

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

TRƯỜNG CỘNG HÒA

**TRUNG CẦU Ý DÂN:
KINH NGHIỆM CÁC NƯỚC
VÀ VẬN DỤNG Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 62.38.01.02

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2017

**Công trình được hoàn thành tại: Học viện Khoa học Xã hội,
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam**

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS Đinh Ngọc Vượng**

Phản biện 1: GS.TS. THÁI VĨNH THẮNG

Phản biện 2: GS.TS. PHẠM HỒNG THÁI

Phản biện 3: PGS.TS. BÙI THỊ ĐÀO

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi giờ ... ngày tháng năm 201...

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Quốc gia Việt Nam
- Thư viện Học viện Khoa học xã hội

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ

1. Đề tài khoa học:

- Nghiên cứu ứng dụng các lý thuyết quản lý vào quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam (Thư ký đề tài). Bảo vệ năm 2014 tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

- Nghiên cứu cơ sở khoa học về đạo đức công vụ cho đội ngũ công chức cấp xã (Thành viên nghiên cứu). Bảo vệ năm 2014 tại Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

- Nâng cao năng lực cán bộ, công chức cấp xã khu vực Đồng bằng sông Cửu Long (Chủ nhiệm đề tài). Bảo vệ năm 2017 tại Bộ Nội vụ.

2. Sách và các bài báo:

- Sách tham khảo: Tổng thuật các học thuyết quản lý và vận dụng vào quản lý hành chính Nhà nước (Thành viên tham gia).

- Bài báo: “Mở rộng dân chủ trực tiếp và vấn đề xây dựng Luật trung cầu ý dân”. Tạp chí Nhân lực Khoa học Xã hội - Học viện KHXH, số tháng 5 năm 2015.

- Bài báo: “Chế định trung cầu ý dân qua các bản Hiến pháp Việt Nam”. Tạp chí nghiên cứu Khoa học Nội vụ - Trường Đại học Nội vụ Hà Nội, số tháng 5/2015.

- Bài báo: “Vấn đề xây dựng Luật trung cầu ý dân ở Việt Nam hiện nay”. Tạp chí Từ điển học và bách khoa thư Việt Nam - Viện Từ điển học và Bách khoa thư Việt Nam.

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân, do vậy, ngoài hình thức sử dụng quyền lực nhà nước theo cơ chế dân chủ đại diện thông qua các cơ quan nhà nước thì nhân dân có thể trực tiếp thực hiện quyền làm chủ thông qua việc “phúc quyết” hoặc “trung cầu ý dân” đối với những vấn đề lớn, hệ trọng của đất nước. Nếu nhân dân chỉ được sử dụng quyền lực nhà nước thông qua bộ máy nhà nước là dân chủ đại diện thì hình thức dân chủ trực tiếp bị ảnh hưởng, quyền làm chủ của nhân dân bị hạn chế. Do đó, việc tạo cơ sở lý luận để vận dụng đưa vào bản hiến pháp mới hoặc luật hóa chế định dân chủ trực tiếp là cần thiết để cụ thể hóa quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Điều 1 - Hiến pháp năm 1946 đã khẳng định rõ: “Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hòa. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam...”. Điều 32 - Hiến pháp 1946 cũng quy định: “Những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết...”. Thực chất đó chính là hình thức trung cầu ý dân, một hình thức dân chủ trực tiếp.

Chế định TCYD đã được thể hiện trong các bản Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001), Hiến pháp sửa đổi năm 2013

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 quy định về TCYD tại các Điều 29, khoản 15 Điều 70, khoản 13 Điều 74, khoản 4 Điều 120, đồng thời quy định về quyền dân chủ trực tiếp tại khoản 1 Điều 2 và Điều 6. Điều 70 quy định: “Quốc hội quyết định trung cầu ý dân”; Điều 74 quy định: “Ủy ban thường vụ Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn tổ chức TCYD theo quyết định của Quốc hội”.

Đến nay, TCYD vẫn còn là vấn đề mới mẻ với nhân dân, ngay cả đối với những người làm công tác pháp luật. Do đó, đứng trước xu hướng dân chủ hóa đời sống xã hội và yêu cầu mở rộng dân chủ trực tiếp, và trước yêu cầu xây dựng Luật Trung cầu ý dân hiện nay, việc nghiên cứu kinh nghiệm về TCYD ở các nước trên thế giới từ đó định hướng việc vận dụng chế định TCYD ở Việt Nam một cách phù hợp là cần thiết.

Điều này là lý do chính để chúng tôi chọn đề tài nghiên cứu: “Trung cầu

ý dân: Kinh nghiệm của các nước và vận dụng ở Việt Nam” làm đề tài luận án tiến sỹ chuyên ngành Luật Hiến pháp, mã số 62 38 10 01.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu của Luận án

Mục đích nghiên cứu của đề tài: “Trung cầu ý dân: Kinh nghiệm các nước và vận dụng ở Việt Nam” là nhằm nghiên cứu cả phương diện lý luận và thực tiễn về TCYD và kinh nghiệm thực hiện chế định TCYD ở các nước trên thế giới, qua đó hình thành các vấn đề lý luận cơ bản về trung cầu ý dân, xây dựng luận cứ khoa học cho việc xây dựng và tổ chức thực hiện Luật Trung cầu ý dân ở Việt Nam, từ đó, đề xuất một số kiến nghị về khả năng vận dụng chế định TCYD ở Việt Nam thông qua kinh nghiệm các nước.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

Để đạt được mục đích nghiên cứu kể trên, tác giả luận án xác định các nhiệm vụ nghiên cứu cơ bản sau:

(1) Phân tích làm rõ cơ sở lý luận về trung cầu ý dân: một số khái niệm liên quan tới dân chủ, dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện và TCYD - một phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp; xác định các nội dung cơ bản của TCYD và cơ chế, điều kiện đảm bảo thực hiện trung cầu ý dân; vai trò của nhà nước, của nhân dân trong các cuộc trung cầu ý dân.

(2) Nghiên cứu chế định TCYD của các nước trên thế giới và thực trạng việc thực hiện chế định TCYD ở các nước; nghiên cứu cơ chế thực hiện TCYD ở Việt Nam và so sánh với một số nước trên thế giới.

(4) Đưa ra các kiến nghị nhằm xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật về TCYD ở Việt Nam phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam trên cơ sở nghiên cứu và học tập kinh nghiệm của các nước trên thế giới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu của Luận án

Luận án xác định khái niệm trung cầu ý dân, các nội dung cơ bản của TCYD và cơ chế, điều kiện đảm bảo thực hiện TCYD ở các điều kiện khác nhau và giới hạn nghiên cứu theo khái niệm đã phân tích.

Các số liệu liên quan đến đề tài được tham khảo thống kê từ các công trình nghiên cứu, các báo cáo khảo sát, báo cáo chuyên đề của các đề tài nghiên

cứu, các học giả trong và ngoài nước.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của Luận án

Luận án nghiên cứu nội dung cơ bản về lý luận và thực tiễn về TCYD của các nước nói chung và Việt Nam nói riêng dưới góc độ Luật Hiến pháp.

Luận án cũng dành một phần nghiên cứu để khảo cứu kinh nghiệm của các nước trên thế giới về TCYD và đề xuất các giải pháp xây dựng và tổ chức thực hiện chế định TCYD ở Việt Nam trên cơ sở phù hợp với các điều kiện chính trị - kinh tế và xã hội Việt Nam.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

Việc nghiên cứu đề tài dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về dân chủ trực tiếp trong giai đoạn hiện nay.

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được sử dụng trong luận án là: phân tích - tổng hợp, so sánh, hệ thống hoá, xã hội học, lịch sử. Luận án cũng sử dụng cách thức tiếp cận đa ngành trong đó sử dụng những kiến thức của những ngành chính trị học, quản lý nhà nước để nghiên cứu về dân chủ, dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, luận giải những vấn đề, giả thuyết nghiên cứu đặt ra.

