

# **BẦU CỬ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NHẬT BẢN VÀ QUYỀN TRỰC TIẾP THAM GIA QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CỦA NGƯỜI DÂN ĐỊA PHƯƠNG**

**TS. PHẠM HỒNG QUANG \***

## **1. Hệ thống bầu cử**

Chính quyền địa phương ở Nhật Bản được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật tự trị địa phương,<sup>(1)</sup> mang tính độc lập tương đối với Chính phủ trung ương. Chính quyền địa phương được tổ chức dựa trên nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân<sup>(2)</sup> và là hình thức tự quản của các cộng đồng dân cư địa phương. Dựa trên lí luận về quyền tự trị địa phương, hệ thống chính quyền địa phương ở Nhật Bản được xây dựng trên cơ sở nhu cầu và mong muốn của người dân địa phương, là trách nhiệm công dân của họ và đại diện cho họ trong việc thực hiện các hoạt động quản lí ở địa phương. Vì vậy, một hệ thống đại diện dân chủ được chấp nhận, trong đó cư dân được quyền tự do lựa chọn những đại biểu của mình để đảm bảo ý chí của họ được phản ánh trong hoạt động quản lí hành chính.

Trong chế độ dân chủ đại diện, các quyền cơ bản nhất của người dân được bảo đảm, đó là các quyền tham gia bầu cử, ứng cử và có trách nhiệm đối với công tác bầu cử.

### *1.1. Nguyên tắc bầu cử*

Hiến pháp Nhật Bản ghi nhận nguyên tắc dân chủ đại diện, phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và đảm bảo bí mật của lá phiếu.<sup>(3)</sup> Các nguyên tắc này được áp dụng trong việc bầu cử đại biểu Thượng nghị viện, Hạ nghị

viện cũng như bầu cử các thành viên của hội đồng địa phương và người đứng đầu cơ quan hành pháp ở địa phương.

#### a. Phổ thông đầu phiếu

Công dân Nhật Bản đạt độ tuổi từ 20 trở lên có quyền bầu cử. Từ sau năm 1945, quyền được bầu cử không có sự phân biệt theo giới tính, chủng tộc, địa vị xã hội, tài sản hoặc là tổng số thuế phải trả. Yêu cầu về tổng số thuế phải trả cho ngân sách nhà nước được quy định trong luật bầu cử trước đây của Hiến pháp Minh Trị đã bị huỷ bỏ năm 1925 và sau Chiến tranh thế giới thứ II, phụ nữ đã được đi bỏ phiếu.

#### b. Bình đẳng cử tri

Tất cả người dân Nhật Bản được bình đẳng theo luật về quyền và nghĩa vụ của cử tri, mỗi cử tri được phát một lá phiếu và giá trị lá phiếu như nhau.

#### c. Nguyên tắc bí mật

Việc bí mật của lá phiếu được đảm bảo. Người bầu cử có quyền tự do lựa chọn và không có trách nhiệm phải thông báo công khai sự lựa chọn của mình.

#### d. Nguyên tắc dân chủ đại diện

Những người trúng cử qua các cuộc bầu cử công cộng không chỉ đại diện cho một bộ phận của tầng lớp dân cư như là các tầng lớp

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

đặc biệt, các đảng phái chính trị hoặc là cư dân của các đơn vị bầu cử mà là đại diện cho cả cộng đồng địa phương hay cả quốc gia. Công dân trực tiếp bầu ra các đại biểu của hội đồng địa phương và người lãnh đạo địa phương.

### *1.2. Điều kiện bầu và ứng cử đại biểu chính quyền địa phương*

Để được quyền bầu cử chính quyền địa phương (bầu thành viên của hội đồng địa phương và bầu người đứng đầu cơ quan hành pháp), công dân phải có quốc tịch Nhật Bản, đủ 20 tuổi và cư trú trong khu vực xác định ở cấp cơ sở hơn ba tháng. Những người chưa thành niên, có nhược điểm về thể chất và tâm thần, người đang bị phạt tù và chưa hoàn thành bản án sẽ không được tham gia bầu cử. Những người tham gia bầu cử được đăng ký trong danh sách cử tri. Theo con số thống kê năm 2004, số lượng cử tri theo đăng ký là 95.761.088 người (46.467.258 là nam và 49.293.832 là nữ) và tỉ lệ người dân tham gia bầu cử đạt 75 %.

