



Empowered lives.
Resilient nations.

KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH VỀ DỰ THẢO LUẬT TRƯNG CẦU Ý DÂN

(Dự kiến thông qua tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội XIII)

Xây dựng luật trưng cầu ý dân là một bước tiến quan trọng trong việc triển khai xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ trực tiếp theo quy định của Hiến pháp Việt Nam năm 2013 (“Hiến pháp”). Các phân tích và khuyến nghị nêu trong Bản tóm lược chính sách này được thực hiện trên cơ sở tham chiếu Dự thảo luật trưng cầu ý dân (“Dự thảo”) trình Quốc hội khóa XIII tại Kỳ họp thứ 10, tháng 10 năm 2015.¹

GIỚI THIỆU

Theo lịch sử lập pháp Việt Nam, quyền trưng cầu ý dân đã từng được ghi nhận tại Hiến pháp năm 1946 (điều 21 và điều 70)², và được tiếp tục khẳng định tại Hiến pháp năm 2013 (điều 6 và điều 29)³. Việc ban hành một luật về trưng cầu ý dân là vô cùng cần thiết, tạo dựng nền tảng pháp lý cho việc thực hiện quyền trưng cầu dân ý của người dân, cũng như qui định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đảm bảo điều kiện để người dân tham gia một cách thực chất vào hình thức dân chủ trực tiếp này.

Đảm bảo quyền trưng cầu ý dân, theo các nguyên tắc luật nhân quyền quốc tế, còn là một cơ chế đảm bảo quyền tham gia của người dân theo Điều 25 của Công ước quốc tế về các quyền chính trị và dân sự (ICCPR) mà Việt Nam đã phê chuẩn từ năm 1982. Theo ICCPR, mọi công dân đều có quyền và tạo điều kiện để “tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn”.

Trưng cầu ý dân nếu được tổ chức đúng cách không chỉ có ích cho việc củng cố các hệ thống dân chủ mà còn là một thiết chế hữu dụng cho việc tăng cường trách nhiệm của các cơ quan và đại biểu dân cử. Trưng cầu ý dân cũng tạo điều kiện cho các cơ quan và đại biểu dân cử cân nhắc đầy đủ các ý kiến của người dân khi đưa ra các quyết định đại diện cho dân⁴. Kinh nghiệm này rất có ý nghĩa trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền, phát triển kinh tế thị trường, và xu hướng hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam trong giai đoạn sau năm 2015. Việc xây dựng luật trưng cầu ý dân vì thế cần phát huy tinh thần đổi mới nêu trong Hiến pháp, đảm bảo tính thống nhất và hiện thực hóa các quyền thực chất của người dân. Điểm quan trọng cần lưu ý là quyền hiến định về sự tham gia của người dân bao gồm không chỉ quyền trưng cầu ý dân, còn là các qui định về quyền tiếp cận thông tin (Hiến pháp, điều 25), quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội (Hiến pháp, điều 28), và quyền khiếu nại, tố cáo (Hiến pháp, điều 30).

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ CHO DỰ THẢO LUẬT TRƯNG CẦU Ý DÂN

Trên cơ sở phân tích Dự thảo trình Quốc hội tại Kỳ họp thứ 10, Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc – UNDP trân trọng gợi ý một số vấn đề sau cần được tiếp tục bàn thảo trước khi Quốc hội xem xét và thông qua Dự luật trưng cầu ý dân.

1 Truy cập Dự thảo tại <http://duthaoonline.quochoi.vn> ngày 22/10/2015.

2 Điều 21 Hiến pháp 1946 quy định như sau: “Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia, theo điều thứ 32 và 70”. Điều 70, điểm c quy định, dự thảo sửa đổi Hiến pháp sau khi được Nghị viện ưng chuẩn thì phải “đưa ra toàn dân phúc quyết”.

3 Điều 6 Hiến pháp 2013: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”; và Điều 29 qui định: “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân.”

4 Kết quả nghiên cứu và tổng kết kinh nghiệm quốc tế tốt, xem “Dân chủ trực tiếp – Sổ tay IDEA Quốc tế (Direct Democracy – An Overview of the International IDEA Handbook), International IDEA, 2008.

