

# VẤN ĐỀ XÂY DỰNG PHÁP LUẬT VỀ TRUNG CẦU Ý DÂN

TS. TRẦN MINH HƯƠNG \*

Một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá thực trạng và mức độ dân chủ của một xã hội là người dân được nhà nước tạo điều kiện tham gia quản lý xã hội, tham gia thảo luận và quyết định những vấn đề liên quan đến họ, liên hệ đến vận mệnh quốc gia ở mức độ nào, dưới những hình thức nào và kết quả thể hiện ý chí của họ có được nhà nước bảo đảm thực hiện hay không.

Trong thực tiễn quản lý nhà nước, các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền và trách nhiệm đã không ngừng tạo điều kiện để các tầng lớp nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội dưới các hình thức phong phú và hiệu quả như trực tiếp bầu đại biểu của mình vào các cơ quan đại diện, trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia vào hoạt động của các cơ quan đại diện cũng như các cơ quan nhà nước khác, đóng góp ý kiến vào dự thảo các văn bản pháp luật quan trọng, trong đó có dự thảo Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, tham gia kiểm tra hoạt động của bộ máy nhà nước và cán bộ, công chức... Điều 53 Hiến pháp nước Cộng hòa 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 trung cầu ý dân"*.

Nhấn mạnh tầm quan trọng của việc tạo

điều kiện thuận lợi để nhân dân có thể thực hiện quyền cơ bản trên đây, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ: *"Cần thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng luật trung cầu ý dân"*.<sup>(1)</sup>

Trung cầu ý dân là một trong những cách thức thực hiện dân chủ trực tiếp, một trong những hình thức cao của việc nhân dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội bởi thông qua quá trình này người dân có điều kiện thể hiện quan điểm của mình đối với một vấn đề chính trị xã hội quan trọng, được quyền bày tỏ ý kiến đồng ý hay không đồng ý và cơ quan nhà nước có trách nhiệm căn cứ vào đó để ban hành quyết định tương ứng.

Trung cầu ý dân là sự kiện trọng đại trong đời sống chính trị của một xã hội dân chủ có tổ chức cho nên đòi hỏi phải được tiến hành trên cơ sở văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao và với sự chuẩn bị kỹ lưỡng của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Đáp ứng đòi hỏi bức xúc của cuộc

\* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước Trường đại học luật Hà Nội

sống, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (khoá XI) đã đưa việc xây dựng Luật trưng cầu ý dân vào kế hoạch xây dựng pháp luật từ năm 2002 đến năm 2007. Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả xin phép được trình bày một số suy nghĩ liên quan đến vấn đề xây dựng pháp luật về trưng cầu ý dân.

### **1. Nội dung trưng cầu ý dân**

Một số quốc gia coi và sử dụng trưng cầu ý dân như là một trong những công cụ quan trọng để ban hành quyết định. Có nước quy định trưng cầu ý dân là điều kiện tiên quyết để sửa đổi Hiến pháp như Ôxtralia; có nước quy định hầu như tất cả các quyết định mang tầm cỡ quốc gia đều có thể đưa ra trưng cầu ý dân như Thụy Sĩ; một số nước sử dụng trưng cầu ý dân để giải quyết vấn đề thống nhất hay ly khai như Na uy, Icelend...; có nước dùng trưng cầu ý dân để phê chuẩn chương trình cải cách như Tây Ban Nha... Nghiên cứu thực tiễn tổ chức trưng cầu ý dân ở các quốc gia khác nhau trên thế giới cho thấy một lĩnh vực mà việc trưng cầu ý dân được sử dụng tương đối thường xuyên và luôn tỏ ra hữu ích là việc giải quyết các tranh chấp lãnh thổ.

