TÍNH CHẤT VÀ VỊ TRÍ CỦA LUẬT TRƯNG CẦU Ý DÂN TRONG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

TS. TRẦN MINH HƯƠNG *

Xây dựng Luật trưng cầu ý dân là một trong những nhiệm vụ thuộc chương trình chính thức năm 2006 của Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.[1] Trong khuôn khổ bài viết này, xin được trao đổi về tính chất và vị trí của Luật trưng cầu ý dân trong hệ thống pháp luật nước ta.

1. Về tính chất của Luật trưng cầu ý dân

Quyền tham gia biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân là một trong những quyền chính trị cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận. Tuy nhiên, trên thực tế công dân Việt Nam chưa có điều kiện sử dụng quyền này do chưa có những quy định cụ thể về nguyên tắc, đối tượng, nội dung, bảo đảm về tài chính và thông tin, thủ tục tiến hành, đánh giá kết quả và giá trị của kết quả trưng cầu ý dân... Nghiên cứu các quy định pháp luật Việt Nam hiện hành về trưng cầu ý dân cho thấy Hiến pháp chỉ quy định rất khái quát ở 3 điểm sau đây:

- Tham gia biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân là quyền cơ bản của công dân (Điều 53);
- Cơ quan có thẩm quyền quyết định việc trưng cầu ý dân là Quốc hội (Điều 84);
- Cơ quan có trách nhiệm tổ chức trưng cầu ý dân là Uỷ ban thường vụ Quốc hội và cơ quan này tổ chức trưng cầu ý dân trên cơ sở quyết định của Quốc hội (Điều 91).

Ngoài ra, trong toàn bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành chỉ có một văn bản duy nhất là "Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội" năm 2004 có quy định liên quan đến việc tổ chức trưng cầu ý dân. Điều 37 Quy chế quy định như sau: "*Ủy ban thường vụ Quốc hội tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội; quy định việc phát hành phiếu trưng cầu, thể thức bỏ phiếu và kiểm phiếu; tổ chức việc bỏ phiếu, tổng hợp, công bố kết quả trưng cầu và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất*".

Như vậy, Quy chế trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền quy định một số vấn đề về thủ tục tiến hành và xác định kết quả một cuộc trưng cầu ý dân. Trên thực tế, Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa có hoạt động cụ thể nào để thực hiện thẩm quyền này. Có thể kết luận quy định của Quy chế về việc tổ chức trưng cầu ý dân cũng chưa cụ thể, không đủ để có thể đi vào cuộc sống.

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội

Chính vì những lý do trên đây nên Luật trưng cầu ý dân sẽ được xây dựng phải bao gồm những quy định cụ thể, chi tiết để công dân có thể thực hiện được quyền chính trị cơ bản này. Nhà nước quy định và bảo đảm cho công dân thực hiện các quyền tự do dân chủ, quyền bầu cử đại biểu vào các cơ quan quyền lực nhà nước ở trung ương và địa phương, quyền tham gia thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân là biểu hiện trực tiếp cao nhất nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Việc nhà nước bảo đảm quyền tự do ý chí của công dân trong các cuộc trưng cầu ý dân có thể coi như là sự bổ sung cho các hình thức dân chủ đại diện, cùng với dân chủ đại diện tạo điều kiện cho công dân tham gia một cách tích cực và hiệu quả nhất vào quyết định những công việc hệ trọng của đất nước và của địa phương.

Luật trưng cầu ý dân là đạo luật mang tính toàn diện tức là trong đó bao hàm quy định về mọi vấn đề liên quan đến quá trình đề xướng, chuẩn bị, tổ chức tiến hành, xác định kết quả cũng như đánh giá và sử dụng kết quả các cuộc trưng cầu ý dân.

