

**CHÍNH TRỊ - LUẬT****TRUNG CẦU Ý DÂN Ở MỸ VÀ MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI, HÀM Ý CHO VIỆT NAM**

Phạm Hồng Diên\*

**Tóm tắt:** *Trung cầu ý dân là một hình thức của dân chủ trực tiếp, qua đó nhân dân trực tiếp biểu quyết để quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước hoặc của từng địa phương. Thông qua hoạt động này, những công dân đủ tuổi trưởng thành có quyền thể hiện chính kiến của mình để đưa ra quyết định. Ở nhiều quốc gia trên thế giới, việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thông qua trung cầu ý dân đang là một xu thế nổi trội trong những thập niên gần đây.*

*Ở Việt Nam, sau khi Luật trung cầu ý dân ra đời năm 2015, đã có rất nhiều vấn đề nảy sinh cần nghiên cứu như là: Lúc nào Việt Nam sẽ tổ chức trung cầu ý dân? Việc tổ chức trung cầu ý dân cần có những điều kiện gì? Làm thế nào để Luật trung cầu ý dân trở thành một công cụ hữu hiệu nhằm thực hiện và phát huy dân chủ, xây dựng thành công Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa? Trên cơ sở làm rõ hoạt động trung cầu ý dân ở Mỹ và một số quốc gia trên thế giới, bài viết nêu lên một số hàm ý về trung cầu ý dân ở Việt Nam hiện nay.*

**Từ khóa:** Mỹ, trung cầu ý dân, dân chủ,

**1. Trung cầu ý dân ở Mỹ và một số nước trên thế giới**

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. Mặc dù đã được ghi nhận là nội dung quan trọng trong Hiến pháp của hầu hết các quốc gia, nhưng mức độ phổ biến của việc áp dụng trung cầu ý dân ở các quốc gia cũng rất khác nhau. Điều này phụ thuộc vào vị trí, vai trò của trung cầu ý dân trong đời sống chính trị của mỗi quốc gia và được quy định bởi nhiều yếu tố khác nhau, như điều kiện chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, trình

độ dân trí, ý thức pháp luật cũng như thói quen thực hiện dân chủ của người dân... Tuy nhiên có thể thấy, trong xu thế phát triển tất yếu của nền chính trị thế giới hiện nay, trung cầu ý dân càng có cơ hội mở rộng và phát huy vai trò của mình trong việc thực thi dân chủ.

Ở các nước thuộc hệ thống thông luật (hệ thống luật Anh - Mỹ), chế định trung cầu ý dân không được áp dụng phổ biến. Vì với truyền thống nền dân chủ đại diện, Nghị viện là cơ quan có thể thay mặt nhân dân quyết định mọi vấn đề quan trọng của đất nước. Tuy nhiên, thực tiễn của trung cầu ý dân của

Thụy Điển đã tổ chức 10 cuộc trưng cầu ý dân và lần gần đây nhất vào ngày 14 tháng 9 năm 2003 về đồng tiền chung Châu Âu. Đan Mạch đã tổ chức 19 lần, lần mới nhất vào ngày 28 tháng 9 năm 2000 về việc gia nhập Liên minh Châu Âu. Phần Lan đã có 3 lần (lần mới nhất được tổ chức vào ngày 16 tháng 10 năm 1994 về việc gia nhập Liên minh Châu Âu). Hungary đã có 9 cuộc trưng cầu ý dân, lần gần đây nhất là ngày 5 tháng 12 năm 2004 về vấn đề hai quốc tịch của công dân<sup>8</sup>.

Ở các quốc gia châu Á, Philippines là quốc gia có kinh nghiệm tổ chức nhiều trưng cầu ý dân nhất, được bắt đầu bằng cuộc trưng cầu ý dân vào tháng 5 năm 1935 để phê chuẩn Hiến pháp được đề xuất. Đặc biệt, sau khi Hiến pháp 1987 được thông qua với quy định nhân dân có quyền sáng kiến lập pháp và trưng cầu ý dân thì hàng loạt các cuộc trưng cầu ý dân được tiến hành nhằm quyết định nhiều vấn đề quan trọng của quốc gia, đặc biệt là vấn đề quyền tự quyết của các vùng lãnh thổ, như cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức trong phạm vi của Khu tự trị Hồi giáo Mindanao (ARMM) vào tháng 11 năm 1989 với kết quả là khu tự trị được thành lập. Một loạt các cuộc trưng cầu ý dân cũng đã được tổ chức với mục đích thông qua luật để thiết lập khu tự trị Cordillera (CAR)<sup>9</sup>. Hàn Quốc có 6 lần trưng cầu ý dân và lần gần đây nhất vào ngày 27 tháng 10 năm 1987 về Hiến pháp. Ở Malaysia, cuộc trưng cầu duy

nhất cho tới thời điểm này được tổ chức vào năm 1963, tạo nền tảng pháp lý cho sự độc lập và ra đời của Singapore vào năm 1965; hay cuộc trưng cầu ý dân ở Indonesia năm 1999 là nền tảng pháp lý cho sự độc lập và ra đời của Đông Timo vào năm 2000. Tuy nhiên, nhiều nước còn lại đều dè dặt, lo sợ về hậu quả của trưng cầu ý dân nên chưa áp dụng lần nào, như Nhật Bản, Triều Tiên, Ấn Độ, Trung Quốc, Malaysia, Thái Lan, Việt Nam...

Thực tiễn của các cuộc trưng cầu ý dân trên thế giới cho thấy, các quốc gia dù có chính thể nhà nước khác nhau, nhưng khi quyết định các vấn đề đặc biệt quan trọng, việc lấy ý kiến của công dân thông qua trưng cầu ý dân là một xu thế nổi trội.

Ở Việt Nam, sự ra đời của Luật Trưng cầu ý dân 2015 và tổ chức nó trong thực tiễn là một vấn đề quan trọng, có liên quan trực tiếp đến việc xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN cũng như tiến trình tăng cường dân chủ, tính minh bạch của bộ máy nhà nước và sự tham gia của người dân vào những quyết định có ảnh hưởng đến vận mệnh của đất nước mình. Vấn đề đặt ra là xây dựng và vận hành một cơ chế trưng cầu ý dân trong thực tiễn là một việc làm không dễ dàng. Nhà nước phải bảo đảm rất nhiều điều kiện để tổ chức thành công một cuộc trưng cầu ý dân. Vì vậy, xác định những điều kiện cần thiết để tổ chức trưng cầu ý dân trong thực tiễn là một việc làm cần thiết.

## 2. Một số hàm ý chính sách

Quá trình phát triển và mở rộng dân chủ thực chất là quá trình hoàn thiện các hình thức dân chủ đại diện và thiết chế dân chủ trực tiếp để nhân dân thể hiện quyền làm chủ của mình một cách thuận tiện và dễ dàng nhất. Đề trưng cầu ý dân phát huy được vai trò dân chủ và là một công cụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam hiện nay thì cần hội đủ các điều kiện cơ bản sau đây:

*Thứ nhất*, đòi hỏi có một hệ thống pháp luật đầy đủ và minh bạch. Bởi vì cơ sở pháp lý của trưng cầu ý dân được ghi nhận và cụ thể hóa bằng pháp luật, gắn liền với yếu tố pháp luật và được tổ chức thực hiện dựa trên quy định của pháp luật. Nhà nước sử dụng các quy định của pháp luật như một công cụ để thực thi dân chủ và bảo đảm không ai, không một tổ chức nào được lợi dụng các quy định này để gây hại cho Nhà nước cũng như xâm phạm đến các quyền cơ bản của công dân. Thông qua pháp luật, nội dung, phương thức thực hiện, phạm vi thực hiện trưng cầu ý dân được xác định. Pháp luật càng đầy đủ, rõ ràng và minh bạch là hành lang pháp lý để công dân thực thi các quyền của mình trong thực tế càng an toàn và hiệu quả. Bởi vì, dựa trên các quy định của pháp luật, công dân cũng như nhà nước biết giới hạn của quyền trưng cầu ý dân của mình đến đâu và phương thức thực hiện nó như thế nào. Một hệ thống pháp luật văn minh hiện đại là hệ thống pháp luật quy định rõ nội dung cũng như

phương thức thực hiện cụ thể. Hệ thống này phải thống nhất và đồng bộ giữa luật nội dung và luật thủ tục. Nhà nước pháp quyền là nhà nước phải ghi nhận và tạo ra các cơ chế đảm bảo cho quyền làm chủ của công dân được thực hiện có hiệu quả, ngăn chặn và xử lý nghiêm minh các hành vi xâm phạm đến các quyền tự do, dân chủ của công dân.

Ở nước ta, ngay trong bản Hiến pháp đầu tiên - Hiến pháp 1946, tại Điều 21 đã quy định: “Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia” và Điều 32 quy 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 quy định trong Điều 53 và Điều 84 (do Quốc hội quyết định). Tại Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân” (Điều 29). Và đến năm 2015, Luật Trưng cầu ý dân ra đời<sup>10</sup>. Có thể nói đây là bước tiến dài trong lịch sử lập pháp của nước CHXHCN Việt Nam về việc ghi nhận một cách cụ thể và chi tiết một quyền chính trị cơ bản của công dân, tạo cơ chế thực thi quyền làm chủ của nhân dân đối với những vấn đề quan trọng của đất nước trong thực tiễn.

