

QUY ĐỊNH VỀ DÂN CHỦ TRONG HIẾN PHÁP NĂM 2013 - NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG QUÁ TRÌNH THỰC HIỆN

MAI THỊ MINH NGỌC*

Hiến pháp năm 2013 ra đời, ghi nhận nhiều điểm mới về dân chủ, thể hiện sâu sắc vấn đề tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, chủ quyền Nhân dân được đề cao một cách nhất quán, xuyên suốt và thống nhất trong toàn bộ bản Hiến pháp. Tuy nhiên, cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013 bằng các văn bản pháp luật và triển khai trên thực tế vẫn đang tồn tại nhiều bất cập. Do đó, cần sớm khắc phục để những quy định về dân chủ được triển khai theo đúng tinh thần Hiến pháp năm 2013.

Từ khóa: Hiến pháp năm 2013; dân chủ; Nhân dân; quyền lực nhà nước; quản lý nhà nước; quá trình thực hiện.

The 2013 Constitution was approved with new points about democracy and strongly emphasized that all state power belongs to the people, and people's sovereignty is upheld in a consistent, transparent and unified manner throughout the Constitution. However, there have been shortcoming in specifying the 2013 Constitution through legal documents. Therefore, it is necessary to overcome soon so that the provisions on democracy are implemented in accordance with the spirit of the 2013 Constitution.

Keywords: The 2013 Constitution; democracy; people; state power; state management; implementation process.

NGÀY NHẬN: 55/9/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 06/10/2022

NGÀY DUYỆT: 16/11/2022

1. Đặt vấn đề

Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 28/11/2013 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2014. Toàn bộ Hiến pháp năm 2013 có nhiều điểm mới về nội dung cũng như kỹ thuật lập hiến. Song, một trong những điểm mới đặc biệt được quan tâm chính là sự thể hiện sâu sắc vấn đề, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, chủ quyền Nhân dân được đề cao một cách xuyên suốt và nhất quán trong toàn bộ bản Hiến pháp. Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013 về dân chủ đã có nhiều văn bản pháp luật

được ban hành, sửa đổi, bổ sung, cơ bản bảo đảm quyền làm chủ của người dân, tuy nhiên vẫn còn một số nội dung hướng dẫn thực hiện quyền dân chủ chưa rõ ràng, không khả thi. Do đó, để dân chủ được triển khai thực hiện theo đúng tinh thần Hiến pháp năm 2013, góp phần đáp ứng mục tiêu “Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước... Nhân dân thực

* ThS, Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện”¹ của Đảng, thì hoạt động xây dựng và hoàn thiện pháp luật về thực hành dân chủ có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

2. Quy định về dân chủ trong Hiến pháp năm 2013

Một là, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lập hiến và *Hiến pháp* năm 2013 là sự kết tinh ý chí của toàn dân tộc. Quan điểm này đã được ghi rõ ngay trong lời nói đầu của *Hiến pháp* năm 2013. Theo đó, Quốc hội không phải là cơ quan “duy nhất” thực hiện quyền lập hiến nữa mà đã có sự thay đổi trong tư duy về quyền lập hiến. Nhân dân mới là chủ thể tối cao của quyền lập hiến. Bằng quyền lập hiến của mình, Nhân dân ủy thác quyền lập pháp cho Quốc hội, quyền hành pháp cho Chính phủ và quyền tư pháp cho Tòa án.

Ba quyền: *lập pháp, hành pháp* và *tư pháp* đều khởi xướng từ quyền lập hiến và cũng xuất phát từ quan điểm này tại Điều 69 của *Hiến pháp* năm 2013 quy định đối với Quốc hội đã có sự thay đổi quan trọng: “Quốc hội thực hiện quyền lập hiến...”, không quy định: “Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến...” như Điều 83 *Hiến pháp* năm 1992. Đây là một tư tưởng mới so với *Hiến pháp* năm 1992 và là cơ sở pháp lý vững chắc, nhận được sự đồng thuận của toàn thể nhân dân và xã hội.

Hai là, *Hiến pháp* năm 2013 tuyên bố nguyên tắc, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân. Với khẳng 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...” là những quy định mang tính chất nền tảng, chỉ rõ nguồn gốc, bản chất, mục đích, sức mạnh của quyền lực nhà nước là ở Nhân dân, thuộc về Nhân dân, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước.

Thông qua *Hiến pháp*, Nhân dân giao quyền, Nhân dân ủy thác quyền lực của mình cho Nhà nước. Một phần quyền lực của mình Nhân dân giữ lại để thực hiện, thể hiện ở quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyền quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước.

