

# XÂY DỰNG CÁC ĐIỀU KIỆN NHẪM TIẾP TỤC TRIỂN KHAI THI HÀNH HIẾN PHÁP NĂM 2013

NGUYỄN THU TRANG\*

*Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam được Quốc hội thông qua năm 2013 thực sự là Hiến pháp của thời kỳ đổi mới toàn diện, đồng bộ về kinh tế và chính trị, đáp ứng yêu cầu xây dựng, bảo vệ, phát triển đất nước và hội nhập quốc tế trong thời kỳ mới. Đồng thời, Hiến pháp cũng đã thể hiện rõ và đầy đủ hơn bản chất dân chủ, tiến bộ của Nhà nước và chế độ ta trong thời kỳ quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội. Nhìn lại có thể thấy, qua gần 10 năm triển khai thi hành Hiến pháp 2013 đã có nhiều tác động to lớn đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, quá trình thi hành Hiến pháp vẫn còn nhiều khó khăn, vướng mắc.*

*Từ khóa:* Hiến pháp; xây dựng; triển khai thi hành; điều kiện bảo đảm.

*The Constitution of the Socialist Republic of Vietnam, which was issued by the National Assembly in 2013, is really the Constitution of a period of comprehensive and synchronous economic and political reform, meeting the requirements of building, protecting and developing the country and international integration in the new phase. At the same time, the Constitution has also shown more clearly and fully the democratic and progressive nature of the State and the regime in the transition period to socialism. It can be seen that over nearly 10 years of implementing the 2013 Constitution, there have been many great impacts on the socio-economic development of the country. However, the process of implementing the Constitution still has many difficulties and obstacles.*

*Keywords:* Constitution; construction; implementation; guarantee conditions.

NGÀY NHẬN: 09/7/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/8/2023

NGÀY DUYỆT: 18/9/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.332.2023.613>

## 1. Tình hình triển khai thi hành Hiến pháp trên một số phương diện

Việc triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013 được xác định là nhiệm vụ chính trị quan trọng của toàn bộ hệ thống chính trị, của toàn Đảng, toàn quân và toàn dân. Điều này được thể hiện trong các quan điểm chỉ đạo của Đảng cũng như kế hoạch triển khai tổ chức thi hành Hiến pháp năm 2013 của

Quốc hội, Chính phủ, các ngành, các cấp, các địa phương và cả hệ thống chính trị. Các chủ trương, biện pháp này là cơ sở chính trị pháp lý cho hoạt động tổ chức triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013. Trên cơ sở Nghị quyết số 64/2013/QH13 ngày 28/11/2013, Đảng đoàn Quốc hội, Ủy ban Thường vụ

\* TS, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Quốc hội đã chỉ đạo xây dựng văn bản trình Bộ Chính trị, Ban Bí thư về việc tổ chức triển khai thi hành *Hiến pháp*. Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành nhiều văn bản, trong đó có Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13, Nghị quyết số 719/NQ-UBTVQH13 ngày 06/01/2014 hướng dẫn thực hiện khoản 2 Điều 2 Nghị quyết số 64/2013/QH13; chỉ đạo xây dựng Đề án tổng kết, rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung, ban hành mới các văn bản pháp luật liên quan đến tổ chức, hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội... Trên cơ sở Nghị quyết số 718/NQ-UBTVQH13 ngày 02/01/2014, các cơ quan đã ban hành kế hoạch tổ chức triển khai thi hành *Hiến pháp*<sup>1</sup>. Yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì Nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước<sup>2</sup>, đồng thời đẩy nhanh tiến độ ban hành các luật trực tiếp triển khai thi hành *Hiến pháp* năm 2013<sup>3</sup> là một trong những yêu cầu, nhiệm vụ và giải pháp cụ thể xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Nhiều địa phương, bộ, ngành đã chủ động, tích cực trong quá trình triển khai thực hiện. Với sự chỉ đạo sát sao của Quốc hội, Chính phủ và vai trò trách nhiệm của các cá nhân có trách nhiệm trong việc triển khai thi hành *Hiến pháp*, công tác tuyên truyền, phổ biến, tập huấn về nội dung, ý nghĩa của *Hiến pháp* được tổ chức đồng loạt ở tất cả cơ quan, ngành và địa phương, bước đầu thu được kết quả tích cực. Nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và các tầng lớp nhân dân về vai trò, ý nghĩa của *Hiến pháp* ngày càng tăng lên, góp phần tạo ra đợt sinh hoạt chính trị sâu rộng, dân chủ trong cả nước.