Như vậy, chế định trưng cầu ý dân đã được quy định từ Hiến pháp 1946 và đã được luật hóa, nhưng cho đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn thi hành nên chưa có cơ sở để các quy định của Luật đi vào thực tiễn. Một khi chúng ta chưa “chuyển tải” quy định này của Hiến pháp và luật Trưng cầu ý dân vào thực tiễn của đời sống chính trị pháp lý, thì có thể nói rằng việc thực hiện quyền lực trực tiếp của nhân dân ở nước ta còn cơ bản mang tính lý thuyết.

*Thứ hai, cơ sở pháp lý của trưng cầu ý dân luôn gắn liền với khả năng nhận thức của mỗi công dân về quyền làm chủ của mình.* Bởi vì giữa sự hình thành và phát triển của ý thức pháp luật ảnh hưởng trực tiếp đến hành vi xử sự của công dân nói chung và chi phối hành vi thực hiện quyền làm chủ của công dân nói riêng trong lĩnh vực trưng cầu ý dân. Hay nói cách khác, muốn tự do biểu đạt chính xác nhu cầu, mong muốn của mình dựa trên quy định của pháp luật trưng cầu ý dân đòi hỏi công dân phải có trình độ dân trí nhất định. Điều này thể hiện, ngoài sự hiểu biết pháp lý cần thiết và cơ bản, phải có trình độ nhận thức, trình độ chính trị, văn hóa, xã hội nhất định. Chỉ khi có khả năng nhận thức và hiểu biết một cách thấu đáo về quyền làm chủ của mình nói chung, quyền trưng cầu ý dân nói riêng, công dân mới thực hiện được quyền của mình một cách có hiệu quả. Bởi vì dù Nhà nước có ghi nhận và cơ chế đảm bảo tốt quyền này trong hệ thống pháp luật một cách đầy đủ nhưng mỗi công dân

không nhận thức được đầy đủ về quyền của mình thì công dân cũng không thể thực hiện quyền làm chủ hoặc bị lợi dụng quyền này nhằm gây tổn hại đến hoạt động của Nhà nước cũng như các lợi ích xã hội khác.

Vì thế có quan điểm cho rằng: trình độ dân trí của nhân dân ta về cơ bản thấp nên khả năng đánh giá đúng ý nghĩa của trưng cầu ý dân không chính xác, khả năng quyết định đúng đắn các vấn đề quan trọng và phức tạp là hạn chế, không phản ánh được nguyện vọng và ý chí thực sự của nhân dân nên chưa thể tổ chức trưng cầu ý dân trên thực tiễn. Đúng là hiệu quả việc thực hiện dân chủ trực tiếp nói chung và trưng cầu ý dân nói riêng phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhưng mọi vấn đề đều có tính hai mặt ưu điểm và hạn chế. Không phải tất cả các cuộc trưng cầu ý dân ở các nước đã được thực hiện đều có kết quả tốt, không phải tất cả các phương án mà nhân dân lựa chọn là phương án khoa học nhất, “khôn ngoan” nhất nhưng kết quả của trưng cầu ý dân là sự phản ánh đa số ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Nhân dân là chủ thể của quyền lực Nhà nước, họ có quyền quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền của họ được ghi nhận trong Hiến pháp. Không ai, không bất cứ lý do gì có thể cản trở việc công dân thực thi quyền hiến định của mình. Đây chính là ưu thế tuyệt đối của dân chủ trực tiếp so với dân chủ đại diện. Điều đó rõ ràng góp phần thực hiện định hướng chung của Đảng và Nhà nước ta là chủ trương, chính sách

phải xuất phát từ nhân dân, phát huy trí tuệ của nhân dân và nhất là phải hợp lòng dân. Có thể ở một vài quốc gia trong những giai đoạn lịch sử nhất định, những cuộc trưng cầu ý dân không phản ánh đúng bản chất của nó nhưng rõ ràng, đa số các cuộc trưng cầu ý dân đều phát huy ý nghĩa của nó, đó là phản ánh ý chí của nhân dân và xu thế đó, có lẽ sẽ ngày càng rõ nét hơn<sup>11</sup>