1. Quyền đề xuất việc trưng cầu ý dân – cân nhắc về một cơ chế để công dân cũng có thể đề xuất việc trưng cầu

Theo Hiến pháp 2013, người dân chỉ có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 29.) Ở nhiều nước trên thế giới⁵, người dân có thể đề xuất việc trưng cầu nếu có tập hợp đủ một số người cùng đồng thời tham gia và có chung đề nghị, có thể thông qua hình thức cùng ký một thỉnh nguyện thư hay cũng ký một đề xuất gửi tới cơ quan có thẩm quyền (theo qui định tại Dự luật là Ủy ban thường vụ Quốc hội). Trong khi cần có những biện pháp bảo vệ nhằm đảm bảo các cuộc trưng cầu ý dân do công dân đề xuất không vi phạm các nguyên tắc của Hiến pháp, quyền đề xuất việc trưng cầu không nên chỉ giới hạn ở Quốc hội, Chủ tịch nước hoặc Chính phủ (như qui định tại Chương II, Dự thảo.) Đối với một số vấn đề nhất định, sẽ có lợi cho đất nước Việt Nam khi những vấn đề quan trọng của đất nước do chính người dân đề xuất thông qua một quy trình hợp lệ và hợp hiến được đưa ra trưng cầu.

2. Những nội dung cần trưng cầu ý dân – đảm bảo thực chất quyền tham gia của nhân dân vào quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước

Trưng cầu dân ý thường được áp dụng với những trường hợp được xem là các vấn đề chính trị rất quan trọng, ví dụ như thông qua việc sửa đổi Hiến pháp, mở rộng đối tượng được trao quy chế công dân, hoặc tạo ra một loại thuế đặc biệt để chi trả cho một vấn đề ưu tiên cấp quốc gia. Trên thực tế, tổ chức trưng cầu ý dân là tốn kém về chi phí, thời gian và sự quan tâm chính trị. Do đó, việc sử dụng các nguồn lực như vậy cần phải được xem xét cẩn trọng khi thiết kế quy trình trưng cầu ý dân, từ giai đoạn khởi động cho đến khâu tổ chức nhằm đảm bảo tính hiệu quả và đảm bảo những lợi ích thiết thực mà tiến trình trưng cầu ý dân mang lại hiệu quả hơn so các cơ chế dân chủ khác. Chủ đề trưng cầu ý dân thường được qui định rõ trong Hiến pháp hoặc một luật ổn định nhằm tránh việc đưa ra những vấn đề chưa được cân nhắc kỹ hoặc không thích hợp để trưng cầu. Hậu quả là có thể những vấn đề chưa được cân nhắc kỹ hoặc không thích hợp này, nếu được thông qua sẽ có thể không có nền tảng pháp lý hoặc vi phạm các nguyên tắc hiến định cơ bản.

Dự thảo hiện giao toàn quyền cho Quốc hội “xem xét, quyết định” các vấn đề “đặc biệt quan trọng” của đất nước cần trưng cầu ý dân (điều 17). Thông qua hình thức dân chủ đại diện, Quốc hội là cơ quan đại diện của nhân dân ở Việt Nam, tuy nhiên để đảm bảo dân chủ trực tiếp qua trưng cầu, cần có các điều khoản quy định rõ ràng về qui trình cụ thể để người dân có thể gửi đề xuất tới Quốc hội, và đưa ra các phương án để Quốc hội xem xét, quyết định theo nguyên tắc dân chủ từ cơ sở. Các bổ sung này là cần thiết nhằm cụ thể hóa nguyên tắc cơ bản của “Quyền đề xuất trưng cầu”. Các cuộc trưng cầu ý dân thúc đẩy minh bạch và sự tham gia của người dân vào các quyết định của Nhà nước và quản lý xã hội (Hiến pháp, điều 28), nhưng để đảm bảo các mục tiêu này được trở thành hiện thực, nội dung các câu hỏi đưa ra trưng cầu ý dân và nội dung đó được giới thiệu ra sao cần phải được quy định chi tiết trong Luật Trưng cầu ý dân.

3. Đảm bảo quyền thông tin về nội dung và các phương án trưng cầu ý dân

Một nguyên tắc hàng đầu để hoạt động trưng cầu thực sự có ý nghĩa là việc đảm bảo nguồn tin không thiên kiến và khách quan tới công chúng. Việc đảm bảo cung cấp thông tin khách quan sẽ tạo điều kiện cho tranh biện và thảo luận về các phương án được trưng cầu, theo đó cung cấp cho cử tri nhiều hỗ trợ như có thể để đưa ra quyết định.