Đối với các ứng cử viên được quy định như sau: Muốn trở thành thành viên của hội đồng cấp tỉnh và cấp cơ sở, công dân Nhật Bản phải từ đủ 25 tuổi và cư trú trong một địa phương nhất định hơn ba tháng trước ngày bầu cử; muốn trở thành ứng cử viên của chức chủ tịch cấp tỉnh, công dân phải từ đủ 30 tuổi; muốn trở thành ứng cử viên của chức chủ tịch cấp cơ sở, công dân phải từ đủ 25 tuổi. Đối với các ứng cử viên chủ tịch tỉnh và chủ tịch cấp cơ sở không bao gồm điều kiện cư trú, có nghĩa là người từ địa phương này có thể sang giữ chức vụ ở địa phương khác.

Những người không đủ năng lực hành vi, đang bị phạt tù, các hình phạt liên quan

đến việc nhận hối lộ, những tội phạm liên quan đến việc bầu cử hoặc chính trị, ví dụ như mua cử tri, vận động bầu cử một cách phạm pháp đều không được quyền ứng cử.

Số lượng tối đa các đại biểu của hội đồng địa phương được quy định theo Luật tự trị địa phương (Điều 90 đối với cấp tỉnh và Điều 91 đối với cấp cơ sở), tỉ lệ thuận với số lượng dân cư ở mỗi vùng; tuy nhiên, số lượng thực tế của mỗi địa phương lại được quy định theo văn bản của địa phương theo từng thời kì.

### *1.3. Các luật liên quan đến bầu cử đại biểu chính quyền địa phương*

Các luật liên quan đến bầu cử đại biểu chính quyền địa phương thể chế hoá các nguyên tắc được quy định trong Hiến pháp, quy định những vấn đề cơ bản liên quan đến việc bầu cử các quan chức địa phương. Trước đây, không có quy định hợp nhất về bầu cử ở địa phương, kể cả bầu cử thành viên Thượng nghị viện và Hạ nghị viện. Mỗi một cuộc bầu cử tuân theo các quy định của các văn bản cá biệt. Năm 1950 tất cả những văn bản này được hợp nhất lại trong Luật bầu cử các đại biểu cơ quan công quyền (Public Offices Election Law). Ngoài ra việc bầu cử còn tuân theo quy định của Luật tự trị địa phương trong điều khoản liên quan đến bầu cử.

### *1.4. Các cơ quan quản lí và giám sát bầu cử chính quyền địa phương*

Cơ quan quản lí bầu cử bao gồm:

- Ủy ban quản lí bầu cử cấp tỉnh: Có trách nhiệm quản lí việc bầu cử chức chủ tịch tỉnh và các thành viên của hội đồng chính quyền địa phương tỉnh. Ủy ban này bao gồm bốn thành viên được lựa chọn bởi hội đồng tỉnh và có nhiệm kì bốn năm.

- Ban quản lý bầu cử cấp cơ sở: Có trách nhiệm quản lý việc bầu cử chức chủ tịch cấp cơ sở và các thành viên của hội đồng địa phương cấp mình. Ban này cũng bao gồm bốn thành viên được lựa chọn bởi hội đồng cấp mình và cũng có nhiệm kỳ bốn năm.

Ngoài những cơ quan kể trên còn có những cơ quan khác trực tiếp thực hiện hoạt động phục vụ bầu cử như:

- Cơ quan giám sát việc bỏ phiếu và kiểm phiếu.

- Cơ quan kiểm soát, quản lý việc bỏ phiếu và kiểm phiếu.

- Hội đồng bầu cử (có nhiệm vụ tuyên bố những người thắng cử).