*Thứ ba*, để biểu lộ ý chí của mình một cách chính xác, mỗi cử tri phải có đầy đủ thông tin về vấn đề cần quyết định, có đủ thời gian để bàn bạc, thảo luận, cân nhắc và quan trọng không bị thao túng, bị mua chuộc, lôi kéo. Bởi vì trưng cầu ý dân chỉ thực sự phát huy vai trò của nó khi được tiến hành trong điều kiện bảo đảm về thông tin. Thực tế cho thấy, dưới sự ảnh hưởng của các phương tiện truyền thông đại diện cho các nhóm lợi ích cũng làm ảnh hưởng không nhỏ đến quyết định của các cử tri trong quá trình bỏ phiếu. Điều này cho thấy trong các cuộc trưng cầu ý dân, vai trò của công tác thông tin, tuyên truyền là cực kỳ quan trọng đối với việc đánh giá và quyết định của cử tri. Nhu cầu đảm bảo mọi cử tri đều bình đẳng trong cơ hội tiếp cận thông tin và thông tin mà họ tiếp cận đều đầy đủ, chính xác, kịp thời là một nhu cầu thích đáng và Nhà nước phải có nghĩa vụ đáp ứng và có cơ chế bảo vệ tránh sự lợi dụng của các nhóm lợi ích lợi dụng truyền thông để thao túng kết quả bỏ phiếu. Đồng thời, trưng cầu ý dân cần được tổ chức trong

một khoảng thời gian hợp lý sau khi có quyết định tổ chức để phục vụ công tác chuẩn bị cần thiết. Những quy định chung về công tác tuyên truyền cũng như thời gian trưng cầu ý dân một cách hợp ý có thể làm tăng mục tiêu hướng tới dân chủ. Ở Hy Lạp, vào ngày 5 tháng 7 năm 2015 Chính phủ đã tổ chức một cuộc trưng cầu ý dân quyết định liệu Hy Lạp có chấp nhận các điều kiện cứu trợ cho khủng hoảng nợ công do Ủy ban Châu Âu (EC), Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) và Ngân hàng Trung ương châu Âu (ECB) đưa ra hay không. Cuộc trưng cầu dân ý được Thủ tướng Alexis Tsipras công bố vào sáng sớm ngày 27 tháng 6 năm 2015 và được Quốc hội và Chủ tịch phê chuẩn vào ngày hôm sau.

Đây là cuộc trưng cầu ý dân đầu tiên được tổ chức kể từ khi trưng cầu dân ý về chính thể cộng hòa năm 1974. Kết quả của cuộc trưng cầu lần này là, các điều kiện cứu trợ đã bị từ chối bởi hơn 61% cử tri Hy Lạp nói "không" với yêu cầu cải cách từ các chủ nợ<sup>12</sup>. Một trong những nguyên nhân thất bại này là chiến dịch vận động cho cuộc trưng cầu này diễn ra trong vòng chưa đến 1 tuần lễ và người dân Hy Lạp gần như không có thông tin gì về tác động của gói cứu trợ đến nền kinh tế nước này

Vì thế, lựa chọn của người dân chỉ hoàn toàn là cảm tính. Điều này đặt ra yêu cầu: trưng cầu dân ý phải được tiến hành nhằm mục tiêu cơ bản là thể hiện ý chí của người dân - thì cần có thời gian

đề cử tri có cơ hội thảo luận, hiểu rõ các mặt lợi - hại của vấn đề. Dân chủ, bao gồm cả dân chủ trực tiếp, không chỉ đơn thuần là đi bỏ phiếu, mà còn là tự do thảo luận và tranh biện. Ở Việt Nam, các phương tiện thông tin và truyền thông chính thống được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua Ban Tuyên giáo Trung ương nên việc kiểm soát thông tin trong quá trình trưng cầu ý dân tương đối thuận lợi. Tuy nhiên, hiện nay các kênh truyền thông không chính thức như Facebook, Zalo, Tweet, Instagram... cũng phát triển rất mạnh mẽ và có tác động không nhỏ đến các cử tri, đặc biệt là những cử tri trẻ, thường xuyên sử dụng mạng xã hội. Đây là một điều cần tính đến trong khâu tuyên truyền, vận động khi tổ chức trưng cầu ý dân.

*Thứ tư*, trưng cầu ý dân phải được tổ chức một cách khoa học và chặt chẽ, đảm bảo ý chí và nguyện vọng của nhân dân phải được phản ánh đầy đủ, trung thực và khách quan; kết quả của trưng cầu ý dân phải có hiệu lực thi hành.

Có rất nhiều ý kiến cho rằng, bên cạnh ý nghĩa là công cụ dân chủ to lớn thì trưng cầu ý dân không phải lúc nào cũng là biểu hiện của dân chủ và phản ánh đúng ý chí và nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Bởi vì những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân được đa số cử tri biểu quyết sáng suốt nhưng cũng có những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân không được các cử tri am hiểu đúng đắn, nhất là các cử tri có trình độ thấp, không đánh giá đúng mức ý nghĩa

chính trị và pháp lý khi tham gia bỏ phiếu. Đôi khi trưng cầu ý dân được tổ chức trong điều kiện bị sức ép tâm lý hoặc trong chế độ độc tài, các thủ đoạn chính trị tinh vi, những câu hỏi phức tạp và mập mờ làm cho kết quả trưng cầu ý dân không phải là sự lựa chọn đích thực và đúng đắn ý chí của cử tri. Đồng thời, một số cuộc trưng cầu ý dân nhằm mục đích hợp pháp hóa chính quyền thông qua các cuộc đảo chính còn làm biến dạng bản chất của trưng cầu ý dân dẫn đến quan điểm bài trừ, tẩy chay trưng cầu ý dân ở một số quốc gia. Thực tiễn trưng cầu ý dân cho thấy, nhiều khi trưng cầu ý dân được các chính phủ sử dụng như một công cụ để hợp pháp hóa các mưu đồ chính trị phản động, phản dân chủ. Bằng các hình thức tuyên truyền mị dân hoặc các thủ đoạn gây hiểu lầm, các thế lực cầm quyền phi dân chủ đã làm cho các cuộc trưng cầu ý dân là trò bịp, một chiêu trò dân chủ giả cây.

Trong một số trường hợp, trưng cầu ý dân cũng có thể cung cấp một cơ chế cho việc giải quyết các vấn đề chủ quyền và lãnh thổ như trường hợp ly khai hoặc thành lập chính phủ khác. Gần đây nhất tại Tây Ban Nha, chính quyền khu vực Catalunya đã thiết lập một cuộc trưng cầu ý dân về sự độc lập của Catalunya vào ngày 01 tháng 10 năm 2017.

Cuộc trưng cầu dân ý lần đầu tiên được kêu gọi vào tháng 6 năm 2017 và đã được Quốc hội Catalunya phê chuẩn trong một phiên họp vào ngày 6 tháng 9 năm 2017 cùng với một đạo luật

cho rằng độc lập sẽ bị ràng buộc với đa số đơn giản mà không đòi hỏi số lượng người đi bầu tối thiểu. Cuộc trưng cầu dân ý cũng là bất hợp pháp theo hiến pháp Tây Ban Nha và dẫn đến một cuộc khủng hoảng Hiến pháp ở Tây Ban Nha. Chính phủ Tây Ban Nha phản đối cuộc trưng cầu dân ý này, vì Hiến pháp Tây Ban Nha không cho phép bỏ phiếu về sự độc lập của bất kỳ khu vực Tây Ban Nha nào. Mặc dù vậy, tỷ lệ cử tri tham gia cuộc trưng cầu dân ý về khả năng độc lập của vùng lãnh thổ này ra khỏi Tây Ban Nha đạt tới 90%<sup>13</sup>. Có thể nói, cuộc bỏ phiếu ở Catalan diễn ra vào ngày chủ nhật đã trở thành một cơn địa chấn chính trị lớn ở quốc gia châu Âu này.

*Thứ năm*, điều kiện cần thiết nhất để tổ chức trưng cầu ý dân trên thực tế là quyết tâm chính trị của Nhà nước. Mặc dù bản chất của quyền lực Nhà nước là thuộc về nhân dân, nhân dân là người quyết định tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước thông qua cơ chế ủy quyền. Có nghĩa, mọi đảm bảo pháp lý để thực hiện hoạt động trưng cầu ý dân trên thực tế gắn liền với trách nhiệm và nghĩa vụ của Nhà nước. Tuy nhiên, quyền làm chủ của công dân liên quan đến sự vận hành của quyền lực Nhà nước nên tổ chức trưng cầu ý dân trong một số trường hợp khi điều kiện chín muồi lại phụ thuộc vào ý chí của nhà nước. Nhà nước đóng vai trò quyết định, chi phối, định hướng cho hoạt động trưng cầu ý dân. Theo quy định tại Khoản 1, Điều 14 Luật Trưng cầu ý dân

năm 2015, chủ thể có quyền đề xuất trưng cầu ý dân là Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ hoặc ít nhất là một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội và quyền quyết định trưng cầu ý dân thuộc về Quốc hội.

Mặt khác, trưng cầu ý dân là một việc làm rất tốn kém và đòi hỏi phải chuẩn bị trong một thời gian dài với trình tự thủ tục rất chặt chẽ nên các cơ quan nhà nước thường có xu hướng ngại tổ chức trưng cầu ý dân. Vì thế, nếu pháp luật không quy định một cách rõ ràng, cụ thể những vấn đề phải đưa ra trưng cầu ý dân thì khó có thể có việc các cơ quan nhà nước phát sinh nhu cầu ý dân. Lúc đó, việc thực thi các quy định pháp luật về trưng cầu ý dân phụ thuộc hoàn toàn vào tính “năng động và tận tâm” của các cơ quan có thẩm quyền. Ngược lại, nếu các vấn đề trưng cầu ý dân chỉ quy định chung chung sẽ dẫn đến một số cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức không cần thiết, gây ra sự lãng phí cả về tiền bạc, thời gian và công sức. Việc quy định quy mô trưng cầu ý dân ở phạm vi toàn quốc cũng là một “nút thắt” làm hạn chế khả năng tổ chức các cuộc trưng cầu ý dân đối với những vấn đề quan trọng, cấp thiết nhưng mang tính địa phương. Đây chính là một trong các nguyên nhân không phát huy được dân chủ ở cấp cơ sở, dẫn đến các khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến các vấn đề nóng kéo dài, gây bất ổn đến tính hình chính trị, an ninh trật tự ở nhiều địa phương hiện nay. Với đặc trưng này, ở

đề cử tri có cơ hội thảo luận, hiểu rõ các mặt lợi - hại của vấn đề. Dân chủ, bao gồm cả dân chủ trực tiếp, không chỉ đơn thuần là đi bỏ phiếu, mà còn là tự do thảo luận và tranh biện. Ở Việt Nam, các phương tiện thông tin và truyền thông chính thống được đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua Ban Tuyên giáo Trung ương nên việc kiểm soát thông tin trong quá trình trưng cầu ý dân tương đối thuận lợi. Tuy nhiên, hiện nay các kênh truyền thông không chính thức như Facebook, Zalo, Tweet, Instagram... cũng phát triển rất mạnh mẽ và có tác động không nhỏ đến các cử tri, đặc biệt là những cử tri trẻ, thường xuyên sử dụng mạng xã hội. Đây là một điều cần tính đến trong khâu tuyên truyền, vận động khi tổ chức trưng cầu ý dân.

*Thứ tư*, trưng cầu ý dân phải được tổ chức một cách khoa học và chặt chẽ, đảm bảo ý chí và nguyện vọng của nhân dân phải được phản ánh đầy đủ, trưng thực và khách quan; kết quả của trưng cầu ý dân phải có hiệu lực thi hành.

Có rất nhiều ý kiến cho rằng, bên cạnh ý nghĩa là công cụ dân chủ to lớn thì trưng cầu ý dân không phải lúc nào cũng là biểu hiện của dân chủ và phản ánh đúng ý chí và nguyện vọng chính đáng của nhân dân. Bởi vì những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân được đa số cử tri biểu quyết sáng suốt nhưng cũng có những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân không được các cử tri am hiểu đúng đắn, nhất là các cử tri có trình độ thấp, không đánh giá đúng mức ý nghĩa

chính trị và pháp lý khi tham gia bỏ phiếu. Đôi khi trưng cầu ý dân được tổ chức trong điều kiện bị sức ép tâm lý hoặc trong chế độ độc tài, các thủ đoạn chính trị tinh vi, những câu hỏi phức tạp và mập mờ làm cho kết quả trưng cầu ý dân không phải là sự lựa chọn đích thực và đúng đắn ý chí của cử tri. Đồng thời, một số cuộc trưng cầu ý dân nhằm mục đích hợp pháp hóa chính quyền thông qua các cuộc đảo chính còn làm biến dạng bản chất của trưng cầu ý dân dẫn đến quan điểm bài trừ, tẩy chay trưng cầu ý dân ở một số quốc gia. Thực tiễn trưng cầu ý dân cho thấy, nhiều khi trưng cầu ý dân được các chính phủ sử dụng như một công cụ để hợp pháp hóa các mưu đồ chính trị phản động, phản dân chủ. Bằng các hình thức tuyên truyền mị dân hoặc các thủ đoạn gây hiểu lầm, các thế lực cầm quyền phi dân chủ đã làm cho các cuộc trưng cầu ý dân là trò bịp, một chiêu trò dân chủ giả cây.

Trong một số trường hợp, trưng cầu ý dân cũng có thể cung cấp một cơ chế cho việc giải quyết các vấn đề chủ quyền và lãnh thổ như trường hợp ly khai hoặc thành lập chính phủ khác. Gần đây nhất tại Tây Ban Nha, chính quyền khu vực Catalunya đã thiết lập một cuộc trưng cầu ý dân về sự độc lập của Catalunya vào ngày 01 tháng 10 năm 2017.

