

# MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT VỀ TRUNG CẦU Ý DÂN

PHAN KHUYÊN\*

*Hiện nay, xu thế phát triển chung của các quốc gia trên thế giới là thực hiện và mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp, trong xu thế đó, trung cầu ý dân đã và đang giữ vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền dân chủ của người dân. Ở nước ta, Luật Trung cầu ý dân năm 2015 đã cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về phát huy dân chủ và quyền làm chủ của Nhân dân. Tuy nhiên, pháp luật về việc trung cầu ý dân còn tồn tại những hạn chế bất cập, đặt ra yêu cầu cần hoàn thiện. Bài viết trình bày một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về trung cầu ý dân ở nước ta hiện nay.*

*Từ khóa: Trung cầu ý dân; Nhân dân; dân chủ trực tiếp; bỏ phiếu; hoàn thiện pháp luật.*

*Expansion of forms of direct democracy has currently become a global trend and referendums have played an important role in ensuring the people's rights to democracy. The 2015 Law on Referendum in Viet Nam concretizes the provisions of the 2013 Constitution for promoting democracy and the people's right to mastery. The Law on Referendum reveals limitations and inadequacies, which requires further improvements. The article proposed some recommendations to complete the Law on Referendum in our country.*

*Keywords: Referendum; people; direct democracy; cast a vote; complete the law.*

NGÀY NHẬN: 28/12/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 10/01/2022

NGÀY DUYỆT: 16/02/2022

## 1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân thì việc phát huy dân chủ, huy động trí tuệ và tạo điều kiện cho Nhân dân được tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của Nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng. Trung cầu ý dân (TCYD) là hình thức dân chủ trực tiếp, trong đó Nhà nước tạo cơ hội cho người dân được trực tiếp quyết định đối với một số công việc của Nhà nước. Thông qua hình thức dân chủ này, người dân được trực tiếp tham gia vào việc quyết định các chính sách, vấn đề lớn của đất nước.

Trên thế giới, nhiều nước đã và đang sử

dụng hình thức này như là một phương thức hữu hiệu trong hoạt động quản lý, điều hành đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền. Ở nước ta, TCYD trở thành vấn đề được hiến định trong *Hiến pháp* và được quy định cụ thể thành *Luật TCYD*. Những quy định này đã và đang góp phần vào việc phát huy dân chủ trực tiếp. Tuy nhiên, để tiếp tục phát huy dân chủ trực tiếp thì những chủ trương, chính sách có ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống Nhân dân trên phạm vi cả nước cũng như ở các địa phương phải được TCYD trước khi quyết

*\* Học viên cao học Học viện Hành chính Quốc gia*

định, do đó, việc hoàn thiện các quy định về TCYD là điều cần thiết.

## 2. Thực trạng quy định về trung câu ý dân hiện nay

Để kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa quy định của *Hiến pháp* năm 2013 về phát huy dân chủ và quyền làm chủ của Nhân dân, mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào công việc của Nhà nước, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam; tạo điều kiện để Nhân dân có thể tham gia sâu hơn, có tính quyết định với tư cách chủ thể vào những vấn đề quan trọng của đất nước, xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, ngày 25/11/2015, tại kỳ họp thứ 10, Quốc hội (khóa XIII) đã thông qua *Luật TCYD*. *Luật* đã quy định cụ thể về những nguyên tắc TCYD; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức trong TCYD; trình tự, thủ tục quyết định việc TCYD và tổ chức TCYD; kết quả và hiệu lực của kết quả TCYD.

*Luật TCYD* năm 2015 đã tạo lập khuôn khổ pháp lý cho người dân tham gia chủ động, tích cực vào việc quyết định các công việc của Nhà nước và xã hội phù hợp với bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân.

Tuy nhiên, sau hơn 5 năm thực hiện *Luật TCYD* năm 2015, thực tiễn đặt ra những vấn đề cần tiếp tục hoàn thiện các quy định cụ thể về TCYD.

