 2) Các văn bản pháp luật về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; 3) Các văn bản pháp luật về kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường; các văn bản pháp luật về bảo vệ Tổ quốc; các văn bản pháp luật về đối ngoại và hợp tác quốc tế.

Thứ hai, Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 dự kiến một danh mục các luật cần sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với Hiến pháp năm 2013, bao gồm: i) Tổ chức bộ máy nhà nước và các thiết chế trong hệ thống chính trị gồm 24 luật và 2 pháp lệnh, trong đó có dự thảo luật hoàn toàn mới (Luật Chủ tịch nước, Luật Đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt); ii) Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân gồm 15 luật, trong đó có luật mới (Luật về Hội và Luật Biểu tình); iii) Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường gồm 38 luật, trong đó có luật mới (Luật Dân số, Luật Hiến máu); iv) Bảo vệ Tổ quốc gồm 9 luật, 1 pháp lệnh, trong đó có luật mới (Luật về tình trạng khẩn cấp, Luật Tham gia hoạt động gìn giữ hòa bình thế giới). Như vậy, tổng số sự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội sửa đổi, bổ sung, ban hành mới để phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013 là 89, chưa kể các dự án mới được đưa vào chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật của Quốc hội khóa XIV, XV. Đây thực sự là một nhiệm vụ rất nặng nề, là áp lực lớn đối với hoạt động lập pháp của Quốc hội ở những khóa tiếp theo. Tuy vậy, phần lớn nhiệm vụ này đã được hoạch định và thực hiện thành công trong chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội khóa XIV và đang tiếp tục thực hiện khá hiệu quả trong hoạt động lập pháp của Quốc hội khóa XV.

Thứ ba, hoạt động xây dựng pháp luật của Quốc hội từ khóa XIII đến khóa XV đã rất tích cực để thực hiện và hoàn thành các nhiệm vụ được xác định trong Nghị quyết số 718. Đặc biệt, Chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội khóa XV (2021 - 2026) được chỉ đạo bởi Kết luận số 19-KL/TW ngày 14-10-2021 của Bộ Chính trị khóa XIII về định hướng chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV với mục tiêu là hoàn thiện đồng bộ thể chế phát triển, tạo lập khuôn khổ pháp lý để thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2021 - 2025; 12 định hướng phát triển đất nước, 6 nhiệm vụ trọng tâm và 3 đột phá chiến lược đã được Đại hội XIII của Đảng đề ra. Trên cơ sở đó, Quốc hội khóa XV đã xây dựng *Đề án định hướng chương trình xây dựng pháp luật* của cả nhiệm kỳ để tổ chức thực hiện. Đến kỳ họp thứ 5

(tháng 5 đến 6 - 2023), Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 1.010 văn bản, bao gồm 23 luật và 101 nghị quyết của Quốc hội, 04 pháp lệnh và 882 nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, kịp thời thể chế hóa đường lối chính trị của Đảng, điều chỉnh toàn diện mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội, giám sát tối cao và quyết định nhiều vấn đề quan trọng của đất nước.

Thứ tư, bên cạnh những kết quả quan trọng đó, phải kể đến một đóng góp lớn của hoạt động xây dựng pháp luật, đó là xây dựng Bộ pháp điển Việt Nam theo quy định của Pháp lệnh số 03/2012/UBTVQH13 ngày 16-4-2012 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XIII. Kết quả của hoạt động này là cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước ở trung ương tiến hành rà soát, tập hợp các quy phạm pháp luật hiện hành ở cấp Trung ương, sắp xếp các quy phạm đó theo một trật tự với bố cục logic, hợp lý và dễ dàng tra cứu thành Bộ pháp điển. Đến nay, sau gần 10 năm triển khai thực hiện, Bộ pháp điển Việt Nam đã hoàn thành 267/271 đề mục, được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử pháp điển (phapdien.moj.gov.vn) và được khai thác, sử dụng miễn phí. Dự kiến sẽ công bố Bộ pháp điển này vào tháng 11 - 2023 tại Hà Nội¹.

Những kết quả chủ yếu trên đây đã khẳng định nỗ lực khẩn trương, nghiêm túc của Nhà nước và hệ thống chính trị trong lĩnh vực xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật theo yêu cầu tổ chức thi hành Hiến pháp năm 2013. Đó là cơ sở rất quan trọng cho tiến trình tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới với tinh thần thượng tôn Hiến pháp và pháp luật trong toàn xã hội, tăng cường quản lý xã hội bằng pháp luật.