Tóm lại, nội dung trưng cầu ý dân thường là vấn đề sửa đổi hiến pháp, những vấn đề liên quan đến lãnh thổ, lãnh hải, điều chỉnh địa giới hành chính, tham gia hoặc rút ra khỏi các tổ chức quốc tế..., trong đó các vấn đề về sửa đổi hiến pháp giữ vị trí đặc biệt quan trọng. Tuy nhiên, kinh nghiệm cũng cho thấy không nên quy định mọi trường hợp sửa đổi hiến pháp đều phải

thông qua trưng cầu ý dân mà chỉ nên giới hạn ở một số vấn đề quan trọng nhất (được quy định cụ thể trong hiến pháp). Nếu không giới hạn như vậy thì rất dễ lặp lại trường hợp của Ôxtralia: Trong vòng 100 năm Nghị viện chỉ sửa đổi được 8 điểm trong Hiến pháp mặc dù có tới 42 bản đề nghị sửa đổi đã được đưa ra trưng cầu ý dân.<sup>(2)</sup> Chính vì vậy mà quốc gia này được đánh giá là “lục địa bị đóng băng xét từ góc độ hiến pháp” và là nước duy nhất trên thế giới mà trưng cầu ý dân thường kết thúc thất bại.

Câu hỏi đặt ra là có nên quy định cụ thể trong hiến pháp tất cả các trường hợp cần tiến hành trưng cầu ý dân hay không? Theo chúng tôi dứt khoát phải quy định những trường hợp cụ thể cần tiến hành trưng cầu ý dân trong hiến pháp bởi ý nghĩa và tầm quan trọng của công tác này còn luật về trưng cầu ý dân có nhiệm vụ cụ thể hoá các quy định của hiến pháp, trong đó dành sự chú trọng đặc biệt cho các vấn đề liên quan đến thủ tục tiến hành và đánh giá kết quả trưng cầu ý dân.

### **2. Quyền quyết định trưng cầu ý dân và trách nhiệm tổ chức trưng cầu ý dân**

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 sáng kiến trưng cầu ý dân. Nội dung này được quy định tại khoản 14 Điều 2 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 như sau: “*Quốc hội quyết định việc trưng cầu ý dân*”. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng quy định cơ quan có trách nhiệm tổ chức trưng cầu ý

dân là Ủy ban thường vụ Quốc hội (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).

Nghiên cứu thực tiễn tiến hành trưng cầu ý dân ở một số quốc gia khác nhau chúng tôi thấy có những cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức trên phạm vi cả nước, cũng có những cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức ở phạm vi một bang, một vùng lãnh thổ hoặc một tỉnh... tùy thuộc vào nội dung và phạm vi tác động của vấn đề được đưa ra trưng cầu ý dân.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành đã trích dẫn trên đây thì chúng tôi nhận thấy dường như có sự chú trọng đến trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước hơn là trưng cầu ý dân trên phạm vi một địa phương nhất định bởi chỉ Quốc hội mới có quyền quyết định việc trưng cầu ý dân. Bên cạnh việc trưng cầu ý dân trên phạm vi cả nước nên chăng quy định về trưng cầu ý dân trên phạm vi tỉnh hoặc vùng lãnh thổ. Theo chúng tôi, tổ chức trưng cầu ý dân trên phạm vi tỉnh thì đơn giản hơn còn nếu tiến hành trưng cầu ý dân trên phạm vi vùng lãnh thổ thì sẽ phải thành lập cơ quan lâm thời để tiến hành những hoạt động mang tính tổ chức phục vụ công tác này.

Trong trường hợp pháp luật quy định khả năng tổ chức trưng cầu ý dân trên phạm vi tỉnh thì cũng cần trao cho hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyền sáng kiến trưng cầu ý dân hoặc chí ít thì cũng là quyền kiến nghị với Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc

hội về vấn đề này.

Một vấn đề cũng cần nghiên cứu là có nên trao cho cử tri quyền sáng kiến trưng cầu ý dân hay không? Nếu có thì đòi hỏi tối thiểu phải có bao nhiêu phần trăm cử tri (hoặc bao nhiêu người) yêu cầu? Theo chúng tôi, vì tổ chức trưng cầu ý dân là công việc khá mới mẻ đối với chúng ta nên có thể trước mắt ta chưa quy định quyền sáng kiến trưng cầu ý dân của cử tri, tuy nhiên về lâu dài các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước cũng cần tổ chức nghiên cứu, xem xét khả năng này.