**Thứ nhất**, quy định về phạm vi TCYD, chủ thể đề nghị TCYD và thẩm quyền quyết định việc TCYD.

Theo quy định của *Luật TCYD*, thì TCYD 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. Phạm vi TCYD là cử tri cả nước trực tiếp bỏ phiếu quyết định vấn đề được đưa ra để TCYD. Tuy nhiên, TCYD không nhất thiết phải là trên phạm vi cả nước mà TCYD vẫn có thể ở phạm vi địa phương.

Điều 14 *Luật TCYD* quy định: “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 trung câu ý dân”. Như vậy, hiện có 4 chủ thể có thẩm quyền đề nghị TCYD gồm: Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chủ tịch nước, Chính phủ, đại biểu Quốc hội và Quốc hội là chủ thể có thẩm quyền quyết định việc TCYD. Tuy nhiên, từ thực tế cho thấy, việc TCYD có thể tiến hành trên phạm vi địa phương để Nhân dân trực tiếp quyết định các vấn đề của địa phương, do vậy, cũng cần xem xét quy định cho chủ thể ở địa phương có quyền đề nghị TCYD.

**Thứ hai**, quy định về trình tự, thủ tục đề nghị và xem xét đề nghị TCYD.

Theo quy định: trường hợp có từ một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên kiến nghị Quốc hội quyết định việc TCYD về cùng một vấn đề thì UBTVQH có trách nhiệm tổng hợp các kiến nghị của đại biểu Quốc hội, chuẩn bị hồ sơ trình Quốc hội xem xét, quyết định. Việc kiến nghị và tổng hợp kiến nghị của đại biểu Quốc hội được thực hiện theo Điều 33 *Luật Tổ chức Quốc hội*. Tuy nhiên, vẫn chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục để đại biểu Quốc hội kiến nghị việc TCYD.

Bên cạnh đó, *Luật TCYD* quy định trước khi trình Quốc hội, đề nghị TCYD phải được Hội đồng Dân tộc, Ủy ban có liên quan của Quốc hội thẩm tra và cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, người đã đề nghị TCYD báo cáo, cung cấp thông tin, tài liệu về những vấn đề liên quan đến nội dung đề nghị TCYD. Cơ quan, người được yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng các yêu cầu của cơ quan thẩm tra. Quy định này chưa thật sự phù hợp vì nếu đề nghị TCYD của Chính phủ thì Hội đồng Dân tộc, Ủy ban có liên quan của Quốc hội có thẩm quyền thẩm tra và yêu cầu Chính phủ cung cấp hồ sơ, tài liệu và đáp ứng các yêu cầu của cơ quan thẩm tra. Khi chủ thể đề nghị là UBTVQH, Chủ tịch nước thì quy định này lại không phù hợp vì Hội đồng Dân tộc, Ủy ban có liên quan của Quốc hội không có thẩm quyền yêu cầu UBTVQH, Chủ tịch nước.

Ngoài ra, *Luật TCYD* quy định nghị quyết của Quốc hội về TCYD được công bố theo quy

định của pháp luật. Tuy nhiên, thực tế quy định hiện hành của pháp luật lại không có quy định cụ thể là chủ thể nào sẽ công bố nghị quyết của Quốc hội về TCYD: Quốc hội, UBND hay Chủ tịch nước.

*Thứ ba*, quy định về bỏ phiếu trong TCYD

Điều 4 *Luật TCYD* quy định “thực hiện nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín khi trưng cầu ý dân”. Như vậy, việc TCYD cũng giống như việc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và chỉ áp dụng hình thức bỏ phiếu trực tiếp. Tuy nhiên, có thể thấy rằng việc bỏ phiếu trong TCYD không nhất thiết phải giống với việc bỏ phiếu bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Bên cạnh đó, mặc dù *Luật TCYD* đã quy định về các vấn đề TCYD: (1) Toàn văn *Hiến pháp* hoặc một số nội dung quan trọng của *Hiến pháp*; (2) Vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, về quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của quốc gia; (3) Vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước; (4) Vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước. Đồng thời, quy định phiếu TCYD được sử dụng thống nhất trong phạm vi cả nước. Nội dung phiếu TCYD phải đầy đủ, rõ ràng, dễ hiểu, khách quan, chính xác và rõ nghĩa. UBND quy định cụ thể về nội dung, hình thức phiếu TCYD; việc in ấn, phát hành và quản lý phiếu TCYD.

