



VĂN PHÒNG QUỐC HỘI
THƯ VIỆN QUỐC HỘI

Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về trung cầu ý dân

*Tài liệu tham khảo sử dụng nội bộ
Phục vụ các cơ quan của Quốc hội, các đại biểu Quốc hội*

- HÀ NỘI, THÁNG 05/2015 -

Copyright © 2015 TVQH

Bản quyền tài liệu thuộc về Thư viện Quốc hội.

Việc sử dụng mọi thông tin trong tài liệu phải tuân thủ theo các quy định của pháp luật về bản quyền.

Chuyên đề này được biên tập dựa trên tác phẩm “*Sổ tay IDEA Quốc tế - Dân chủ trực tiếp*” do Viện chính sách công và pháp luật dịch và xuất bản.

MỤC LỤC

1	MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TRUNG CẦU Ý DÂN	5
1.1	Khái niệm “Trung cầu ý dân”	5
1.2	Đặc điểm của trung cầu ý dân	7
1.3	Chủ thể đề nghị và tiến hành trung cầu ý dân.....	8
1.4	Nội dung trung cầu ý dân	10
1.5	Hình thức trung cầu ý dân.....	12
1.6	Thủ tục tiến hành trung cầu ý dân	13
1.7	Vấn đề tài chính và thông tin, truyền thông của trung cầu ý dân	15
1.8	Một số quan điểm ủng hộ và phản đối tiến hành trung cầu ý dân ở một số quốc gia.....	17
2	THỰC TIỄN VỀ TRUNG CẦU Ý DÂN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA.....	19
2.1	Trung cầu ý dân tại Thụy Sĩ	19
2.2	Trung cầu ý dân ở Bang Oregon Hoa Kỳ	23
2.3	Trung cầu ý dân tại Hungary	24
2.4	Trung cầu ý dân do công dân đề xuất tại New Zealand	27

LỜI GIỚI THIỆU

Hiện nay, xu thế phát triển chung của các nền chính trị dân chủ trên thế giới là thực hiện và mở rộng dân chủ trực tiếp. Viện nghiên cứu về sáng kiến nhân dân và trưng cầu ý dân Châu Âu (The Initiative and Referendum Institute Europe) và Liên minh Châu Âu (EU) cho rằng, hơn bao giờ hết, trưng cầu ý dân đang giữ vai trò quan trọng trong đời sống chính trị ở khắp các nước Châu Âu và trên toàn thế giới. Tuy nhiên, trên thế giới hiện nay, chế định này cũng chưa thực sự được áp dụng một cách rộng rãi; kể cả Thụy Sĩ là quốc gia tiêu biểu nhất trong số các quốc gia áp dụng dân chủ trực tiếp nói chung và trưng cầu dân ý nói riêng.

Ở nước ta, ngay từ Hiến pháp năm 1946, tại Điều 21 đã có qui định: *“Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia”* và Điều 32 qui định: *“Những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba số nghị viên đồng ý”*. Đến Hiến pháp 1959, việc trưng cầu ý dân được quy định trong Điều 53 (do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định), Hiến pháp 1980 quy định trong Điều 100 (do Hội đồng Nhà nước quyết định), Hiến pháp 1992 qui định trong Điều 53 và Điều 84 (do Quốc hội quyết định).

Kế thừa các quy định trên, Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội quyết định trưng cầu ý dân (Điều 70) và công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 29). Nhằm thực thi quy định của Hiến pháp 2013, dự thảo Luật trưng cầu ý dân đang được Quốc hội xem xét, cho ý kiến vào kỳ họp thứ 9.

Để cung cấp thêm thông tin phục vụ các Đại biểu Quốc hội trong việc thảo luận cho ý kiến về dự án luật này, Thư viện Quốc hội xin trân trọng gửi tới quý vị Đại biểu Quốc hội báo cáo nghiên cứu, tổng hợp chuyên đề về ***“Kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về trưng cầu ý dân”***.

1 MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ TRUNG CẦU Ý DÂN

1.1 Khái niệm “Trung cầu ý dân”

Thuật ngữ trung cầu ý dân trong tiếng Anh là “*referendum*” (số nhiều *referendums* hoặc *referenda*). Còn có thuật ngữ khác là “*plebiscite*” – có nghĩa là cuộc bỏ phiếu toàn dân và thuật ngữ này vẫn được một số quốc gia trên thế giới sử dụng để thay thế cho “*referendum*”. Điều này tùy thuộc vào bối cảnh của từng quốc gia. Tuy nhiên, dù sử dụng thuật ngữ nào thì bản chất trung cầu ý dân chính là một trong những hình thức của dân chủ trực tiếp. Về cơ bản, trung cầu ý dân được hiểu là thủ tục cho phép cử tri bỏ phiếu trực tiếp đối với các vấn đề chính trị, Hiến pháp hay pháp lý cụ thể và kết quả trung cầu ý dân có thể ràng buộc về mặt pháp lý, hoặc được sử dụng cho mục đích lấy ý kiến tham vấn. Trung cầu ý dân diễn ra khi một cơ quan nhà nước có thẩm quyền đề nghị bỏ phiếu về một vấn đề nào đó, có thể là việc thông qua Hiến pháp mới; sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; thông qua một đạo luật; hoặc đơn giản là một chính sách cụ thể của nhà nước.

Ngoài ra, thuật ngữ “*trung cầu ý dân*” rất gần nghĩa với một số thuật ngữ khác như “*phúc quyết*” hoặc “*lấy ý kiến nhân dân*”. Giữa các thuật ngữ này, có thể so sánh, phân biệt như sau:

- *Trung cầu ý dân và phúc quyết*

Về mặt ngôn ngữ, *phúc quyết* được hiểu là việc đưa ra một vấn đề đã được quyết định ra để biểu quyết. Những vấn đề đưa ra phúc quyết phải là những vấn đề đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua. Trong khi đó, những vấn đề đưa ra *trung cầu ý dân* có thể là những vấn đề đã được cơ quan nhà nước thông qua hoặc cũng có thể chưa được thông qua. Trong lịch sử lập pháp của Việt Nam, thuật ngữ phúc quyết rất ít khi được sử dụng, chúng ta chỉ có thể thấy thuật ngữ này xuất hiện trong Hiến pháp năm 1946 và trong một số văn bản về tổ chức chính quyền địa phương vào cùng thời điểm đó (ví dụ như Sắc lệnh số 63-SL ngày

22/11/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hòa).

- *Trung cầu ý dân và lấy ý kiến nhân dân*

Lấy ý kiến nhân dân là việc Nhà nước tổ chức để nhân dân đóng góp, tham gia ý kiến của mình về một vấn đề cụ thể đưa ra lấy ý kiến. Như vậy, xét về khía cạnh chung, nội hàm của *trung cầu ý dân* hẹp hơn so với nội hàm của *lấy ý kiến nhân dân*. Điểm khác biệt cơ bản giữa lấy ý kiến nhân dân với trung cầu ý dân là ở chỗ: thông qua trung cầu ý dân người dân trực tiếp quyết định đồng ý hay không đồng ý (bằng cách bỏ phiếu) đối với vấn đề được đưa ra trung cầu; còn thông qua ý kiến nhân dân, người dân chỉ đưa ra ý kiến (bằng văn bản hoặc góp ý trực tiếp) để cơ quan nhà nước tham khảo.