### **3. Tuyên truyền cho nội dung trưng cầu ý dân**

Một trong những mục tiêu chủ yếu của quá trình dân chủ hoá là khuyến khích các tầng lớp nhân dân tham gia đối thoại công khai với các cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước. Đây cũng là điều kiện quan trọng để chính quyền có thể đưa ra các quyết định tối ưu, đáp ứng một cách đầy đủ nhất đòi hỏi của quản lý nhà nước, quản lý xã hội và lợi ích chính đáng của tổ chức, công dân. Một khi tham gia đóng góp ý kiến vào việc sửa đổi hiến pháp và quyết định các vấn đề quan trọng khác của đất nước là quyền cơ bản của công dân thì việc cung cấp cho họ thông tin và kiến thức cần thiết để họ có thể lựa chọn phương án đúng là trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước. Nước ta chủ yếu là nước nông nghiệp, đa phần dân cư sống ở nông thôn - nơi mà điều kiện cập nhật thông tin còn hạn chế nên việc tuyên truyền càng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Bên cạnh các cơ quan có thẩm

quyền của Nhà nước có thể động viên giới chuyên môn, các nhà khoa học, các tổ chức xã hội... tham gia tuyên truyền cho nội dung vấn đề được đưa ra trưng cầu ý dân. Chi phí cho tuyên truyền chủ yếu lấy từ ngân sách nhà nước, ngoài ra cũng có thể động viên các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội đóng góp thêm.

Trong khi tiến hành tuyên truyền, theo chúng tôi cũng cần phổ biến nội dung dự thảo sửa đổi hiến pháp hoặc luật có liên quan đến vấn đề được đưa ra trưng cầu ý dân. Vấn đề đặt ra ở đây là có tuyên truyền cho cả hai hướng (đồng ý và không đồng ý) hay không? Theo chúng tôi nếu không tuyên truyền đầy đủ sẽ khiến cho dân chúng nghi ngờ mà hậu quả tất yếu chỉ có thể là: Hoặc là người dân không tham gia biểu quyết hoặc nếu có tham gia thì họ sẽ không ủng hộ sự thay đổi. Chúng ta có thể học tập kinh nghiệm của nhiều nước là mời các chuyên gia có uy tín tuyên truyền cho cả hai hướng đồng ý và không đồng ý. Hình thức tiến hành có thể là cho chuẩn bị các bản thuyết trình về lý do đồng ý hay không đồng ý (giới hạn trong khoảng 2000 đến 3000 từ). Trong các bản thuyết trình có thể bao gồm cả nội dung sửa đổi hiến pháp hoặc luật có liên quan. Các tác giả được mời viết các bản thuyết trình có trách nhiệm thuyết trình trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và sau khi xem xét, cân nhắc Ủy ban thường vụ Quốc hội sẽ quyết định có cho phổ biến các bản thuyết trình đó hay không.

#### **4. Đánh giá và sử dụng kết quả trưng cầu ý dân**

Đánh giá kết quả trưng cầu ý dân là

công việc không đơn giản, đặc biệt trong những trường hợp kết quả cho thấy đa số không đồng ý. Mặt khác, chúng ta cũng thấy rằng trong những trường hợp mà đa số trên tổng số người tham gia biểu quyết đồng ý nhưng tỷ lệ người tham gia biểu quyết trên tổng số cử tri quá thấp thì khó có thể cho rằng cuộc trưng cầu ý dân đó là thành công được. Thực tiễn tổ chức trưng cầu ý dân ở một số quốc gia cho thấy tỷ lệ người tham gia trưng cầu trên tổng số cử tri không cao là một hiện tượng đáng quan tâm, đôi khi người dân thể hiện thái độ không đồng ý bằng cách không tham gia biểu quyết. Lý do dẫn đến tình trạng ít người tham gia biểu quyết có nhiều, trong đó chủ yếu là do tuyên truyền chưa đầy đủ khiến cho họ không hiểu sự cần thiết phải thể hiện quan điểm của mình, cũng có thể do họ không ủng hộ chính phủ đương nhiệm hoặc ngại thay đổi những quy định hiện hành về vấn đề được đưa ra trưng cầu...