Ba là, *Hiến pháp* năm 2013 đã bổ sung đầy đủ các hình thức Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước, không chỉ bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân (HDND) như các *Hiến pháp* trước đây mà còn thông qua các cơ quan khác của Nhà nước và bằng dân chủ trực tiếp. Điều 6 *Hiến pháp* năm 2013 ghi rõ: “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”. Việc quy định về phương thức thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân là đặt dân chủ trực tiếp lên trước dân chủ đại diện.

Bốn là, về cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của Nhân dân, *Hiến pháp* năm 2013 đã khẳng định chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước là Nhân dân. Tại Điều 2, *Hiến pháp* đã chỉ rõ: “Bản chất của nhà nước ta là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”. Nhân dân là người làm chủ nhà nước. Nhà nước của ai thì người đó phải là người chủ kiểm soát quyền lực nhà nước của mình. Ở đây, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước, nên Nhân dân phải kiểm soát được quyền lực nhà nước. Thực tế cho thấy, nếu không kiểm soát thì quyền lực nhà nước sẽ bị tha hóa, Nhân dân là chủ thể giao quyền, ủy quyền sẽ bị mất quyền, bị lạm quyền từ phía Nhà nước. Từ sự khẳng định nguồn gốc, bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của Nhân dân, đồng thời là người chủ của kiểm soát quyền lực nhà nước, *Hiến pháp* năm 2013 đã bổ sung một nguyên tắc

mới về tổ chức quyền lực nhà nước như tại khoản 3 Điều 2.

Năm là, *Hiến pháp* năm 2013 bổ sung các thiết chế mới nhằm nâng cao vị thế của cơ quan tổ chức bầu cử, tăng cường các công cụ để Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước. Theo đó, *Hiến pháp* năm 2013 lần đầu tiên quy định hai thiết chế mới là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước, đây là bước tiến trong lịch sử lập hiến nước ta. Việc có Hội đồng bầu cử quốc gia hoạt động thường xuyên, độc lập, thay thế các tổ chức phụ trách bầu cử lâm thời, chỉ hoạt động khi tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND như thời gian qua sẽ bảo đảm việc tổ chức bầu cử khách quan hơn, sẽ bảo đảm tính chuyên nghiệp trong hoạt động bầu cử, đồng thời tạo cơ chế để Nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của mình thông qua việc lựa chọn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp.

3. Một số vấn đề đặt ra trong thực hiện quy định về dân chủ theo tinh thần *Hiến pháp* năm 2013

Trên cơ sở *Hiến pháp* năm 2013, nhiều văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước được ban hành, sửa đổi, bổ sung như: *Luật Tổ chức Quốc hội*, *Luật Tổ chức Chính phủ*, *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân*, *Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân*, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND*, *Luật Trưng cầu ý dân*... đã tạo cơ sở pháp lý cho người dân thực hiện tốt quyền làm chủ của mình. Nhìn chung, đã đem lại kết quả đáng mừng, tuy nhiên còn một số vấn đề cần quan tâm.

(1) Trưng cầu ý dân (TCYD). Đây là việc Nhà nước tổ chức để công dân trực tiếp bỏ phiếu quyết định về những vấn đề quan trọng của đất nước, thông qua hình thức dân chủ này, người dân được trực tiếp tham gia vào việc hoạch định các chính sách, quyết sách lớn của đất nước. Điều 29 *Hiến*

pháp năm 2013 quy định: “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân”. Với độ tuổi như trên là hoàn toàn hợp lý.

Nếu như trong *Hiến pháp* năm 1946 quy định rõ những vấn đề phải được đưa ra toàn dân phúc quyết bao gồm những vấn đề liên quan đến vận mệnh quốc gia và sửa đổi *Hiến pháp*, “Nhân dân có quyền phúc quyết về *Hiến pháp* và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia theo Điều 32 và 70 (Điều thứ 21 *Hiến pháp* năm 1946)” thì bản *Hiến pháp* năm 2013 đã không đề cập tới những quy định này.

Theo *Hiến pháp* năm 2013, Nhà nước ra quy định về TCYD nhưng lại không nêu rõ vấn đề nào sẽ được đưa ra TCYD. Với các điều kiện về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, trình độ chính trị - pháp lý của Nhân dân ở nước ta hiện nay thì TCYD không phải là không có cơ sở để thực hiện nhưng so với nhiều nước trên thế giới, rõ ràng cũng không phải là hoàn toàn thuận lợi.