Có thể khẳng định, nội dung phiếu TCYD và hình thức của phiếu TCYD ảnh hưởng quan trọng đến kết quả quyết định của cử tri khi được trưng cầu ý kiến, tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có hướng dẫn hay quy định nào về hình thức và nội dung chính của phiếu TCYD. Điều 41 *Luật TCYD* quy định một trong các trường hợp phiếu TCYD không hợp lệ là “phiếu không có dấu của tổ trưng cầu ý dân” nhưng hiện nay lại chưa xác định tổ TCYD sử dụng con dấu của cơ quan nào.

*Thứ tư*, quy định về kết quả TCYD.

Việc công nhận kết quả TCYD được xác định trên tiêu chí: tỷ lệ cử tri tham gia bỏ phiếu và tỷ lệ cử tri bỏ phiếu tán thành đồng

ý với nội dung TCYD. Theo quy định này, cuộc TCYD hợp lệ phải được ít nhất ba phần tư tổng số cử tri cả nước có tên trong danh sách cử tri đi bỏ phiếu. Nội dung TCYD được quá nửa số phiếu hợp lệ tán thành có giá trị thi hành; đối với TCYD về *Hiến pháp* phải được ít nhất hai phần ba số phiếu hợp lệ tán thành. Thực tế quy định này là tỷ lệ khá cao, rất khó để đạt được.

### **3. Một số kiến nghị**

*Thứ nhất*, bổ sung phạm vi TCYD ở địa phương.

Bên cạnh quy định TCYD trên phạm vi cả nước là cuộc TCYD được tiến hành trên phạm vi lãnh thổ của toàn quốc gia với sự tham gia của tất cả các cử tri trong cả nước thì *Luật TCYD* cần bổ sung việc TCYD ở địa phương. TCYD ở địa phương là cuộc TCYD được tiến hành trong phạm vi lãnh thổ của một đơn vị hành chính hoặc một số đơn vị hành chính của quốc gia với sự tham gia của cử tri địa phương đơn vị hành chính hoặc một số đơn vị hành chính.

Do đó, cần sửa đổi khoản 1 Điều 3 *Luật TCYD* như sau: “Trưng cầu ý dân là việc Nhà nước tổ chức để cử tri cả nước hoặc cử tri ở địa phương tham gia biểu quyết những vấn đề quan trọng của đất nước, địa phương bằng các hình thức trưng cầu ý dân theo quy định”. Điều này khẳng định phạm vi TCYD có thể ở địa phương, việc bỏ phiếu không nhất thiết phải là bỏ phiếu trực tiếp và việc thực hiện việc TCYD này ngoài quy định của *Luật* còn tuân thủ những hướng dẫn của các quy định của UBND.

*Thứ hai*, bổ sung chủ thể có thẩm quyền đề nghị TCYD ở địa phương.

Trên cơ sở quy định việc TCYD có thể tiến hành ở phạm vi địa phương để Nhân dân quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương cần xác định phạm vi địa phương để tổ chức TCYD có thể là phạm vi một đơn vị hành chính hoặc phạm vi một số đơn vị hành chính nhất định. Do đó, cần nghiên cứu trao cho các chủ thể ở địa phương có quyền đề nghị TCYD trong phạm vi địa phương (có thể là Thường trực Hội đồng nhân dân (HĐND);

Ủy ban nhân dân (UBND) và đại biểu HĐND và trao thẩm quyền quyết định việc TCYD trong phạm vi địa phương cho HĐND cấp tỉnh quyết định.

*Thứ ba*, sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến trình tự, thủ tục đề nghị, xem xét đề nghị TCYD. Cần có những quy định cụ thể về trình tự, thủ tục để đại biểu Quốc hội kiến nghị việc TCYD. Bên cạnh đó, trong thủ tục xem xét đề nghị TCYD có thể nghiên cứu chỉ quy định việc thẩm tra khi đề nghị TCYD là của Chính phủ và bỏ quy định phải có sự thẩm tra của Hội đồng dân tộc và Ủy ban của Quốc hội đối với đề nghị TCYD của UBND, Chủ tịch nước.