5. Những đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án phân tích làm rõ cơ sở lý luận về trung cầu ý dân; bổ sung, hoàn thiện khái niệm về trung cầu ý dân; xác định các nội dung cơ bản của TCYD và cơ chế, điều kiện đảm bảo thực hiện trung cầu ý dân; vai trò của nhà nước, của nhân dân trong các cuộc trung cầu ý dân.

Luận án nghiên cứu kinh nghiệm trong xây dựng và thực hiện pháp luật về TCYD của các nước trên thế giới đưa ra các kiến nghị nhằm xây dựng pháp luật về TCYD ở Việt Nam phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam trên cơ sở học tập kinh nghiệm các nước.

Luận án đã tập trung đánh giá thực trạng pháp luật, thực tiễn tổ chức TCYD của các nước trên thế giới và ở Việt Nam, nghiên cứu so sánh các quy định mang tính nội dung và các quy định mang tính thủ tục của Luật Trung cầu ý dân của các nước trên thế giới.

Các quy định mang tính nội dung bao gồm: khung pháp luật về trung cầu ý dân, các loại hình trung cầu ý dân, sáng kiến trung cầu ý dân, nội dung

trung cầu ý dân, hiệu lực pháp lý của TCYD và điều kiện để thông qua một cuộc trưng cầu ý dân; các quy định mang tính thủ tục bao gồm: quy định về thời hạn, thời gian, soạn thảo phiếu trưng cầu ý dân, quy trình vận động TCYD và thủ tục khiếu nại.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

- Luận án góp phần làm sáng tỏ cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn về TCYD ở các nước trên thế giới và thực trạng TCYD ở Việt Nam.

- Kết quả nghiên cứu của luận án có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng và ban hành Luật Trưng cầu ý dân ở Việt Nam; đồng thời là tài liệu tham khảo bổ ích cho các đại biểu dân cử và nhân dân về các cơ chế thực hiện dân chủ trực tiếp, đặc biệt là trưng cầu ý dân.

7. Cơ cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu và phần kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, Luận án có cơ 04 chương như sau:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của đề tài

Chương 2. Những vấn đề lý luận về trưng cầu ý dân

Chương 3. Kinh nghiệm trưng cầu ý dân của một số nước trên thế giới

Chương 4. Vận dụng kinh nghiệm trưng cầu ý dân của các nước vào thực hiện Luật trưng cầu ý dân của Việt Nam

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Trưng cầu ý dân - một phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp đã được các học giả ở các nước dân chủ trên thế giới nghiên cứu từ lâu, gắn với lịch sử phát triển của trưng cầu ý dân. Vấn đề này không chỉ được lồng ghép nghiên cứu trong các công trình nghiên cứu về chế độ dân chủ, chủ quyền nhân dân, các hình thức thực hiện dân chủ, các hình thức chế ước quyền lực nhà nước, mà còn nghiên cứu trực tiếp về chế định TCYD ở các nước và phương thức thực hiện TCYD ở các quốc gia. Các công trình nghiên cứu về TCYD và các nội dung liên quan của các học giả trên thế giới có thể kể đến các công trình

nghiên cứu gồm các chuyên khảo, luận án và các bài báo, tạp chí sau: Cuốn sách tham khảo “Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến” do Khoa Luật - Đại học Quốc gia chủ trì biên soạn, Nhà xuất bản Lao Động - Xã hội xuất bản năm 2012 (đây là công trình tập hợp một số tiểu luận nghiên cứu của các học giả nước ngoài);

Trong số các công trình nghiên cứu trên, liên quan mật thiết đến mục đích nghiên cứu, phạm vi nghiên cứu của luận án, có thể kể đến:

- Cuốn sách tham khảo: “Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến” do Khoa Luật - Đại học Quốc gia chủ trì biên soạn, Nhà xuất bản Lao động - Xã hội xuất bản năm 2012. Nghiên cứu tài liệu này giúp cho tác giả của luận án nhận thức sâu sắc hơn về dân chủ, nhân quyền, xã hội dân sự, các nhóm lợi ích và chủ nghĩa hợp hiến. Đặc biệt, đối với dân chủ và giá trị của nó vẫn đang còn nhiều điểm chưa thống nhất và tranh cãi do sự khác biệt giữa các quốc gia, vào do đó người ta không thể nhập khẩu dân chủ hay áp đặt dân chủ. Nếu xem dân chủ như một giá trị toàn cầu thì trước hết đảm bảo việc thực thi quyền dân sự và chính trị của công dân.

- Cuốn sách chuyên khảo: “Những điều cần biết về TCYD - bản dịch của Nhà pháp luật Việt - Pháp” của tác giả Michelle Guillaume- Hofnung - Giáo sư Trường Đại học Paris V. Về mặt lý luận, tác giả đưa ra nhận định TCYD là một công cụ của dân chủ bán trực tiếp, là một hình thức biểu quyết vì nó cho phép người dân tham gia vào việc quyết định những vấn đề về mặt nội dung, và là khâu cuối cùng của việc ra quyết định. Tác giả không chỉ đề cập đến khái niệm, phân loại và các khía cạnh kỹ thuật của trưng cầu ý dân, mà còn đề cập đến các yêu cầu về tổ chức trưng cầu ý dân, địa vị pháp lý của người dân, của cơ quan lập pháp, của cơ quan hành pháp trong việc tổ chức trưng cầu ý dân, thủ tục tiến hành trưng cầu ý dân.

Nhìn chung, khi nghiên cứu công trình này đã giúp cho tác giả của luận án có được một cái nhìn chung, tổng quan cả về lý thuyết và thực tiễn về TCYD ở một số quốc gia. Các kết quả nghiên cứu này sẽ được tóm lược và sử dụng trong nghiên cứu vấn đề ở góc độ lý luận và thực tiễn, nhất là so sánh với pháp luật Việt Nam về trưng cầu ý dân. Tuy nhiên, tác giả của luận án có điểm chưa rõ cần làm rõ thêm về quan niệm của tác giả về TCYD như một công cụ

của dân chủ bán trực tiếp

Nhìn chung, khi nghiên cứu công trình này, tác giả của luận án có thêm điều kiện để nhận thức rõ hơn về tính đa dạng, nhiều chiều cạnh của trung cầu ý dân, và đặc biệt là các phương pháp tổng kết, đánh giá của các học giả về thực tiễn trung cầu ý dân. Điều này có ích và thiết thực cho tác giả của luận án khi khảo cứu về kinh nghiệm của các nước và đề xuất các khả năng vận dụng ở Việt Nam.

1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Ở Việt Nam, TCYD vẫn còn là vấn đề mới với nhân dân, ngay cả đối với những người làm công tác pháp luật. Việc nghiên cứu về TCYD mới đặt ra trong những năm gần đây, kể từ khi có chủ trương của Đại hội Đảng lần thứ IX đưa ra định hướng xây dựng Luật Trung cầu ý dân và Quốc hội khóa 11 đã đưa vào kế hoạch xây dựng Luật Trung cầu ý dân (năm 2005).

Dưới góc độ luật học và sắp xếp các công trình nghiên cứu đề cập đến dân chủ, quyền con người nói chung, TCYD nói riêng, có thể kể đến nhóm các công trình nghiên cứu sau đây:

- Nhóm các công trình nghiên cứu về nhà nước, pháp luật, dân chủ và nhân quyền liên quan, gồm có các công trình sau: Sách chuyên khảo: “Những vấn đề lý luận và thực tiễn của nhóm quyền dân sự và chính trị” của GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, Nxb KHXH, Hà Nội, 2011; Cuốn sách “Thuyết Tam quyền phân lập và bộ máy nhà nước tư sản hiện đại” của TS. Đinh Ngọc Vượng - Viện Thông tin Khoa học xã hội năm 1991, tái bản có bổ sung năm 1992; sách tham khảo “Chế ước quyền lực Nhà nước” của PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Nxb Đà Nẵng, 2008; Quyền con người - Tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học” của GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, Nxb KHXH, Hà Nội, 2010 (3 tập); “Cơ chế bảo đảm và bảo vệ quyền con người” của GS.TS. Võ Khánh Vinh chủ biên, Nxb KHXH, Hà Nội, 2011; Hệ thống văn bản pháp luật về Luật Nhà nước Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam” của Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996.