2. Một số vấn đề cần tiếp tục thực hiện

Bên cạnh những kết quả đó, có thể nhận thấy nhiều nội dung tiến bộ của Hiến pháp chưa được cụ thể hóa, hoặc tuy đã cụ thể hóa nhưng chưa đúng với tinh thần của Hiến pháp. Những hạn chế, bất cập trong lĩnh vực này được thể hiện trên một số mặt chủ yếu sau:

Một là, còn một số dự án luật quan trọng trong Nghị quyết số 718 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XIII đến nay vẫn chưa được thông qua như Luật Chủ tịch nước, Luật về Đơn vị hành chính - kinh tế

đặc biệt, Luật về Hội, Luật Biểu tình, Luật Dân số, Luật về tình trạng khẩn cấp... Đặc biệt, có luật tuy đã có hiệu lực thi hành từ đầu năm 2019 nhưng đến nay vẫn chưa tổ chức thực hiện được vì chưa có văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành. Tình trạng này do nhiều nguyên nhân, nhất là tính nhạy cảm chính trị của một số dự luật nhưng dù sao, sự chậm trễ đó đã phản ánh những bất cập về năng lực thực hiện chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật của nhà nước trong nhiều năm qua. Bất cập này cần được mổ xẻ để tìm nguyên nhân, nhất là những nguyên nhân chủ quan về năng lực thực hiện, về quy trình, công nghệ, thủ tục hành chính và giải quyết các quan hệ về lợi ích trong xây dựng pháp luật để có giải pháp khắc phục hiệu quả trong thời gian tới.

Hai là, một vấn đề nóng trong đời sống chính trị - pháp lý ở nước ta hiện nay là “quyền lực nhà nước chưa được kiểm soát hiệu quả, cơ chế kiểm soát quyền lực chưa được hoàn thiện...”². Vì thế, nguyên tắc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước được quy định tại điều Khoản 3 Điều 2 của Hiến pháp năm 2013 “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” chưa thật sự phát huy hiệu lực, hiệu quả trong thực tế như mong muốn. Một trong những nguyên nhân của tình trạng đó là sự chưa hoàn thiện của cơ chế pháp lý về kiểm soát quyền lực nhà nước. Đó chính là sự thiếu hụt hoặc hiệu lực, hiệu quả chưa cao của hệ thống pháp luật về kiểm soát quyền lực nhà nước. Chẳng hạn, các quy định về kê khai tài sản của cán bộ, công chức, viên chức; quy định về lấy phiếu tín nhiệm, trách nhiệm của người đứng đầu... với tư cách là cơ chế tự kiểm soát, còn nặng hình thức, nhẹ thực chất; chưa có quy định về thiết chế chuyên trách tài phán các hành vi vi hiến... Đặc biệt, yêu cầu về “kiểm soát lẫn nhau” giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp, kiểm soát giữa cấp trên và cấp dưới trong bộ máy nhà nước được quy định hợp lý, rõ ràng, vẫn chỉ mới một chiều. Cơ chế pháp lý về kiểm soát từ các tổ chức chính trị - xã hội, của thanh tra nhân dân, của truyền thông đại chúng... chưa thường xuyên, còn hình thức, kém hiệu quả. Do đó, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước như mục tiêu trọng tâm trong tiến trình xây

dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cần thiết kế mô hình kiểm soát quyền lực nhà nước theo hướng phù hợp với đặc thù thể chế chính trị Việt Nam, bảo đảm sự thống nhất, dung hòa giữa các nhánh quyền lực và đảm bảo phân công rành mạch, phối hợp chặt chẽ giữa các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Ba là, việc đảm bảo, bảo vệ các quyền quyền con người, quyền công dân theo yêu cầu của Hiến pháp năm 2013 vẫn cần phải tiếp tục lấp đầy những “khoảng trống” trong hệ thống pháp luật hiện hành. Theo đó, một số dự luật cần được sớm ban hành như Luật Biểu tình, Luật về hội, Luật Chuyển đổi giới tính, Luật về tình huống khẩn cấp, Luật Chống phân biệt đối xử, Luật về cơ quan nhân quyền quốc gia... Rà soát các điều ước quốc tế về quyền con người của Liên Hiệp Quốc, của Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) mà Việt Nam đã tham gia để thúc đẩy hoạt động nội luật hóa và tổ chức thực hiện theo cam kết. Cùng với đó, cần nghiên cứu để tiếp tục thể chế hóa các quy định mới về trao cho tòa án thẩm quyền rộng hơn trong việc giải thích pháp luật và sáng tạo pháp luật khi các chủ thể vi phạm các nguyên tắc của Hiến pháp để đảm bảo thực hiện các quyền hiến định; xây dựng cơ quan chuyên trách về quyền con người theo mô hình cơ quan nhân quyền quốc gia; tăng cường phổ biến, giáo dục quyền con người mà trước tiên, tổ chức thực hiện nghiêm túc các đề án: “Đưa nội dung quyền con người vào chương trình giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân” (theo Quyết định số 1309/QĐ-TTg ngày 05-09-2017 của Thủ tướng Chính phủ; “Truyền thông về quyền con người ở Việt Nam” (theo Quyết định số 1079/QĐ-TTg ngày 14-09-2022 của Thủ tướng Chính phủ).