Đặc biệt trong thời gian dịch Covid-19 diễn biến phức tạp, nhất là trong hai năm (2020 - 2021) ở nhiều địa phương, song dưới sự lãnh đạo sát sao của Đảng, sự đồng hành

của Quốc hội, sự chỉ đạo, điều hành chủ động, quyết liệt, linh hoạt, kịp thời của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, công tác thi hành *Hiến pháp*, luật, pháp lệnh, nghị quyết và ban hành văn bản quy định chi tiết đã đạt những kết quả tích cực. Các cơ quan luôn chủ động, tích cực tổ chức thực hiện trong phạm vi nhiệm vụ, trách nhiệm được giao, cơ bản bảo đảm tiến độ; lập danh mục và kiến nghị, xử lý theo thẩm quyền đối với các văn bản quy phạm pháp luật có nội dung chưa phù hợp với *Hiến pháp* để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật<sup>4</sup>. Báo cáo số 351/BC-CP ngày 27/9/2022 của Chính phủ cho biết, từ tháng 10/2021 - 9/2022, Chính phủ đã xem xét, cho ý kiến đối với 24 đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị quyết; 19 dự án luật và dự thảo nghị quyết. Tính từ ngày 01/10/2021 - 15/9/2022, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các bộ có nhiệm vụ xây dựng, ban hành 110 văn bản quy định chi tiết (gồm 60 văn bản quy định chi tiết các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XIV và 50 văn bản mới phát sinh, quy định chi tiết các luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XV thông qua tại kỳ họp bất thường lần thứ nhất, kỳ họp thứ 2 và thứ 3).

Trong năm 2022, Chính phủ đã tổ chức 6 phiên họp chuyên đề xây dựng pháp luật để xem xét, cho ý kiến đối với các dự án, dự thảo thuộc Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh. Năm 2021 và 2022, không có tình trạng xin rút khỏi Chương trình, một số dự án luật còn có nhiều ý kiến khác nhau, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định chưa trình Quốc hội và đề nghị Chính phủ tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện. Nhiều điều luật, điều ước quốc tế phù hợp với yêu cầu phát triển của đất nước đã được nội luật hóa, nhất là vấn đề liên quan đến quyền con người. Hiệu quả thực thi pháp luật không ngừng được nâng lên<sup>5</sup>.

Tuy nhiên, từ thực tiễn triển khai thi hành *Hiến pháp* cho thấy vẫn còn những vướng mắc sau:

Vấn đề mang tính chuyển tiếp khi *Hiến pháp* có hiệu lực. Hiện nay, vẫn đang tồn tại khoảng trống pháp lý về việc chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan và việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn mới theo *Hiến pháp* hiện hành nên gặp sự lúng túng, vướng mắc trong quá trình triển khai thi hành *Hiến pháp* ở một số nhiệm vụ, quyền hạn, như: liên quan đến một số nhiệm vụ, quyền hạn được chuyển giao giữa các cơ quan theo quy định mới của *Hiến pháp* (đó là, Chủ tịch nước có nhiệm vụ, quyền hạn căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán Tòa án nhân dân Tối cao).