- Nhóm các bài viết về TCYD và các vấn đề liên quan đăng trên các báo, tạp chí, gồm có: bài viết “dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện”, của PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng đóng góp ý kiến về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, đăng trên Báo Nhân dân, số ra ngày 22/3/2013; bài viết “Bàn về chế

định trưng cầu ý dân" đăng trên Tạp chí nghiên cứu Lập pháp số 57 của PGS.TS Đinh Ngọc Vượng; bài viết "Trưng cầu ý dân ở Liên Xô và Liên bang Nga" đăng trên tạp chí nghiên cứu Lập pháp số 59 của PGS.TS Đinh Ngọc Vượng; bài viết "Trưng cầu ý dân và dự thảo Luật về trưng cầu ý dân" đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 68 của PGS.TS Đinh Ngọc Vượng; bài viết "Thủ tục trưng cầu ý dân" đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 69 của PGS.TS Đinh Ngọc Vượng...

- Tập tài liệu "Trưng cầu ý dân theo pháp luật của một số nước trên thế giới" của PGS.TS Đinh Ngọc Vượng, do Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học và Hội Luật gia Việt Nam ấn hành năm 2006. Trong công trình này tác giả khái quát lịch sử TCYD trên thế giới, khái quát những nội dung cơ bản của pháp luật về TCYD của một số nước trên thế giới, phân tích và so sánh pháp Luật Trưng cầu ý dân và thực tiễn áp dụng pháp luật về TCYD của một số nước trên thế giới.

1.3. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài của luận án

Qua nghiên cứu nhóm các công trình nghiên cứu về nhà nước, pháp luật, dân chủ, nhân quyền liên quan, và nhóm các công trình nghiên cứu về TCYD ở cả hai cấp độ là ngoài nước và trong nước như đã đề cập ở trên (các công trình sách chuyên khảo, đề tài nghiên cứu, kỷ yếu hội thảo, các bài viết về TCYD đăng trên các báo, tạp chí), tác giả luận án có một số nhận xét, đánh giá về các kết quả nghiên cứu như sau:

1.3.1. Về những kết quả nghiên cứu mà Luận án sẽ kế thừa, tiếp tục phát triển.

- Kết quả của các công trình nghiên cứu nước ngoài

Về lý luận: Các công trình nghiên cứu của nước ngoài đã đề cập và phân tích đầy đủ về cơ sở lý luận của trưng cầu ý dân, trước hết là xuất phát từ một phương thức thực thi dân chủ - dân chủ trực tiếp, trong mối quan hệ với dân chủ đại diện, đặt trong mối quan hệ giữa quyền lực chính trị và chủ quyền nhân dân. Đây là điểm xuất phát quan trọng, là tiền đề lý luận để tác giả luận án tiếp tục kế thừa đi vào phân tích cơ sở lý luận của TCYD trong điều kiện của Việt Nam. *Về thực tiễn:* Các công trình nghiên cứu nước ngoài đã đề cập tới thực tiễn TCYD của các quốc gia điển hình trên thế giới, các kết quả nghiên cứu này có ý nghĩa rất quan trọng đối với tác giả và đối với luận án là đã khái

quát được một cách đầy đủ thực trạng pháp luật, tổ chức triển khai TCYD ở các nước, từ đó giúp cho tác giả có cơ sở để nghiên cứu so sánh và nghiên cứu thực trạng pháp luật Việt Nam về TCYD và triển khai chế định này ở Việt Nam, và có thể đưa đến một số câu hỏi nghiên cứu và giải pháp xây dựng Luật Trưng cầu ý dân ở Việt Nam.

- Về thành tựu nghiên cứu của các công trình nghiên cứu trong nước:

Các công trình nghiên cứu về TCYD ở trong nước cũng đã bước đầu tiếp cận và phân tích dưới góc độ lý luận và thực tiễn về TCYD và các điều kiện thực hiện trưng cầu ý dân. Các phân tích này sẽ tiếp tục được tác giả luận án đánh giá, bình luận và đưa ra nhận định riêng của bản thân về TCYD và điều kiện để triển khai thực hiện TCYD ở Việt Nam...

1.3.2. Về những vấn đề còn chưa được giải quyết thấu đáo hoặc cần phải tiếp tục nghiên cứu

Từ việc khảo cứu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, tác giả của luận án nhận thấy còn một số vấn đề còn tồn tại chưa được làm rõ. Đặc biệt là khái niệm TCYD nghĩa rộng và nghĩa hẹp, ý nghĩa và các đặc điểm của trưng cầu ý dân. Việc xác định TCYD là một phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp hay bán trực tiếp, và phân biệt giữa TCYD với việc lấy ý kiến nhân dân hoặc tham khảo ý kiến nhân dân; *Về thực tiễn*: Các công trình nghiên cứu của các học giả nước ngoài về TCYD đã lựa chọn, phân tích đầy đủ về thực tiễn pháp luật và áp dụng pháp luật tại các quốc gia điển hình được đề cập trong các nghiên cứu trên đây.

1.4. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

1.4.1. Cơ sở lý luận

- Một số lý thuyết dự kiến sử dụng:

+ Chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về chủ quyền nhân dân, về nhà nước và pháp luật.

- Các quan điểm của Đảng, Nhà nước về công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, đổi mới tổ chức và hoạt động của Bộ máy Nhà nước theo yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân.

- Yêu cầu của Quốc hội về xây dựng Luật trưng cầu ý dân.

1.4.2. Khung phân tích để làm rõ lý thuyết

- Các câu hỏi nghiên cứu đặt ra như sau

(1) Khái niệm dân chủ, dân chủ đại diện, dân chủ trực tiếp cần được hiểu như thế nào?

(2) Khái niệm về trưng cầu ý dân là gì? Nội hàm của khái niệm trưng cầu ý dân là gì? Mục đích tổ chức trưng cầu ý dân là gì? Trưng cầu ý dân có mối quan hệ như thế nào với các hình thức dân chủ trực tiếp khác?

(3) Trưng cầu ý dân được thực hiện ở các nước trên thế giới từ bao giờ?

(4) Đặc điểm của trưng cầu ý dân, các nội dung của trưng cầu ý dân, vai trò của TCYD trong việc thực hiện chủ quyền nhân dân?

(5) Chúng ta có thể học tập được kinh nghiệm trưng cầu ý dân ở một số nước về những phương diện nào?

(6) Chế định trưng cầu ý dân được quy định như thế nào trong các Hiến pháp Việt Nam?

(7) Nội dung cơ bản của Luật Trưng cầu ý dân của Việt Nam năm 2015 là gì?

(7) Khả năng thực hiện trưng cầu ý dân ở nước ta?

- Giả thuyết nghiên cứu:

Trưng cầu ý dân - một phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp đã được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới. Tuy nhiên ở Việt Nam, đây là một vấn đề mới và hầu như chưa được thực sự quan tâm triển khai thực hiện để đảm bảo thực thi quyền làm chủ của nhân dân. Trước xu hướng dân chủ hóa đời sống xã hội và yêu cầu mở rộng dân chủ trực tiếp hiện nay, việc nghiên cứu kinh nghiệm về TCYD ở các nước trên thế giới để từ đó định hướng vận dụng chế định TCYD ở Việt Nam một cách phù hợp là cần thiết.

1.4.3. Phương pháp nghiên cứu

Ngoài phương pháp luận kể trên, đề tài áp dụng các phương pháp phân tích, tổng hợp, hệ thống, liên ngành luật học, so sánh và dự báo thông qua những tài liệu thứ cấp trong và ngoài nước để làm sáng tỏ các câu hỏi nghiên cứu được đặt ra trong phạm vi nghiên cứu của đề tài. Đối với từng nội dung cụ thể của luận án, để trực tiếp giải quyết các mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TRUNG CẦU Ý DÂN

2.1. Khái niệm trung cầu ý dân

Trung cầu ý dân có cơ sở lý luận và thực tiễn xuất phát từ quyền lực nhân dân và những vấn đề dân chủ. Do vậy, khi nghiên cứu khái niệm trung cầu ý dân chúng ta cần nghiên cứu các khái niệm có liên quan như quyền lực nhân dân, dân chủ- các hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện .

2.1.1. Khái niệm quyền lực nhân dân

Quyền lực là một vấn đề được nghiên cứu từ xa xưa trong lịch sử phát triển của loài người nhưng cho tới nay vẫn còn là một vấn đề đang được tranh cãi. Có thể nhận thấy sự có mặt của quyền lực trong tất cả các mối quan hệ xã hội. Theo nghĩa chung nhất, quyền lực được hiểu là khả năng tác động, chi phối của một chủ thể đối với một đối tượng nhất định, buộc hành vi của đối tượng này tuân thủ, phụ thuộc vào ý chí của chủ thể. Như vậy, bản thân quyền lực xuất hiện trong mọi mối quan hệ giữa những cá nhân hay những nhóm người khác nhau.

2.1.2. Khái niệm dân chủ và các hình thức dân chủ

Cần phải hiểu rằng, dân chủ không phải bắt đầu khi nhân dân được công nhận là nguồn gốc của quyền lực trên lời nói, mà phải là khi xây dựng được hệ thống đảm bảo công dân được thực sự tham gia và kiểm soát được quyền lực, và sẽ chỉ có dân chủ sẽ khi tất cả các công dân thực sự có quyền được tham gia và hoàn toàn bình đẳng trong việc giải quyết các công việc của quốc gia. Nhưng đây là một mô hình lý tưởng.

2.1.3. Trung cầu ý dân - hình thức thực hiện cơ bản của dân chủ trực tiếp

Trung cầu ý dân là một trong những phương pháp thực hiện dân chủ trực tiếp. Tại Pháp, hầu như người ta coi TCYD là hình thức dân chủ trực tiếp duy nhất. Về mặt nguyên tắc, TCYD có ưu thế hơn nhiều so với các hình thức dân chủ đại diện, nó cho phép người dân thể hiện ý chí trực tiếp của mình thông qua việc biểu quyết. Tuy nhiên, cũng không nên đánh giá quá cao biện pháp trung cầu ý dân. Đó là vì, những vấn đề được đưa ra TCYD không phải tất cả những người tham gia bỏ phiếu đều am hiểu như nhau, nhất là đối với các cử tri có trình độ thấp không đánh giá đúng mức ý nghĩa chính trị và pháp

lý khi bỏ phiếu.

Từ những phân tích trên đây có thể đưa a định nghĩa về khái niệm trung cầu ý dân như sau: *Trung cầu ý dân là việc Nhà nước tổ chức để cử tri cả nước trực tiếp biểu quyết bằng hình thức bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước theo quy định của pháp luật.* Quyền này của cử tri được gọi là "quyền quyết định của nhân dân" được thực hiện thông qua hình thức TCYD - một chế định dân chủ trực tiếp.

2.2. Trung cầu ý dân và các hình thức dân chủ trực tiếp khác

Dân chủ trực tiếp là hình thức nhân dân trực tiếp quyết định các vấn đề, các công việc quan trọng của quốc gia, của cộng đồng lãnh thổ, trực tiếp thông qua các đạo luật mà không qua một yếu tố trung gian nào. Ngoài trung cầu ý dân, những hình thức dân chủ trực tiếp phổ biến trên thế giới gồm: sáng kiến của công dân; sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn.

2.2.1. Trung cầu ý dân và sáng kiến của công dân

Sáng kiến của công dân là việc công dân đề xuất và bỏ phiếu quyết định về một vấn đề chung của đất nước hay của cộng đồng. Điều kiện để thực hiện cuộc bỏ phiếu là những người đề xuất phải thu thập đủ một số lượng chữ ký ủng hộ theo luật định. Các sáng kiến của công dân có thể là những đề xuất mới hoặc đề xuất sửa đổi một văn bản pháp luật hiện hành, hoặc các vấn đề quan trọng khác được quy định trong hiến pháp.

2.2.2. Trung cầu ý dân và sáng kiến chương trình nghị sự

Sáng kiến chương trình nghị sự là việc người dân đề xuất một vấn đề cụ thể vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp (quốc gia hay địa phương). Giống như các sáng kiến của công dân, các sáng kiến chương trình nghị sự cũng cần một lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ theo luật định. Tuy nhiên, không giống thủ tục như sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự không cần tổ chức bỏ phiếu phổ thông sau khi một sáng kiến đã được đưa vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp. Những sáng kiến này cần được phân biệt với sáng kiến chương trình nghị sự, mà cũng cho phép đưa ra các đề xuất chính thức lên quốc hội hoặc cơ quan chính quyền khác nhưng không dẫn đến một cuộc bỏ phiếu phổ thông.

2.2.3. Trưng cầu ý dân và bãi miễn (bãi nhiệm)

Bãi miễn là việc cử tri bỏ phiếu quyết định về việc chấm dứt vai trò một đại biểu dân cử. Giống như hai dạng thức sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự, để tổ chức bỏ phiếu bãi miễn một đại biểu dân cử, người đề xuất phải thu thập đủ số lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ theo luật định, tuy nhiên, điểm khác đó là kết quả của việc bỏ phiếu bãi miễn luôn luôn có hiệu lực ràng buộc pháp lý với các chủ thể liên quan.

2.2.4. Trưng cầu ý dân và bầu cử

Trưng cầu ý dân được xem là một hình thức bỏ phiếu bằng cách thức bầu cử, do đó nó được gắn với hoạt động biểu quyết bằng lá phiếu và nhiều người nhầm với bầu cử. Thực chất, bầu cử là chế định đặc trưng mang tính thủ tục của dân chủ đại diện, qua đó, người dân đi bỏ phiếu để bầu ra những người thay mặt mình để thực hiện các công việc của Nhà nước một cách trực tiếp. TCYD là hình thức bỏ phiếu song lại về một vấn đề chứ không phải là về con người.

2.2.5. Trưng cầu ý dân và lấy ý kiến nhân dân

Trưng cầu ý dân và lấy ý kiến nhân dân là hai hoạt động có nội hàm giống nhau song khác nhau về phương thức và mục đích. TCYD và lấy ý kiến nhân dân đều là hoạt động của cơ quan Nhà nước giúp nhân dân tham gia quản lý nhà nước bằng việc đưa ra ý kiến. Nhà nước đứng ra thu thập ý kiến nhân dân. Đối với việc lấy ý kiến nhân dân, Nhà nước được quyền lấy ý kiến ở tất cả các vấn đề trong quản lý nhà nước và ở mọi lĩnh vực. Nhân dân có quyền tham gia ý kiến bằng các hình thức kiến nghị của cử tri và cho ý kiến nếu được cơ quan nhà nước hỏi đến. Việc lấy ý kiến nhân dân có hậu quả là cơ quan nhà nước có quyền sử dụng kết quả hoặc không sử dụng (mà hầu hết là tham khảo

2.3. Quá trình hình thành và phát triển của chế định về trưng cầu ý dân ở một số nước trên thế giới

- Các nước châu Á: Trong khi một vài nước châu Á sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp rộng rãi, thì hỗn hợp các công cụ và thủ tục khác nhau lại tồn tại ở một số quốc gia. - Các nước châu Âu: Trong lịch sử, TCYD là một phần quan trọng của tiến trình chính trị ở châu Âu và truyền thống dân chủ trực tiếp đã trở nên nổi tiếng. Thụy Sĩ đã có quy định về dân chủ trực tiếp trong hiến pháp từ năm 1848, và sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp rộng rãi trong

nền chính trị ở cả cấp quốc gia và cấp bang. Thụy Sĩ thường được công nhận là quốc gia đứng đầu thế giới trong việc sử dụng dân chủ trực tiếp.