Trước hết là vấn đề xác định các nguyên tắc tiến hành trưng cầu ý dân. Theo chúng tôi, có thể quy định các nguyên tắc tổ chức trưng cầu ý dân tương tự như các nguyên tắc tổ chức bầu cử đại biểu vào các cơ quan quyền lực nhà nước. Đó là các nguyên tắc: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Nhiều nước quy định tham gia trưng cầu ý dân là quyền công dân, một số nước quy định là quyền và nghĩa vụ công dân. Theo quy định của Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì đó là một trong những quyền chính trị cơ bản của công dân. Chính vì vậy Nhà nước phải đảm bảo tiến hành trưng cầu ý dân trên cơ sở tự do, tự nguyện, không cho phép bất kỳ ai, bất kỳ cơ quan, tổ chức nào ép buộc hoặc cản trở công dân sử dụng quyền này.

Thành phần tham gia trưng cầu ý dân bao gồm mọi công dân có quyền bầu cử, có thể bao gồm cả công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài (ở những nơi có điều kiện thành lập khu vực trưng cầu ý dân hoặc tổ trưng cầu ý dân).

Những vấn đề thuộc đối tượng trưng cầu ý dân cần được quy định theo hướng mở, tức là theo cách liệt kê và thêm "các vấn đề khác do Quốc hội quyết định". Quy định như vậy một mặt đảm bảo tính kịp thời khi cần trưng cầu ý dân về một vấn đề quan trọng trong đời sống chính trị - xã hội của đất nước mà luật chưa quy định; mặt khác, với cách quy định như vậy chúng ta sẽ có thể tiến hành hai hình thức trưng cầu ý dân là trưng cầu ý dân bắt buộc và trưng cầu ý dân khi Nhà nước thấy cần (tuỳ nghi). Kinh nghiệm nhiều nước cho thấy những trường hợp trưng cầu ý dân bắt buộc cần phải được quy định trong Hiến pháp.

Cũng cần quy định về phạm vi tiến hành trưng cầu ý dân và liên quan tới nó là thẩm quyền quyết định trưng cầu ý dân. Luật quy

định phạm vi trưng cầu ý dân đến cấp nào thì cũng phải quy định thẩm quyền quyết định trưng cầu ý dân cho cơ quan đại diện của dân (cơ quan quyền lực nhà nước) cấp đó.

Về giá trị của kết quả trưng cầu ý dân thì chỉ nên tiến hành các cuộc trưng cầu ý dân có tính quyết định, tức là những cuộc trưng cầu ý dân mà kết quả có giá trị bắt buộc đối với các cơ quan nhà nước. Nhân dân quyết định như thế nào thì cơ quan nhà nước có trách nhiệm căn cứ vào đó để ban hành quyết định tương ứng. Nhiều nước quy định kết quả trưng cầu ý dân bắt buộc được coi là quyết định cuối cùng, có hiệu lực pháp lý ngay mà không cần sự phê chuẩn của bất cứ cơ quan nào, bất cứ cấp chính quyền nào. Có như vậy trưng cầu ý dân mới thực sự là việc nhân dân quyết định. Qua nghiên cứu pháp luật và thực tiễn nước ngoài về trưng cầu ý dân, chúng tôi thấy có nhiều trường hợp quyết định được thông qua tại các cuộc trưng cầu ý dân có hiệu lực cao hơn so với các đạo luật được nghị viện thông qua. Điều đó thể hiện ở chỗ luật không thể huỷ bỏ quyết định đã được thông qua bởi một cuộc trưng cầu ý dân nhưng quyết định được thông qua bởi một cuộc trưng cầu ý dân có thể bãi bỏ luật.