Nhìn chung, vị trí và vai trò của trung cầu ý dân trong đời sống chính trị của mỗi quốc gia phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau như: các điều kiện về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, trình độ dân trí, trình độ chính trị, trình độ pháp lý, thói quen thực hiện dân chủ của người dân trong từng nước, phụ thuộc vào sự tác động của các quốc gia khác trong khu vực và thế giới. Tuy nhiên, cần phải khẳng định rằng, khi dân chủ càng phát triển thì càng tạo điều kiện mở rộng và phát huy vai trò của trung cầu ý dân và ngược lại.

Trong các xã hội dân chủ hiện đại, trung cầu ý dân là một chế định Hiến pháp tồn tại trong nhiều hệ thống chính trị khác nhau ở các châu lục. Cho đến nay, đã có 101 nước trên tổng số 190 nước có quy định về trung cầu ý dân. Tuy nhiên, trung cầu ý dân cũng có thể bị lợi dụng vì mục đích chính trị của cá nhân hoặc một nhóm lợi ích. Vì vậy, Hiến pháp và pháp luật của các nước thường quy định rất chặt chẽ về thủ tục này để bảo đảm hạn chế những tiêu cực trên có thể xảy ra.

1.2 Đặc điểm của trưng cầu ý dân

Trưng cầu ý dân với tư cách là một trong các cơ chế dân chủ trực tiếp không chỉ cung cấp cho cử tri các cơ hội mà còn biểu thị sự tham gia của người dân vào các hoạt động của nhà nước. Với tư cách là một hình thức của dân chủ trực tiếp, hoạt động trưng cầu ý dân có các đặc trưng cụ thể như sau:

- Trưng cầu ý dân có thể được quy định trong một bản Hiến pháp thành văn, trong một đạo luật chung hay trong một văn bản Luật quy định việc trưng cầu ý dân chỉ phục vụ cho việc bỏ phiếu lấy ý kiến về một vấn đề cụ thể nào đó. Những lợi thế của việc quy định trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hay các văn bản pháp luật như nêu trên là đảm bảo tính minh bạch và có giá trị pháp lý ràng buộc, góp phần vào tính chính đáng của các cuộc trưng cầu ý dân. Ở Châu Âu, đa số các quốc gia quy định việc tổ chức trưng cầu ý dân cấp quốc gia trong Hiến pháp (như Ácmênia, Ailen, Litva, Thụy Sĩ, v.v.). Tuy nhiên, quy định trong một số Hiến pháp về trưng cầu ý dân chỉ đưa ra nguyên tắc chung và phải được cụ thể hóa trong luật để có thể thực hiện trong thực tiễn.

- Trưng cầu ý dân có thể do các cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp hoặc người dân đề xướng. Ở một số quốc gia, thủ tục đề xướng được quy định trong Hiến pháp, trong khi đó, ở một số quốc gia khác, việc đề xướng trưng cầu ý dân được quy định trong một đạo luật hoặc văn bản điều hành của cơ quan hành pháp (nội dung này sẽ được phân tích rõ trong Mục 1.3).

- Kết quả của một cuộc trưng cầu ý dân do các nhà chức trách khởi xướng có thể mang tính tham vấn (không bắt buộc) hoặc có giá trị pháp lý ràng buộc (bắt buộc). Cuộc trưng cầu ý dân về Hiệp ước Hiến pháp EU tại Pháp và Hà Lan năm 2005 đã chứng minh kết quả của trưng cầu ý dân có thể mang tính tham vấn. Tuy nhiên một Chính phủ dân chủ khó có thể bỏ qua kết quả của một cuộc trưng cầu ý dân cho dù nó chỉ mang tính chất

tham vấn đi chăng nữa. Bởi kết quả của trưng cầu ý dân sẽ phản ánh nguyện vọng, tâm lý của toàn xã hội về một vấn đề cụ thể nào đó, giúp các cơ quan có thẩm quyền định hướng các chính sách và quyết sách một cách phù hợp.

1.3 Chủ thể đề nghị và tiến hành trưng cầu ý dân

** Chủ thể đề nghị*

Việc tổ chức trưng cầu ý dân có thể do *các nhà chức trách* hoặc *một số công dân* đề xuất. Một số cuộc trưng cầu ý dân là do Chính phủ khởi xướng, vì những lý do chính trị riêng. Ở một số quốc gia, một tỷ lệ nghị sĩ nhất định trong Quốc hội có thể yêu cầu tổ chức phổ thông đầu phiếu về một vấn đề nhất định, thậm chí ngay cả khi vấn đề này đã được đa số đại biểu Quốc hội thông qua. Ở một số quốc gia khác, quyết định tổ chức trưng cầu ý dân là trách nhiệm của một mình cơ quan hành pháp – Tổng thống nước cộng hòa. Đặc biệt ở một số quốc gia, công dân cũng được trao quyền đề khởi xướng tiến trình này .

- *Các nhà chức trách* ở đây là các cơ quan hành pháp và lập pháp của quốc gia. Ở cấp quốc gia, cơ quan hành pháp có thể bao gồm Tổng thống và/ hoặc Thủ tướng và nội các; cơ quan lập pháp là Nghị viện hoặc Quốc hội. Ở cấp vùng và cấp địa phương, các nhà chức trách nói chung sẽ bao gồm các thể chế tương tự - ở ngành hành pháp là Thống đốc bang/ Tỉnh trưởng hoặc Thị trưởng; ở ngành lập pháp là Nghị viện/ Hội đồng của tiểu bang/ tỉnh. Quyết định một cuộc trưng cầu ý dân có thể là do một trong những cơ quan này đưa ra, chẳng hạn như Tổng thống, và được thực hiện theo thẩm quyền quy định tại Hiến pháp và pháp luật chuyên ngành.

Ở một số quốc gia, trưng cầu ý dân được xem là một cách để bảo vệ thiểu số trong cơ quan lập pháp, theo đó nhóm thiểu số này có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu ý dân đối với một quyết định của phe đa số trong cơ quan lập pháp. Tại Đan Mạch, một phần ba số nghị sỹ Quốc hội có thể yêu

cầu một cuộc trưng cầu có tính ràng buộc pháp lý về một dự luật được Quốc hội thông qua.

- Pháp luật một số nước trên thế giới còn cho phép nhà cầm quyền về chính trị - ***các đảng phải chính trị*** khởi xướng trưng cầu ý dân để kiểm nghiệm sự ủng hộ của công chúng đối với Tổng thống hay Chính phủ. Cụ thể tại Nga vào tháng 4 năm 1993, trong một số cuộc trưng cầu, các cử tri đã được được hỏi “Bạn có thể chấp nhận các chính sách kinh tế - xã hội của Tổng thống Liên bang Nga không?” và “Bạn có chấp nhận các chính sách kinh tế - xã hội của Tổng thống Liên bang Nga và của Chính phủ Liên bang Nga kể từ năm 1992 hay không?”.

- Đặc biệt, ở một số nước ***công dân*** cũng được trao quyền để khởi xướng tiến trình này. Công dân có thể yêu cầu tổ chức một cuộc trưng cầu ý dân đối với những dự luật đang trong quá trình chờ được thông qua, quá trình này được gọi là trưng cầu ý dân để có thể từ chối thông qua một đạo luật. Nó có một số điểm tương đồng với sáng kiến của công dân nhưng nó chỉ tạo khả năng từ chối thông qua một đạo luật hiện hành hoặc một phần của đạo luật đó, mà không cho phép đề xuất đưa ra một luật mới thay thế.

Ví dụ: Ở Italia, công dân nước này đã tiến hành một cuộc trưng cầu ý dân lần đầu tiên để từ chối thông qua luật (luật ly hôn) diễn ra vào năm 1974. Cuộc trưng cầu ý dân này đã áp dụng các thủ tục sáng kiến công dân chỉ để bãi bỏ đạo luật này.

