

HÌNH THỨC LẤY Ý KIẾN CÓ TÍNH CHẤT QUYẾT ĐỊNH CỦA NHÂN DÂN VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ THUỘC ĐỐI TƯỢNG TRUNG CẦU Ý DÂN

Nguyễn Thị Việt Hương*

I. Vấn đề lấy ý kiến có tính chất quyết định của nhân dân trong cơ chế thực hiện dân chủ trực tiếp

Trong mọi xã hội dân chủ, nhân dân - người chủ của quyền lực thực thi quyền lực của mình theo hai phương thức cơ bản: dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp.

Khi nói đến cơ chế làm chủ của nhân dân ta trong giai đoạn hiện nay, Đại hội lần thứ IX của Đảng đã nhấn mạnh đến việc "làm chủ thông qua đại diện nâng cao chất lượng đại biểu của các cơ quan dân cử và các đoàn thể, mở rộng dân chủ trực tiếp tạo điều kiện cho nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng, khắc phục biểu hiện dân chủ hình thức"¹. Như vậy, vấn đề phát huy dân chủ trực tiếp đang trở thành một nhu cầu bức thiết và một chủ trương quan trọng của Đảng và Nhà nước ta.

Dân chủ trực tiếp, thông thường được thực hiện bằng hai phương thức:

Một là, nhân dân, bằng hành vi của mình, tham gia vào việc thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước. Dưới góc độ này, nhân dân chính là một chủ thể thực hiện hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Việc tham gia của nhân dân có thể biểu hiện ở việc nhân dân trực tiếp quyết định các vấn đề hệ trọng của Quốc gia hay của địa phương, hoặc có thể biểu hiện ở việc nhân dân trực tiếp thực thi các công việc nhà nước (chẳng hạn: việc các đoàn thể xã hội được giao tiến hành công tác hiệp thương trong

bầu cử, xây dựng các dự án luật, hoặc việc nhân dân tham gia thảo luận các dự án luật, việc cá nhân công dân tham gia vào các công việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội trong cuộc sống hàng ngày tại cơ sở...).

Hai là, nhân dân, bằng hành vi của mình, tác động đến việc thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước. Đây là sự tác động của những người chủ xã hội- nhân dân vào hoạt động của các cơ quan lãnh đạo, quản lý. Sự tác động này có thể được thực hiện thông qua nhiều kênh như: hoạt động kiểm tra giám sát của nhân dân đối với các cơ quan lãnh đạo, quản lý; thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân; nhân dân đóng góp ý kiến đối với việc ra các quyết định hoặc thực thi các quyết định, chính sách, pháp luật của các cơ quan nhà nước... Bản chất của sự tác động này chính là việc gây ảnh hưởng tới hoạt động của các cơ quan quản lý, buộc các cơ quan này điều chỉnh hoạt động của mình phù hợp với lợi ích của nhân dân.

Xem xét cả hai phương thức này, có thể thấy, ngoài hoạt động cụ thể và trực tiếp của nhân dân mang tính chất như những hoạt động tác nghiệp trong công việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội thì mức độ của dân chủ trực tiếp còn được biểu hiện ở khả năng nhân dân bày tỏ ý kiến cũng như ở giá trị của các ý kiến nhân dân trong việc thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước. Nói cách khác, xét từ phương diện phát huy dân chủ trực tiếp thì việc nhân dân bộc lộ ý chí của mình đối với hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội thông qua việc bày tỏ ý kiến không chỉ là một hình thức thực thi dân chủ trực tiếp mà còn phải được xem là một quyền

* TS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị quốc gia, HN, 2001, tr.134

cơ bản của công dân. Điều này tương ứng với trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc tạo dựng một cơ chế thích ứng, xác lập những thủ tục và yêu cầu pháp lý cần thiết, đồng thời tổ chức thực hiện việc lấy ý kiến nhân dân, đảm bảo cho ý kiến của nhân dân, dư luận của xã hội, tiếng nói của công luận... luôn đạt được hiệu quả cao.