Cuộc trưng cầu dân ý lần đầu tiên được kêu gọi vào tháng 6 năm 2017 và đã được Quốc hội Catalunya phê chuẩn trong một phiên họp vào ngày 6 tháng 9 năm 2017 cùng với một đạo luật

cho rằng độc lập sẽ bị ràng buộc với đa số đơn giản mà không đòi hỏi số lượng người đi bầu tối thiểu. Cuộc trưng cầu dân ý cũng là bất hợp pháp theo hiến pháp Tây Ban Nha và dẫn đến một cuộc khủng hoảng Hiến pháp ở Tây Ban Nha. Chính phủ Tây Ban Nha phản đối cuộc trưng cầu dân ý này, vì Hiến pháp Tây Ban Nha không cho phép bỏ phiếu về sự độc lập của bất kỳ khu vực Tây Ban Nha nào. Mặc dù vậy, tỷ lệ cử tri tham gia cuộc trưng cầu dân ý về khả năng độc lập của vùng lãnh thổ này ra khỏi Tây Ban Nha đạt tới 90%<sup>13</sup>. Có thể nói, cuộc bỏ phiếu ở Catalan diễn ra vào ngày chủ nhật đã trở thành một cơn địa chấn chính trị lớn ở quốc gia châu Âu này.

*Thứ năm*, điều kiện cần thiết nhất để tổ chức trưng cầu ý dân trên thực tế là quyết tâm chính trị của Nhà nước. Mặc dù bản chất của quyền lực Nhà nước là thuộc về nhân dân, nhân dân là người quyết định tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước thông qua cơ chế ủy quyền. Có nghĩa, mọi đảm bảo pháp lý để thực hiện hoạt động trưng cầu ý dân trên thực tế gắn liền với trách nhiệm và nghĩa vụ của Nhà nước. Tuy nhiên, quyền làm chủ của công dân liên quan đến sự vận hành của quyền lực Nhà nước nên tổ chức trưng cầu ý dân trong một số trường hợp khi điều kiện chín muồi lại phụ thuộc vào ý chí của nhà nước. Nhà nước đóng vai trò quyết định, chi phối, định hướng cho hoạt động trưng cầu ý dân. Theo quy định tại Khoản 1, Điều 14 Luật Trưng cầu ý dân

năm 2015, chủ thể có quyền đề xuất trưng cầu ý dân là Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ hoặc ít nhất là một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội và quyền quyết định trưng cầu ý dân thuộc về Quốc hội.

Mặt khác, trưng cầu ý dân là một việc làm rất tốn kém và đòi hỏi phải chuẩn bị trong một thời gian dài với trình tự thủ tục rất chặt chẽ nên các cơ quan nhà nước thường có xu hướng ngại tổ chức trưng cầu ý dân. Vì thế, nếu pháp luật không quy định một cách rõ ràng, cụ thể những vấn đề phải đưa ra trưng cầu ý dân thì khó có thể có việc các cơ quan nhà nước phát sinh nhu cầu ý dân. Lúc đó, việc thực thi các quy định pháp luật về trưng cầu ý dân phụ thuộc hoàn toàn vào tính “năng động và tận tâm” của các cơ quan có thẩm quyền. Ngược lại, nếu các vấn đề trưng cầu ý dân chỉ quy định chung chung sẽ dẫn đến một số cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức không cần thiết, gây ra sự lãng phí cả về tiền bạc, thời gian và công sức. Việc quy định quy mô trưng cầu ý dân ở phạm vi toàn quốc cũng là một “nút thắt” làm hạn chế khả năng tổ chức các cuộc trưng cầu ý dân đối với những vấn đề quan trọng, cấp thiết nhưng mang tính địa phương. Đây chính là một trong các nguyên nhân không phát huy được dân chủ ở cấp cơ sở, dẫn đến các khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến các vấn đề nóng kéo dài, gây bất ổn đến tính hình chính trị, an ninh trật tự ở nhiều địa phương hiện nay. Với đặc trưng này, ở

Việt Nam nên cân nhắc bổ sung hình thức trưng cầu ý dân ở địa phương để giải quyết tốt những yêu cầu cấp bách của đời sống chính trị pháp lý ở từng địa phương trong những điều kiện phù hợp. Đối với các cuộc trưng cầu ý dân ở quy mô toàn quốc, thẩm quyền tổ chức hoạt động này sẽ thuộc về Ủy ban Thường vụ Quốc hội; còn đối với các cuộc trưng cầu ý dân ở cấp địa phương, cơ quan có thẩm quyền tổ chức sẽ là Thường trực Hội đồng nhân dân.