Hiến pháp các năm 1959, 1980, 1992 và 2013 đều có đề cập đến việc TCYD. Tuy nhiên, đến nay chúng ta chưa tổ chức được cuộc TCYD nào. Nhằm thực thi quy định của *Hiến pháp* năm 2013, *Luật TCYD* được Quốc ban hành năm 2015, quy định những vấn đề cần TCYD, những trường hợp không tổ chức trưng cầu... Có bốn vấn đề Quốc hội có thể xem xét, quyết định TCYD theo *Luật TCYD*, bao gồm: “Toàn văn *Hiến pháp* hoặc một số nội dung quan trọng của *Hiến pháp*; vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, về quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của quốc gia; vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước; vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước” (Điều 6). Ở đây, *Luật TCYD* không làm rõ “vấn đề quan trọng khác” là gì?

Theo *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức Quốc hội* thì Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền quyết định việc TCYD. Mặc dù về mặt nguyên lý, TCYD có nhiều ưu thế hơn so với các hình thức dân chủ đại diện, nhưng về mặt thực tiễn, việc thực hiện có thể gặp rất nhiều phức tạp. Trên thực tế, công dân Việt Nam chưa có điều kiện sử dụng quyền này. Do chưa có những quy định cụ thể về trình tự, thủ tục đề nghị và xem xét đề nghị TCYD: (Điều 33 *Luật Tổ chức Quốc hội* quy định việc kiến nghị và tổng hợp kiến nghị của đại biểu Quốc hội). Tuy nhiên, vẫn chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục để đại biểu Quốc hội kiến nghị việc TCYD. Khi chủ thể đề nghị là Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chủ tịch nước thì quy định hiện hành lại không phù hợp vì Hội đồng Dân tộc, Ủy ban có liên quan của Quốc hội không có thẩm quyền yêu cầu UBTVQH, Chủ tịch nước. Quy định về bỏ phiếu trong TCYD: việc bỏ phiếu trong TCYD không nhất thiết phải giống với việc bỏ phiếu bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp. Điều 41 *Luật TCYD* quy định, phiếu TCYD không hợp lệ là “phiếu không có dấu của tổ trung cầu ý dân” nhưng hiện nay lại chưa xác định tổ TCYD sử dụng con dấu của cơ quan nào?

Thực tế quy định về kết quả TCYD như Điều 44 *Luật TCYD* “cuộc TCYD hợp lệ phải được ít nhất ba phần tư tổng số cử tri cả nước có tên trong danh sách cử tri đi bỏ phiếu. Nội dung TCYD được quá nửa số phiếu hợp lệ tán thành có giá trị thi hành; đối với TCYD về *Hiến pháp* phải được ít nhất hai phần ba số phiếu hợp lệ tán thành” là tỷ lệ tương đối cao, rất khó để đạt được.

Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện đúng đắn quyền làm chủ của Nhân dân đối với đất nước, tuy nhiên với hình thức TCYD thì cần được thể hiện rõ ràng hơn, cần hoàn thiện pháp luật về TCYD, điều kiện, hoàn

cảnh nào thuận lợi và không thuận lợi cho việc trưng cầu; cách thức trưng cầu ra sao, đưa ra phương án để người dân lựa chọn; trong trường hợp không được đa số phiếu tán thành thì xử lý như thế nào...

(2) Về bài nhiệm đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Bài nhiệm là một trong những quyền thể hiện quyền làm chủ trực tiếp của Nhân dân cùng với quyền bầu cử. Bầu cử là hoạt động để Nhân dân chọn ra người đại diện của mình vào các cơ quan nhà nước thì ngược lại quyền bãi nhiệm lại là quyền để Nhân dân loại đi những người không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân. Về lý luận, quyền bãi miễn cũng quan trọng như quyền bầu cử. Quyền bãi nhiệm của cử tri đối với đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND được ghi nhận tại khoản 2 Điều 7 *Hiến pháp* năm 2013.

Đại biểu dân cử là những người do Nhân dân trực tiếp bầu ra, vì thế Nhân dân có quyền giám sát hoạt động của họ. Khi Nhân dân phát hiện các đại biểu thiếu năng lực và trách nhiệm trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ chuyên môn được giao, có vi phạm về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống... không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì việc bãi nhiệm đại biểu cần được diễn ra. Thực tế đã có một số đại biểu dân cử bị Quốc hội, HĐND bãi nhiệm, còn cử tri trực tiếp bãi nhiệm đại biểu dân cử thì khó thực hiện (chưa có trường hợp nào diễn ra). Do đó, cần có cơ chế rõ ràng để cử tri trực tiếp thực hiện quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử.