Thuật ngữ “lấy ý kiến nhân dân” không xa lạ trong các văn kiện của Đảng ta, trong các văn bản pháp luật của nhà nước cũng như trong thực tiễn hoạt động của các cơ quan lãnh đạo và quản lý. Lấy ý kiến nhân dân là việc các cơ quan lãnh đạo hoặc quản lý tổ chức các hình thức khác nhau để nhân dân trực tiếp bày tỏ ý kiến của mình về các vấn đề được nêu nhằm quyết định các vấn đề đó hoặc gây ảnh hưởng tới các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc các cơ quan này đưa ra quyết định, hoàn chỉnh thêm hay điều chỉnh việc thực hiện các vấn đề đó.

Cách hiểu trên cho thấy cần có một sự phân biệt giữa hai loại hình: 1/ Lấy ý kiến nhân dân (nhân dân đóng góp ý kiến) nhằm mục đích để các cơ quan nhà nước tham khảo khi đưa ra quyết định hoặc điều chỉnh việc thực hiện các quyết định của mình; và, 2/ Lấy ý kiến có tính quyết định của nhân dân.

Sự phân biệt này có thể thấy rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Chúng ta bắt gặp những thuật ngữ khác nhau (đôi khi được nêu trong cùng một văn bản) trong các trường hợp lấy ý kiến nhân dân mà vấn đề nêu ra để lấy ý kiến có tính chất khác nhau cũng như kết quả của việc lấy ý kiến có các giá trị khác nhau. Có thể nêu ra một số ví dụ: “.... Đối với dự án luật được Quốc hội xem xét, thông qua tại hai kì họp thì Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện các công việc sau đây:....d/ Quyết định tổ chức lấy ý kiến nhân dân... về dự thảo luật căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án hoặc theo quyết định của Quốc hội” (Điều 13 Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm

2004); “Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự án luật, dự án pháp lệnh, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định việc lấy ý kiến nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh” (Điều 39 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 2003)); “Việc điều chỉnh quy hoạch chi tiết xây dựng đô thị... phải lấy ý kiến của nhân dân trong khu vực lập quy hoạch chi tiết xây dựng” (Điều 26 Luật Xây dựng năm 2003); “trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất, cơ quan tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng đất phải lấy ý kiến đóng góp của nhân dân” (Điều 25 Luật Đất đai năm 2003); “Hội đồng nhân dân các cấp căn cứ vào nhu cầu phát triển giáo dục, tình hình kinh tế và khả năng đóng góp của nhân dân địa phương quy định mức đóng góp xây dựng trường lớp trên cơ sở lấy ý kiến nhân dân và đề nghị Ủy ban nhân dân cùng cấp” (Điều 92 Luật Giáo dục năm 1998); “Những việc chính quyền xã có trách nhiệm đưa ra nhân dân thảo luận hoặc tham gia ý kiến trước khi chính quyền xã quyết định...” (Điều 10 Quy chế dân chủ ở xã ban hành kèm theo Nghị định 79/2003/NĐ-CP của Chính phủ) v.v. “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” (Điều 21 Hiến pháp 1946); “Ủy ban thường vụ Quốc hội có những quyền hạn sau đây:5- Quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân” (Điều 53 Hiến pháp 1959); “Công dân có quyền... biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý” (Điều 53 Hiến pháp 1992); “Quốc hội có những nhiệm vụ quyền hạn sau đây:....14- quyết định việc trưng cầu ý dân” (Điều 84 Hiến pháp 1992); “Ủy ban thường vụ Quốc hội có những nhiệm vụ quyền hạn sau đây:.....12- Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội” (Điều 91 Hiến pháp 1992); “Ủy ban thường vụ Quốc hội tổ chức trưng cầu dân ý theo quyết định của Quốc hội; quy định việc phát 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 kết quả với Quốc hội tại kì họp gần nhất” (Điều 37 Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 2004); “Nhân dân ở xã, thôn bản và quyết định trực tiếp những công việc sau...” (Điều 7 Quy chế thực hiện dân chủ ở xã ban hành kèm theo Nghị định 79/2003/NĐ-CP của Chính phủ)...