2.4. Phân loại trung cầu ý dân

Việc phân loại TCYD được xác định theo các tiêu chí khác nhau, và trên thực tế, sự phân loại này thường đan xen lẫn nhau, các quốc gia thường kết hợp các tiêu chí phân loại với nhau.

Theo phạm vi địa lý nơi tiến hành trung cầu ý dân, có TCYD quy mô toàn quốc, TCYD ở phạm vi địa phương (địa phương được hiểu là các tiểu bang, các nước cộng hòa tự trị trong Nhà nước Liên bang và các đơn vị hành chính lãnh thổ như tỉnh, huyện, phường, xã).

Theo đối tượng trung cầu ý dân, có TCYD về hiến pháp, TCYD về pháp luật, TCYD về pháp luật quốc tế (thường là về những vấn đề liên qua đến biên giới quốc gia, vấn đề gia nhập tổ chức quốc tế, vấn đề tham gia, ký kết hay phê chuẩn điều ước quốc tế), TCYD về hành chính (về các vấn đề tổ chức các đơn vị hành chính- lãnh thổ, xây dựng hệ thống các cơ quan nhà nước).

Căn cứ vào tính bắt buộc và không bắt buộc của trung cầu ý dân, có TCYD bắt buộc và TCYD tùy nghi.

Thông thường hiến pháp quy định việc giải quyết vấn đề nào đó chỉ có thể bằng trung cầu ý dân. Hiến pháp Thụy Sĩ quy định vấn đề sửa đổi hiến pháp bắt buộc phải trung cầu ý dân, hiến pháp Hungary lại quy định khi sáp nhập, tách tỉnh bắt buộc phải tiến hành TCYD của dân cư các tỉnh tách hoặc sáp nhập.

Trung cầu ý dân tùy nghi có nghĩa là việc TCYD có thể được tiến hành khi giải quyết vấn đề nào đó có tính chất toàn quốc hoặc địa phương. Những vấn đề này cũng có thể được quyết định bằng các phương thức, cách thức khác.

Chương 3

KINH NGHIỆM TRUNG CẦU Ý DÂN CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

3.1. Sự điều chỉnh của pháp luật về trung cầu ý dân ở một số quốc gia trên thế giới

Nghiên cứu kinh nghiệm của các nước về ban hành các văn bản pháp luật về trung cầu ý dân sẽ cho thấy bức tranh toàn cảnh về pháp luật trung cầu ý dân. Trên thế giới có nhiều nước tổ chức trung cầu ý dân, nhưng việc xây dựng pháp luật về trung cầu ý dân lại không giống nhau. Có nước chỉ quy định trong Hiến pháp, có nước ban hành Luật trung cầu ý dân, có nước chỉ có những quy định áp dụng đối với từng cuộc trung cầu ý dân.

Hiến pháp 1958 của Pháp quy định cụ thể về TCYD tại Điều 11, Điều 89 và Điều 72.1. Theo đó, các vấn đề thuộc phạm vi TCYD được xác định bao gồm: (1) Thông qua một dự thảo luật liên quan đến tổ chức cơ quan Nhà nước, cải cách chính sách kinh tế, xã hội, môi trường của đất nước, dịch vụ công cộng; (2) Thông qua một dự thảo luật để phê chuẩn điều ước quốc tế; (3) Sửa đổi Hiến pháp; (4) Ở cấp địa phương, các dự thảo Nghị quyết và văn bản thuộc thẩm quyền của cộng đồng lãnh thổ.

Pháp luật về TCYD tại Liên bang Nga có thể phân thành 2 giai đoạn: (1) giai đoạn nước Nga thuộc Liên Xô và (2) giai đoạn nước Nga độc lập (sau khi Liên Xô tan rã) từ năm 1992 tới nay.

Chế định TCYD được hình thành trong hệ thống pháp luật của Liên Xô vào cuối thập niên 1930 và được đưa vào Hiến pháp năm 1936. Sau đó, nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Xô viết Liên bang Nga (với tư cách là một trong các nước cộng hòa của Liên Xô) cũng đã đưa chế định TCYD vào Hiến pháp năm 1937 (với nội dung tương tự như Hiến pháp 1936 của Liên Xô).

Sau khi Hiến pháp mới được thông qua, tháng 10/1995, Liên bang Nga đã ban hành đạo Luật liên bang về trung cầu ý dân. Luật Trung cầu ý dân quy định rất cụ thể các vấn đề có thể được trung cầu ý dân.

Quốc hội Hàn Quốc đã ban hành Luật Trung cầu ý dân cấp quốc gia (Luật 1166) vào ngày 12/10/1962. Luật này quy định các thủ tục và phương pháp TCYD cấp quốc gia đối với đề nghị sửa đổi Hiến pháp được thực hiện

theo quy định tại Điều 9 Luật về các biện pháp khẩn cấp để tái thiết quốc gia. Đạo luật này, với hai lần sửa đổi, cũng được áp dụng đối với TCYD để thông qua Hiến pháp ngày 7/12/1962 và đó là cuộc TCYD đầu tiên của Hàn Quốc. Trong các năm sau đó, Luật Trưng cầu ý dân cấp quốc gia đã trải qua nhiều lần sửa đổi, bãi bỏ và ban hành lại vào năm 1963, năm 1969 và năm 1973, chủ yếu là vì lợi ích của Chính phủ. Luật Trưng cầu ý dân cấp quốc gia hiện hành là Luật được sửa đổi lần cuối cùng - Luật 4086 ngày 25/3/1989.

Philippines là một nước theo chính thể cộng hòa tổng thống. Hiến pháp năm 1987 quy định rõ chủ quyền thuộc về nhân dân và mọi quyền lực của nhà nước đều xuất phát từ nhân dân. Quyền lực nhà nước được phân chia thành ba quyền: quyền hành pháp, quyền lập pháp và quyền tư pháp. Mỗi nhánh quyền lực có quyền tối cao trong lĩnh vực riêng của mình theo quy định của Hiến pháp và tuân thủ nguyên tắc kiểm soát và cân bằng quyền lực.

Tại Thái Lan, từ cuộc cách mạng 1932 đã chấm dứt hàng thế kỷ của nền quân chủ chuyên chế và Hiến pháp đầu tiên của người Xiêm (Thái Lan ngày nay) đã được thông qua, đến nay Thái Lan đã ban hành tất cả 18 Hiến pháp. Hoa Kỳ là nước không có Luật trưng cầu ý dân toàn liên bang, chỉ có ở cấp tiểu bang. Đặc trưng nổi bật của TCYD ở Hoa Kỳ là không tổ chức trưng cầu trên phạm vi liên bang. Từ thế kỷ 19, cơ chế dân chủ trực tiếp ngày càng được mở rộng ở cấp tiểu bang và vùng lãnh thổ trong từng tiểu bang.

Mặc dù trưng cầu ý dân ở Canada không có hiệu lực ràng buộc, các đảng phái chính trị kiểm soát quốc hội hoặc cơ quan lập pháp có thể tổ chức TCYD không ràng buộc. Tòa án Canada xác định rằng nếu TCYD không vi phạm hiến pháp, các đảng có thể bỏ phiếu về bất cứ vấn đề nào mà họ muốn. Những vấn đề được trưng cầu, thời gian dành cho tranh luận của công chúng trong cuộc trưng cầu và ngân sách hoàn toàn do đảng cầm quyền quyết định. Kinh nghiệm của Canada với ba cuộc TCYD cho thấy TCYD có thể sử dụng để tăng cường hiệu quả hoạt động của đảng cầm quyền. Tuy nhiên, kinh nghiệm này cũng cho thấy rằng để tối đa hóa hiệu quả sử dụng kết quả trưng cầu ý dân, các đảng cần tiến hành với sự thận trọng trong việc tạo nên một cuộc TCYD chứa đựng những vấn đề về chính sách chung và đảng phải không đưa ra những lời hứa cụ thể về việc họ sẽ thực hiện kết quả TCYD như thế nào.