- Cơ quan hướng dẫn và giám sát việc bầu cử bao gồm:

- Hướng dẫn và giám sát của Bộ trưởng Bộ nội vụ (khoản 2 Điều 5 Luật bầu cử)

Bộ trưởng Bộ nội vụ được trao quyền hướng dẫn và giám sát hoạt động của uỷ ban quản lý bầu cử cấp tỉnh đối với việc bầu cử tất cả các quan chức địa phương

- Hướng dẫn và giám sát của uỷ ban quản lý bầu cử cấp tỉnh (khoản 2 Điều 186 Luật tự trị địa phương): Uỷ ban quản lý bầu cử cấp tỉnh hướng dẫn và giám sát hoạt động của uỷ ban quản lý bầu cử cấp cơ sở.

### *1.5. Danh sách cử tri*

#### *a. Danh sách cử tri lâu dài*

Những người không đăng ký danh sách cử tri sẽ không được quyền bỏ phiếu mặc dù họ có quyền bầu cử (Điều 42 Luật bầu cử). Danh sách cử tri được lập và lưu giữ trong hệ thống quản lý hồ sơ của bộ phận quản lý thuộc ban quản lý bầu cử. Trong danh sách bao gồm tên, địa chỉ, giới tính, ngày tháng năm sinh của cử tri (Điều 20). Một cử tri được đăng ký

vào một danh sách và sự đăng ký này có hiệu lực lâu dài cho đến khi người đó bị chết, bị mất quốc tịch hoặc qua bốn tháng kể từ khi người đó chuyển sang cư trú ở khu vực khác.

#### *b. Thủ tục đăng ký của cử tri*

- Đăng ký ex-officio<sup>(4)</sup> (đăng ký mặc nhiên):

Uỷ ban quản lý bầu cử cấp cơ sở được trao quyền đăng ký mặc nhiên đối với công dân Nhật Bản từ đủ 20 tuổi trở lên, cư trú ở trong khu vực do cơ sở quản lý, có tên và địa chỉ được lưu giữ ở cơ quan đăng ký tạm trú của cấp cơ sở hơn ba tháng kể từ ngày đăng ký; hoặc đối với người mới chuyển đến cấp cơ sở được tính từ ngày việc chuyển đến được xác nhận (Điều 21 Luật bầu cử). Có hai loại đăng ký: Một là đăng ký hàng năm vào tháng 9, hai là đăng ký vào mỗi kì bầu cử.

- Thông báo, khiếu nại, kiện tụng về danh sách cử tri: Sau khi đăng ký, uỷ ban quản lý bầu cử của mỗi đơn vị quận, huyện phải thông báo công khai tên của cử tri, địa chỉ, ngày tháng năm sinh trong danh sách (Điều 23). Khi cử tri có ý kiến phản đối về vấn đề nào đó trong đăng ký, họ có thể khiếu nại tới uỷ ban quản lý bầu cử cấp cơ sở trong khoảng thời gian nhất định (Điều 24). Những người không thoả mãn với việc giải quyết khiếu nại có thể kiện ra toà (Điều 25).

- Tuyên bố vô hiệu: Trong trường hợp một cử tri bị tước quyền bầu cử theo quy định của pháp luật hoặc đã chuyển sang địa phương khác, uỷ ban quản lý bầu cử cấp cơ sở ngay lập tức phải bổ sung thông tin có liên quan vào danh sách cử tri (Điều 27). Uỷ ban quản lý bầu cử cấp cơ sở phải xoá tên cử tri trong danh sách khi họ đã chết, mất quốc tịch Nhật Bản hoặc chuyển sang cư trú ở nơi

khác trong khoảng thời gian là bốn tháng.

### *1.6. Bỏ phiếu*

#### a. Nguyên tắc bỏ phiếu

- Việc bỏ phiếu phải được tiến hành bởi chính cử tri vào ngày bầu cử tại địa điểm bầu cử xác định.

- Bỏ phiếu tự nguyện: Cử tri có toàn quyền quyết định bỏ phiếu hay không.