Như vậy, qua việc sử dụng các thuật ngữ pháp lý khác nhau, thực tiễn lập pháp nước ta đã cho thấy rõ ràng có sự phân biệt hai cấp độ khác nhau của việc lấy ý kiến nhân dân: “Lấy ý kiến nhân dân” trong những trường hợp thông thường, có tính chất tham khảo và “Phúc quyết” hay “Trưng cầu ý kiến nhân dân”, “Trưng cầu ý dân”, “Nhân dân bàn và quyết định trực tiếp” trong một số trường hợp đặc biệt mà vai trò quyết định thuộc về ý kiến nhân dân.

Lấy ý kiến nhân dân có tính chất tham khảo được quy định và thực hiện khá phổ biến trong hoạt động quản lý nhà nước ở nước ta. Mặc dù kết quả của việc lấy ý kiến chỉ có giá trị tham khảo đối với các cơ quan lãnh đạo và quản lý nhưng trong nhiều trường hợp việc lấy ý kiến là thủ tục bắt buộc, do pháp luật quy định. Tuy nhiên, chính tính chất tham khảo của việc lấy ý kiến đã tạo ra sự linh hoạt của hoạt động này. Việc lấy ý kiến nhân dân có thể do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức theo quy định của pháp luật, có thể do sáng kiến của các cơ quan, tổ chức xã hội, các phương tiện thông tin đại chúng... tổ chức khi thấy cần thiết, do vậy vấn đề được nêu ra lấy ý kiến cũng như giá trị kết quả của việc lấy ý kiến là hết sức đa dạng. Đối tượng được lấy ý kiến cũng không bị bó buộc bởi các tiêu chuẩn luật định. Đối tượng ở đây là nhân dân nhưng tiêu chí chủ yếu để tham gia góp ý kiến là những người có khả năng và tâm huyết, không phụ thuộc vào việc họ có quyền công dân hay không, cũng không phụ thuộc vào việc họ có lợi ích liên quan tới vấn đề được nêu ra lấy ý kiến hay không. Đặc biệt, các hình thức lấy ý kiến rất phong phú.

Theo quy định của pháp luật hiện hành và trên thực tế ở nước ta hiện nay, có khá nhiều hình thức tham khảo ý kiến nhân dân như: Tổ chức thảo luận nội dung các dự án luật, các dự thảo quyết định... tại các nhóm dân cư (có lập biên bản tổng hợp ý kiến); Tổ chức họp báo; Đưa vấn đề cần tham khảo ý kiến và tiếp nhận thông tin phản hồi thông qua các phương tiện thông tin đại chúng và Internet; Tiếp nhận ý kiến khiếu nại, tố giác của công dân; Tiếp nhận kết quả kiểm tra, giám sát được thực hiện bởi các Hội đoàn nhân dân; Tổ chức các cuộc họp đóng góp ý kiến của đại diện dân cư tùy theo quy mô của cộng đồng dân cư; Niêm yết công khai tại trụ sở cơ quan hoặc nơi công cộng; Đặt hòm thư góp ý....

Lấy ý kiến có tính quyết định của nhân dân thực chất là việc sử dụng ý kiến nhân dân để quyết định hoặc xem đó là căn cứ cơ bản để quyết định vấn đề được nêu ra lấy ý kiến. Chính do tính chất quan trọng đó mà việc lấy ý kiến phải được thực hiện theo một hình thức đặc biệt với những trình tự và thủ tục pháp lý được xác định rõ ràng để đảm bảo độ chính xác cao trong việc phản ánh ý chí nhân dân. Truyền thống lập pháp của Việt Nam và kinh nghiệm lập pháp của nước ngoài cho thấy, hình thức đó chính là Trưng cầu dân ý (trưng cầu ý dân). Nói cách khác, đối tượng của trưng cầu dân ý chính là những vấn đề cần đến ý kiến mang tính quyết định của nhân dân.

