

LUẬT HIẾN PHÁP VÀ TRUNG CẦU Ý DÂN

*Hoàng Thị Ngân**

Như đã rõ, trung cầu ý dân là một trong những hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp. Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện là các phương thức quan trọng thực hiện quyền lực nhà nước vốn gắn với phạm vi điều chỉnh của luật hiến pháp. Vì vậy, khi xây dựng cơ chế trung cầu ý dân, cần nghiên cứu các quy định của luật hiến pháp (mà đặc biệt là Hiến pháp) có liên quan tới vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước.

1. Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Dưới góc độ khoa học luật hiến pháp, quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân được thực hiện trực tiếp bởi nhân dân hoặc thông qua các thiết chế dân chủ đại diện. Mặc dù là cơ sở cho việc xây dựng Hiến pháp năm 1992 song tư duy này chưa được thể hiện một cách thấu đáo trong văn bản lập hiến (đặc biệt là Chương I Hiến pháp 1992). Chính vì vậy, việc sửa đổi Điều 2 Hiến pháp 1992 theo hướng khẳng định dân chủ trực tiếp như một phương thức thực hiện quyền lực nhà nước đã được một số nhà khoa học đề cập tại các diễn đàn (vào các năm 2000-2001) bàn về sửa đổi một số nội dung của Đạo luật cơ bản năm 1992.

Sau khi Hiến pháp được sửa đổi, bổ sung, mối quan hệ giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong bối cảnh tuân thủ nguyên lý chủ quyền nhân dân vẫn được một số tác giả quan tâm đặc biệt: "...tuyên bố như Điều 2 Hiến pháp 1992 về "*quyền lực nhân dân*" ngay cả khi chưa có quy định bổ sung quan điểm về xây dựng Nhà nước pháp quyền, vẫn cần được thực hiện không chỉ bằng hình thức dân chủ đại diện như quy định tại Điều 6 Hiến pháp 1992, rằng: "*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước*

thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân", mà phải bằng cả hình thức dân chủ trực tiếp, và đây mới là hình thức dân chủ có ý nghĩa chính trị – pháp lý quan trọng nhất"¹.

Khi bàn về hướng sửa đổi Hiến pháp nói chung, với tư duy "sửa đổi nhỏ, hiệu quả lớn", có diễn giả cho rằng: "không nên đưa vào Hiến pháp những thuật ngữ chưa rõ, không nên đưa vào Hiến pháp những mục đích quá trừu tượng, bởi Hiến pháp phải ngắn gọn, dễ hiểu, dễ nhớ, mỗi người dân phải "đọc" và "thuộc lòng được Hiến pháp"².

Đối với các quy định liên quan đến nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước, có thể thấy rằng, mặc dù nội dung và hình thức thể hiện của các điều 2 và 6 Hiến pháp còn một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, song hệ thống các quy định của toàn bộ Hiến pháp và tinh thần Hiến pháp đã khẳng định và đề cao dân chủ trực tiếp mà một biểu hiện cao nhất trong đó là khi nhân dân quyết định bằng cách bỏ phiếu. Vì vậy, việc xây dựng Luật Trung cầu ý dân với mục đích quy định cơ chế tổ chức để nhân dân thực hiện quyền biểu quyết là phù hợp với nguyên lý chủ quyền nhân dân được tuyên bố tại Điều 2 và quy định về quyền chính trị của công dân tại Điều 53 Hiến pháp.

Cách quy định về phương thức thực hiện quyền lực nhà nước tại Hiến pháp hiện hành có thể dẫn đến hai cách hiểu như sau: 1/ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện tồn tại song hành và đều là hình thức thực hiện quyền lực nhà nước vốn thuộc về nhân dân; 2/ dân chủ trực tiếp mang tính hỗ trợ cho dân chủ đại diện - hình thức chủ yếu thực hiện quyền lực

¹ TS. Nguyễn Cửu Việt: "Dân chủ trực tiếp và Nhà nước pháp quyền", Nghiên cứu Lập pháp, 2002, Số 2, Tr.21.

² TS. Phạm Duy Nghĩa: "Về sửa đổi Hiến pháp 1992", Nghiên cứu Lập pháp, 2001, Số 8, Tr.4.

* TS. Luật học, Văn phòng Chính phủ

nhà nước được quy định tại Điều 6 Hiến pháp.