Như vậy, ở cấp Liên bang, Canada không có luật chung điều chỉnh việc thực hiện TCYD mặc dù cũng đã có những cố gắng lập pháp theo hướng này. Tháng 6/1992, Chính quyền liên bang đã ban hành luật về TCYD có giới hạn mà thực chất là Luật về TCYD đối với Hiến pháp của Canada. TCYD được điều chỉnh chủ yếu bởi luật của các bang. Ví dụ: tiểu bang Saskatchewan đã thông qua Luật về trưng cầu ý dân; tiểu bang British Columbia thông qua Luật về chấp thuận sửa đổi Hiến pháp theo đó chính quyền tiểu bang có nghĩa vụ phải tổ chức TCYD đối với những sửa đổi, bổ sung Hiến pháp Canada trước khi bỏ phiếu trong Nghị viện bang. Tương tự, tiểu bang Alberta ban hành Luật về trưng cầu Hiến pháp quy định những sửa đổi, bổ sung Hiến pháp phải TCYD ở bang.

3.2. Thực tiễn tổ chức trưng cầu ý dân ở một số quốc gia trên thế giới

- Trưng cầu ý dân tại Thụy Sĩ

Từ năm 1848 đến nay, Thụy Sĩ đã tổ chức trên 400 cuộc TCYD ở cấp liên bang. Trong đó 286 lần trưng cầu bắt buộc (6 lần theo sáng kiến của nhân dân và 280 lần bắt buộc phải đạt được đa số phiếu thống nhất ở cả 2 cấp tiểu bang và liên bang). Nhìn chung, qua 274 lần trưng cầu, Thụy Sĩ đều đạt được đa số phiếu thống nhất ở hai cấp, trong đó 136 lần là đa số phiếu thuận và 138 lần là đa số phiếu chống. Tuy nhiên, đã có 6 lần dự thảo sửa đổi Hiến pháp không được thông qua, do không đạt được đa số phiếu thuận ở cấp tiểu bang, dù đã đạt được đa số phiếu thuận ở cấp liên bang (đó là các lần trưng cầu vào năm 1866, 1955, 1970, 1973, 1975, 1983). Các cuộc trưng cầu này đều liên quan đến việc mở rộng phạm vi thẩm quyền của chính quyền liên bang. Các cuộc trưng cầu vào năm 1910 và 1957 lại liên quan đến trường hợp ngược lại. Cũng trong giai đoạn này, trên tổng số 175 sáng quyền nhân dân, 110 sáng quyền được xem xét dưới hình thức trưng cầu ý dân. Tuy nhiên, chỉ 10 sáng quyền trong số này được thông qua.

Kinh nghiệm trưng cầu ý dân của Thụy Sĩ cho thấy, không hạn chế những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân. Phạm vi trưng cầu ý dân có thể là toàn quốc, cũng có thể là trưng cầu ý dân ở địa phương. Người dân có thể là chủ thể của sáng kiến trưng cầu ý dân bằng việc đề xướng và thu thập chữ ký cử tri.

- Trưng cầu ý dân tại Pháp

Lịch sử TCYD tại Pháp có nhiều giai đoạn dài vắng bóng các cuộc TCYD (thời kỳ Phục hưng, chế độ quân chủ thánh Bày, nền Cộng hòa thứ II, thứ III và giai đoạn đầu của nền Cộng hòa thứ IV). Phải đến khi Tướng De Gaulle thống nhất được các quan điểm chính trị khác nhau thì lịch sử mới được chứng kiến sự quay trở lại của TCYD về các vấn đề hậu chiến tranh. Năm 1945, nước Pháp được chứng kiến một cuộc TCYD rộng rãi nhất và tự do nhất trong lịch sử nhằm bầu ra Quốc hội lập hiến. Một thời gian ngắn sau, năm 1946, dự thảo Hiến pháp được đưa ra trưng cầu ý dân. Sau sự kiện này, nền Cộng hòa thứ IV không tổ chức một TCYD nào khác cho đến năm 1958 cử tri đã bỏ phiếu yêu cầu chấm dứt nền Cộng hòa này.

- Trưng cầu ý dân ở Italia

Mãi đến năm 1974, cuộc TCYD đầu tiên mới được tổ chức tại Italia. Chỉ riêng cuộc TCYD này đã cho thấy gần như tất cả những khó khăn mà một thiết chế dân chủ trực tiếp trên cơ sở một đạo luật nửa vời (Luật số 352) có thể gặp phải ở đây. Tính đến nay, trong số 9 lần tổ chức TCYD (đều nhằm bãi bỏ đối tượng trưng cầu), mọi khó khăn đều liên quan đến thủ tục tổ chức trưng cầu.

- Trưng cầu ý dân tại Liên bang Nga

Đổi mới đời sống chính trị trong lĩnh vực các quan hệ dân tộc trên lãnh thổ Liên Xô cũ thể hiện trong việc thường xuyên áp dụng chế định trưng cầu ý dân. Trên lãnh thổ Liên bang Nga, tại các nước cộng hòa tự trị Bashkortan và Tatarstan, thông qua TCYD đã có các tuyên bố về chủ quyền, còn tại các nước cộng hòa tự trị khác đã tiến hành TCYD về vấn đề đất đai...

Kinh nghiệm của Liên bang Nga cho thấy việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp mang tính bắt buộc. Ngoài ra, là một nước có nền kinh tế chuyển đổi, sự đổi mới toàn diện về hệ thống chính trị, Liên bang Nga đã tổ chức trưng cầu ý dân rất sớm. Luật trưng cầu ý dân của Liên bang Nga đã có những quy định về những vấn đề không được đưa ra trưng cầu ý dân (Chẳng hạn như chế độ chính trị). Liên bang Nga cũng coi trọng sáng kiến trưng cầu ý dân từ phía cử tri bằng việc quy định thu thập chữ ký đồng tình với sáng kiến trưng cầu ý dân.

- Trưng cầu ý dân tại Hàn Quốc:

Sáu cuộc TCYD trên phạm vi toàn quốc đã được tổ chức tại Hàn Quốc từ năm 1962 đến nay. Năm cuộc TCYD đầu tiên đã được tiến hành theo

quy định khẩn cấp hoặc trong tình trạng thiết quân luật và tất cả đều dẫn đến việc tăng quyền hạn của Tổng thống. Nói chung, 5 cuộc TCYD đầu tiên ở Hàn Quốc không phải là kết quả của sự phát triển dân chủ. Đó là công cụ mà những người lãnh đạo sử dụng để củng cố chế độ. Cuộc TCYD được tổ chức cuối năm 1987 nhằm thông qua Hiến pháp hiện hành của Hàn Quốc. Ở cấp địa phương, có ba cuộc TCYD đã được tổ chức tại Hàn Quốc.

Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, chỉ nên trưng cầu ý dân về Hiến pháp và ở quy mô toàn quốc.

- Trưng cầu ý dân tại Philippines

Đã có nhiều trường hợp TCYD được tổ chức thành công và tiếng nói của người dân được lắng nghe một cách rõ ràng. Trong số các cuộc TCYD kể từ khi thông qua Hiến pháp năm 1987, người dân đã có thể bày tỏ sự đồng thuận hoặc không đồng thuận đối với một hình thức lập pháp, mà theo quy định của hiến pháp, phải có sự chấp thuận của đa số phiếu bầu trong cuộc bỏ phiếu cho mục đích đó.

- Trưng cầu ý dân tại Thái Lan

Trưng cầu ý dân lần đầu tiên được đề cập trong Hiến pháp Thái Lan từ năm 1949. Tuy nhiên, mặc dù TCYD được thể hiện trong hầu hết các Hiến pháp của Thái Lan nhưng chỉ có duy nhất một cuộc TCYD được tổ chức vào tháng 8 năm 2007. Tuy lần TCYD được tổ chức thành công nhưng cho đến nay vẫn có nhiều nhà phê bình đặt vấn đề về tính hợp pháp của kết quả trưng cầu ý dân. Điều này bởi lẽ nguyên lý về TCYD được đưa ra ở Thái Lan cách đây 60 năm với hy vọng là giải quyết những vấn đề chính trị nhưng Thái Lan lại phải đối mặt nhiều hơn với những bất ổn chính trị nội tại mà hầu hết là các cuộc đảo chính.