Thực ra, trưng cầu dân ý không được hiểu và quy định một cách đồng nhất trong pháp luật của các quốc gia khác nhau. Thậm chí, còn dễ nhận thấy có khá nhiều điểm khác biệt. Mặc dầu vậy, nếu loại bỏ đi những dị biệt thì thuật ngữ “Trưng cầu dân ý” về cơ bản được thừa nhận chung như sau:

Trưng cầu dân ý được thực hiện trước hết và chủ yếu đối với những vấn đề hệ trọng của quốc gia hay địa phương đòi hỏi có ý kiến mang tính quyết định của nhân dân. Những vấn đề này có thể là bắt buộc theo

quy định của pháp luật hoặc do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét thấy cần thiết đưa ra trung cầu dân ý.

- Lực lượng được trưng cầu ý kiến là nhân dân với cách hiểu là một tập hợp các công dân được đặt trong mối quan hệ với nhà nước nên mang tính đại chúng theo những phạm vi lãnh thổ nhất định (có thể là toàn dân, có thể là nhân dân một địa phương). Trưng cầu dân ý- do vậy, có thể tiến hành trên phạm vi cả nước hay chỉ trong phạm vi một địa phương- nơi nhân dân sẽ chịu tác động của vấn đề được đưa ra trưng cầu ý kiến.

- Trưng cầu dân ý phải là công việc nhà nước, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định hoặc tổ chức thực hiện theo quy định của pháp luật.

- Trong trưng cầu dân ý, nhân dân trực tiếp bày tỏ ý kiến của mình bằng cách biểu quyết.

Từ những đặc điểm được thừa nhận chung trong kinh nghiệm lập pháp ở các nước, chúng tôi cho rằng cần đi tới một cách hiểu thống nhất về thuật ngữ “trưng cầu dân ý” như sau: Trưng cầu dân ý (trưng cầu ý dân) là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền, theo quy định của pháp luật đưa ra một vấn đề hệ trọng của quốc gia hay địa phương để nhân dân trực tiếp bày tỏ ý kiến mang tính quyết định thông qua biểu quyết.

Trong cách hiểu này có một điểm cần lưu ý ở mệnh đề “bày tỏ ý kiến mang tính quyết định”. Mệnh đề này đặt ra đòi hỏi phải có những thủ tục pháp lý để công nhận và chính thức hoá về mặt nhà nước các quyết định của nhân dân về vấn đề được đem ra trưng cầu ý dân. Ở một phương diện khác, mệnh đề này đặt ra yêu cầu phải tiến hành trưng cầu dân ý không chỉ đối với những trường hợp ý kiến nhân dân đóng vai trò trực tiếp quyết định vấn đề mà cả đối với những trường hợp ý kiến nhân dân có vai trò ảnh hưởng đặc biệt tới việc quyết định vấn đề.

Cách hiểu như trên là cơ sở cho phép dự liệu ba loại hình trưng cầu ý dân thể hiện ba cấp độ của hoạt động trưng cầu ý kiến nhân dân cần được xem xét quy định trong Luật Trưng cầu ý dân Việt Nam:

1/ Trưng cầu lấy ý kiến quyết định trực tiếp của nhân dân. Trong trường hợp này, ý kiến nhân dân là cơ sở duy nhất quyết định phương án giải quyết vấn đề được đưa ra trưng cầu. Nói cách khác, kết quả trưng cầu có giá trị trực tiếp và tối cao. Cơ quan nhà nước chỉ đóng vai trò nêu vấn đề trưng cầu, tổ chức việc trưng cầu và chính thức hóa kết quả trưng cầu. Loại hình này nên được áp dụng với những vấn đề đặc biệt hệ trọng, liên quan đến vận mệnh quốc gia hoặc địa phương.