Những trường hợp cần tham khảo ý kiến nhân dân thì có thể tổ chức lấy ý kiến nhân dân là việc mà chúng ta vẫn thường làm và đã có nhiều kinh nghiệm. Hình thức lấy ý kiến nhân dân tạo điều kiện cho nhân dân có thể đóng góp nhiều hơn mà ít tốn kém hơn cho nhà nước. Nếu tổ chức trưng cầu ý dân thì phải có văn bản phát kèm theo cho từng người tham gia trưng cầu; còn trong trường hợp tổ chức lấy ý kiến nhân dân thì có thể cho đăng tải văn bản trên báo, phát tin trên đài truyền thanh, truyền hình, gửi dự thảo văn bản cho cơ quan, tổ chức có liên quan để tổ chức góp ý... nói tóm lại là ít tốn kém hơn mà vẫn đảm bảo tiếp cận được với những đối tượng khác nhau ở những mức độ khác nhau, trong đó có những đối tượng có sự quan tâm đặc biệt và có khả năng chuyên môn để đóng góp đối với vấn đề cụ thể được đưa ra lấy ý kiến.

Luật trưng cầu ý dân là đạo luật có hiệu lực trực tiếp và được áp dụng chung cho tổ chức trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước và trên phạm vi các địa phương. Các quy định của luật phải rất cụ thể, chi tiết để có thể áp dụng được ngay và áp dụng thống nhất trên cả nước, không cần phải ban hành Nghị định quy định chi tiết. Đặc biệt lưu ý là phần các quy định về thủ tục bởi Luật trưng cầu ý dân là đạo luật duy nhất quy định thủ tục tiến hành một hoạt động dân chủ trực tiếp, bảo đảm cho công dân thực hiện quyền hiến định của mình trong việc tham gia vào thực thi quyền lập pháp, tham gia quyết định những vấn đề hệ trọng của đất nước.

Nếu làm được như vậy thì có thể coi đây là hoạt động thiết thực góp phần khắc phục tình trạng Luật ban hành ra không có hiệu lực trực tiếp, không thể đi vào cuộc sống nếu không có văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành; đồng thời cũng góp phần dần khắc phục một tình trạng khá phổ biến hiện

nay ở các cấp, các ngành là chờ đợi văn bản hướng dẫn thi hành (kể cả trong trường hợp văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên đã quy định rất cụ thể, chi tiết). Trong Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội trong phiên họp toàn thể ngày 22/11/2005 đã nêu rõ trong một số luật, pháp lệnh có nhiều quy định mang tính nguyên tắc, không cụ thể; nhiều vấn đề chi tiết thường được giao cho Chính phủ quy định tại các văn bản dưới luật. Như vậy, số lượng văn bản Chính phủ phải ban hành để quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh là rất lớn và việc gần 39% tổng số văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh chậm được ban hành là điều dễ hiểu.[2]

2. Về vị trí của Luật trưng cầu ý dân trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Như trên đã trình bày, Luật trưng cầu ý dân là đạo luật quy định nguyên tắc, nội dung, trình tự, thủ tục tiến hành, xác định và đánh giá kết quả đối với một hoạt động quan trọng được Hiến pháp quy định nên trước hết nội dung của nó phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp. Luật phải được xây dựng trên cơ sở nghiên cứu tổng kết kinh nghiệm lấy ý kiến nhân dân những năm qua và tham khảo, học tập, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm nước ngoài.

Theo pháp luật hiện hành của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền quyết định việc trưng cầu ý dân. Ngoài việc được quy định tại khoản 14 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 thì nội dung này còn được ghi nhận tại khoản 14 Điều 2 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 như sau: "*Quốc hội quyết định việc trưng cầu ý dân*". Cơ quan có trách nhiệm tổ chức trưng cầu ý dân là Ủy ban thường vụ Quốc hội (khoản 12 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 và khoản 11 Điều 7 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội). Ngoài ra, Hiến pháp hiện hành không đặt ra một quy định cụ thể nào về nguyên tắc, sáng kiến, trình tự, thủ tục, phạm vi tiến hành cũng như giá trị của kết quả trưng cầu ý dân. Điều đó cũng lí giải một phần vì sao trong 60 năm qua Nhà nước ta chưa tổ chức được một cuộc trưng cầu ý dân nào.