Một vấn đề nữa cũng cần xem xét là có nên quy định tham gia trưng cầu ý dân là quyền đồng thời là nghĩa vụ của công dân hay không? Có cần tổ chức theo những thủ tục chặt chẽ như tổ chức bầu cử hay không? Theo chúng tôi nên quy định việc tham gia trưng cầu ý dân là quyền đồng thời là nghĩa vụ công dân (theo quy định tại Điều 53 Hiến pháp năm 1992 thì đó là quyền của công dân). Còn trong những trường hợp mà cơ quan có thẩm quyền nhận thấy rằng vấn đề chưa chín muồi hoặc không nhất thiết phải bắt buộc mọi người tham gia đóng góp ý kiến thì có thể sử dụng những hình thức

khác như lấy ý kiến nhân dân vào dự thảo quyết định hoặc thăm dò dư luận xã hội...

Như vậy, pháp luật (mà cụ thể là Luật về trưng cầu ý dân) cần quy định rõ việc đánh giá kết quả trưng cầu ý dân phải dựa trên tiêu chí nào: Dựa trên tỷ lệ phần trăm cử tri nói chung hay chỉ cần dựa trên tỷ lệ phần trăm số người tham gia trưng cầu? Nhìn ra bên ngoài chúng tôi thấy rằng có nước quy định tỷ lệ nhất định trên tổng số người tham gia biểu quyết, cũng có nước quy định tỷ lệ nhất định trên tổng số cử tri và tỷ lệ cần thiết để một cuộc trưng cầu ý dân được đánh giá là thành công mà mỗi quốc gia quy định cũng khác nhau (dao động từ 35% cho đến 2/3). Theo chúng tôi để cuộc trưng cầu ý dân được đánh giá là thành công cần quy định tỷ lệ nhất định (đồng ý) trên tổng số cử tri và tỷ lệ đó không nhất thiết phải quá bán (có thể từ 30 đến 40%).

Việc sử dụng kết quả trưng cầu ý dân ở các nước khác nhau cũng khác nhau. Thông thường, các quốc gia quy định kết quả trưng cầu ý dân có tính chất bắt buộc đối với chính quyền. Một khi người dân đã nói “không” thì chính quyền không thể đưa vấn đề đã đưa ra trưng cầu vào cuộc sống. Ta có thể lấy ví dụ về trường hợp Thụy Sĩ tổ chức trưng cầu ý dân về việc gia nhập Liên hợp quốc: Cuộc trưng cầu ý dân năm 1986 không thành công vì 75% số người tham gia trưng cầu không đồng ý và không bang nào đồng ý. Cuộc trưng cầu ý dân năm 2002 thành công bởi được 54,6% số người tham gia trưng cầu và 12 trong số 23 bang đồng ý. Tuy nhiên, cũng có nước quy định kết

quả trưng cầu ý dân chỉ có tính chất bắt buộc đối với chính quyền trong một số trường hợp nhất định (đặc biệt là sửa đổi hiến pháp) như Đan Mạch.

Theo chúng tôi, nên quy định tính chất bắt buộc đối với chính quyền của kết quả mọi cuộc trưng cầu ý dân bởi tính chất và tầm quan trọng của sự kiện này trong đời sống chính trị của đất nước. Trường hợp ngược lại sẽ làm hao tổn thời gian, công sức, trí tuệ, gây thiệt hại không nhỏ cho ngân sách nhà nước và cũng phần nào làm giảm nhiệt tình của nhân dân khi tham gia các hoạt động khác nhau đóng góp vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Tổ chức trưng cầu ý dân đối với những vấn đề quan trọng của đất nước là một hoạt động không thể thiếu của nhà nước dân chủ hiện đại. Tuy nhiên, đây cũng là loại hình hoạt động phức tạp. Hoạt động này đặt ra những đòi hỏi rất cao đối với các cơ quan có thẩm quyền của nhà nước. Để có thể có những cuộc trưng cầu ý dân thành công có rất nhiều việc phải làm mà một trong những công việc quan trọng nhất là xây dựng Luật về trưng cầu ý dân phù hợp với xu hướng phát triển chung của thế giới và phản ánh đầy đủ những đặc thù của xã hội Việt Nam hiện đại./.

(1) “*Phát huy sức mạnh toàn dân tộc, tiếp tục đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa*”. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX. Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2001, tr. 134.

(2).Xem: Jonh Uhr, *Australia Parliamentary Orthodoxy, Papers on Parliament N 35, Canberra, June 2000, tr. 98.*