2/ Trưng cầu lấy ý kiến quyết định của nhân dân về một vấn đề đã được thông qua bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (phúc quyết). Trường hợp này, cơ quan nhà nước đã tiến hành các biện pháp nghiệp vụ (thậm chí đã thăm dò, tham khảo ý kiến nhân dân) để thông qua quyết định nhưng do tính chất quan trọng của vấn đề nên phải để nhân dân thẩm định lại và quyết định. Ý kiến nhân dân mang hiệu lực bắt buộc. Loại hình này nên được áp dụng đối với các quyết định quan trọng trong lĩnh vực lập pháp hoặc trong việc quyết định các chính sách cơ bản, quan trọng ở địa phương.

3/ Trưng cầu lấy ý kiến tư vấn có tính quyết định của nhân dân về một vấn đề chưa được quyết định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền (trưng cầu tư vấn). Trường hợp này, thẩm quyền quyết định vấn đề thuộc cơ quan nhà nước, tuy nhiên ý kiến nhân dân đóng vai trò chi phối quyết định của cơ quan nhà nước. Nói cách khác, quyết định của cơ quan nhà nước không được trái với nguyện vọng của nhân dân (nguyện vọng này được xác định theo một tỉ lệ luật định. Chẳng hạn: ý kiến nhân dân sẽ có giá trị phủ quyết bắt buộc khi có đa số tuyệt đối...).

Cách hiểu nêu trên về thuật ngữ “*trung cầu dân ý*” cũng cho thấy rõ trung cầu dân ý phải được thực hiện thông qua cách thức **biểu quyết** của nhân dân- đó là cách thức phù hợp nhất cho phép phản ánh chính xác ý chí của nhân dân. Tuy nhiên, biểu quyết không nhất thiết chỉ thể hiện dưới hình thức bỏ phiếu. Theo chúng tôi, tùy thuộc vào tính chất quan trọng của vấn đề đưa ra trung cầu dân ý, không gian rộng hẹp của hoạt động trung cầu dân ý, khả năng tổ chức có hiệu quả việc trung cầu dân ý... mà có thể quy định cụ thể việc áp dụng một trong các hình thức sau:

- Bỏ phiếu kín (tiến hành trên phạm vi toàn quốc hay trong phạm vi một địa phương với cách thức, trình tự, thủ tục, yêu cầu ... về cơ bản giống với hoạt động bầu cử)

- Lấy chữ kí cử tri

- Tổ chức các cuộc họp toàn thể nhân dân lấy ý kiến biểu quyết

- Tổ chức các cuộc họp đại diện hộ gia đình hay đại diện nhóm cộng đồng dân cư tùy theo quy mô của địa bàn thực hiện trung cầu ý dân để lấy ý kiến biểu quyết.

II. Những vấn đề thuộc đối tượng trung cầu ý dân

Tham khảo và so sánh pháp luật trung cầu dân ý ở các nước trên thế giới có thể nhận thấy vấn đề đối tượng trung cầu dân ý là vấn đề có nhiều khác biệt nhất. Pháp luật một số nước chỉ quy định danh mục những vấn đề không được đưa ra trung cầu ý dân, còn những vấn đề thuộc đối tượng của trung cầu ý dân chỉ quy định về nguyên tắc, quyền xem xét, quyết định đưa vấn đề nào đó ra trung cầu ý dân thuộc thẩm quyền của nghị viện (không thuộc những vấn đề mà luật cấm). Chính vì vậy mà chúng ta thấy người dân Italy tham gia trung cầu ý dân về nhân bản vô tính, người dân Bỉ tham gia trung cầu ý dân về nạo phá thai... Ngược lại, pháp luật nhiều nước quy định những trường hợp bắt buộc trung cầu dân ý và quy định thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong việc

xác định và quyết định trung cầu dân ý những vấn đề cần thiết khác. Trên thực tế, những vấn đề được đưa ra trung cầu dân ý ở các nước cũng rất đa dạng.