Một lần nữa, cần khẳng định rằng, dân chủ đại diện là hình thức quan trọng thực hiện quyền lực nhà nước; song đây không phải hình thức duy nhất bởi lẽ: - về nguyên lý, nhân dân chỉ uỷ quyền cho Nhà nước thực hiện một phần, mà không phải toàn bộ quyền lực của mình; - nguyên tắc và tinh thần chung của toàn bộ bản Hiến pháp là ghi nhận đồng thời hai hình thức thực hiện dân chủ (trực tiếp và đại diện); - xu hướng xây dựng và hoàn thiện các nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước trong mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi phát huy dân chủ trực tiếp cả về cách thức thể chế hoá đến cơ chế thực hiện.

2. Quyền lập hiến và trưng cầu ý dân

Điều 147 Hiến pháp quy định: “Chỉ Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp. Việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu biểu quyết tán thành”. Thủ tục sửa đổi Hiến pháp theo lựa chọn tại Điều 147 xuất phát từ quy định về vị trí pháp lý của Quốc hội (cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của Nhà nước) và từ quy định về chức năng, thẩm quyền đặc biệt của Quốc hội (cơ quan duy nhất có quyền lập hiến; làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp – các điều 83 và 84 Hiến pháp).

Liên hệ giữa quy định về quyền lập hiến duy nhất của Quốc hội với nội dung trưng cầu ý dân là vấn đề đang được quan tâm hiện nay, có thể bình luận rằng, sửa đổi Hiến pháp không được dự liệu thực hiện thông qua con đường dân chủ trực tiếp.

Vấn đề phức quyết Hiến pháp đã được một số tác giả quan tâm trước và sau khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Từ việc đề cao chủ quyền nhân dân, trả lời câu hỏi đặt ra: “nhân dân hay Quốc hội thông qua Hiến pháp?”, TS. Nguyễn Cửu Việt cho rằng: “việc thông qua Hiến pháp phải là quyền cơ bản của công dân, là một thành tố không thể thiếu của quyền dân chủ trực tiếp”³. Tác giả khác

quan niệm rằng, để bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp do vị trí và tính chất đặc biệt của văn bản này, cần có “thủ tục nhân dân bỏ phiếu trưng cầu về Hiến pháp”. “Nghĩa là, sau khi được Quốc hội chính thức thông qua thì bản Hiến pháp cần được đưa ra trưng cầu dân ý để cử tri cả nước biểu thị ý chí của mình đối với bản Hiến pháp hoặc chí ít là đối với những vấn đề quan trọng, còn nhiều tranh luận được quy định trong Hiến pháp”⁴.

Như đã rõ, biểu quyết sửa đổi Hiến pháp là một nội dung quan trọng hàng đầu của trưng cầu ý dân mang tính bắt buộc tại một số nước (điển hình là Thụy Sĩ, nơi có tới hơn 200 cuộc trưng cầu ý dân về Hiến pháp chủ yếu diễn ra 30 năm gần đây). Việc nhân dân trực tiếp thông qua Hiến pháp là biểu hiện rõ nét của nguyên tắc chủ quyền nhân dân và khả năng của nhân dân tự quyết định vận mệnh của mình. Tuy nhiên, chọn lọc khi vận dụng kinh nghiệm nước ngoài luôn là bài học đáng nhớ.

Hiện nay, thủ tục ban hành Hiến pháp chưa được quy định một cách cụ thể, ngoài việc thông qua sửa đổi Hiến pháp (Điều 147 Hiến pháp). Do đặc điểm và tính chất của Hiến pháp là văn bản có hiệu lực pháp lý tối cao, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định trình tự, thủ tục ban hành luật và văn bản quy phạm pháp luật dưới luật.

Trong điều kiện thực tế của Việt Nam, sửa đổi Hiến pháp như một nội dung trưng cầu ý dân nên được nghiên cứu để đáp ứng chí ít là hai tiêu chí: phù hợp với quy định của Hiến pháp hiện hành về quyền thông qua sửa đổi Hiến pháp của Quốc hội; bảo đảm tính khả thi và hiện thực của cơ chế biểu quyết toàn dân về sửa đổi đạo luật cơ bản.

Việc thiết kế nội dung trưng cầu ý dân liên quan đến sửa đổi Hiến pháp trong điều kiện hiện nay có thể nghiên cứu ý tưởng về việc trưng cầu ý dân đối với vấn đề (nhóm vấn đề) quan trọng của Hiến pháp. Chẳng

³ TS. Nguyễn Cửu Việt, Sdd, Tr.20.

⁴ TS. Nguyễn Minh Đoan: “Bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền”, Nghiên cứu Lập pháp, 2002, Số 5, Tr. 18.

hạn như, một số trong những vấn đề sau đây thuộc nội dung sửa đổi Hiến pháp có thể được tổ chức trưng cầu ý dân:

- Tổ chức chính quyền địa phương (có duy trì ba cấp chính quyền địa phương hay bỏ một trong các cấp đó);

- Thay đổi chức năng của một trong số các cơ quan nhà nước (như Viện Kiểm sát nhân dân) v.v.