### 3. Kết luận

Tổ chức thực thi các quy định pháp luật trưng cầu ý dân trong thực tiễn là quá trình thực thi quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân. Vì thế hoạt động này phải dựa trên những quy định pháp luật chặt chẽ về cả hình thức lẫn nội dung. Việc tuân thủ đúng các nguyên tắc trưng cầu ý dân cũng như quy trình thủ tục tiến hành trưng cầu ý dân là điều kiện để đảm bảo cuộc trưng cầu ý dân diễn ra minh bạch, hợp pháp và kết quả của trưng cầu ý dân chính là sự lựa chọn đúng đắn của nhân dân. Đồng thời, để đánh giá tính hiệu quả của công cụ này trong đời sống chính trị cần phải đặt trong những điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của đất nước trong từng thời điểm để xem xét và lựa chọn hình thức và quy mô phù hợp. Có như vậy mới phát huy được vai trò to lớn của trưng cầu ý dân trong quá trình thực hiện và phát huy nền dân chủ ■

### Chú thích:

- Richard K. Bainter: Dân chủ trực tiếp ở Hoa Kỳ; Báo cáo tại Hội thảo Kinh nghiệm của một số nước về cơ sở pháp lý trưng cầu ý dân do Hội Luật gia và Bộ Tư pháp tổ chức ngày 16 và 17/01/2006 tại Hà Nội.
- Khoản 9, Điều 2 Hiến pháp California
- Michele Guillaume Hofnung - Những nét cần biết về Trưng cầu ý dân của Thụy Sĩ - Bản dịch của Nhà Pháp luật Việt - Pháp
- Richard K. Bainter: Dân chủ trực tiếp ở Hoa Kỳ; Báo cáo tại Hội thảo Kinh nghiệm của một số nước về cơ sở pháp lý trưng cầu ý dân do Hội Luật gia và Bộ Tư pháp tổ chức ngày 16 và 17/01/2006 tại Hà Nội
- Kết quả kiểm phiếu cho thấy đa số người dân chọn rời khỏi EU với tỷ lệ khá sít sao - 51,9% phiếu chọn từ bỏ so với 48,1% phiếu chọn ở lại
- Giai đoạn 1945-1946: trưng cầu ý dân được Pháp sử dụng để xây dựng Hiến pháp. Dự thảo đầu tiên bị cử tri phản đối. Sau đó, Quốc hội lập hiến thứ hai được thành lập và bản dự thảo Hiến pháp thứ hai được thông qua trưng cầu ý dân vào năm 1946. Đến năm 1958, Pháp tổ chức trưng cầu ý dân về việc lựa chọn hình thức chính thể của đất nước. Hiến pháp của Đệ Ngũ Cộng hoà được phê chuẩn trong trưng cầu dân ý vào ngày 28 tháng 9 năm 1958.
- Năm 1946, Italia đã tổ chức trưng cầu ý dân về việc lựa chọn hình thức chính thể của đất nước. Italia trở thành nước cộng hoà sau một cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức vào ngày 2 tháng 6 năm 1946, từ đó ngày này được kỷ niệm với tên gọi là ngày Cộng hoà.
- Vũ Văn Nhiêm, một số vấn đề về trưng cầu ý dân. [http://duthaoonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/dt\\_duthao\\_luat/View\\_Detail.aspx?ItemID=1040&TablIndex=3&TaiLieuID=1969](http://duthaoonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/dt_duthao_luat/View_Detail.aspx?ItemID=1040&TablIndex=3&TaiLieuID=1969)
- Cheselden George V. Carmona, Bàn về pháp luật trưng cầu ý dân của Philippines - Thực tiễn thi hành và các thách thức, Kỳ yếu Hội thảo quốc tế về Luật trưng cầu ý dân: Nghiên cứu so sánh về luật và thực tiễn thi hành, 17 - 18/11/2014 tại Hà Nội, Việt Nam
- Luật Trưng cầu ý dân được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 25/11/2015 gồm 8 chương, 52 điều có hiệu lực thi hành từ ngày 1/7/2016.
- Vũ Văn Nhiêm, một số vấn đề về trưng cầu ý dân. [http://duthaoonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/dt\\_duthao\\_luat/View\\_Detail.aspx?ItemID=1040&TablIndex=3&TaiLieuID=1969](http://duthaoonline.quechoi.vn/DuThao/Lists/dt_duthao_luat/View_Detail.aspx?ItemID=1040&TablIndex=3&TaiLieuID=1969)
- <https://vietnamnet.vn/vn/the-gioi/hy-lap-noi-khong-tuong-lai-chau-au-mo-mit-248764.html>
- <http://baodatviet.vn/the-gioi/tin-tuc-24h/xu-catalan-trung-cau-trong-bao-luc-chau-au-noi-hop-phap-3344253/>