Ở tất cả các nước, nơi có luật về trung cầu ý dân thì đối tượng trung cầu ý dân đầu tiên được đặt ra là trung cầu ý dân về hiến pháp: *thông qua hiến pháp mới, sửa đổi, bổ sung hiến pháp hiện hành*. Thụy Sĩ là một trong những điển hình về việc quy định khá cụ thể về trung cầu ý dân về Hiến pháp. Điều 136 Hiến pháp Thụy Sĩ quy định về các quyền chính trị của công dân. Mọi công dân nam và nữ của Thụy Sĩ tròn 18 tuổi trở lên, nếu không bị hạn chế về năng lực hành vi đều có các quyền và nghĩa vụ như nhau về chính trị: tham gia bầu cử Nghị viện, đưa ra sáng kiến về trung cầu ý dân và ký vào bản thu thập chữ ký trung cầu ý dân. Hiến pháp Thụy Sĩ cũng dành cả chương 2 để quy định về thủ tục, trình tự tiến hành trung cầu ý dân. Điều 138 Hiến pháp quy định Hiến pháp sẽ được sửa đổi nếu có ý kiến đề nghị của 100.000 cử tri. Khi đã thu thập được 100.000 chữ ký cử tri về đề nghị sửa đổi Hiến pháp thì cần phải tổ chức trung cầu ý dân về sửa đổi Hiến pháp. Theo quy định tại Khoản 4 Điều 139, Nghị viện sẽ soạn thảo những sửa đổi, bổ sung Hiến pháp và đưa dự thảo ra để trung cầu ý dân. Nếu đã có đủ số cử tri yêu cầu sửa đổi Hiến pháp nhưng Nghị viện lại không đồng ý với sáng kiến của cử tri thì vẫn để có sửa đổi Hiến pháp hay không cũng cần phải đưa ra trung cầu ý dân để nhân dân quyết định. Nếu kết quả trung cầu ý dân cho thấy đa số cử tri ủng hộ sáng kiến sửa đổi Hiến pháp thì Nghị viện sẽ phải soạn thảo dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Hiến pháp Thụy Sĩ cũng quy định về trung cầu ý dân bắt buộc (Điều 140) đó là những vấn đề như: Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; Gia nhập tổ chức an ninh tập thể hay các tổ chức, cộng đồng trên quốc gia; ban hành các đạo luật tạm thời, tức là các đạo luật không có cơ sở Hiến pháp và chỉ có hiệu lực không quá 1 năm. Cũng phải tiến hành trung cầu ý dân bắt buộc về sáng kiến

sửa đổi Hiến pháp Liên bang; về sáng kiến sửa đổi một phần của Hiến pháp Liên bang khi có đề nghị của cử tri nhưng Nghị viện không đồng ý với đề nghị đó; về vấn đề có sửa đổi toàn diện Hiến pháp hay không khi còn có bất đồng ý kiến giữa các Viện của Nghị viện.

Điều 89 Hiến pháp Cộng hòa Pháp quy định tổ chức trung cầu ý dân về dự thảo sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Tuy nhiên, theo tinh thần của Hiến pháp, trung cầu ý dân sẽ được tiến hành trong trường hợp tác giả của dự thảo sửa đổi, bổ sung Hiến pháp là các nghị sỹ Quốc hội.

Theo Khoản 1, Điều 120 Hiến pháp Thụy Điển nếu một trong hai viện của Nghị viện kiến nghị sửa đổi Hiến pháp, còn viện kia thì phản đối việc sửa đổi Hiến pháp, vấn đề sửa đổi Hiến pháp sẽ được đưa ra trung cầu ý dân.