Việc tổ chức trưng cầu ý dân về từng loại vấn đề của Hiến pháp (có thể thực hiện ở thời điểm sau khi Quốc hội thông qua) có những ưu điểm như sau: - bảo đảm quy định về quyền sửa đổi Hiến pháp của Quốc hội; - bảo đảm nguyên tắc chủ quyền nhân dân, tính tối cao của quyền lực nhân dân theo tinh thần chung, xuyên suốt của Hiến pháp; - bảo đảm giá trị pháp lý và quyết định mang tính cuối cùng của nhân dân vốn đặc trưng cho trưng cầu ý dân; - bảo đảm tính khả thi của thủ tục sửa đổi Hiến pháp.

3. Quyền lập pháp và trưng cầu ý dân

Tương tự như với quyền lập hiến, quyền lập pháp được đạo luật cơ bản xác định là quyền “duy nhất” của Quốc hội với nội dung “làm luật và sửa đổi luật”.

Một nội dung khác được tiến hành ở mức độ thường xuyên trong trưng cầu ý dân ở một số nước là thông qua luật, sửa đổi luật hay huỷ bỏ luật do Quốc hội ban hành. Một lần nữa, câu hỏi đặt ra là nếu trưng cầu ý dân hướng tới nội dung này thì có xâm hại tới thẩm quyền tuyệt đối của Quốc hội được nhấn mạnh bởi từ “duy nhất”? Nói cách khác, cụ thể hơn, liệu Quốc hội có thể quy định trong Luật Trưng cầu ý dân thủ tục trưng cầu ý dân về luật (thông qua, sửa đổi, huỷ bỏ) khi văn bản này được xây dựng trên cơ sở Hiến pháp chưa được sửa đổi toàn diện?

Ở nước ta, xuất phát từ nguyên tắc về dân chủ đại diện (Điều 6 Hiến pháp), Quốc hội được xác định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và được Hiến pháp trao những thẩm quyền hết sức quan trọng, trong đó phải kể đến thẩm quyền quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại,

nhệm vụ kinh tế – xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

Khi xây dựng các quy định về địa vị pháp lý, chức năng, thẩm quyền của Quốc hội, nhà lập hiến xuất phát từ tư duy về việc đề cao vai trò của cơ quan đại biểu của nhân dân. Vì vậy, những vấn đề có thể nói là trọng đại nhất của quốc gia được lựa chọn để hình thành hệ thống nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.

Đối chiếu những vấn đề có thể thuộc nội dung của trưng cầu ý dân với các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội, có thể nhận ra một số điểm chung như sau: *Thứ nhất*, về tính chất, đây đều là những nội dung quan trọng, hoàn toàn có cơ sở để khẳng định rằng là những vấn đề liên quan đến vận mệnh quốc gia; *Thứ hai*, về nội dung, chúng đều liên quan đến ba lĩnh vực chính là lập hiến, pháp luật (kể cả pháp luật quốc tế) và các vấn đề có ý nghĩa lớn đối với quốc gia. Như vậy, về mặt phương pháp luận, cần lý giải mối quan hệ và sự tương quan giữa thẩm quyền của Quốc hội với phạm vi các vấn đề trưng cầu ý dân.

Lập pháp, trưng cầu ý dân đều là những biểu hiện của cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước. Với tư tưởng chủ quyền nhân dân thì về nguyên tắc, nhân dân có thể tự mình tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước hoặc uỷ quyền cho cơ quan đại diện thực hiện quyền lực nhà nước (hoặc một phần quyền lực nhà nước).

Hiến pháp năm 1992 được xây dựng với tinh thần đề cao vị trí của Quốc hội – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Tuy nhiên, tính cao hơn hết và trội hơn hết của Quốc hội được nhấn mạnh là trong mối tương quan với các cơ quan khác (cũng có quy chế pháp lý là “cơ quan” nhà nước) mà không phải trong tương quan với chủ thể khác của quyền lực nhà nước là nhân dân. Nói cách khác, việc quy định Quốc hội là cơ quan “duy nhất” có quyền lập pháp không loại trừ cơ chế làm luật, sửa đổi, huỷ bỏ luật

bởi nhân dân bằng hình thức dân chủ trực tiếp là trung cầu ý dân.