Nếu như trong dự thảo Luật trưng cầu ý dân chúng ta đưa vào các quy định về trưng cầu ý dân trên phạm vi địa phương thì sẽ vướng về thẩm quyền. Việc Quốc hội xem xét và quyết định tiến hành trưng cầu ý dân cả trong trường hợp tổ chức trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước và cả trong những trường hợp tổ chức ở các địa phương sẽ là một sự quá tải rất lớn đối với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất bởi Quốc hội Việt Nam không phải là cơ quan hoạt động thường xuyên. Còn nếu muốn đưa việc tiến hành trưng cầu ý dân ở các địa phương vào phạm vi điều chỉnh của Luật thì có lẽ trước đó (hoặc đồng thời) phải tiến hành kiến nghị sửa đổi quy định của Hiến pháp về thẩm quyền quyết định trưng cầu ý dân. Ngoài ra cũng cần xác định rõ phạm vi khái niệm trưng cầu ý dân ở địa phương giới hạn đến

cấp nào. Có ý kiến cho rằng chỉ nên tổ chức trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước và ở cấp tỉnh; cũng có ý kiến cho rằng nên mở rộng đến cả cấp huyện và cấp xã. Có ý kiến cho rằng những vấn đề lâu nay vẫn tổ chức lấy ý kiến nhân dân ở cơ sở đều có thể đưa vào phạm vi điều chỉnh của Luật trưng cầu ý dân... Theo quan điểm cá nhân tôi thì việc tổ chức trưng cầu ý dân chỉ nên giới hạn ở trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước và trưng cầu ý dân trên phạm vi tỉnh hoặc vùng lãnh thổ (khái niệm vùng lãnh thổ ở đây được quy ước là vùng lãnh thổ lớn hơn tỉnh). Như vậy, Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền quyết định trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước và vùng lãnh thổ. Bên cạnh đó, Hiến pháp cần quy định cho hội đồng nhân dân cấp tỉnh thẩm quyền quyết định trưng cầu ý dân trên phạm vi tỉnh. Đối với những vấn đề thuộc phạm vi cấp huyện và cơ sở không nên tổ chức trưng cầu ý dân mà làm như lâu nay vẫn làm là tốt nhất bởi nếu trưng cầu ý dân thì phạm vi tham gia của dân sẽ thu hẹp chỉ ở khâu quyết định (đồng ý hay không đồng ý) thay vì tham gia vào cả quá trình từ khởi xướng, xây dựng nội dung, trực tiếp quyết định, trực tiếp thực hiện và kiểm tra, đánh giá kết quả thực hiện.

Cần xác định rõ Luật trưng cầu ý dân là đạo luật quy định tập trung về mọi vấn đề liên quan đến việc tiến hành trưng cầu ý dân. Các văn bản quy phạm pháp luật khác nếu có quy định những vấn đề liên quan đến trưng cầu ý dân thì những quy định đó không được trái với quy định của luật này.

Các đạo luật khác ban hành sau Luật trưng cầu ý dân phải phù hợp với quy định của luật này về những vấn đề liên quan đến trưng cầu ý dân. Nên thiết kế theo cách không đặt ra quy định cụ thể mà dẫn chiếu đến Luật trưng cầu ý dân là tốt nhất. Tuy nhiên, đề xuất này lại vướng với quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Khoản 3 Điều 80 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định: Trong trường hợp các văn bản quy phạm pháp luật về cùng một vấn đề do cùng một cơ quan ban hành mà có quy định khác nhau thì áp dụng quy định của văn bản được ban hành sau.

Trong trường hợp luật hoặc các văn bản khác đã được ban hành trước đây có chứa đựng những quy định trái với quy định của Luật trưng cầu ý dân thì ưu tiên áp dụng Luật trưng cầu ý dân.