Trong tiến trình này, các phương tiện thông tin đại chúng giữ một vai trò thiết yếu. Dự thảo ngoài các qui định về nguyên tắc về thông tin và tuyên truyền (điều 31), cần qui định nguyên tắc đảm bảo tôn trọng sự đa dạng về nguồn thông tin, và chủ động cho phép việc đưa tin khách quan các tranh biện có liên quan tới các phương án, lựa chọn trưng cầu khác nhau.

Dự thảo luật hiện qui định giao Hội đồng dân tộc, Ủy ban có liên quan của Quốc hội thẩm tra đề nghị trưng cầu ý dân (tại Chương II), tuy nhiên chưa có qui định về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước về việc cung cấp tới người dân thông tin cụ thể về nội dung đề xuất, các phương án ở hai giai đoạn, một là trước khi đề xuất được trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội thẩm tra, và hai là sau khi Quốc hội đã quyết định—có nghị quyết—về trưng cầu ý dân.

Để đảm bảo công khai, minh bạch, sự tham gia cũng như cam kết chính trị của người dân và toàn xã hội trong quá trình trưng cầu ý dân, thông tin và tham vấn người dân trước khi đề xuất trưng cầu được trình tới Ủy ban

5 Theo Cơ sở dữ liệu về dân chủ trực tiếp của IDEA, có 40 nước—trong số 265 nước IDEA có dữ liệu—qui định người dân có quyền đề xuất trưng cầu ý dân, trong số đó có Liên bang Nga, Đài Loan, Phillipines

Tóm tắt các khuyến nghị cơ bản nhằm đảm bảo quyền trưng cầu dân ý khi xây dựng Luật trưng cầu ý dân:

- *Quyền đề xuất việc trưng cầu không nên chỉ giới hạn ở các thiết chế nhà nước mà người dân cũng có thể chủ động đề xuất trưng cầu một cách trực tiếp.*
- *Các qui định pháp luật về thủ tục và qui trình trưng cầu ý dân cần hướng tới việc đảm bảo thực chất quyền tham gia của nhân dân vào quyết định các vấn đề quan trọng của một quốc gia.*
- *Khi lựa chọn tổ chức trưng cầu ý dân, cần đảm bảo nguồn thông tin khách quan và không thiên kiến tới nhân dân, đồng thời đảm bảo thời gian phù hợp cho việc thông tin, tuyên truyền và thảo luận về nội dung câu hỏi trưng cầu và các phương án trưng cầu.*
- *Nội dung, ngôn ngữ sử dụng, cho phiếu trưng cầu cần càng rõ ràng và chính xác càng tốt, và chỉ nên có một mục tiêu rõ ràng mà không dẫn đến những cách hiểu khác nhau. .*
- *Truyền thông và thông tin tới công chúng về nội dung chính của câu hỏi trưng cầu là một trong những yếu tố thiết yếu đảm bảo tính chính danh của kết quả trưng cầu.*
- *Qui định về tổ chức trưng cầu ý dân cần đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch, hiệu quả, sự tham gia đầy đủ của người dân, và cơ chế giải trình nhằm tôn trọng kết quả của cuộc trưng cầu. Nên áp dụng các nguyên tắc chung cho cả bầu cử và trưng cầu ý dân và những nguyên tắc này cần phải được làm rõ trước thời gian trưng cầu.*
- *Giá trị pháp lý và thời điểm công bố kết quả trưng cầu, sự tham gia của người dân trong việc giám sát, và vai trò của tòa án trong việc giải quyết các tranh chấp, sai phạm trong tiến trình trưng cầu ý dân, cần được qui định trong Luật trưng cầu ý dân.*

thường vụ Quốc hội là vô cùng quan trọng. Để bảo đảm các câu hỏi, phương án trả lời không gây hiểu nhầm, cần cần nhắc bổ sung qui định đề nghị trưng cầu ý dân và các hồ sơ có liên quan phải được thông tin công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng và trang thông tin điện tử của Quốc hội ít nhất 30 ngày hoặc nhiều hơn trước cuộc trưng cầu ý dân – tương tự qui định thời gian lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh theo Luật ban hành văn bản qui phạm pháp luật năm 2015 (điều 36).