- Trưng cầu ý dân tại Hoa Kỳ

Tuy lãnh thổ trải rộng, nhưng thực tiễn tổ chức TCYD tại Mỹ cho thấy một số xu hướng chung về dân chủ hóa đời sống xã hội. Bên cạnh đó, chúng ta cũng cần đặc biệt quan tâm đến việc sử dụng TCYD trong lĩnh vực cải cách thuế ở Mỹ vài năm trở lại đây.

- Trưng cầu ý dân tại Canada

Cuộc TCYD đầu tiên của Canada diễn ra trong thời gian có một sự nỗ lực lớn của những nhóm người phản đối nói tiếng Anh về việc cấm bán rượu.

Đảng Tự do tìm cách sử dụng nhiệt tình tín ngưỡng trong một cuộc tổng bầu cử đang tạm hoãn và mong muốn tổ chức TCYD khi vừa dành được quyền lực để xác định xem liệu công chúng Canada có ủng hộ sự ngăn cấm này. Kinh nghiệm của Canada chỉ ra rằng, ở quy mô Liên bang chỉ nên trưng cầu ý dân về Hiến pháp. Ở cấp tiểu bang, có thể tổ chức trưng cầu ý dân về mọi vấn đề.

3.3. Bài học kinh nghiệm của các nước trên thế giới về trưng cầu ý dân

3.3.1. Về mô hình điều chỉnh pháp luật

(1) Mô hình thứ nhất: Chế định trưng cầu ý dân được quy định trong Hiến pháp và việc thực hiện những quy định của hiến pháp một cách trực tiếp không đòi hỏi phải ban hành đạo luật riêng.

(2) Mô hình thứ hai: Chế định trưng cầu ý dân ý dân được quy định về nguyên tắc trong Hiến pháp và được quy định cụ thể trong đạo luật riêng.

(3) Mô hình thứ ba: Chế định trưng cầu ý dân không được quy định trong Hiến pháp và trong các đạo luật do Quốc hội ban hành nhưng được quy định trong các văn bản của chính quyền địa phương về trưng cầu ý dân ở địa phương.

(4) Mô hình thứ tư: Chế định trưng cầu ý dân không được quy định trong hiến pháp và luật và cũng không được xem như chế định pháp luật thường xuyên được áp dụng, việc trưng cầu ý dân như biện pháp nhất thời được áp dụng đối với trường hợp cụ thể do nhu cầu nhất thời đòi hỏi.

3.3.2. Về thực tiễn tổ chức trưng cầu ý dân

Đối với mô hình của Thụy Sĩ, với tư cách là nước tiên phong trong lĩnh vực này, Thụy Sĩ được đề cập đến đầu tiên. Chính sự đa dạng và phong phú của các hình thức TCYD đã khiến cho Thụy Sĩ được coi là quốc gia tiên phong. Đối với mô hình Thụy Sĩ, nơi đây được coi là nơi sinh ra chế định trưng cầu ý dân, bắt đầu từ năm 1848. Xét về số lượng, TCYD ở Thụy Sĩ chiếm 40% các cuộc TCYD được tổ chức trên thế giới từ trước đến nay. Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ được thực hiện qua các hình thức đa dạng: bầu cử; sáng kiến nhân dân; TCYD và khiếu nại.

3.3.3 Một số bài học cụ thể khi thực hiện Luật trưng cầu ý dân năm 2015 của Việt Nam

3.3.3.1 Kinh nghiệm về mô hình trưng cầu ý dân

Quan nghiên cứu pháp luật các nước trên thế giới về trưng cầu ý dân

chúng ta có thể thấy được chế định trưng cầu ý dân là một chế định dân chủ đã hình thành từ rất sớm trong lịch sử loài người. Tất nhiên ở thời cổ đại trưng cầu ý dân có những nét đơn giản, không có ý nghĩa chính trị-pháp lý như hiện nay.

3.3.3.2 Kinh nghiệm về tổ chức trưng cầu ý dân

Kinh nghiệm về tổ chức trưng cầu ý dân ở các nước cho thấy. Khâu sáng kiến trưng cầu ý dân là rất quan trọng. Sáng kiến trưng cầu ý dân ở Việt Nam đã được quy định rõ các chủ thể: Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước. Ở các nước, Chính phủ hay Tổng thống có quyền nêu sáng kiến tổ chức trưng cầu ý dân (Pháp, Đức, Hàn Quốc...), nhưng có nước quy định sáng kiến trưng cầu ý dân thuộc về cử tri (Thụy Sĩ, Italia...). Cử tri, nhóm cử tri thuộc các tổ chức xã hội dân sự có quyền đưa ra sáng kiến trưng cầu ý dân về bất kỳ vấn đề gì mà cử tri quan tâm. Đó có thể là một đạo luật, một vấn đề về giáo dục, giao thông, y tế... Cử tri cũng có thể đưa ra sáng kiến trưng cầu ý dân về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

Ở Việt Nam chúng ta có một thực tế khác. Người dân tham gia bầu cử và sau này nếu Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân thì có lẽ "Ngày bầu cử", "Ngày trưng cầu ý dân" sẽ được coi là "Ngày hội toàn dân". Truyền thống là như vậy, thường 98-99% cử tri tham gia bỏ phiếu (các tổ bầu cử thì đưa hoàn thành sớm việc bỏ phiếu, sẽ có phần thưởng). Nếu đó là những lá phiếu của những người có tính tích cực chính trị theo đúng nghĩa và những người thật sự quan tâm đến sự lựa chọn thì việc gần 100% cử tri đi bỏ phiếu sẽ là điểm sáng của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Chương 4

VẬN DỤNG KINH NGHIỆM TRƯNG CẦU Ý DÂN CỦA CÁC NƯỚC VÀO THỰC HIỆN LUẬT TRƯNG CẦU Ý DÂN CỦA VIỆT NAM

4.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về trưng cầu ý dân

Trong bối cảnh Việt Nam hội nhập ngày càng sâu rộng với các nước trong khu vực và trên thế giới, phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân, mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp, việc xây dựng Luật Trưng cầu ý dân được xác định rõ trong nhiều văn kiện quan trọng nhất của Đảng và nhà nước Việt Nam.

4.2. Trưng cầu ý dân qua các Hiến pháp Việt Nam

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.

Hiến pháp năm 1992 và những văn bản liên quan 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".

Hiến pháp năm 2013 về trưng cầu ý dân: Hiến pháp sửa đổi năm 2013 quy định về TCYD tại các Điều 29, khoản 15 Điều 70, khoản 13 Điều 74, khoản 4 Điều 120, đồng thời quy định về quyền dân chủ trực tiếp tại khoản 1 Điều 2 và Điều 6. Điều 29 quy định: "Công dân từ đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức TCYD "; Điều 70 quy định: "Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:... 15. Quyết định TCYD "; Điều 74 quy định: "Ủy ban thường vụ Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:...13. Tổ chức TCYD theo quyết định của Quốc hội"; Điều 120 quy định: "...4. Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc TCYD về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

4.3. Luật Trưng cầu ý dân của Việt Nam 2015

Luật Trưng cầu ý dân đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 25 tháng 11 năm 2015, bắt đầu có hiệu lực từ ngày 01/7/2016. Luật gồm có 8 chương, 52 điều, quy định về việc trưng cầu ý dân; nguyên tắc trưng cầu ý dân; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức trong trưng cầu ý dân; trình tự, thủ tục quyết định việc trưng cầu ý dân và tổ chức trưng cầu ý dân; kết quả và hiệu lực của kết quả trưng cầu ý dân.