Trương tự ở địa phương, khi xem xét bổ sung thẩm quyền đề nghị TCYD cho Thường trực HĐND; UBND và đại biểu HĐND thì cần quy định việc thẩm tra đề xuất TCYD nếu đề xuất TCYD là của UBND.

*Thứ tư*, bổ sung thêm các quy định về phiếu TCYD và hình thức bỏ phiếu TCYD. Hình thức và nội dung phiếu TCYD là một nội dung rất quan trọng, là phương tiện để cử tri thể hiện ý chí và mong muốn của mình thông qua các lựa chọn. Trước hết, UBND cần ban hành quy định về hình thức và nội dung của phiếu TCYD để bảo đảm tính cụ thể, rõ ràng và tính khoa học nhằm tạo điều kiện cho cử tri lựa chọn phương án phù hợp nhất khi đi bỏ phiếu. Hình thức lá phiếu có thể quy định màu sắc, kích thước và ngôn ngữ được sử dụng. Nội dung của phiếu TCYD được thể hiện trên phiếu phải ngắn gọn, rõ ràng, dễ hiểu, dưới dạng *đồng ý* hay *không đồng ý* để cử tri dễ dàng lựa chọn.

Ngoài ra, với sự phát triển của khoa học công nghệ hiện nay, việc ghi nhận phương thức bỏ phiếu qua thư điện tử sẽ hỗ trợ rất tích cực cho quá trình bỏ phiếu TCYD. Việc bỏ phiếu qua đường bưu điện, internet hoặc ủy quyền bỏ phiếu vì lý do chính đáng... cũng cần quy định cụ thể trong *Luật TCYD*.

*Thứ năm*, sửa đổi quy định về điều kiện công nhận kết quả TCYD và bổ sung những quy định liên quan đến khiếu nại, tố cáo, thực hiện giám sát việc thực hiện TCYD. Điều kiện

để công nhận kết quả TCYD theo quy định hiện nay là chưa thực sự phù hợp vì yêu cầu tỷ lệ cử tri tham gia bỏ phiếu và tỷ lệ biểu quyết đồng ý khá cao. Vì vậy, nên cân nhắc sửa đổi quy định này theo hướng chỉ yêu cầu tỷ lệ tham gia bỏ phiếu ít nhất hai phần ba cử tri trong danh sách và tỷ lệ biểu quyết đồng ý hơn một nửa cử tri đồng ý.

Cần bổ sung các quy định liên quan đến giải quyết khiếu nại, tố cáo. Theo đó, quy định công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong TCYD về cơ bản đã xác định thuộc thẩm quyền của các cơ quan tổ chức TCYD, trước hết là UBND nơi tổ chức TCYD. Đồng thời, quy định rõ những nội dung, hoạt động nào của TCYD có thể khiếu nại và thời hiệu, thời hạn giải quyết, từ đó, quy định về cơ chế giám sát hoạt động TCYD trong thực tiễn.

#### 4. Kết luận

TCYD với tư cách là một trong các cơ chế dân chủ trực tiếp không chỉ tạo điều kiện cho Nhân dân cơ hội quyết định các vấn đề quan trọng mà còn biểu thị quyền tham gia của Nhân dân vào các hoạt động của Nhà nước.

Với tư cách là một hình thức của dân chủ trực tiếp, hoạt động TCYD góp phần vào việc phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. Việc tiếp tục bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến TCYD là công việc cấp thiết nhằm tạo điều kiện để tổ chức thành công hoạt động TCYD, góp phần phát huy dân chủ trực tiếp ở nước ta trong thời gian tới □

#### Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XIII. Tập I, II*. H. NXB. Chính trị quốc gia Sự thật, 2021.
2. Nguyễn Sĩ Dũng, Hoàng Minh Hiếu, Lê Hà Vũ Phạm Thị Tâm. *Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về trung cầu ý dân*. Thư viện Văn phòng Quốc hội, 2015.
3. *Hiến pháp* các năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013.
4. *Luật Trưng cầu ý dân* năm 2015.
5. Phan Nhật Thanh, Phạm Thị Phương Thảo. *Trưng cầu ý dân của một số quốc gia trên thế giới*. Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam. Số 04(98)/2016.