Tuy nhiên, kể từ ngày 01/01/2014 đến nay, các nhiệm vụ quyền hạn này đều chưa thực hiện trên thực tế, do chưa có quy định về trình tự, thủ tục thực hiện trong khi phải chờ sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với *Hiến pháp* như *Luật Chủ tịch nước*... Vì do một số quy định của *Hiến pháp* mới chỉ dừng lại ở tính nguyên tắc nên cách hiểu và vận dụng các nguyên tắc này cũng như nội hàm của các nguyên tắc để thể chế hóa thành luật hoặc áp dụng trực tiếp khó bảo đảm thống nhất (giữa các cơ quan, giữa các ngành). Chẳng hạn: hiểu thế nào là quyền tư pháp trong khi *Hiến pháp* năm 2013 quy định: tòa án nhân dân là cơ quan xét xử và thực hiện quyền tư pháp nhưng bên cạnh thẩm quyền xét xử, tòa án còn thực hiện các hoạt động tư pháp khác; ngoài ra, còn có Viện Kiểm sát nhân dân là cơ quan thực hiện quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp.

Một số quy định của *Hiến pháp* mới chỉ dừng ở tính nguyên tắc nên cách hiểu về các nguyên tắc này và nội hàm của các nguyên tắc để thể chế hóa trong các luật hoặc áp dụng trực tiếp khó bảo đảm thống nhất (giữa

các cơ quan, giữa các ngành), dẫn đến, thực tế hiện nay việc hiểu và nhận thức về tinh thần, nội dung của một số quy định trong *Hiến pháp* cũng còn khác nhau.

Bên cạnh đó, mức độ quan tâm và chủ động chỉ đạo công tác tổ chức triển khai thi hành *Hiến pháp* của một số bộ, cơ quan, địa phương chưa cao, còn có tâm lý trông chờ chủ trương, hướng dẫn cụ thể của cơ quan cấp trên. Công tác phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong triển khai thi hành *Hiến pháp* còn bất cập (nhất là trong rà soát văn bản quy phạm pháp luật, thẩm định văn bản quy phạm pháp luật, trực tiếp triển khai thi hành *Hiến pháp*). Từ thực tiễn việc triển khai, thi hành *Luật Thủ đô* phải phụ thuộc vào các luật khác, như: *Luật Đất đai*, *Luật Xây dựng*, *Luật Nhà ở*... nên việc thực thi bị hạn chế. Do đó, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định của *Luật Thủ đô* phù hợp với *Hiến pháp* năm 2013, đồng bộ thống nhất với các quy định luật chuyên ngành, bảo đảm tính khả thi của các cơ chế đặc thù trong việc xây dựng, phát triển Thủ đô.

## 2. Tiếp tục xây dựng các điều kiện bảo đảm triển khai thi hành *Hiến pháp* năm 2013

Để *Hiến pháp* năm 2013 tiếp tục đi vào đời sống xã hội và phát huy một cách có hiệu quả, cần phải tạo dựng những điều kiện căn bản để bảo đảm cho tất cả các chủ thể đều có thể triển khai thi hành *Hiến pháp*.

### a. Điều kiện chính trị - pháp lý

Trước hết, phải đổi mới nhận thức mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân... Cần tiếp tục hoàn thiện nhận thức lý luận về mô hình Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam, định dạng những đường nét chi tiết của mô hình Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Trong Nhà nước pháp quyền tất cả các cơ quan nhà nước ràng buộc vào một trật tự *Hiến pháp*; đồng thời, quyền lực nhà nước bị giới hạn để bảo vệ công dân của Nhà nước. Không gian hành động của công dân trong Nhà nước pháp quyền tỷ lệ nghịch với phạm vi tác

động của quyền lực nhà nước. Bộ máy nhà nước và công chức nhà nước phải kiên quyết vượt qua được tư duy của lối quản lý truyền thống “tư duy quyền uy” tiến tới tư duy mới: tư duy nghĩa vụ, trách nhiệm, thay đổi cách ứng xử từ “cho phép” sang “phục vụ” trong mối quan hệ với công dân.