* Chủ thể tiến hành

Sau khi một đề xuất tổ chức trưng cầu ý dân được thông qua, thì việc tổ chức cuộc trưng cầu ý dân này sẽ được giao cho một cơ quan bầu cử tiến hành tổ chức. Trên thế giới, việc tổ chức, quản lý và điều hành bầu cử là một vấn đề quan trọng được các nước và nhiều tổ chức quốc tế quan tâm. Hiện nay, mô hình các thiết chế tổ chức điều hành bầu cử khá đa dạng. Có

thể chia thành ba mô hình cơ bản: (1) mô hình độc lập, (2) mô hình chính phủ và (3) mô hình hỗn hợp:

Mô hình độc lập là mô hình mà cơ quan bầu cử sẽ không chịu trách nhiệm trước Chính phủ, nhưng có thể chịu trách nhiệm trước cơ quan lập pháp, tư pháp. Thành viên của cơ quan bầu cử không phải là công chức của Chính phủ, thường là thành viên của các tổ chức xã hội, dân sự. Mô hình này được áp dụng ở các nước: Ôxtrâyliia, Ba Lan, Uruguay, Thái lan,...

Mô hình chính phủ là mô hình tổ chức và điều hành bầu cử thường do Chính phủ và hệ thống cơ quan hành pháp, hoặc thông qua một bộ, hoặc kết hợp với chính quyền địa phương thực hiện. Ngân quỹ do Nhà nước, hoặc chính quyền địa phương cung cấp. Những nước áp dụng mô hình này bao gồm Đan Mạch, Niu Dilân, Hoa Kỳ, Anh,...

Mô hình hỗn hợp là mô hình thường có hai hệ thống: một hệ thống có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát và một hệ thống trực tiếp tổ chức thực hiện do Chính phủ hoặc chính quyền địa phương đảm trách. Mô hình hỗn hợp được áp dụng ở Pháp, Nhật Bản, Tây Ban Nha...

1.4 Nội dung trung cầu ý dân

Thông thường các cuộc trung cầu ý dân được tiến hành khi một Chính phủ không thể huy động đủ sự ủng hộ cho chính sách của mình; khi một Chính phủ bị chia rẽ về vấn đề nào đó; khi có sự bất đồng giữa các viện của cơ quan lập pháp; hoặc khi Hiến pháp đòi hỏi một đa số hợp lệ hoặc có sự đồng ý của các đơn vị hợp thành trong một nhà nước liên bang trước khi một đề xuất có thể được thông qua; hoặc nhằm giải quyết sự chia rẽ trong một đảng cầm quyền hoặc liên minh.

Các chủ đề để tổ chức trung cầu ý dân ở mỗi nơi trên thế giới là rất khác nhau. Tại phần lớn các nước Châu Âu và tại Úc, trung cầu ý dân được tiến hành đối với các vấn đề chính trị đặc biệt, hoặc liên quan đến Hiến pháp. Trung cầu ý dân về các câu hỏi chính sách thường ngày thì ít gặp

hơn. Thông thường, những chủ đề của một cuộc trưng cầu bắt buộc là những vấn đề có ý nghĩa chính trị to lớn, chẳng hạn như: cải cách Hiến pháp; phê chuẩn các điều ước quốc tế; chuyển giao các thẩm quyền và các quyền của quốc gia cho các tổ chức quốc tế hoặc siêu quốc gia; các khía cạnh liên quan đến chủ quyền quốc gia như tư nhân hóa hoặc quốc hữu hóa; xung đột giữa các cơ quan chính phủ; hoặc quy định về các nguồn lực kinh tế và tài chính ví dụ như việc áp dụng các loại thuế mới, tăng hoặc giảm mức thuế, chi tiêu công, v.v.. Trưng cầu ý dân bắt buộc cũng có thể được tổ chức theo yêu cầu của Hiến pháp về các vấn đề đạo đức như việc chấp nhận ly dị, phá thai, thực hiện quyền được chết, pháp luật về quyền con người...

Trong khi đó, nếu trưng cầu ý dân là không bắt buộc thì các chủ đề của cuộc trưng cầu có thể rất khác nhau, có thể là bất cứ vấn đề nào mà không bị hạn chế.

Tuy nhiên, cũng có một số quốc gia lại không cho phép trưng cầu ý dân về một số chủ đề nhất định. Ba nhóm hạn chế phổ biến nhất không được đưa ra trưng cầu ở nhiều nước Tây Âu, Trung Âu, Đông Âu và Mỹ Latinh bao gồm:

- (i) Liên quan đến việc sửa đổi Hiến pháp;
- (ii) Các vấn đề liên quan đến tính toàn vẹn của Nhà nước, các vấn đề về chiến tranh và hòa bình, việc chuyển giao thẩm quyền Nhà nước cho các tổ chức siêu quốc gia và quốc tế;
- (iii) Các hạn chế khác nhau liên quan đến pháp luật và các quyết định chính trị khác.

Ngoài ra, ở những nước đã có quá trình chuyển đổi chính trị gần đây, những vấn đề nhạy cảm nhất định cũng có thể được loại trừ khỏi chủ đề trưng cầu ý dân.

1.5 Hình thức trưng cầu ý dân

Trưng cầu ý dân có hai loại là trưng cầu ý dân bắt buộc và trưng cầu ý dân không bắt buộc:

Trưng cầu ý dân bắt buộc là cuộc bỏ phiếu của cử tri, được tổ chức mặc định trong những bối cảnh cụ thể theo quy định của Hiến pháp hay pháp luật. Trưng cầu ý dân bắt buộc là khá phổ biến. Theo đó, khoảng một nửa số các quốc gia trên thế giới có quy định về một số loại trưng cầu ý dân bắt buộc. Trưng cầu ý dân bắt buộc có thể được tổ chức liên quan đến một số loại vấn đề được xác định trước. Thông thường đây là những vấn đề có ý nghĩa chính trị lớn, chẳng hạn như sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, việc áp dụng các hiệp ước quốc tế, hoặc các vấn đề khác liên quan đến chủ quyền quốc gia hoặc quyền tự quyết dân tộc. Ở các nước như Úc, Đan Mạch, Nhật Bản, Thụy Sĩ, Uruguay và Venezuela, tất cả các sửa đổi, bổ sung Hiến pháp phải được trưng cầu ý dân. Kết quả của trưng cầu ý dân bắt buộc có hiệu lực ràng buộc.

Loại trưng cầu ý dân thứ hai là **trưng cầu ý dân không bắt buộc**. Đó là cuộc bỏ phiếu của cử tri không bắt buộc phải tổ chức theo quy định của pháp luật mà được thực hiện khi có đề nghị của Chính phủ hoặc trong một số trường hợp là các đảng phái chính trị, người dân hoặc một số chủ thể khác. Loại trưng cầu ý dân này có thể được tổ chức ngay cả khi không có quy định trong Hiến pháp; hoặc khi đã có quy định về vấn đề này. Kết quả của trưng cầu ý dân không bắt buộc chỉ mang tính chất tham vấn mà không có hiệu lực ràng buộc.

- *Các cuộc trưng cầu ý dân tùy chọn đặc biệt (optional ad hoc referendums)*

Đây là một hình thức trưng cầu ý dân đặc biệt, gắn liền với từng vụ việc cụ thể. Các cuộc trưng cầu ý dân tùy chọn đặc biệt không được quy định trong Hiến pháp hay trong bất cứ đạo luật nào. Ví dụ, ở Chi Lê, vào

năm 1978 khi Tổng thống nước này đã quyết định tổ chức một cuộc trưng cầu ý dân để yêu cầu cử tri ủng hộ ông.