Để triển khai thực hiện quy định tại Điều 7 *Hiến pháp* năm 2013 cần nghiên cứu xây dựng văn bản pháp luật về bãi nhiệm đại biểu dân cử. Văn bản này cần xác định rõ thế nào là quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử của cử tri, nguyên tắc, trình tự thủ tục tổ chức bãi nhiệm, mối quan hệ giữa các cử tri với các cơ quan tổ chức trong quá trình bãi

nhiệm đại biểu dân cử... Đồng thời, cũng cần sớm ban hành *Luật Giám sát và phản biện xã hội, Luật Giám sát của Nhân dân đối với cơ quan quyền lực nhà nước, Luật Thực hiện dân chủ cơ sở...*

(3) Về cơ chế bảo hiến. So với các bản *Hiến pháp* trước đó, vấn đề bảo vệ *Hiến pháp* được quy định chặt chẽ hơn theo xu hướng bảo đảm dân chủ. Điều 119 *Hiến pháp* năm 2013 quy định: "... Mọi hành vi vi phạm *Hiến pháp* đều bị xử lý. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội... và toàn thể Nhân dân có trách nhiệm bảo vệ *Hiến pháp*. Cơ chế bảo vệ *Hiến pháp* do luật định". Cho dù phương án thành lập Hội đồng *Hiến pháp* không được thông qua nhưng những quy định của *Hiến pháp* năm 2013 về vấn đề này cũng cho thấy, nhận thức của Đảng và Nhà nước về sự cần thiết phải bảo vệ *Hiến pháp* vì chính là để bảo vệ chế độ dân chủ đã được quy định trong *Hiến pháp*.

Hiện tại, thiết chế bảo hiến chuyên trách vẫn chưa xuất hiện ở nước ta, một trong những lý do, đó là chúng ta chưa lựa chọn được mô hình bảo vệ *Hiến pháp* thích hợp. Giải pháp tối ưu, đồng thời cũng là nhiệm vụ quan trọng nhất hiện nay để hoàn thiện cơ chế bảo vệ *Hiến pháp* là phải tổ chức xây dựng cơ chế Nhà nước bảo vệ *Hiến pháp* chuyên trách. Nên chăng, phương án tối ưu hơn cả là sớm thành lập một thiết chế tài phán *Hiến pháp* độc lập dưới dạng mô hình Tòa án *Hiến pháp*. Một điểm đáng được quan tâm nữa là, *Hiến pháp* đã xác định rõ cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở bên trong bộ máy nhà nước giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp và trong nội bộ mỗi quyền có sự kiểm soát quyền lực nhà nước ở bên ngoài của Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, sự giám sát của cử tri, các tổ chức chính trị - xã hội. Bên cạnh đó, lần đầu tiên hai thiết chế mới là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm

toán Nhà nước đã được hiến định và với quy định của Điều 119 *Hiến pháp* năm 2013 cũng đã tạo cơ sở hiến định để xây dựng một cơ chế bảo vệ *Hiến pháp* do luật định. Tuy nhiên, đến nay chúng ta chưa tổ chức được cuộc TCYD nào, cử tri trực tiếp bãi nhiệm đại biểu dân cử thì khó thực hiện do cơ chế và cũng chưa có trường hợp nào diễn ra, cơ chế bảo hiến chuyên trách vẫn chưa xuất hiện ở nước ta. Do đó, để dân chủ được triển khai theo đúng tinh thần *Hiến pháp* năm 2013, cần sớm hoàn thiện pháp luật về dân chủ.

4. Kết luận

Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về đề cao chủ quyền của Nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân là nền tảng xuyên suốt nội dung của *Hiến pháp* năm 2013. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước, không chỉ bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội và HĐND như trước đây mà còn bằng các hình thức dân chủ trực tiếp, bằng quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức TCYD, trong đó có TCYD về *Hiến pháp* □

Chú thích:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. H. NXB Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2011, tr. 84 - 85.

Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp* năm 1946, 1959, 1980, 1992.
2. *Hiến pháp* năm 2013.
3. *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015.
4. *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015.
5. *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015.
6. *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014.
7. *Luật Tổ chức Tòa án nhân dân* năm 2014.
8. *Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân* năm 2014.
9. *Luật Trưng cầu ý dân* năm 2015.