Xuất phát từ quan điểm cho rằng việc tổ chức trưng cầu ý dân cần tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc và theo thủ tục như tổ chức bầu cử nên Luật trưng cầu ý dân không được phép đặt ra những quy định vênh với các quy định của chế định bầu cử về một số vấn đề chủ yếu như nguyên tắc tiến hành, việc xác định những đối tượng được tham gia và những đối tượng không được tham gia, công tác chuẩn bị, tổ chức, thành lập khu vực trưng cầu ý dân, tổ trưng cầu ý dân...

Có thể học tập cách quy định của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân về nguyên tắc tiến hành (phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín); điều kiện tham gia trưng cầu ý

dân (công dân Việt Nam từ đủ 18 tuổi trở lên); những trường hợp không được tham gia trưng cầu ý dân (người đang bị tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định của toà án đã có hiệu lực pháp luật, người đang phải chấp hành hình phạt tù, người đang bị tạm giam và người mất năng lực hành vi dân sự); thủ tục tiến hành trưng cầu ý dân; việc xác định kết quả trưng cầu ý dân (thông qua kiểm phiếu); công bố kết quả trưng cầu ý dân; giải quyết khiếu nại trong quá trình tổ chức trưng cầu ý dân... Nói chung là trưng cầu ý dân cần được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc và theo thủ tục tương tự như tổ chức các cuộc bầu cử đại biểu vào các cơ quan quyền lực nhà nước.

Trong tương lai, cũng cần nghiên cứu học tập kinh nghiệm của Nga trong việc quy định về những đảm bảo quyền bầu cử và quyền tham gia trưng cầu ý dân chung trong một đạo luật - Luật về những bảo đảm cơ bản quyền bầu cử và quyền tham gia trưng cầu ý dân của công dân.

Trong tổ chức trưng cầu ý dân, một vấn đề chắc chắn sẽ phát sinh là khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Những quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại về trưng cầu ý dân phải phù hợp với những quy định mang tính nguyên tắc của Luật khiếu nại, tố cáo. Mặt khác, Luật trưng cầu ý dân cũng phải đặt ra những quy định đặc thù phù hợp với việc giải quyết khiếu nại trong tổ chức trưng cầu ý dân để có thể giải quyết kịp thời, bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích chính đáng của người tham gia trưng cầu ý dân. Chẳng hạn, theo Luật khiếu nại, tố cáo thì chủ thể khiếu nại là người chịu tác động trực tiếp của quyết định hành chính, hành vi hành chính; còn trong Luật trưng cầu ý dân có thể quy định phạm vi chủ thể khiếu nại rộng hơn, không nhất thiết phải là người chịu tác động trực tiếp (các đạo luật về tổ chức bầu cử quy định "mọi người" đều có quyền khiếu nại về sai sót trong danh sách cử tri). Hoặc từ các quy định của Luật khiếu nại, tố cáo ta thấy suy cho cùng mọi trường hợp khiếu nại đều phải thể hiện thành văn bản thì trong trường hợp này có thể dùng công thức " khiếu nại bằng miệng hoặc bằng văn bản" như quy định trong các đạo luật về bầu cử, thời hạn giải quyết khiếu nại về trưng cầu ý dân cũng phải ngắn hơn thời hạn giải quyết khiếu nại nói chung để đảm bảo giải quyết kịp thời...

Luật trưng cầu ý dân là đạo luật quy định về một trong những cách thức thực hiện dân chủ trực tiếp nên cũng cần đặt trong mối quan hệ đảm bảo sự phù hợp của Luật trưng cầu ý dân với các đạo luật quy định những vấn đề liên quan đến thực hành dân chủ, bao gồm cả dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp./.

---

(1).Xem: Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2006 được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XI, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 19 tháng 11 năm 2005.

(2).Xem: Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội ngày 22/11/2005 về tình hình ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ để hướng dẫn thi hành luật, nghị quyết của Quốc hội; pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội.