CHẾ ĐỊNH TRƯNG CẦU Ý DÂN TRONG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

*Đinh Ngọc Vượng**

Hiện nay chúng ta đang xúc tiến việc xây dựng dự thảo Luật Trưng cầu ý dân. Đó là việc làm hết sức quan trọng, rất cần thiết trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Vậy pháp luật Việt Nam đã có quy định nào về trưng cầu ý dân? Điểm lại các quy định của 4 bản Hiến pháp: 1946, 1959, 1980, 1992 chúng ta thấy bản hiến pháp nào cũng có quy định về trưng cầu ý dân.

1. Hiến pháp năm 1946 về trưng cầu ý dân

Trước hết chúng ta hãy xem xét quy định của Hiến pháp năm 1946 về vấn đề này.

Hiến pháp năm 1946, trong chương II "Quyền lợi và nghĩa vụ của công dân, có riêng mục C quy định về "Bầu cử, bãi miễn và phúc quyết". Phúc quyết được quy định trong Điều thứ 21: "Nhân dân có quyền *phúc quyết* về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia, theo Điều thứ 32 và 70". Theo quy định tại Điều thứ 32 , những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra *nhân dân phúc quyết*, nếu hai phần ba tổng số nghị viên đồng ý. Cách thức phúc quyết sẽ do luật định. Còn theo quy định tại Điều thứ 70, việc sửa đổi Hiến pháp phải theo cách thức sau đây: a) Do hai phần ba tổng số nghị viên yêu cầu. b) Nghị viện bầu ra một ban dự thảo những điều thay đổi. c) Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải đưa ra *toàn dân phúc quyết*. Như vậy, việc sửa đổi Hiến pháp phải do đa số nghị viên đề nghị và sau đó phải tổ chức trưng cầu ý dân. Trưng cầu ý dân ở đây, theo chúng tôi, chính là việc tổ chức bỏ phiếu để nhân dân tham gia, trả lời cho câu hỏi "Đồng ý" hay "Không đồng ý" với việc sửa đổi Hiến pháp. Và quyết định được thông qua trưng cầu ý dân là quyết định cuối cùng, quyết định cao nhất.

Trong giai đoạn đầu khi Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa mới thành lập, ngoài những quy định của Hiến pháp năm 1946 về Hiến pháp, vấn đề phúc quyết cũng còn được quy định trong một số văn bản pháp luật khác.

Tại Sắc lệnh của Chủ tịch Chính phủ Lâm thời số 63-SL ngày 23 tháng 11 năm 1945, Chủ tịch Chính phủ Lâm thời nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa quy định về cách thức tổ chức chính quyền nhân dân ở các địa phương có quy định về cách thức *phúc quyết* ủy ban hành chính các cấp. Chẳng hạn, tại Điều thứ 18 quy định: "Nếu một phần ba (1//3) số hội viên Hội đồng nhân dân xã yêu cầu *phúc quyết Uỷ ban hành chính* **xã** thì Uỷ ban hành chính xã phải triệu tập ngay Hội đồng nhân dân xã để bỏ phiếu tín nhiệm. Khi bỏ phiếu tín nhiệm thì những người có chân trong Uỷ ban hành chính cũng bỏ phiếu như những hội viên khác trong Hội đồng nhân dân xã. Nếu quá nửa tổng số hội viên Hội đồng nhân dân xã bỏ phiếu không tín nhiệm Uỷ ban hành chính thì Uỷ ban hành chính xã bắt buộc phải từ chức. Những uỷ viên phải từ chức vẫn giữ tư cách hội viên Hội đồng nhân dân xã". Tương tự như vậy mà tiến hành *phúc quyết Uỷ ban hành chính huyện, phúc quyết Uỷ ban hành chính tỉnh.*

Chiếu theo Sắc lệnh số 63, ngày 21 tháng 12 năm 1945 Chủ tịch Chính phủ Lâm thời ban hành Sắc lệnh số 77 quy định về tổ chức chính quyền nhân dân ở thị xã, thành phố. Trong Sắc lệnh này, tại Điều thứ 22 quy định "Hội đồng nhân dân thành phố có thể họp bất thường trong những trường hợp sau này: 1- Theo mệnh lệnh của Uỷ ban hành

* PGS.TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

chính kỳ hoặc của Chính phủ; 2- Khi quá nửa tổng số hội viên đề nghị; nhưng khi nào yêu cầu *phúc quyết Uỷ ban hành chính thành phố*, 1/3 số hội viên đề nghị cũng đủ (Điều thứ 35); 3- Khi Uỷ ban hành chính thành phố triệu tập".

Như vậy, thuật ngữ "phúc quyết" được quy định trong Điều thứ 21 Hiến pháp năm 1946 không đồng nghĩa với thuật ngữ "phúc quyết" trong Sắc lệnh số 63-SL ngày 23 tháng 11 năm 1945 của Chủ tịch Chính phủ Lâm thời và trong Sắc lệnh số 77 ngày 21 tháng 12 năm 1945. Thuật ngữ "phúc quyết" trong Hiến pháp năm 1956, theo chúng tôi, chính là "trưng cầu ý dân", còn thuật ngữ "phúc quyết" trong các Sắc lệnh số 63 và 77 được hiểu là "bỏ phiếu bất tín nhiệm".

Phúc quyết thường được hiểu là cấp trên xem xét lại và quyết định một vấn đề nào đó do cấp dưới đã quyết định. Quyết định của cấp trên là cao nhất, có hiệu lực ngay. Chúng ta cũng thấy thuật ngữ phúc quyết trong trường hợp tòa án cấp trên xét xử phúc thẩm bản án của tòa án cấp dưới. Có thể thấy nếu theo quy định của Hiến pháp năm 1946, Nhân dân có quyền *phúc quyết* về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia có nghĩa là Hiến pháp hay vấn đề nào đó tối quan trọng, liên quan đến lợi ích của quốc gia, của dân tộc thì Quốc hội xem xét, giải quyết. Tuy nhiên quyết định của Quốc hội chưa có hiệu lực mà cần phải có sự xem xét, giải quyết vấn đề từ phía nhân dân, thông qua phúc quyết - trưng cầu ý dân. Đây là hình thức dân chủ trực tiếp rất quan trọng. Nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua Quốc hội, cơ quan do nhân dân bầu ra. Trong trường hợp cần phải giải quyết các vấn đề tối quan trọng gắn với vận mệnh của quốc gia thì nhân dân trực tiếp thể hiện ý chí của mình. Hay nói cách khác, có thể hiểu rằng, khi tiến hành phúc quyết, nhân dân là "cấp trên" của Quốc hội và quyết định của nhân dân là quyết định cuối cùng, có hiệu lực cao nhất.

Theo chúng tôi, nếu hiểu theo nghĩa đó thì chế định phúc quyết của Hiến pháp năm 1946 cũng được coi như trưng cầu ý dân nhưng trưng cầu ý dân lại không hoàn toàn đồng nhất với phúc quyết. Trưng cầu ý dân có nhiều loại: trưng cầu ý dân trên phạm vi toàn quốc, có tính bắt buộc, trưng cầu ý dân trên phạm vi toàn quốc nhưng chỉ mang tính tham khảo, chỉ là tham khảo ý kiến nhân dân. Trưng cầu ý dân có tính bắt buộc và kết quả trưng cầu ý dân có hiệu lực ngay mà không cần sự phê chuẩn của bất cứ cơ quan Nhà nước nào. Thông thường trong trường hợp này trưng cầu ý dân được tiến hành theo phương thức bỏ phiếu. Quá trình chuẩn bị cho bỏ phiếu, kiểm phiếu và công bố kết quả cũng như quy định về thành phần tham gia bỏ phiếu giống như những quy định về bầu cử. Nếu như trong cuộc bầu cử, các cử tri lựa chọn những người xứng đáng vào cơ quan dân cử như Quốc hội và hội đồng nhân dân các cấp thì cử tri gạch tên những người ứng cử mà mình không tín nhiệm có trong danh sách được ghi trong phiếu bầu cử, thì trong các cuộc trưng cầu ý dân cử tri lựa chọn phương án mà mình đồng tình được ghi trong phiếu trưng cầu ý dân. Chẳng hạn, cử tri phải lựa chọn một trong hai phương án "Đồng ý" hay "Không đồng ý" với dự thảo Hiến pháp hay một đạo luật nào đó hay quyết định về một vấn đề nào đó mà cơ quan có thẩm quyền đưa ra trưng cầu ý dân. Đây chính là phúc quyết và cũng là một trong những hình thức trưng cầu ý dân. Còn các trường hợp trưng cầu ý dân có tính chất tham khảo thì cơ quan có thẩm quyền đưa dự thảo Hiến pháp hay dự thảo đạo luật nào đó hay giải quyết một vấn đề nào đó để tham khảo ý kiến nhân dân: nhân dân đóng góp ý kiến của mình cho dự thảo. Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tập hợp ý kiến đóng góp của nhân dân để hoàn thiện dự thảo. Ý kiến đóng góp của nhân dân được thể hiện trong đạo luật hay trong cách giải quyết vấn đề đặt ra. Trưng cầu ý dân còn phân loại theo quy mô: toàn quốc, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, quận, huyện, xã, phường. Theo quy định trong Hiến pháp 1946, thì phúc quyết chỉ hiểu theo nghĩa trưng cầu ý dân ở quy mô toàn quốc: nhân dân quyết định cuối cùng về Hiến pháp và những vấn đề "đại sự

quốc gia".

2. Chế định trưng cầu ý dân theo Hiến pháp 1959, 1980

Trưng cầu ý dân cũng được quy định trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1959, tại Điều 53, một trong những quyền hạn của Uỷ ban thường vụ Quốc hội là quyết định việc *trưng cầu ý kiến nhân dân*. Sau quy định này của Hiến pháp cũng chưa có các quy định làm rõ cơ chế trưng cầu ý dân như thế nào.

Hiến pháp 1980 tại Điều 100 quy định Hội đồng Nhà nước có những nhiệm vụ và quyền hạn Quyết định việc *trưng cầu ý kiến nhân dân*.

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1980, Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước năm 1981 quy định tại Điều 54: "Hội đồng Dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội có thể đề nghị Hội đồng Nhà nước đưa một dự án luật, dự án pháp lệnh hay là một vấn đề quan trọng ra *trưng cầu ý kiến nhân dân*".

Nghị quyết của Quốc hội nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam ngày 12 tháng 8 năm 1991 Về dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1980 và việc *tổ chức lấy ý kiến nhân dân*, trong đó nêu rõ: 1) Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp nghiên cứu tiếp thu những ý kiến đóng góp của các đại biểu Quốc hội để chỉnh lý thành bản Dự thảo lần thứ III để *tổ chức lấy ý kiến nhân dân* trong cả nước; sau đó tiếp thu ý kiến đóng góp của nhân dân, tiếp tục chỉnh lý thành bản Dự thảo lần thứ IV trình Quốc hội thảo luận và thông qua tại kỳ họp thứ 10 cuối năm nay. 2) Giao cho uỷ ban sửa đổi Hiến pháp phối hợp với Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam *tổ chức đợt lấy ý kiến nhân dân* về dự thảo sửa đổi Hiến pháp trong tháng 10 năm 1991... Hội đồng bộ trưởng và Uỷ ban nhân dân các cấp tạo điều kiện cần thiết để việc tổ chức lấy ý kiến đạt kết quả tốt.

Như vậy, theo quy định của pháp luật Việt Nam kể từ Hiến pháp năm 1959 đến trước Hiến pháp 1992, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định về việc lấy ý kiến nhân dân về các dự thảo Hiến pháp, luật. Việc trưng cầu ý kiến nhân dân, tổ chức lấy ý kiến nhân dân có thể không hoàn toàn tương đồng với phúc quyết được quy định trong Hiến pháp 1946. Việc trưng cầu ý kiến nhân dân trong giai đoạn 1959-1991 về cơ bản vẫn chỉ là việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân góp ý cho dự thảo Hiến pháp, dự án luật được xây dựng theo trình tự luật định và trước khi Quốc hội thông qua. Thường thì các cơ quan của Nhà nước có thẩm quyền thông qua Nghị quyết về tổ chức lấy ý kiến nhân dân sau đó cơ quan chuyên môn tập hợp, xử lý nội dung và có báo cáo về ý kiến của các tầng lớp nhân dân. Có thể việc lấy ý kiến nhân nhân được tổ chức theo các bước: các cơ quan Đảng, Nhà nước ở trung ương, các nhà khoa học và bước cuối cùng là công bố dự thảo để toàn dân tham gia đóng góp ý kiến. Ý kiến của nhân dân đóng góp dưới hình thức viết ý kiến gửi cho các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ở trung ương, địa phương, đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, trong các bản tổng hợp ý kiến đóng góp.

3. Hiến pháp năm 1992 và các văn bản pháp luật những năm gần đây về trưng cầu ý dân

Điều 53 Hiến pháp nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định: *"Công dân có quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan Nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân"*. Như vậy Hiến pháp năm 1992 đã có quy định khác so với các Hiến pháp trước đó. Theo quy định tại Điều 53 chúng ta có thể thấy công dân vừa tham gia đóng góp ý kiến, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và của địa phương, vừa tham gia trưng cầu ý dân. "Trưng cầu ý dân" theo quy định của Hiến pháp 1992 đúng với nghĩa "phúc quyết" được quy định trong Hiến pháp 1946. Đây chính là việc biểu quyết về các vấn đề mà cơ quan có thẩm quyền đặt ra. Biểu quyết ở đây cần

được hiểu tiến hành dưới hình thức bầu cử, bỏ phiếu.

Quy chế hoạt động của ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 14 tháng 7 năm 1993 quy định tại Điều 32: "Uỷ ban thường vụ Quốc hội tổ chức trưng cầu dân ý 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". Theo quy định này chúng ta thấy pháp luật Việt Nam đã quy định thẩm quyền quyết định về trưng cầu ý dân thuộc về Quốc hội và cơ quan đứng ra tổ chức trưng cầu ý dân là Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng là cơ quan có quyền quy định về thể thức trưng cầu ý dân và báo cáo với Quốc hội về kết quả trưng cầu ý dân.

Tuy nhiên cũng cần thấy là, với những quy định của Hiến pháp 1992 và quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 14 tháng 7 năm 1993, chúng ta chưa có được quy định cụ thể về trưng cầu ý dân. Chẳng hạn, khi chúng ta quy định Uỷ ban thường vụ Quốc hội tổ chức trưng cầu dân ý theo quyết định của Quốc hội nhưng chưa rõ để Quốc hội quyết định trưng cầu ý dân thì cần những điều kiện nào, sáng kiến trưng cầu ý dân thuộc về cơ quan nào, phạm vi, giới hạn vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân là những vấn đề nào? Khi pháp luật quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội có nhiệm vụ tổ chức trưng cầu ý dân, 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 cũng không phải đơn giản thực hiện ngay được. Và giá trị của những đóng góp ý kiến vào dự thảo luật, pháp lệnh cũng chỉ dừng ở mức "Uỷ ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân và việc tiếp thu ý kiến nhân dân để chỉnh lý dự án" như quy định tại Điều 39, Mục 6 Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Trong Quyết định của thủ tướng Chính phủ số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001 Phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, tại mục cải cách thể chế về quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân cũng nêu rõ việc thu thập ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng, *trưng cầu dân ý*, xử lý các hành vi trái pháp luật của cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước trong khi thi hành công vụ; thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan hành chính và của Tòa án trong việc giải quyết khiếu kiện của nhân dân. Đương nhiên quy định về "trưng cầu ý dân" ở đây cần phải được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật.

4. Một vài ý kiến đề xuất về xây dựng Luật về trưng cầu ý dân

Hiện nay Nhà nước ta đang xây dựng dự án Luật Trưng cầu ý dân. Đó là việc làm hết sức cần thiết để phát huy các chế định dân chủ trực tiếp.

Theo chúng tôi, Luật Trưng cầu ý dân cần phải quy định rõ những vấn đề sau:

1. Sáng kiến trưng cầu ý dân;
2. Cơ quan có thẩm quyền quyết định trưng cầu ý dân;
3. Hình thức trưng cầu ý dân;
4. Những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân;
5. Những vấn đề không được đưa ra trưng cầu ý dân;
6. Phạm vi trưng cầu ý dân: toàn quốc, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, quận, huyện, phường, xã;
7. Tuyên truyền về vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân;
8. Những người được tham gia trưng cầu ý dân;
9. Trình tự, cách thức tiến hành trưng cầu ý dân;
10. Kết quả trưng cầu ý dân;
11. Giá trị pháp lý của trưng cầu ý dân.

Đương nhiên việc tổ chức trưng cầu ý dân về các vấn đề quan trọng của Nhà nước đặt ra nhiều vấn đề cần nghiên cứu. Chúng ta cần tiến hành nghiên cứu từng nội dung nêu trên để có thể có cơ sở lý luận cho việc xây dựng dự án Luật về trưng cầu ý dân.