Bốn là, nhìn tổng thể, tinh thần thượng tôn Hiến pháp trong bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị và trong xã hội còn thấp, chưa đồng đều. Nhiều cán bộ, công chức, viên chức không biết cho đến nay, Việt Nam có bao nhiêu Hiến pháp, Hiến pháp hiện hành có gì khác với Hiến pháp trước đó... Điều này có nguyên nhân từ hoạt động phổ biến, giáo dục Hiến pháp và pháp luật và từ trong cơ chế xây dựng pháp luật ở Việt Nam. Trước tiên, công tác phổ biến, giáo dục hiến pháp ở nước ta thường chỉ được tiến hành rầm rộ, bài bản khi xây dựng Hiến pháp, nhất là khi góp ý dự thảo

Hiến pháp và ngay sau khi Hiến pháp được ban hành hoặc trong dịp tổng kết 5 năm, 10 năm thi hành Hiến pháp. Ngoài những dịp đó ra, hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật thường chỉ tập trung cho các luật, bộ luật, pháp lệnh cụ thể. Tình trạng này đã góp phần tạo ra thái độ thiếu quan tâm, nhận thức hời hợt của các chủ thể đối với Hiến pháp với tư cách là luật tối cao, là “luật của các luật”. Mặt khác, hoạt động xây dựng pháp luật của Việt Nam đến nay nhìn tổng quát vẫn theo cơ chế “3 tầng”: Quốc hội ban hành luật, Chính phủ quy định chi tiết luật bằng Nghị định, bộ trưởng hoặc thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành Thông tư hướng dẫn thi hành Luật, Nghị định. Theo cơ chế này, càng xuống dưới, hiệu lực văn bản quy phạm pháp luật càng thấp nhưng ngược lại, nội dung quy định càng chi tiết, cụ thể. Trong khi đó, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức và công dân lại chỉ quan tâm đến loại văn bản nào cụ thể, hướng dẫn chi tiết thi hành mà thôi. Điều này vô hình trung, khiến người ta biết thông tư hơn nghị định, biết nghị định hơn biết luật, biết luật hơn biết hiến pháp. Vì thế, để nâng cao tinh thần thượng tôn Hiến pháp trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam cần nhận thức rõ hơn những bất cập này để có giải pháp khắc phục hiệu quả vấn đề đặt ra bằng việc tăng cường hiệu quả hoạt động phổ biến, giáo dục hiến pháp và cải tiến một bước quy trình xây dựng luật, pháp lệnh theo hướng giảm tối đa các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật.

Năm là, hiện nay các vi phạm Hiến pháp xảy ra khá nhiều và thường xuyên, nhất là trong bộ máy nhà nước nhưng chúng ta chưa có cơ quan tài phán

chuyên trách đối với các vi phạm hiến pháp dưới hình thức hành vi (hành động hoặc không hành động), nhất là hành vi ban văn bản quy phạm pháp luật vi hiến. Điều này đã làm tổn thương tinh thần “tối thượng Hiến pháp”, vi phạm pháp chế xã hội chủ nghĩa trong đời sống xã hội, có thể bị các thế lực phản động thù địch lợi dụng để xuyên tạc, kích động dưới góc độ chính trị - pháp lý.

Vì thế, để đề cao vai trò tối thượng của Hiến pháp, bảo vệ Hiến pháp một cách thiết thực, hiệu quả trong hoạt động xây dựng pháp luật cần nhanh chóng xác lập một cơ chế chuyên trách có thẩm quyền tài phán các hành vi, văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp. Cơ chế này phải phù hợp với đặc thù của hệ thống chính trị, với điều kiện của đất nước trên cơ sở tham chiếu kinh nghiệm của các quốc gia tương đồng. Đây là vấn đề trọng đại, cần được nhanh chóng khẳng định trong dự thảo đề án “Chiến lược xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đến năm 2030, định hướng đến năm 2045”. Có lẽ phù hợp với Việt Nam trong điều kiện mới là mô hình Tòa án Hiến pháp do Quốc hội thành lập (vì Nhân dân không thể bầu trực tiếp) nhưng độc lập với Quốc hội có thẩm quyền tài phán mọi hành vi vi hiến, kể cả cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước.

1. Công thông tin điện tử pháp điển (phapdien.moj.go.vn).
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ 6 (khóa XIII) ngày 9-11-2022 về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới.

NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG HỌC TẬP LÝ LUẬN ĐỐI VỚI...

Tiếp theo trang 24

tưởng của Đảng và nâng cao trình độ lý luận cho đội ngũ cán bộ, đảng viên vươn lên hoàn thành nhiệm vụ cách mạng, đồng thời kịp thời nhận diện, phòng ngừa, ngăn chặn và đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ.

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb CTQG - ST, H, 2011, t.11. tr. 96; tr. 96; t. 15, tr. 249; tr. 113; t. 8, tr. 497; t. 6, tr. 361; t. 12, tr.

527 - 528; t. 11, tr. 611; t. 8, tr. 499; t. 11, tr. 98 - 99; t.5, tr. 274; tr. 234 - 235.
13, 14, 15, 16, 17, 20, 21. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb CTQG - ST, H, 2021, t. 2, tr. 232 - 233; tr. 170; tr. 172; tr. 235 - 236; t. 1, tr. 181; tr. 183; t. 2, tr. 236.
18. Văn phòng Trung ương Đảng: *Văn kiện Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII*, H, 2016, tr. 28.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII*, Nxb CTQG - ST, H, 2022, tr. 160.