1.6 Thủ tục tiến hành trưng cầu ý dân

Thời gian

Trưng cầu ý dân phải được tổ chức trong một thời gian nhất định sau khi có quyết định tổ chức. Việc thiết lập khung thời gian tổ chức trưng cầu ý dân là cần thiết để phục vụ công tác chuẩn bị ví dụ như cần phải có một khoảng thời gian thích hợp cho chiến dịch vận động. Nếu thời gian dành cho trưng cầu ý dân là quá ngắn sẽ khiến mục đích trưng cầu ý dân không đạt hiệu quả. Những quy định chung về thời gian thực hiện trưng cầu ý dân một cách hợp lý có thể làm tăng mục tiêu hướng tới dân chủ.

Thiết kế phiếu bầu

Cho dù trưng cầu ý dân được quy định trong Hiến pháp hay pháp luật hoặc không hề được quy định cụ thể thì một vấn đề quan trọng trong mọi trường hợp là cách thức thiết kế phiếu bầu – tức là các câu hỏi đặt ra trong lá phiếu. Bởi cách diễn đạt câu hỏi có thể ảnh hưởng quan trọng đến kết quả và tính chính đáng của quyết định. Nhìn chung, nội dung lá phiếu cần phải chính xác, rõ ràng nhất có thể và chỉ nên có một mục tiêu và một cách giải thích duy nhất. Câu hỏi không nên mơ hồ hoặc mang nhiều nghĩa khác nhau. Câu hỏi cần được nêu ra một cách tập trung và tránh những cách diễn đạt quá tích cực hoặc tiêu cực. Về mặt lý thuyết điều này có thể đơn giản và hiển nhiên nhưng trong thực tế lại không dễ gì đạt được. Những biểu hiện không hợp chuẩn như phủ định nước đôi và ngôn ngữ thiên vị thường xảy ra rất nhiều.

Chiến dịch vận động

Chiến dịch vận động trưng cầu ý dân là quá trình trao đổi thông tin cho công chúng về nội dung chính của câu hỏi trưng cầu cũng là vấn đề quan trọng làm nâng cao tính hợp pháp của kết quả trưng cầu ý dân. Vì

vậy, các quốc gia thường phải cân nhắc sự cần thiết và mức độ quy định trong Hiến pháp hay trong luật trung cầu ý dân các hoạt động của chiến dịch vận động như vấn đề: ngân sách – tài chính chi tiêu cho chiến dịch, điều tiết việc tiếp cận các phương tiện truyền thông của nhà nước và tư nhân... Đồng thời, nguyên tắc cơ bản của tự do ngôn luận cũng phải được tôn trọng.

Các điều kiện cho việc bỏ phiếu, cơ chế và quy tắc thông qua

Một cuộc trưng cầu ý dân dù là bắt buộc hay không bắt buộc, đều phải được một cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm tổ chức để đảm bảo rằng các thủ tục bỏ phiếu được thực hiện theo quy định của pháp luật. Ở một số quốc gia, có thể có những quy định cụ thể nêu rõ sự khác biệt giữa những người có thể bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu ý dân và những người đủ điều kiện bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc gia, nhất là điều kiện về tư cách công dân hoặc tuổi bầu cử. Tuy nhiên, nhìn chung, để tránh những động thái có chủ ý của nhà chức trách, hầu hết các quốc gia đều áp dụng chung những quy tắc của cuộc bầu cử quốc gia với các cuộc trưng cầu ý dân.

Ngoài ra, một vấn đề quan trọng khác là cách thức xem xét kết quả của cuộc trưng cầu ý dân. Ở một số nước, đề xuất trưng cầu ý dân sẽ được thông qua nếu đa số cử tri đi bỏ phiếu “Đồng ý”. Ở những nước khác, cuộc bỏ phiếu trưng cầu ý dân chỉ được thông qua khi đạt ngưỡng quy định số lượng cử tri đi bỏ phiếu nhất định và một số lượng nhất định cử tri đi bỏ phiếu đồng ý thông qua; một số quốc gia khác yêu cầu đa số 2/3 để một cuộc bỏ phiếu trưng cầu ý dân được thông qua. Tính hợp pháp, tính minh bạch, sự công bằng và việc chấp nhận của công chúng với kết quả trưng cầu ý dân được cải thiện nếu những yêu cầu về số tối thiểu như thế được quy định trong Hiến pháp hay pháp luật, và không quyết định trên cơ sở tạm thời trước mỗi cuộc trưng cầu ý dân.

Kết quả của một cuộc trưng cầu ý dân có thể mang tính ràng buộc pháp lý, hoặc mang tính tham vấn. Hệ quả pháp lý của trưng cầu ý dân phải được quy định rõ ràng trong Hiến pháp hoặc trong luật. Nếu các hệ quả không được làm rõ trước khi diễn ra trưng cầu ý dân, các nhà chức trách có thể áp dụng những hệ quả pháp lý theo các tính toán sách lược, tính toán chính trị của mình. Khi đó, nó sẽ có nguy cơ làm suy yếu tính chính đáng dân chủ của quá trình trưng cầu ý dân.

1.7 Vấn đề tài chính và thông tin, truyền thông của trưng cầu ý dân

Bất cứ quốc gia nào đang xem xét thông qua luật về trưng cầu ý dân, ngoài vấn đề luật pháp đều cần phải cân nhắc các vấn đề tài chính, thông tin và truyền thông của một cuộc trưng cầu ý dân.

Vấn đề tài chính

Tài chính trong các đợt trưng cầu ý dân luôn là vấn đề gây tranh cãi ở nhiều nước trên thế giới. Một trong những mô hình đơn giản và cơ bản nhất của việc quy định về tài chính trong cuộc trưng cầu ý dân là yêu cầu công khai các khoản chi và bản chất của các khoản chi đó. Ở những nước mà tất cả các chi tiêu tài chính cho hoạt động trưng cầu ý dân được thể hiện qua Ủy ban Bảo trợ, vấn đề tương đối đơn giản khi yêu cầu các Ủy ban này nộp lại báo cáo tài chính trong hoặc cuối đợt trưng cầu. Việc công bố hoặc báo cáo các chi phí tạo ra sự minh bạch hơn cho hoạt động trưng cầu ý dân.

Ngoài ra, Nhà nước hoặc các cơ quan bầu cử có thể tham gia vào việc tài trợ cho các đợt trưng cầu ý dân thông qua các khoản trợ cấp công dưới một số hình thức. Tương tự như trong các cuộc bầu cử, các khoản trợ cấp cho các đảng chính trị có thể được đưa ra trên cơ sở tỷ lệ phân chia số phiếu thu được trong các cuộc bầu cử trước đó, hoặc tính gộp một khoản. Việc chi tiêu từ các nguồn trợ cấp sẽ phải được hạch toán vào cuối đợt trưng cầu thông qua việc nộp báo cáo chính thức cho cơ quan bầu cử, cùng với việc hoàn lại các khoản tiền không chi đến.

Sự tham gia của cử tri và thông tin cho cử tri

Dân chủ trực tiếp đòi hỏi toàn thể công dân phải được thông tin đầy đủ về các cuộc trưng cầu ý dân. Các cử tri phải nhận được thông tin cần thiết liên quan đến một đề xuất trưng cầu ý dân hay sáng kiến trong suốt quá trình diễn ra chiến dịch vận động. Ở một số nước, Chính phủ hoặc cơ quan bầu cử độc lập giữ vai trò cung cấp thông tin trực tiếp cho cử tri, dưới dạng một cuốn sách hoặc tài liệu cung cấp thông tin về cả hai mặt của một vấn đề. Vai trò của Ủy ban bầu cử hoặc cơ quan công quyền khác trong một chiến dịch vận động trưng cầu ý dân thường là để khuyến khích cử tri tham gia. Số người đi bỏ phiếu trưng cầu ý dân có thể cao hơn so với một cuộc bầu cử, trên thực tế, lượng cử tri đi bỏ phiếu có thể dao động tùy thuộc loại hình bỏ phiếu được tổ chức.

Vấn đề truyền thông

Thông qua các phương tiện truyền thông như báo chí, đài phát thanh, truyền hình mà cử tri có thể theo dõi quá trình vận động trưng cầu ý dân và tìm hiểu các vấn đề có liên quan. Ở các quốc gia có các đài truyền hình thuộc sở hữu nhà nước do nhà nước kiểm soát, sự tiếp cận đó có thể được cung cấp trực tiếp như một dịch vụ công. Còn ở những nơi phương tiện truyền thông thuộc sở hữu tư nhân, việc tiếp cận có thể được tạo điều kiện bằng cách hỗ trợ tài chính hoặc thông qua các quy định cấp giấy phép liên quan đến các nghĩa vụ phục vụ công cộng của phương tiện truyền thông tư nhân. Tuy nhiên, việc tiếp cận các phương tiện truyền thông cũng làm nảy sinh vấn đề về tính trung lập và cân bằng. Nhìn chung, nguyên tắc “*tiếp cận bình đẳng*” với các phương tiện truyền thông được xem là quan trọng để đảm bảo rằng các đợt trưng cầu ý dân đưa ra các lập luận được thể hiện một cách công bằng cho cả hai bên ủng hộ và phản đối đối với vấn đề được đưa ra trưng cầu.

1.8 Một số quan điểm ủng hộ và phản đối tiến hành trưng cầu ý dân ở một số quốc gia

Trưng cầu ý dân là một đặc điểm cơ bản của đời sống chính trị ở các nước phát triển hiện nay như: Ailen, Ôxtrâylia, Canada, Hy Lạp, Thụy Sĩ, Hà Lan, Pháp, Hàn Quốc, Hungary. Ở các quốc gia này, trưng cầu ý dân được diễn ra ở tất cả các cấp chính quyền. Theo các nước này, thì việc tiến hành trưng cầu ý dân mang lại những điểm tiến bộ đáng ghi nhận trong đời sống chính trị và nền dân chủ quốc gia như sau:

Thứ nhất, việc trưng cầu ý dân có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề chính trị phức tạp, đặc biệt là khi các đảng phái chính trị bị chia rẽ về một vấn đề nào đó. Trong những trường hợp như vậy, việc tổ chức một cuộc trưng cầu ý dân có thể giúp đạt được giải pháp cho vấn đề mà không gây chia rẽ trong đảng. Ví dụ việc sử dụng trưng cầu ý dân ở nhiều nước Châu Âu để xác định có gia nhập EU hay không (chín trong số mười nước gia nhập EU năm 2004 đã tổ chức trưng cầu ý dân cho việc gia nhập EU). Đây là một ví dụ của xu thế hướng tới sử dụng dân chủ trực tiếp để giải quyết các vấn đề chính trị quan trọng. Số lượng các quốc gia sử dụng trưng cầu ý dân để giải quyết các vấn đề chính trị nội bộ của đất nước đã tăng lên nhanh chóng.

Thứ hai, trưng cầu ý dân cũng đóng vai trò quan trọng trong một số trường hợp thiết lập nền dân chủ mới. Ví dụ trường hợp tiến hành bỏ phiếu trực tiếp cho một Hiến pháp mới. Trưng cầu ý dân cũng có thể cung cấp một cơ chế để giải quyết các vấn đề chủ quyền và lãnh thổ như trong trường hợp ly khai hoặc việc thành lập một quốc gia mới.

Thứ ba, trưng cầu ý dân có thể tạo sự minh bạch lớn hơn trong việc đưa ra quyết định chính trị. Nhiều ý kiến ủng hộ dân chủ trực tiếp cho rằng việc sử dụng nhiều các cuộc trưng cầu ý dân có thể tạo ra sự minh bạch trong việc gia tăng quyết định mà nền dân chủ đại diện không làm được.

Thứ tư, một thực tế cho thấy rằng việc sử dụng thường xuyên trưng cầu ý dân cũng tạo ra các tiền lệ, ngay cả khi kết quả của một cuộc trưng cầu là không ràng buộc. Vì vậy, trong một số trường hợp, cử tri không mấy quan tâm tới các vấn đề chính trị - xã hội, thì trưng cầu ý dân có thể giúp lôi kéo các cử tri tái tham gia vào tiến trình chính trị dân chủ của quốc gia.

Trái lại, hiện nay, trên thế giới cũng có nhiều nước chưa từng tổ chức trưng cầu ý dân (ở cấp liên bang hoặc quốc gia) cũng như chưa có quy định về trưng cầu ý dân trong Hiến pháp hoặc các văn bản pháp luật quốc gia như: Nhật Bản, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên, Indônêxia, Ấn Độ, Trung Quốc, Malaixia, v.v.. Các quốc gia này xuất phát từ các quan điểm không ủng hộ như sau:

Một là, giới chính khách các nước này cho rằng việc tổ chức quá nhiều cuộc trưng cầu ý dân có thể làm giảm hiệu quả hoạt động của chính thể nhà nước và sự ổn định chính trị của đất nước. Hơn nữa, việc tiến hành tổ chức trưng cầu ý dân là khá tốn kém, vì chúng đòi hỏi tiền bạc, thời gian và sự quan tâm chính trị. Do đó, việc sử dụng các nguồn lực như vậy cần phải được xem xét cẩn thận, đặc biệt là đối với các quốc gia đang phát triển, khi mà điều kiện kinh tế còn chưa cho phép.

Hai là, một lo ngại rằng, hình thức trưng cầu ý dân không bắt buộc do các nhà chức trách kêu gọi tổ chức đôi khi bị chỉ trích từ quan điểm dân chủ, bởi cho rằng chúng được khởi xướng từ các lý do chính trị nếu các quy định này không được quy định trong Hiến pháp hoặc các văn bản pháp luật của quốc gia. Vì vậy, để cải thiện tính chính đáng của dân chủ, nên quy định việc sử dụng trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hoặc trong pháp luật. Tuy nhiên, điều quan trọng là xác định làm thế nào để các quy định về trưng cầu ý dân phù hợp với hệ thống pháp luật, đời sống văn hóa và chính trị của từng quốc gia.

Ba là, nếu các cơ quan quyền lực chính trị có quyền quyết định khi nào tổ chức trưng cầu ý dân, quyết định những vấn đề chính trị nào cần kêu

gọi bỏ phiếu, cung cấp thông tin cho cử tri và nếu họ có thể diễn giải kết quả trưng cầu ý dân theo cách họ muốn, thì trưng cầu ý dân nhiều khi chỉ đơn thuần là một công cụ chính trị được sử dụng để phục vụ cho các nhu cầu của chính đảng đang cầm quyền chứ không phải vì các lợi ích dân chủ.

Bốn là, quy định một cuộc trưng cầu mang tính ràng buộc hay chỉ là tham vấn cũng là vấn đề mà các quốc gia này còn nhiều tranh luận. Nếu một Chính phủ kêu gọi tổ chức trưng cầu ý dân tham vấn rồi sau đó “phớt lờ” kết quả thì sẽ vi phạm các nguyên tắc dân chủ, bởi vì, chỉ khi một cuộc trưng cầu ý dân mang tính ràng buộc thì chủ quyền trên thực tế được chuyển giao cho người dân.