- Bảo đảm bí mật: Nguyên tắc bí mật của lá phiếu phải được bảo đảm.

- Nguyên tắc một người một phiếu, hệ thống lá phiếu đơn nhất.

Theo nguyên tắc này, một người chỉ có thể có một lá phiếu cho mỗi một đơn vị bầu cử. Một cử tri phải chính tay mình viết tên của một ứng cử viên mà mình lựa chọn trong mỗi lá phiếu (Điều 48, Điều 68); hoặc lá phiếu được in trước tên của ứng cử viên và cử tri chỉ cần khoanh tên của họ (Điều 46). Nếu cử tri là người tàn tật hoặc không biết chữ sẽ được chỉ định người giúp đỡ. Đối với người mù, việc bỏ phiếu sử dụng hệ thống chữ nổi có thể được áp dụng (Điều 47, Điều 48).

#### b. Thời gian bỏ phiếu

Việc bỏ phiếu được tiến hành từ 7 giờ sáng đến 6 giờ tối trong ngày bầu cử. Trong các trường hợp đặc biệt, việc bắt đầu hoặc kết thúc bỏ phiếu có thể được quy định lại bởi ủy ban quản lý bầu cử (giới hạn trong vòng 2 giờ - Điều 40 Luật bầu cử).

#### c. Việc vắng mặt trong bỏ phiếu (Điều 49 Luật bầu cử)

Về nguyên tắc, một cử tri phải bỏ phiếu tại đơn vị bầu cử vào đúng ngày bầu cử. Tuy nhiên, nếu cử tri không thể đi được đúng ngày đã quy định vì công việc, bị ốm hoặc lí do hợp pháp khác thì hệ thống bầu cử vắng mặt được áp dụng. Những cử tri

vắng mặt có thể bỏ phiếu trước ngày bầu cử tại một nơi quy định được thành lập ở văn phòng cơ quan quản lý bầu cử. Ngoài ra, các cử tri bị tàn tật được cho phép sử dụng các dịch vụ bưu điện cho việc bầu cử vắng mặt.

### *1.7. Việc kiểm phiếu và tuyên bố những người trúng cử*

#### a. Kiểm phiếu

Để quản lí việc kiểm phiếu, những người kiểm soát việc kiểm phiếu được chỉ định bởi uỷ ban quản lí bầu cử. Việc kiểm phiếu có mặt của người giám sát. Người giám sát việc kiểm phiếu phải báo cáo với người đứng đầu của hội đồng bầu cử số lượng cử tri đã tham gia, số lượng các cử tri bỏ phiếu cho các ứng cử viên và các kết quả khác sau khi việc kiểm phiếu kết thúc.

#### b. Việc tuyên bố người trúng cử

Người đứng đầu uỷ ban quản lí bầu cử phải triệu tập một cuộc họp để xác định người được trúng cử theo kết quả kiểm phiếu.

Ứng cử viên được lựa chọn phải đạt được nhiều hơn số phiếu đối với số lượng tối thiểu mà pháp luật quy định. Khi hai ứng cử viên có số phiếu được bầu trùng nhau thì người đứng đầu cơ quan bầu cử sẽ được trao quyền quyết định ai là người thắng cử theo nguyên tắc bốc thăm.

### *1.8. Việc kiện tụng liên quan đến bầu cử*

Việc kiện tụng chia ra làm hai loại: kiện tụng về hiệu lực của việc bầu cử và kiện tụng liên quan đến việc xác định người thắng cử.

- Kiện tụng liên quan đến hiệu lực của bầu cử

Đối tượng của vụ kiện này là việc tuyên bố tính có hiệu lực của toàn bộ hoặc một phần của cuộc bầu cử. Người kiện có thể là một ứng cử viên hoặc là người bầu cử.