Ngoài hiến pháp, các đạo luật cũng là đối tượng quan trọng đưa ra trung cầu ý dân. Tất nhiên, đó thường chỉ là các dự luật quan trọng liên quan tới quyền và nghĩa vụ của công dân. Tùy quy định của pháp luật mỗi nước mà giá trị của kết quả trung cầu ý dân đối với các đạo luật là khác nhau. Có thể một đạo luật nào đó đã được nghị viện thông qua nhưng nó chỉ có hiệu lực khi đã được nhân dân bỏ phiếu tán thành qua trung cầu ý dân. Điều cần nói ở đây là, chỉ có kết quả trung cầu ý dân mới hủy được quyết định của nghị viện chứ quyết định của nghị viện không thể hủy kết quả trung cầu ý dân.

Nhiều nước còn quy định đối tượng của trung cầu ý dân là quyết định về việc gia nhập, phê chuẩn các điều ước quốc tế quan trọng; các điều ước quốc tế trong lĩnh vực quyền con người, các điều ước quốc tế về biên giới và lãnh thổ quốc gia, các điều ước quốc tế quy định việc gia nhập các tổ chức quốc tế. Chẳng hạn, các nước châu Âu tiến hành trung cầu ý dân về gia nhập EU, gia nhập đồng tiền chung châu Âu, trung cầu ý dân về hiến pháp EU...

Ở nhiều nước, đối tượng trung cầu ý dân còn là các dự án kinh tế, công trình trọng điểm của quốc gia. Chẳng hạn, vấn đề xây dựng nhà máy điện hạt nhân, việc xây dựng các tuyến quốc lộ, bảo tồn khu di tích văn hóa.

Tùy thuộc vào truyền thống chính trị, văn hóa mà có những nước quy định việc gia hạn bầu cử nghị viện, gia hạn nhiệm kỳ của tổng thống (như Cộng hòa Belorussia đã tiến hành trung cầu ý dân về kéo dài nhiệm kỳ tổng thống), nhưng cũng có nước luật quy định không đưa ra trung cầu ý dân vấn đề kéo dài nhiệm kỳ tổng thống (Luật Trung cầu ý dân của Liên bang Nga).

Ngoài ra, đối tượng trung cầu ý dân ở một số nước còn bao gồm cả những vấn đề bất kỳ, có liên quan đến lợi ích của toàn xã hội hay một nhóm xã hội, một địa phương... được nêu ra do sáng kiến trung cầu ý dân của các chủ thể nhất định.

Nghiên cứu mang tính chất thống kê nói trên cho thấy, mặc dù cách xác định và phạm vi đối tượng đưa trung cầu dân ý rất khác nhau ở các nước khác nhau nhưng có một số vấn đề nhất định luôn thuộc phạm vi đối tượng trung cầu dân ý, được pháp luật trung cầu dân ý ở hầu hết các nước điều chỉnh. Những vấn đề đó bao gồm: Những vấn đề liên quan đến việc thông qua Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, thông qua các dự án luật quan trọng; Những vấn đề liên quan đến vận mệnh quốc gia; Những vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt, ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia hoặc địa phương; Những chính sách kinh tế-xã hội quan trọng, có thể gây ảnh hưởng tới lợi ích của toàn thể dân chúng hoặc của những nhóm dân cư nhất định.

Liên quan đến vấn đề này, chúng tôi cho rằng, để xác định đúng đắn các vấn đề thuộc đối tượng trung cầu ý dân ở nước ta hiện nay thì cần dựa trên hai xuất phát điểm:

Một là, việc xác định đối tượng trung cầu ý dân phải phản ánh quyền được trung

cầu ý kiến của công dân, đồng thời cũng phải phản ánh được nhu cầu tiếp tục phát huy dân chủ, tăng cường hiệu lực và hiệu quả hoạt động của nhà nước.