Mặt khác, bộ máy nhà nước phải được hoàn thiện theo hướng: bảo đảm cho Nhân dân tham gia tích cực vào các hoạt động của Nhà nước, thực hiện quyền kiểm tra, giám sát của mình đối với hoạt động của bộ máy nhà nước. Để các tư duy mới của *Hiến pháp* năm 2013 thực sự đi vào cuộc sống, cần tiếp tục rà soát các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tinh thần và nội dung mới của *Hiến pháp*, đặc biệt là các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức dân sự, hành chính và hình sự. Mặt khác, phải xây dựng các đạo luật mới về quyền con người, quyền công dân mà nước ta chưa có, như: *Luật về hội*, *Luật về quyền biểu tình*...

Bên cạnh đó, cũng cần phản bác quan niệm ấu trĩ cho rằng: dân chủ chưa thể mở rộng vì lý do dân trí thấp. Quan điểm này chưa thấy được vận động dân chủ trong thực tiễn, kể cả lịch sử, chưa thấy tầm quan trọng của yếu tố “lợi ích”... Hơn nữa, cũng cần xác định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định chủ động, sáng tạo để đưa tinh thần và nội dung của *Hiến pháp* vào thực tiễn cuộc sống. Chính quyền địa phương các cấp nghiêm túc tuân thủ nguyên tắc *Hiến định*: tổ chức, hoạt động trong khuôn khổ *Hiến pháp*, pháp luật; quản lý xã hội bằng *Hiến pháp*, pháp luật; có các giải pháp phù hợp để tổ chức thi hành *Hiến pháp* và pháp luật trên phạm vi địa phương.

Tiếp tục chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương đẩy mạnh các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giới thiệu về nội dung, ý

nghĩa của *Hiến pháp* năm 2013 bằng nhiều hình thức (tổ chức hội thảo khoa học, tọa đàm; phát hành các tài liệu tuyên truyền, phổ biến *Hiến pháp*, tăng cường phổ biến nội dung *Hiến pháp* gắn với thông tin về việc xây dựng các dự án luật, pháp lệnh cụ thể trên các phương tiện thông tin đại chúng, báo đài...).

Trong giai đoạn tới, đổi mới mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước. Tạo lập hành lang pháp lý cho hoạt động lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Đồng thời, để Nhân dân giám sát hoạt động lãnh đạo, cầm quyền của Đảng, bảo đảm để Đảng gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình. Đổi mới mối quan hệ giữa Đảng và Nhà nước cần đặt trọng tâm vào phân định rành mạch thẩm quyền lãnh đạo của Đảng và thẩm quyền quản lý của Nhà nước trên các phương diện: quyền thực hiện chức năng chính trị của Đảng và quyền thực hiện chức năng lập pháp của Nhà nước; quyền lãnh đạo và quyền quản lý; quyền ra quyết sách chiến lược và quyền ra quyết sách chiến thuật; quyền tuyển chọn, đào tạo, bố trí cán bộ trong cơ quan nhà nước.

### b. Điều kiện kinh tế

Thời đại và thế giới đã và đang thay đổi, bộ máy nhà nước ta phải đổi mới để thích ứng và hội nhập thành công. Những thay đổi đang diễn ra trong thế giới toàn cầu hóa đang đặt ra trước bộ máy nhà nước không ít nhiệm vụ mà việc giải quyết chúng có ý nghĩa quan trọng để hội nhập thành công. Tiến trình tái cơ cấu nền kinh tế, tài chính quốc tế đã được bắt đầu, do vậy, sự cạnh tranh giữa các nền kinh tế càng trở nên quyết liệt hơn, khó khăn hơn.