+ Kiện tụng ở cấp cơ sở (Điều 202 và Điều 203 Luật bầu cử)

Khi có sự nghi ngờ về tính có hiệu lực của việc bầu cử ở cấp cơ sở, cử tri hoặc người ứng cử có quyền khiếu nại đối với uỷ ban quản lý bầu cử cấp cơ sở. Nếu như không thoả mãn với quyết định giải quyết của cấp cơ sở, người khiếu nại có quyền gửi đơn lên uỷ ban quản lý bầu cử cấp tỉnh để xem xét lại, nếu vẫn không thoả mãn với kết quả này thì được quyền kiện ra toà án thượng thẩm (High Court).

+ Kiện tụng ở cấp tỉnh (Điều 202 và 203 Luật bầu cử)

Một ứng cử viên hoặc cử tri có thể khiếu nại tới uỷ ban quản lý bầu cử cấp tỉnh hoặc khởi kiện vụ án tại toà nếu không thoả mãn với quyết định của uỷ ban bầu cử cấp tỉnh.

- Kiện tụng liên quan đến việc tuyên bố người thắng cử

Là vụ kiện liên quan đến người thắng cử mà trong đó người kiện cho rằng việc bầu cử đó không được thực hiện hợp pháp, kết quả bầu cử gian lận, ứng cử viên mua phiếu hoặc có những hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng trước đó.

## **2. Quyền trực tiếp tham gia quản lý hành chính của người dân địa phương**

Trong chế độ dân chủ đại diện, một nền dân chủ thực sự không thể thiếu những phương tiện để người dân kiểm tra hoạt động của những người đại diện cho họ. Vì vậy, luật đã quy định các đặc quyền của cư dân, trao cho cư dân quyền trực tiếp tham gia vào quản lý hành chính để khắc phục những lỗi vượt quyền (discretion) hoặc lạm dụng quyền lực (abuse of power) trong chế độ dân chủ đại diện.

### *2.1. Quyền trực tiếp tham gia quản lý hành chính của người dân địa phương*

Với kết quả bầu ra những đại diện cho mình, người dân địa phương có thể đưa ra hàng loạt các yêu cầu đối với người đứng đầu cơ quan hành pháp hoặc hội đồng địa phương thông qua các đơn yêu cầu (Public Petition). Các loại yêu cầu của cư dân bao gồm:

- Yêu cầu ban hành, sửa đổi, hoặc huỷ bỏ các văn bản luật ở địa phương. Đối với loại yêu cầu này, đơn yêu cầu phải có đủ chữ kí của số cử tri địa phương theo tỉ lệ 1/50. Ví dụ, số cử tri của tỉnh Aichi khoảng hơn 4 triệu trên tổng số hơn 7 triệu cư dân (theo thống kê năm 2004) thì việc yêu cầu nêu trên phải có chữ kí của ít nhất là 8 vạn cử tri.

- Yêu cầu kiểm toán ở địa phương: Cư dân có quyền yêu cầu các nhà kiểm toán phải thực hiện công tác kiểm toán trong tất cả các lĩnh vực, yêu cầu này cũng phải có hơn 1/50 chữ kí của cử tri. Khi những yêu cầu này được thực hiện, các nhà kiểm toán phải tiến hành kiểm toán các vấn đề được yêu cầu một cách nhanh chóng, trung thực và trả lời công khai kết quả.

- Trung cầu việc giải tán hội đồng địa phương. Đối với một hội đồng địa phương bị mất tín nhiệm, trung cầu việc giải tán hội đồng này có thể được tiến hành nếu như có chữ kí của hơn 1/3 số cử tri địa phương. Sau khi bị giải tán, tất cả các thành viên của hội đồng sẽ bị mất chức và một cuộc bầu cử sẽ được tổ chức.

- Yêu cầu thay đổi các thành viên của hội đồng, người đứng đầu cơ quan hành pháp hoặc các cán bộ công chức quan trọng của chính quyền địa phương. Việc yêu cầu này cũng

đòi hỏi phải có chữ kí của hơn 1/3 số cử tri địa phương. Khi điều kiện này đáp ứng với các cuộc trưng cầu ý kiến của người dân và nếu như đa số cử tri đều yêu cầu, các quan chức có liên quan sẽ bị mất chức. Nếu trong trường hợp yêu cầu thay đổi là một thành viên của hội đồng địa phương, người đứng đầu cơ quan hành pháp hoặc cấp phó, kế toán trưởng, thành viên của uỷ ban hành chính, một cuộc bầu cử mới sẽ được tiến hành sau đó.