Nội dung phiếu trưng cầu và các lựa chọn được đưa ra cho cử tri cần phải được xem xét cẩn thận. Sẽ đơn giản và hiệu quả nếu các cử tri được yêu cầu lựa chọn giữa một trong hai phương án “có” hoặc “không” với một câu hỏi trưng cầu. Nội dung và ngôn từ của của phiếu trưng cầu, câu hỏi trưng cầu vì vậy có thể gây ảnh hưởng quyết định đến kết quả và tính chính danh của lá phiếu. Nhìn chung, văn bản lá phiếu cần phải càng chính xác và rõ ràng càng tốt, và chỉ nên có một mục tiêu và một cách giải thích. Các kinh nghiệm này cần được xem xét và bổ sung thêm ở qui định về tiêu chí cho “nội dung thẩm tra đề nghị trưng cầu ý dân” nêu ở điều 15 (2), Dự thảo. Cụ thể hơn về phiếu trưng cầu ý dân, nêu tại điều 18(4), có thể cần nhắc qui định cho phép Ủy ban Thường vụ Quốc hội sử dụng hỗ trợ của của nhóm chuyên gia hay cố vấn kỹ thuật cấp cao để hỗ trợ việc đặt câu hỏi một cách đơn giản và khách quan. Nhóm chuyên gia này có trách nhiệm bình luận công khai về cách thể hiện các phương án cũng như câu hỏi dùng cho việc trưng cầu.⁶

Việc đảm bảo thông tin tới người dân sau khi Quốc hội đã quyết định trưng cầu ý dân cũng không kém phần quan trọng. Dự Luật cần bổ sung trách nhiệm của Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chính phủ trong việc cung cấp đầy đủ thông tin về lợi ích và tác động của từng phương án, quá trình thảo luận đi đến từng phương án đưa ra trưng cầu ý dân. Việc này sẽ đảm bảo người dân có điều kiện tiếp cận các phân tích, đánh giá nhiều mặt về các phương án đó trước khi đi đến quyết định bằng lá phiếu của mình.

4. Tổ chức trưng cầu ý dân - công khai, minh bạch, hiệu quả và cơ chế giải trình

Dự thảo đã quy định tương đối chi tiết về cách thức tổ chức các cuộc trưng cầu dân ý nhằm đảm bảo rằng các thủ tục bỏ phiếu được tiến hành theo đúng quy định của pháp luật, cụ thể là giao Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp tổ chức thực hiện (điều 19 và điều 20). Để tránh các thao túng có chủ ý và không thích hợp ở cấp địa phương, nên áp dụng cùng các quy tắc như nhau cho các cuộc bầu cử quốc gia và trưng cầu ý dân trên toàn quốc.

Về thời gian, tổng thời gian cho một cuộc trưng cầu ý dân, từ khi khởi xướng đến khi công bố kết quả trưng cầu, không nên tổ chức trong thời gian quá ngắn khiến cho công chúng chưa có đầy đủ thông tin và các chuyên gia

⁶ Ở Anh, Hội đồng bầu cử giữ trọng trách bình luận về sự chính xác, rành mạch và rõ nghĩa của câu hỏi trưng cầu. Hội đồng này có lưu hành Hướng dẫn về các câu hỏi trưng cầu. Ở một số bang của Mỹ, một đề xuất trưng cầu phải được thẩm tra về nội dung kỹ thuật của Văn phòng Công tố Bang (hoặc một cơ quan tương đương) để đảm bảo là câu hỏi trưng cầu không vi hiến hoặc có nội dung đi ngược với các cam kết về nhân quyền đang có hiệu lực, tránh rủi ro cho việc sử dụng nguồn lực vào việc tổ chức trưng cầu mà kết quả sau đó có thể bị tòa án tuyên bố vô hiệu. Thông thường, bên không đồng tình với cuộc trưng cầu cũng được phép trình một bản tuyên ngôn nêu quan điểm không đồng tình với câu hỏi được đưa ra trưng cầu thông qua báo chí.

cũng như báo chí chưa có thời gian phân tích đầy đủ các khía cạnh của vấn đề để đảm bảo thông tin đa chiều tới công chúng. Dự thảo hiện quy định thời điểm tiến hành trưng cầu trên toàn quốc được thông báo ít nhất trước 60 ngày (điều 8), để đảm bảo thông tin tới người dân cần cân nhắc thời gian này là ba tháng hoặc dài hơn.