Theo phương án hoàn thiện, nội dung trung cầu ý dân về luật (cũng như Hiến pháp) phải được bảo đảm trong tổng thể và sự hài hoà, thống nhất với các quy định về thẩm quyền của Quốc hội. Xu hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, dân chủ hoá quy trình lập pháp cho thấy, luật có thể được thông qua bởi cơ quan đại diện nhân dân hoặc bởi chính nhân dân thông qua cơ chế trung cầu ý dân. Việc đưa nội dung trung cầu ý dân về luật song song với quy định về thẩm quyền lập pháp “duy nhất” của Quốc hội, tuy chưa lý tưởng về cách thể hiện nhưng lại được lập luận dựa trên nền tảng vững chắc, có tính bao trùm và thống lĩnh toàn bộ Hiến pháp cũng như pháp luật Việt Nam, đó là chủ quyền nhân dân, tính tối cao của quyền lực nhân dân.

4. Một số ý kiến cụ thể

Xây dựng Dự án Luật Trung cầu ý dân đặt ra nhiệm vụ xác định nội dung trung cầu ý dân (những vấn đề đưa ra trung cầu ý dân) trên cơ sở bảo đảm sự phù hợp với Hiến pháp và thống nhất với các quy định của pháp luật hiện hành. Xác định nội dung trung cầu ý dân chính là lúc cần giải quyết mối quan hệ giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, tương quan quyền trung cầu ý dân của cử tri với thẩm quyền lập hiến và lập pháp của Quốc hội. Do được giới hạn trong phạm vi nhất định, đợt sửa đổi Hiến pháp 05 năm trước đây chưa mang tính toàn diện. Vì vậy, một lần nữa cần nhấn mạnh rằng, các vấn đề về tổ chức quyền lực nhà nước, đặc biệt là tương quan giữa các quy định về thẩm quyền của Quốc hội với trung cầu ý dân vẫn cần được tiếp tục nghiên cứu để thể hiện bằng các quy định của Hiến pháp.

Trong điều kiện cụ thể hiện nay, quy định về nội dung trung cầu ý dân phải được nhìn nhận dưới góc độ tổng thể và xuất phát từ ý nghĩa chính trị, xã hội của hoạt động này. Phải thừa nhận rằng, *trung cầu ý dân là*

công cụ nâng cao trình độ dân trí, bảo đảm tính khả thi của pháp luật. Tại các nước, trung cầu ý dân được áp dụng theo một lộ trình nhằm tạo ra từng bước nâng cao nhận thức và tính tích cực xã hội của cử tri, tạo thói quen phát biểu chính kiến của cử tri về một vấn đề chung của quốc gia, địa phương và thúc đẩy sự hoà nhập của các dân tộc, các nhóm thiểu số vào cuộc sống chung. Trung cầu ý dân là bước chuẩn bị tạo ra sự sẵn sàng của người dân về việc thực hiện các quy định của pháp luật. Từ đó, bảo đảm tính khả thi của các văn bản pháp luật. Cũng chính vì sự chuẩn bị trước từ phía cử tri mà việc soạn thảo, áp dụng các quy định về chế tài, xử lý vi phạm cũng được giảm thiểu và đây chính là một hình thức tiết kiệm trong xây dựng pháp luật. Từ đó, bài học rút ra từ kinh nghiệm thực hiện trung cầu ý dân là: *Trung cầu ý dân phải được tổ chức thực hiện theo lộ trình và kiên trì.* Trung cầu ý dân là hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp, đòi hỏi nhận thức từ phía người dân và xã hội về ý nghĩa, vai trò của trung cầu ý dân và tính tích cực chính trị của cử tri. Trung cầu ý dân chính là quá trình thu hút và tập dượt để nhân dân thực hành dân chủ. Quốc gia có mô hình trung cầu ý dân thành công như Thụy Sĩ đã bắt đầu trung cầu ý dân từ hơn 100 năm trước đây và đã bền bỉ tạo thói quen để người dân phân tích và phát biểu chính kiến của mình về những vấn đề của địa phương cũng như quốc gia, mặc dù ban đầu cũng có lần thất bại. Đối với Việt Nam, thực hiện trung cầu ý dân từng bước, có lộ trình và kiên trì thu hút nhân dân tham gia quyết định chính sách là một bài học đáng quan tâm.

Cũng với bài học và tư duy đó, đối với việc sửa đổi Hiến pháp và trung cầu ý dân về luật, nội dung trung cầu ý dân có thể linh hoạt theo vấn đề, theo nhóm vấn đề tùy theo quyết định của Quốc hội. Những kết quả ban đầu sẽ là cơ sở hoàn thiện chế định trung cầu ý dân nói riêng và pháp luật nói chung./.