## 2.2. Những quyền trực tiếp tham gia quản lí hành chính khác của cư dân địa phương

- Theo Điều 95 của Hiến pháp Nhật Bản, khi Chính phủ trung ương mong muốn giới thiệu luật được áp dụng chỉ với những đơn vị hành chính đặc biệt, cần phải đạt được đa số phiếu bầu của cư dân trong các khu vực đặc biệt đó.

- Yêu cầu về công tác kiểm toán, thu thuế và kiện tụng của cư dân.

Đối với yêu cầu về công tác kiểm toán, nếu như cư dân có lí do tin rằng có việc lạm dụng công quỹ, mua bán các tài sản công, hoàn thành các hợp đồng và thực hiện những nghĩa vụ bởi cơ quan công quyền là không hợp pháp hoặc không chính xác thì họ có quyền yêu cầu kiểm toán và có thể yêu cầu bất kì phương tiện cần thiết nào cho việc làm rõ vấn đề. Không giống với nhiều trường hợp trưng cầu khác đòi hỏi phải số lượng lớn cư dân đồng ý, một cư dân có năng lực chủ thể đầy đủ hoàn toàn có thể độc lập yêu cầu biện pháp này.

Tương tự như vậy, một công dân độc lập cũng có quyền yêu cầu cơ quan thuế phải giải thích công khai kết quả việc thu thuế có liên quan đến cá nhân hoặc cộng đồng cư

dân nhất định nếu phát hiện những dấu hiệu không minh bạch.

Đối với việc kiện tụng về công tác kiểm toán, thu thuế hay hoàn thuế, nếu cư dân không thoả mãn đối với kết quả cũng như năng lực của cơ quan kiểm toán, cơ quan thuế địa phương thì họ có thể kiện ra toà. Mặc dù Nhật Bản không có hệ thống toà án hành chính độc lập nhưng gần đây toà án ở 8 khu vực như Tokyo, Osaka, Nagoya, Yokohama, Saitama, Chiba, Kyoto và Kobe đã có mô hình tương tự như phân toà hành chính chuyên xét xử những vụ việc này mà thẩm quyền không chỉ thuộc về thẩm phán dân sự.<sup>(5)</sup> Trong trường hợp này có thể xem là một vụ kiện hành chính của cư dân liên quan đến cơ quan công quyền địa phương và được giải quyết theo Luật kiện tụng hành chính năm Vua Showa 37 (ngày 16/05/1962), và sửa đổi gần đây nhất năm Vua Heisei 16 (ngày 09/06/2004)/.

(1). Local Autonomy Law (*Chiho Zichi Hou*), ban hành năm Vua Showa 22 (17/04/1947), được sửa đổi tháng 03/2000.

(2). Lời nói đầu của Hiến pháp Nhật Bản nêu rõ: "Chính phủ được nhân dân giao phó sứ mệnh thiêng liêng, quyền lực chính phủ bắt nguồn từ quyền lực của nhân dân và được thực hiện thông qua những đại biểu của nhân dân".

(3). Xem: Điều 15 Hiến pháp Nhật Bản năm 1947.

(4). Thuật ngữ này có nghĩa là chỉ trách nhiệm mặc nhiên, đương nhiên phải làm của một cơ quan hoặc cá nhân công quyền nào đó. Trong trường hợp này, uỷ ban quản lí bầu cử có trách nhiệm đương nhiên phải lập danh sách cử tri trên cơ sở danh sách đăng kí thường trú và tạm trú của cư dân khu vực mình quản lí. Xem: Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 597 (1999).

(5). Xem: Carl F. Goodman, *Justice and Procedure in Japan*, 463 (2004).