5. Kết quả trưng cầu ý dân – Giá trị pháp lý và thời điểm công bố

Các quy định chung về số cử tri đi bỏ phiếu và số tối thiểu cử tri đồng ý phải được làm rõ trước cuộc trưng cầu ý dân. Tính chính đáng, sự minh bạch, công bằng và sự chấp thuận của công chúng đối với kết quả trưng cầu ý dân sẽ được cải thiện nếu các tỷ lệ đó được quy định rõ trong Dự luật, và không được quyết định hoặc thay đổi một cách đột xuất ngay trước khi hoặc trong khi diễn ra trưng cầu ý dân. Các quy tắc giải quyết tranh chấp hoặc các vấn đề pháp lý liên quan tới quy trình trưng cầu cũng như kết quả trưng cầu cũng có tầm quan trọng ngang bằng.

Câu hỏi liệu một cuộc trưng cầu sẽ được coi là mang tính ràng buộc hay chỉ là tham vấn cũng cần được xem xét một cách cẩn thận và nếu có thể, quy định trong luật trưng cầu ý dân. Một chính phủ kêu gọi tổ chức trưng cầu ý dân tham vấn nhưng sau đó không thực hiện kết quả trưng cầu sẽ làm suy yếu tính chính đáng của mình.

Dự thảo luật trao quyền công bố kết quả trưng cầu ý dân cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Việc trao quyền cho chủ thể này chưa hoàn toàn bám sát nguyên tắc hiến định về phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực thi quyền lực nhà nước và quy trình làm luật của Quốc hội do hiệu lực kết quả trưng cầu ý dân cũng có hiệu lực như một đạo luật của Quốc hội. Theo đó, khâu công bố kết quả trưng cầu ý dân cần phải được trao cho Chủ tịch nước—áp dụng tương tự quy định về công bố luật theo Điều 80, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

6. Giám sát trưng cầu ý dân

Cần tạo điều kiện đầy đủ để người dân thực hiện quyền giám sát và tham gia giám sát tiến trình trưng cầu ý dân. Bên cạnh các chủ thể giám sát mang tính quyền lực nhà nước đã quy định trong Dự thảo, cần bổ sung các quy định về vai trò giám sát của các tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp, các tổ chức nhân dân khác (gồm cả các tổ chức thành viên và không là thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) để đảm bảo quá trình trưng cầu ý dân diễn ra công bằng, dân chủ, khách quan và minh bạch.

7. Xử lý vi phạm liên quan trưng cầu ý dân

Dự thảo luật trưng cầu ý dân mới chỉ đề cập đến cơ chế hành chính để xử lý các vi phạm trong quá trình trưng cầu ý dân. Nhân dân cần được tạo điều kiện để sử dụng tất cả các cơ chế pháp lý đang có, bao gồm cả thủ tục tư pháp để xử lý vi phạm hoặc tranh chấp về quy trình và kết quả trưng cầu. Trên cơ sở đảm bảo nguyên tắc hiến định về phân công, phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực thi quyền lực nhà nước, dự luật cần bổ sung vai trò của Tòa án Nhân dân Tối cao trong việc thực hiện quyền tư pháp liên quan đến những tranh chấp và bất đồng xung quanh kết quả của trưng cầu ý dân. Đây là một nguyên tắc quan trọng của nhà nước pháp quyền.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Công ước quốc tế về quyền dân sự và chính trị (ICCPR)

Direct Democracy - An Overview of the International IDEA Handbook, International IDEA, 2008

Hiến pháp Việt Nam năm 1946

Hiến pháp Việt Nam sửa đổi năm 2013

Võ Trí Hào, *Nghệ thuật sử dụng trưng cầu dân ý: Nhìn từ Diên Hồng và Hiến pháp 1946*, 19/05/2015, Thời báo kinh tế Sài Gòn, <http://www.thesaigontimes.vn/129933/Nghe-thuat-su-dung-trung-cau-dan-y-Nhin-tu-Dien-Hong-va-Hien-phap-1946.html>.

Võ Trí Hào, *Xây dựng nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ trực tiếp cho nhân dân, nâng cao phản biện xã hội theo qui định của Hiến pháp năm 2013*, Nghiên cứu Lập pháp, Số 19(299), tháng 10/2015.

Vũ Công Giao, *Trưng cầu ý dân trên thế giới và gợi mở cho việc hoàn thiện dự thảo luật trưng cầu ý dân của Việt Nam*, Báo cáo chuyên gia, 2015.