Việc quy định trong Luật những vấn đề nào sẽ được đưa ra trưng cầu ý dân là vấn đề quan trọng của Luật Trưng cầu ý dân. Theo Điều 6, Luật Trưng cầu ý dân, những vấn đề trưng cầu ý dân bao gồm: Toàn văn Hiến pháp hoặc

một số nội dung quan trọng của Hiến pháp, vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của quốc gia; vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế-xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước; vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước.

Ngày bỏ phiếu trưng cầu ý dân: Ngày bỏ phiếu trưng cầu ý dân là ngày chủ nhật, do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định và được công bố chậm nhất là 60 ngày trước ngày bỏ phiếu trưng cầu ý dân.

4.4. Tổ chức thực hiện Luật Trưng cầu ý dân

4.4.1. Tuyên truyền, phổ biến về Luật Trưng cầu ý dân

Khi Luật đã ban hành, vấn đề quan trọng là đưa Luật trưng cầu ý dân vào đời sống. Muốn vậy, trước hết chúng ta cần đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến nội dung của Luật. Hội Luật gia Việt Nam là tổ chức chính trị-xã hội-nghề nghiệp, đã soạn thảo Luật Trưng cầu ý dân cần xúc tiến mạnh mẽ việc tuyên truyền, phổ biến đạo luật này.

4.4.2. Những yếu tố đảm bảo cho tổ chức trưng cầu ý dân

- *Kiến nghị về trưng cầu ý dân*

Để tổ chức trưng cầu ý dân ở nước ta theo quy định của Luật Trưng cầu ý dân năm 2015, cần phải bắt đầu bằng việc kiến nghị trưng cầu ý dân. Luật trưng cầu ý dân (khoản 1, Điều 14) quy định chủ thể có quyền đề nghị trưng cầu ý dân bao gồm: Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ hoặc ít nhất là một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị Quốc hội xem xét, quyết định việc trưng cầu ý dân. Trong số các chủ thể trên, chúng ta không thấy quy định về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Tuy nhiên, theo chúng tôi, công dân có quyền đề nghị với các chủ thể có quyền kiến nghị trưng cầu ý dân. Kiến nghị của công dân cũng là một trong những hình thức dân chủ trực tiếp.

- *Tổ chức tốt công tác tuyên truyền, vận động về trưng cầu ý dân*

Tuyên truyền, vận động về TCYD có ý nghĩa rất quan trọng và có tác động rất lớn tới kết quả của cuộc trưng cầu ý dân.

- *Lựa chọn thời điểm tối ưu để tổ chức trưng cầu ý dân:*

Trưng cầu ý dân có thể chia làm hai giai đoạn lớn. Giai đoạn thứ nhất

là giai đoạn quyết định tổ chức TCYD và chuẩn bị nội dung trưng cầu ý dân. Giai đoạn thứ hai là giai đoạn tiến hành việc trưng cầu ý dân. Để thực hiện tốt các cuộc trưng cầu ý dân, cần phải lựa chọn thời điểm tối ưu để tổ chức trưng cầu ý dân. Vấn đề này đề cập tới các nội dung: lịch tổ chức trưng cầu ý dân, thời điểm tổ chức trưng ý dân so với các sự kiện khác của đất nước và thời điểm TCYD xét trong quá trình ban hành quyết định được đem ra trưng cầu.

- *Đảm bảo về tài chính để thực hiện trưng cầu ý dân*

Để hiện thành công một cuộc TCYD trong đất nước có khoảng trên 61 triệu cử tri có quyền tham gia bỏ phiếu như ở Việt Nam sẽ tiêu tốn một khoản kinh phí không hề nhỏ từ ngân sách nhà nước. Hơn nữa, việc tổ chức TCYD không phải theo nhiệm kỳ như bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân mà thường là đột xuất, do vậy kinh phí tổ chức trưng cầu dân ý thường không nằm trong dự toán ngân sách Nhà nước mà là khoản phát sinh ngoài dự toán.

4.4.3. Bảo đảm thực hiện kết quả trưng cầu ý dân

Việc đảm bảo thực hiện kết quả TCYD phụ thuộc vào tính chất, kết quả của cuộc TCYD và thái độ của các cơ quan Nhà nước đối với việc công nhận giá trị pháp lý của các cuộc trưng cầu ý dân. Bên cạnh đó, cần phải có cơ chế rõ ràng trong việc giải quyết khiếu nại về trưng cầu ý dân.

- *Đối với việc công nhận và đảm bảo giá trị pháp lý của trưng cầu ý dân:*

Giá trị pháp lý của TCYD phụ thuộc vào tính chất và kết quả cụ thể của mỗi cuộc trưng cầu ý dân. Trên thế giới TCYD được tổ chức theo nhiều cấp độ và hình thức khác nhau, nhưng nhìn chung thì có hai hình thức phổ biến nhất là TCYD có tính quyết định và TCYD có tính tham khảo, trong đó TCYD có tính quyết định là hình thức cao nhất của dân chủ trực tiếp, vì kết quả bỏ phiếu biểu quyết của nhân dân có hiệu lực bắt buộc phải thi hành ngay sau khi được công bố mà không cần có sự phê chuẩn của bất kỳ một cơ quan nào.

KẾT LUẬN

Trưng cầu ý dân - một hình thức dân chủ trực tiếp tiên bộ đã được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới song hành với hình thức dân chủ đại diện. Thông qua trưng cầu ý dân, người dân được trực tiếp quyết định các vấn đề quan trọng liên quan tới lợi ích thiết thực của cá nhân, của cộng đồng xã hội,

của quốc gia dân tộc, thậm chí các vấn đề liên quan tới khu vực và quốc tế có ảnh hưởng sâu rộng trên nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, nơi công dân sinh sống và làm ăn. Thực tế trên thế giới, nhiều quốc gia áp dụng hình thức này như một phương thức hữu dụng cho hoạt động quản lý, điều hành đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, thể hiện và đảm bảo chủ quyền thuộc về nhân dân.

Để việc xây dựng được hệ thống pháp luật về TCYD đáp ứng được mong mỏi của nhân dân - chủ thể của quyền lực Nhà nước, thì việc tham chiếu pháp luật các nước và thực tiễn áp dụng pháp luật các nước về TCYD là vô cùng cần thiết và cần thực hiện trước khi bắt tay vào xây dựng các quy định về TCYD ở Việt Nam. Đây cũng chính là lý do NCS lựa chọn đề tài “Trung cầu ý dân: Kinh nghiệm các nước và vận dụng ở Việt Nam” làm Luận án Tiến sĩ tại Học viện Khoa học Xã hội Việt Nam.

Luận án đã hệ thống hoá và làm rõ cơ sở lý luận về dân chủ trực tiếp và trung cầu ý dân. Nghiên cứu các khái niệm về dân chủ, dân chủ đại diện, dân chủ trực tiếp, trung cầu ý dân; vị trí, vai trò của TCYD trong thực hiện dân chủ trực tiếp; phân biệt rõ sự khác biệt giữa TCYD với việc lấy ý kiến nhân dân, đặc điểm của trung cầu ý dân, các nội dung của trung cầu ý dân, vai trò của TCYD trong việc thực hiện chủ quyền nhân dân; quy định của pháp luật các nước trên thế giới về trung cầu ý dân, kinh nghiệm áp dụng luật về TCYD ở các nước trên thế giới từ đó định hướng việc vận dụng chế định TCYD ở Việt Nam một cách phù hợp; phân tích, đánh giá thực trạng về chế định này qua các bản hiến pháp của Việt Nam, từ đó chỉ ra những thành tựu, những hạn chế và nguyên nhân, rút ra kết luận khoa học về việc vận dụng chế định này ở Việt Nam; đưa ra các quan điểm, kiến nghị khả năng vận dụng chế định TCYD ở Việt Nam thông qua kinh nghiệm các nước.

Những nghiên cứu đạt được trong luận án hy vọng sẽ góp phần cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn về TCYD ở các nước trên thế giới, khả dĩ có thể đem lại cho Việt Nam những bài học bổ ích trong quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện Luật Trung cầu ý dân ở Việt Nam.