2 THỰC TIỄN VỀ TRƯNG CẦU Ý DÂN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA

2.1 Trưng cầu ý dân tại Thụy Sĩ

Thụy Sĩ là một quốc gia liên bang với 26 bang riêng lẻ hợp thành và khoảng 2.740 quận. Cử tri Thụy Sĩ có quyền bỏ phiếu trưng cầu ý dân ở cấp liên bang, cấp bang và cấp địa phương. Trung bình, một năm có bốn lần trưng cầu ý dân ở cả ba cấp. Nhìn chung, Thụy Sĩ được công nhận là quốc gia đi đầu trên thế giới trong việc sử dụng dân chủ trực tiếp. Hai trụ cột chính của dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ là sáng kiến công dân và trưng cầu ý dân.

Khuôn khổ pháp lý ở cấp quốc gia

Tất cả các công dân Thụy Sĩ, dù sống ở Thụy Sĩ hay nước ngoài, khi đến tuổi 18 và không bị loại trừ vì lý do không đủ năng lực hành vi, thì đều có quyền biểu quyết trong cuộc trưng cầu ý dân (Điều 136 Hiến pháp Liên bang Thụy Sĩ (FC)). Các vấn đề mà người dân được đề xuất để bỏ phiếu ở cấp liên bang được quy định trong Hiến pháp (các điều từ 138-142 của Hiến pháp). Hiến pháp Thụy Sĩ không có yêu cầu bắt buộc về định số tối thiểu, chẳng hạn tỉ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu để kết quả của cuộc trưng cầu có hiệu lực.

Kết quả của một cuộc trưng cầu ý dân – dù là trưng cầu bắt buộc hoặc không bắt buộc – luôn mang tính ràng buộc (Điều 142 và Điều 195 Hiến pháp). Song có sự khác biệt cơ bản giữa trưng cầu bắt buộc và trưng cầu không bắt buộc.

Một cuộc trưng cầu bắt buộc cần phải được tổ chức:
(Điều 140 khoản 1 Hiến pháp):

1. Trong trường hợp có sửa đổi toàn bộ hoặc một phần Hiến pháp liên bang;
2. Khi tham gia vào một tổ chức an ninh tập thể (ví dụ như Liên hợp quốc) hoặc một số cộng đồng siêu quốc gia (ví dụ như EU);
3. Khi thông qua điều luật liên bang khẩn cấp mà không có cơ sở hiến định cần thiết và điều luật đó sẽ có hiệu lực trong thời gian dài hơn một năm.

Một cuộc trưng cầu ý dân như vậy đòi hỏi sự chấp thuận của cả đa số phổ thông và đa số bang. Đa số phổ thông có nghĩa là đa số những người bỏ phiếu đồng ý (Điều 142 khoản 1 Hiến Pháp). Đa số bang là số phiếu phổ thông ủng hộ đề xuất này chiếm đa số trong các bang (Điều 142 khoản 3 Hiến pháp).

Một cuộc trưng cầu ý dân không bắt buộc có thể diễn ra trong vòng 100 ngày sau khi một đạo luật được công bố chính thức, và có yêu cầu phải tổ chức trưng cầu ý dân của 50.000 người dân (tương ứng với khoảng 1% số cử tri Thụy Sĩ) có quyền bỏ phiếu hoặc do 8 bang đề xuất. Các cuộc trưng cầu ý dân không bắt buộc có thể được tổ chức về các vấn đề sau (Điều 141 Hiến pháp):

1. Các luật liên bang;

2. Các luật liên bang tuyên bố khẩn cấp với thời hạn áp dụng luật quá một năm;

3. Các nghị định của liên bang trong phạm vi Hiến pháp hay luật pháp đã dự liệu và

4. Các Hiệp ước quốc tế trong đó:

a) Không giới hạn về thời gian và có thể không bị chấm dứt;

b) Mở đường cho việc gia nhập vào một tổ chức quốc tế; hoặc

c) Có những điều khoản pháp lý quan trọng, hoặc việc thực hiện hiệp định yêu cầu phải có các quy định trong luật liên bang.

Khuôn khổ pháp lý ở cấp bang

Khuôn khổ pháp lý trung cầu ý dân có sẵn cho cử tri ở Thụy Sĩ không chỉ có ở cấp quốc gia (liên bang), mà còn ở cấp bang (cấp vùng) và cấp quận (cấp địa phương). Mỗi bang có thể chọn cách riêng của mình để cho phép người dân tham gia trung cầu ý dân. Vì vậy, ở một số bang có thêm một số loại trung cầu ý dân, đặc biệt là trung cầu tài chính tương đối phổ biến ở các bang. Một công cụ quan trọng khác trong các bang là trung cầu lập pháp bắt buộc, và trong các quận là trung cầu hành chính. Một số bang và các quận liên kết còn tổ chức “*trung cầu ý dân mang tính xây dựng*”.

Tổ chức các cuộc bỏ phiếu trung cầu ý dân

Những ngày bỏ phiếu quốc gia được ấn định theo các quy định của Điều 10 Luật liên bang về các quyền chính trị (FLP) ngày 24 tháng 5 năm 1978. Bỏ phiếu trung cầu ý dân liên bang không được tổ chức trong thời gian diễn ra bầu cử liên bang. Tối thiểu là bốn tháng trước ngày bầu cử, Chính phủ xác định các đề xuất được đệ trình trung cầu ý dân. Văn phòng

Thủ tướng liên bang thông báo cho các bang những đề xuất sẽ được đề trình cho các cuộc trưng cầu ý dân (Điều 11 FLP).

Chính phủ cung cấp thêm thông tin giải thích về mỗi đề xuất được đưa ra trưng cầu ý dân trong một cuốn sách gọi là sách trưng cầu ý dân bao gồm các lập luận của ủy ban chịu trách nhiệm về trưng cầu dân ý (Điều 11 FLP). Văn phòng Thủ tướng liên bang cũng phát hành sách bằng bốn thứ tiếng chính thức và được gửi cho các bang để phân phát cho tất cả các cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu.

Liên bang yêu cầu tất cả các cử tri nhận được các tài liệu cần thiết để tham gia bỏ phiếu hợp lệ tối thiểu là 3 tuần và sớm nhất là 4 tuần trước ngày bỏ phiếu (Điều 11 FLP). Các bang phải thực hiện quy định này theo cách thức do họ quyết định và các bang đó hoặc một quận trong bang đó có thể quyết định tổ chức một cuộc bỏ phiếu trưng cầu ý dân vào cùng một ngày trưng cầu ý dân của liên bang.

Việc quản lý các điểm bỏ phiếu cũng do các bang hoặc các quận tổ chức. Sau khi bỏ phiếu, các bang thu thập báo cáo về các lá phiếu phổ thông từ mỗi khu vực bỏ phiếu, tổng hợp các kết quả tạm thời của các bang, và thông báo kết quả cho Văn phòng Thủ tướng liên bang. Sau đó, Văn phòng Thủ tướng liên bang xác nhận các kết quả và chuẩn bị quyết định của Hội đồng liên bang, xác định kết quả cuối cùng của cuộc bỏ phiếu.