Điều này, một mặt dẫn đến yêu cầu trực tiếp là phải dứt khoát thừa nhận **quyền được trưng cầu ý kiến của công dân** - xem đó là một quyền chính trị cơ bản của công dân (về vấn đề này, khi xây dựng Luật Trưng cầu ý dân, cần xem xét kinh nghiệm từ cách quy định của Hiến pháp 1946, tránh tình trạng không quy định như trong Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 hoặc chỉ quy định "*Công dân có quyền ...biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý*" như tại điều 53 Hiến pháp 1992). Mặt khác, từ xuất phát điểm nói trên, có thể hình dung phạm vi đối tượng trưng cầu ý dân sẽ bao gồm: 1/Những vấn đề bắt buộc phải trưng cầu ý dân (trong Luật Trưng cầu ý dân, đây chính là quy định cứng về danh mục các vấn đề bắt buộc phải trưng cầu ý dân cũng như danh mục những vấn đề không thuộc đối tượng trưng cầu ý dân - cả trên phạm vi toàn quốc và ở các cấp địa phương); 2/ Những vấn đề thuộc quyền quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi xét thấy cần thiết (trong Luật Trưng cầu ý dân, đây chính là quy định mở, trao quyền tùy nghi cho cơ quan nhà nước và theo chúng tôi đó chỉ nên là thẩm quyền của các cơ quan quyền lực và đại diện).

Hai là, về nguyên tắc, những vấn đề được lựa chọn là đối tượng trưng cầu ý dân phải là những vấn đề có tầm quan trọng đặc biệt đối với quốc gia hoặc địa phương, liên quan tới lợi ích thiết thực của nhân dân, phù hợp với yêu cầu của tiến trình mở rộng dân chủ, với khả năng tổ chức thực hiện cũng như với khả năng quyết định của nhân dân. Trên tinh thần đó, có thể hiểu càng ở không gian hẹp, càng xuống cơ sở thì phạm vi các vấn đề thuộc đối tượng trưng cầu ý dân càng được mở rộng.

Trên cơ sở nhận thức đó, nhằm đáp ứng nhu cầu xác định phạm vi đối tượng trưng

cầu ý dân trong quá trình soạn thảo Luật Trưng cầu ý dân ở nước ta hiện nay, chúng tôi xin đề xuất một số vấn đề thuộc danh mục **đối tượng bắt buộc** phải trưng cầu ý dân như sau:

I. Những vấn đề thuộc đối tượng trưng cầu ý dân trên phạm vi toàn quốc

1. Thông qua hiến pháp mới, sửa đổi, bổ sung hiến pháp hiện hành;
2. Thông qua và sửa đổi, bổ sung các đạo luật quan trọng gắn với quyền và nghĩa vụ của công dân (trừ các luật về thuế);
3. Gia nhập, phê chuẩn các điều ước quốc tế quan trọng;
4. Gia nhập các tổ chức quốc tế khu vực và toàn cầu quan trọng;
5. Quy hoạch và thực hiện các dự án quan trọng của quốc gia - nhà máy điện hạt nhân, các dự án kinh tế lớn (Thủy điện Sơn La, Khu công nghiệp Dung Quất...)

II. Những vấn đề thuộc đối tượng trưng cầu ý dân tại các địa phương

1. Những vấn đề lớn về kinh tế - văn hóa - xã hội của địa phương - có thể là trong phạm vi một tỉnh, một huyện, một thành phố, một thị xã, thị trấn, một phường, một xã. Tại địa bàn cơ sở, việc xác định danh mục các vấn đề này có thể tiếp thu trên cơ sở mở rộng hơn nữa quy định tại Điều 7 Quy chế thực hiện dân chủ ở xã năm 2003 về những công việc do nhân dân ở xã, thôn bản và quyết định trực tiếp.
2. Việc bầu chủ tịch xã, huyện cũng có thể là đối tượng của trưng cầu ý dân trên địa bàn địa phương (trưng cầu tư vấn).

Về mặt kỹ thuật soạn thảo, nên chừa những vấn đề thuộc đối tượng trưng cầu ý dân và những vấn đề không thuộc đối tượng trưng cầu ý dân trên phạm vi toàn quốc và của mỗi địa phương cần được quy định trong hai điều riêng biệt thuộc phần *Những quy định chung* của Luật Trưng cầu ý dân đang được soạn thảo.