Trong cơ chế vận hành của nền kinh tế hiện đại có vai trò của điều tiết thị trường, đồng thời có vai trò quản lý của Nhà nước và vai trò của các tổ chức xã hội. Quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội là những quan



hệ cơ bản tạo nên cơ chế vận hành của nền kinh tế thị trường hiện đại. Yêu cầu trong lãnh đạo quản lý nền kinh tế phải xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 (khóa XII) đã bổ sung yếu tố xã hội vào mối quan hệ này, yêu cầu phải quán triệt và xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Văn kiện Đại hội XIII của Đảng tiếp tục khẳng định trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, giữa Nhà nước, thị trường và xã hội có mối quan hệ chặt chẽ và tiếp tục yêu cầu phải nắm vững và xử lý tốt mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong quản lý nền kinh tế; đồng thời, có nhiều nhận thức mới, quan điểm mới làm rõ hơn mối quan hệ này.

Thế giới đang thay đổi và Việt Nam không thể đứng ngoài những thay đổi đó. Hội nhập quốc tế và khu vực là một trong những điều kiện quan trọng để Việt Nam phát triển và nâng cao vị thế quốc tế của mình. Sự hội nhập phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó bộ máy nhà nước là một yếu tố quan trọng. Do vậy, đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước, nâng cao hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước không chỉ là yêu cầu của các vấn đề bên trong đất nước mà còn là nhu cầu của thế giới toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế của Việt Nam. Đồng thời, với việc nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia, bộ máy nhà nước có trách nhiệm to lớn tạo cơ chế pháp lý và sự hỗ trợ chính sách cần thiết, nghiên cứu, dự báo, hướng dẫn các doanh nghiệp Việt Nam tham gia vào quá trình tái cơ cấu nền kinh tế thế giới, tranh thủ được các cơ hội do các quá trình này mang lại để đưa kinh tế Việt Nam hội nhập sâu hơn, bền vững hơn vào nền kinh tế toàn cầu<sup>6</sup>.

### c. Điều kiện xã hội

Nâng cao hoạt động giám sát và phản biện xã hội của tổ chức xã hội được quy định

tại Điều 9 *Hiến pháp* năm 2013, theo đó, các tổ chức xã hội cần chủ động hơn nữa trong việc sử dụng đội ngũ hội viên là chuyên gia, đội ngũ trí thức trong việc thực hiện các hoạt động giám sát, phản biện xã hội theo hướng có trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với tình hình, điều kiện thực tiễn của địa phương.

Tiếp tục đẩy mạnh nghiên cứu trong lĩnh vực khoa học pháp lý nhằm phục vụ mục tiêu triển khai *Hiến pháp* năm 2013 trong thời gian tới. Trong đó, định hướng nghiên cứu chủ yếu tập trung vào các vấn đề về vai trò lãnh đạo của Đảng trong Nhà nước pháp quyền, vấn đề thực hiện chủ quyền nhân trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, quyền con người trong *Hiến pháp*, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trên nền tảng *Hiến pháp* và đặc biệt là vấn đề tổ chức bộ máy nhà nước theo mô hình *Hiến pháp* năm 2013 □

### Chú thích:

1. Quyết định số 251/QĐ-TTg ngày 13/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch của Chính phủ tổ chức triển khai thi hành *Hiến pháp* nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam; Kế hoạch số 450/KH-MTTQ-BTT ngày 25/02/2014 của Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; Kế hoạch số 03/KH-VKSTC-V8 ngày 15/01/2014 của Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao triển khai thi hành *Hiến pháp* trong ngành Kiểm sát nhân dân.

2. Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng.

3. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021 - 2030.

4. 5 năm thi hành *Hiến pháp*: Hoàn thiện pháp luật là nhiệm vụ quan trọng hàng đầu. <https://baochinhphu.vn>, ngày 11/9/2019.

5. Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. <https://hdll.vn>, ngày 05/01/2022.

6. Nguyễn Thị Việt Hương. Báo cáo thường niên 2014 của Viện Nhà nước và Pháp luật: Triển khai thi hành *Hiến pháp* 2013. Hà Nội, tr. 118.