Kinh nghiệm ở Thụy Sĩ chỉ ra rằng trưng cầu ý dân có thể được tích hợp đầy đủ vào hệ thống chính trị theo cách tăng cường tính dân chủ ở tất cả các cấp. Tuy nhiên, một thực tế tại Thụy Sĩ cho thấy, số lượng chữ ký cần thiết cho cuộc trưng cầu ý dân và thời hạn thu thập chữ ký là chủ đề cho tranh luận chính trị trong nhiều năm. Đã có vài lần, Chính phủ đề xuất nâng số lượng chữ ký yêu cầu của người dân để có thể đề xuất trưng cầu ý dân. Tuy nhiên, đề xuất cắt giảm thời gian thất bại khi bỏ phiếu tại Quốc hội, và kế hoạch tăng số chữ ký bắt buộc thậm chí đã không được đưa lên xem xét ở Quốc hội. Mặc dù số chữ ký tối thiểu bắt buộc vẫn giữ nguyên,

nhưng không dễ dàng gì để thu thập được 100.000 chữ ký cần thiết cho một cuộc trưng cầu ý dân mang tầm quốc gia. Hơn nữa, hiện nay xu hướng bỏ phiếu qua đường bưu điện đã làm hạn chế việc sử dụng phương pháp thu thập chữ ký truyền thống bên ngoài các trung tâm bỏ phiếu.

Về việc hiện đại hóa các hình thức dân chủ trực tiếp, Chính phủ Thụy Sĩ cũng đang xem xét khả năng sử dụng Internet. Cuộc trưng cầu ý dân thường kỳ bằng hình thức bỏ phiếu điện tử đầu tiên được phép áp dụng vào ngày 14 tháng 1 năm 2003 trong một cộng đồng nhỏ ở bang Geneva. Kể từ đó một số cuộc thử nghiệm bỏ phiếu điện tử đã được thực hiện trong các cuộc trưng cầu ý dân cấp quốc gia ở một số bang của Thụy Sĩ.

2.2 Trưng cầu ý dân ở Bang Oregon Hoa Kỳ

Tại Hoa Kỳ không có bất cứ quy định nào về trưng cầu ý dân ở cấp quốc gia. Tuy nhiên các thủ tục về trưng cầu ý dân được sử dụng rất tích cực tại nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ. Gần như tất cả các bang đều áp dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp cho việc sửa đổi Hiến pháp bang.

Ví dụ như trường hợp bang Oregon của Hoa Kỳ: Bang Oregon có các quy định trong Hiến pháp về cả trưng cầu ý dân bắt buộc và không bắt buộc. Một số sửa đổi Hiến pháp được cơ quan lập pháp thông qua sẽ được đưa ra trưng cầu ý dân để người dân quyết chấp nhận hoặc từ chối nó. Cơ quan lập pháp cũng có thể tham khảo trực tiếp người dân về các vấn đề khác và thường làm như vậy bởi một trong hai lý do:

Thứ nhất, các đạo luật phải được thông qua bởi đa số của cả hai Viện (Thượng viện và Hạ viện) và được thống đốc phê duyệt. Nếu thống đốc phủ quyết đạo luật trên, cơ quan lập pháp có thể không chế quyền phủ quyết đó và ban hành đạo luật trực tiếp nếu được đa số 2/3 thành viên của mỗi viện đồng ý. Không chế phủ quyết hiếm khi xảy ra, tuy nhiên nếu cơ quan lập pháp đưa luật này ra cho người dân quyết định thông qua một cuộc trưng cầu ý dân không bắt buộc, thống đốc không có cơ hội để thực

hiện quyền phủ quyết. Vì vậy, quan lập pháp có thể sử dụng cơ chế trưng cầu ý dân để thông qua luật mà không phục thuộc vào quyết định của thống đốc.

Thứ hai, cơ quan lập pháp có thể chọn đưa một vấn đề ra trưng cầu ý dân bởi vì chủ đề là một trong những yếu tố quan trọng. Từ năm 1902, trong số 407 vấn đề được cơ quan lập pháp đưa ra cho người dân quyết định thì đã có 233 vấn đề (57%) được thông qua.

Cả chiến dịch tranh cử và chiến dịch trưng cầu ý dân ở Oregon đều được tư nhân tài trợ (cũng giống như các tiểu bang khác của Hoa Kỳ), nhưng có những yêu cầu báo cáo nghiêm ngặt, cho phép công chúng được tiếp cận với thông tin về ai đang tài trợ cho các chiến dịch vận động, và không có bất cứ quy định hạn chế nào về những người có thể đóng góp cho một chiến dịch vận động. Không có quy định hạn chế nào về những người có thể đóng góp cho một chiến dịch chính trị hay họ dành bao nhiêu chi phí cho chiến dịch đó.

2.3 Trưng cầu ý dân tại Hungary

Luật đầu tiên về trưng cầu ý dân và các sáng kiến công dân ở Hungary là Luật số XVII năm 1989. Các quy định trong đạo luật về trưng cầu ý dân của Hungary đã vượt trên các quy định tương ứng của nhiều nền dân chủ nghị viện ở Tây Âu vào thời kỳ bấy giờ. Năm 1995, Tòa án Hiến pháp Hungary kêu gọi Quốc hội thông qua một luật mới về vấn đề này. Do đó, các quy định hiện hành về trưng cầu ý dân và các sáng kiến công dân đã được thông qua vào năm 1997. Trong khi đó, các quy định về trưng cầu ý dân và sáng kiến công dân ở cấp địa phương được quy định trong Luật số LXV năm 1990 về chính quyền địa phương, đã cung cấp khuôn khổ pháp lý để các nghị định của các chính quyền địa phương quy định cụ thể hóa.

Theo Hiến pháp Hungary, có hai loại trưng cầu dân ý chủ yếu là: Trưng cầu ý dân bắt buộc và không bắt buộc. Trong cả hai trường hợp, việc

kêu gọi một cuộc trưng cầu ý dân hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Quốc hội, theo đó:

- *Trưng cầu ý dân bắt buộc* (tức là sáng kiến công dân đối diện với việc giới thiệu hoặc bãi bỏ luật). Quốc hội phải tổ chức một cuộc trưng cầu theo sáng kiến của tối thiểu là 200.000 cử tri, cho dù bản thân Quốc hội có đồng ý hay không đồng ý với việc trưng cầu ý dân đó.

- *Trưng cầu ý dân không bắt buộc* là trường hợp Quốc hội có quyền xem xét việc ban hành lệnh trưng cầu ý dân hay không về một nội dung nào đó. Một cuộc trưng cầu không bắt buộc có thể được tổ chức theo sáng kiến của:

a) Các cử tri (nếu sáng kiến được ủng hộ của hơn 100.000 nhưng ít hơn 200.000 cử tri);

b) Tổng thống nước Cộng hòa;

c) Chính phủ hoặc

d) Ít nhất một phần ba số thành viên Quốc hội.

Số lượng các chữ ký cần thiết đảm bảo rằng chỉ có những vấn đề nghiêm túc và quan trọng mới được quyết định thông qua một cuộc trưng cầu ý dân trên toàn quốc. Đối với kết quả của một cuộc trưng cầu ý dân, Hiến pháp phân biệt hai loại trưng cầu ý dân khác nhau – ràng buộc và tham khảo. Kết quả của trưng cầu bắt buộc luôn mang tính ràng buộc. Kết quả của trưng cầu không bắt buộc có thể mang tính ràng buộc hoặc tham khảo, tùy thuộc vào quyết định của Quốc hội khi ra quyết định tổ chức trưng cầu ý dân.

Những điều kiện về tính hợp lệ của một cuộc bỏ phiếu trưng cầu ý dân, theo đó là: một cuộc trưng cầu ý dân trên toàn quốc có giá trị nếu (a) hơn một nửa số cử tri tham gia bỏ phiếu hợp lệ và (b) ít nhất một phần tư các cử tri đăng ký đưa ra cùng câu trả lời cho câu hỏi trưng cầu ý dân.

Có những chủ đề nhất định không được đưa ra trưng cầu dân ý bởi vì chúng hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Quốc hội Hungary như:

- a) *Nội dung các luật về ngân sách, về việc thực thi ngân sách, về các loại thuế trung ương và các loại thuế trước bạ, về các loại thuế xuất nhập khẩu, và quy định về các loại thuế địa phương;*
- b) *Các nghĩa vụ phát sinh từ các hiệp ước quốc tế có hiệu lực, hoặc nội dung của các luật quy định về các nghĩa vụ này;*
- c) *Các quy định của Hiến pháp về trưng cầu dân ý và sáng kiến công dân;*
- d) *Bất cứ vấn đề nào về thay đổi nhân sự và tổ chức (chuyển đổi hoặc giải thể các cơ quan chính thức) thuộc thẩm quyền của Quốc hội;*
- e) *Việc giải tán Quốc hội;*
- f) *Các chương trình của Chính phủ;*
- g) *Tuyên bố tình trạng chiến tranh hoặc tình trạng khẩn cấp;*
- h) *Việc triển khai các lực lượng vũ trang ở nước ngoài hoặc trong nước;*
- i) *Việc giải thể Hội đồng đại biểu của Chính quyền địa phương và*
- j) *Tuyên bố đặc xá.*

Các vấn đề bị cấm trưng cầu dân ý cũng là để bảo vệ thẩm quyền riêng biệt của Quốc hội theo quy định của Hiến pháp và đảm bảo rằng những câu hỏi cần có cách tiếp cận cụ thể hoặc ảnh hưởng đến Hiến pháp thì vẫn thuộc thẩm quyền của Quốc hội Hungary.

Tòa án Hiến pháp tại Hungary đóng vai trò rất quan trọng trong việc giải quyết các vụ việc dân chủ trực tiếp liên tục định hình và thiết lập quy tắc thực tế liên quan đến các vấn đề bị cấm đưa ra trưng cầu ý dân. Sáng kiến trưng cầu ý dân của đảng Fidesz năm 2006 cũng gặp phải vấn đề này,

bởi một số câu hỏi đề xuất liên quan đến “Chương trình Chính phủ” là chủ thể bị cấm đưa ra trung cầu ý dân.

Quốc hội sẽ quyết định về sáng kiến công dân có đủ điều kiện để tổ chức trung cầu ý dân hay không, đối với cuộc trung cầu ý dân cấp quốc gia. Nghị quyết của Quốc hội phải xác định rõ đây là trung cầu ràng buộc hay không ràng buộc và câu hỏi cụ thể đưa ra trung cầu, và đưa ra những quyết định liên quan đến ngân sách cho cuộc trung cầu ý dân. Trung cầu ý dân sẽ được tổ chức ngay trong vòng 90 ngày sau khi Quốc hội ra Nghị quyết tổ chức trung cầu ý dân.

2.4 Trung cầu ý dân do công dân đề xuất tại New Zealand

New Zealand là quốc gia có truyền thống lâu đời về việc thực hành dân chủ trực tiếp. Vào năm 1993, Đạo luật về trung cầu dân ý theo sáng kiến công dân của New Zealand được ban hành. Bất kỳ công dân hay nhóm nào muốn nêu sáng kiến có thể trình câu hỏi để đề xuất lên Ban thư ký của Hạ viện. Sau đó, câu hỏi này sẽ được thông báo cho mọi người để cùng nhận xét về nội dung và hình thức của nó. Trong vòng ba tháng kể từ khi trình câu hỏi, Ban thư ký Quốc hội sẽ xây dựng dự thảo. Người đề xuất có 12 tháng để thu thập chữ ký ủng hộ. Để đề xuất đủ điều kiện xuất hiện trên lá phiếu, cần phải có chữ ký ủng hộ của ít nhất 10% cử tri đã đăng ký. Sau khi nhận được số chữ ký theo yêu cầu, Ban thư ký Quốc hội tiến hành kiểm tra ngẫu nhiên các chữ ký để xác định tính hợp pháp của chúng. Khi các yêu cầu đã được đáp ứng, câu hỏi được gửi đến Quốc hội, và Quốc hội sẽ quyết định tổ chức một cuộc trung cầu ý dân. Cho đến nay đã có ba cuộc bỏ phiếu được tổ chức. Các kết quả của cuộc bỏ phiếu không mang tính ràng buộc. Quốc hội sẽ quyết định liệu có muốn thực hiện đề xuất hay không, không phụ thuộc vào số phiếu thu được trong cuộc trung cầu ý dân.

Đặc điểm không mang tính bắt buộc của quá trình trung cầu dân ý ở New Zealand đã bị chỉ trích nhiều. Khó khăn trong việc xác định một đề

xuất sáng kiến hội đủ điều kiện trên lá phiếu và sự không chắc chắn trong hành động của Quốc hội đã làm giảm đi sự nhiệt tình của công chúng, và ngày càng ít đề xuất nộp cho Ban thư ký Hạ viện trong những năm gần đây. Tuy nhiên, Luật sáng kiến công dân của New Zealand vẫn còn là một thử nghiệm và sẽ được hoàn thiện trong tương lai dựa trên kinh nghiệm của luật hiện hành. Các cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức đã góp phần thay đổi hệ thống bầu cử của New Zealand chuyển từ đại diện đa số thành viên đơn lẻ kiểu Anh sang một hệ thống tỷ lệ thành viên hỗn hợp.



PHIẾU THĂM DÒ Ý KIẾN ĐÁNH GIÁ

Báo cáo tổng hợp: Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về trung cầu ý dân

Để đảm bảo chất lượng hoạt động cung cấp thông tin phục vụ các Đại biểu Quốc hội, Thư viện Quốc hội trân trọng kính mong nhận được các góp ý của Quý đại biểu về kết quả tổng hợp của báo cáo này theo Phiếu đánh giá nhanh dưới đây.

Nhận xét của Quý đại biểu về kết quả nghiên cứu này đối với công việc của mình:

- | | | | | | |
|----------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|
| 1. Rất hữu ích | ☐ | Bình thường | ☐ | Chưa hữu ích | ☐ |
| 2. Quá dài | ☐ | Vừa đủ | ☐ | Quá ngắn | ☐ |
| 3. Rõ ràng | ☐ | Còn đôi chỗ chưa rõ | ☐ | Còn chung chung | ☐ |

Các nhận xét khác:

.....

.....

.....

.....

.....

Trong trường hợp Quý đại biểu cần nhận được phản hồi của Thư viện Quốc hội về đánh giá của mình, xin Quý đại biểu điền thêm các thông tin dưới đây:

Họ và tên:

Địa chỉ:

Xin Quý đại biểu gửi Phiếu đánh giá này về:

Phòng Dịch vụ Nghiên cứu

Thư viện Quốc hội, Văn phòng Quốc hội

Điện thoại: 080.46019, Email: Ph-ncth@qh.gov.vn



NHÓM BIÊN SOẠN

Chỉ đạo biên soạn: **Nguyễn Sĩ Dũng**
Tham gia biên soạn: **Hoàng Minh Hiếu**
Lê Hà Vũ
Phạm Thị Tâm
và Phòng Dịch vụ Nghiên cứu
Thư viện Quốc hội

VĂN PHÒNG QUỐC HỘI

Thư viện Quốc hội



Văn phòng Quốc hội

22 Hùng Vương, Ba Đình, Hà Nội

Điện thoại 080.46019 • Fax + 84.8048278

Email: thuvienquochoi@gmail.com hoặc thuvienquochoi@qh.gov.vn