BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ TƯ PHÁP**

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRƯNG CẦU Ý DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Chuyên ngành: Luật Hiến Pháp – Luât Hành Chính

Mã số: 9380102

NCS: Phạm Hồng Diên

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Tô Văn Hoà

Hà Nội - 2022

Công trình được hoàn thành tại:
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS Tô Văn Hoà

Phản biện 1:
Phản biện 2:
Phản biện 3:

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Trường họp tại Trường Đại học Luật Hà Nội vào hồi…..giờ…..ngày…..tháng…..năm…..

Có thể tìm hiểu luận án tại:
1) Thư viện Quốc gia
2) Thư viện Trường Đại học Luật Hà Nội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Là một hình thức dân chủ tiến bộ, trưng cầu ý dân (TCYD) có lịch sử tồn tại hàng nghìn năm trong hệ thống pháp luật của các quốc gia có truyền thống dân chủ. Ngày nay, rất nhiều quốc gia đã và đang sử dụng TCYD như một phương thức thực hiện và đảm bảo quyền tham gia trực tiếp của công dân vào công việc của đất nước. Có thể nói, TCYD là một chế định hiến pháp quan trọng để các quốc gia xây dựng và thực thi nền dân chủ (DC) của mình.

Với phương châm phát huy hơn nữa quyền làm chủ của nhân dân, nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam đã từng bước hoàn thiện cơ chế pháp lý tạo điều kiện cho nhân dân tham gia tích cực vào công việc của đất nước. Trong tất cả các bản Hiến pháp, TCYD được ghi nhận là một hình thức dân chủ trực tiếp (DCTT) dưới các tên gọi khác nhau. Những qui định của Hiến pháp nước ta về TCYD cũng thể hiện mong muốn của Nhà nước trong việc tạo cơ chế cho nhân dân thực hành và phát huy quyền làm chủ trực tiếp của mình. Trong bối cảnh tổng kết 15 năm thực hiện hai bản chiến lược đầu tiên trong lĩnh vực xây dựng pháp luật và cải cách tư pháp cùng với Chương trình tổng thể cải cách hành chính 2011-2020 ở nước ta, yêu cầu hoàn thiện pháp luật về DCTT nói chung, pháp luật TCYD nói riêng thật sự cần thiết, vừa có tính thời sự trước mắt, vừa có tính chiến lược lâu dài, thể hiện sự đổi mới trong nhận thức lý luận của Đảng và Nhà nước ta về thực hành dân chủ trong điều kiện mới. Hai trụ cột cơ bản của các cải cách nêu trên và của Hiến pháp năm 2013 chính là công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân và cải cách tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam. Quyền được TCYD là quyền hiến định của công dân, một trong các quyền chính trị quan trọng nhất để thực hành DCTT; đồng thời góp phần phát huy hiệu quả dân chủ đại diện trong Nhà nước pháp quyền ở nước ta.

Hiểu một cách khái quát, TCYD là việc các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa phương án giải quyết vấn đề quan trọng của đất nước để nhân dân quyết định thông qua việc bỏ phiếu tán thành hoặc không tán thành. Với tinh thần đó, Luật Trưng cầu ý dân

(LTCYD) được QH nước CHXHCN Việt Nam khóa XIII trong kỳ họp thứ 10 đã thông qua vào ngày 25 tháng 11 năm 2015.

Tuy nhiên kể cả trước và sau khi LTCYD ra đời, thực tiễn đời sống chính trị của nước ta đã và đang đặt ra rất nhiều vấn đề cấp thiết, ảnh hưởng trực tiếp đến sự tồn vong của chế độ, cũng như lợi ích chính đáng của nhân dân, cần thiết phải để nhân dân quyết định một cách trực tiếp thông qua các cuộc TCYD. Đó là những vấn đề liên quan đến giải quyết tranh chấp về địa giới hành chính giữa một số địa phương, về chủ trương phát triển kinh tế xã hội với việc bảo đảm an sinh xã hội, môi trường, vấn đề thu hồi đất đai….. Nổi bật như dự án Boxit ở Tây Nguyên, trong quá trình vận hành, khai thác đã gây ra nhiều bất đồng trong việc đánh giá hiệu quả kinh tế - xã hội cũng như hậu quả môi trường, môi sinh và vấn đề an ninh quốc phòng. Sự cố Fomorsa và dự luật thành lập đặc khu kinh tế Phú Quốc, hay tranh chấp về địa giới hành chính giữa thành phố Đà Nẵng và tỉnh Thừa Thiên Huế liên quan đến mũi Cửa Khẻm… cũng như hàng loạt các vấn đề nóng bỏng về việc thu hồi đất nông nghiệp để xây dựng các công trình kinh tế - xã hội dẫn đến công tác khiếu kiện kéo dài, gây bất ổn không nhỏ đến tình hình an ninh, chính trị của nhiều địa phương. Những thực tiễn đặt ra yêu cầu cần thiết phải tổ chức các cuộc TCYD, ở những cấp độ và qui mô khác nhau nhằm tạo điều kiện để người dân được nói tiếng nói, nguyện vọng của mình nhằm bảo vệ những lợi ích thiết thực nhất liên quan đến quyền lợi chính đáng của mình.

Thực tiễn cuộc sống đã đặt ra nhu cầu TCYD, Luật TCYD đã có sẵn nhưng đến nay chúng ta chưa tổ chức được cuộc TCYD nào. Nguyên nhân do Luật không có tính khả thi hay các điều kiện để tổ chức TCYD chưa sẵn sàng? Để giải quyết thấu đáo câu hỏi này, chúng ta cần xem xét trên các bình diện sau:

Thứ nhất, Luật TCYD hiện nay có qui định đầy đủ về nội dung TCYD không? Các qui định của Luật có tính khả thi không? Đã có văn bản hướng dẫn thi hành chi tiết Luật TCYD hay chưa? Thực tiễn pháp lý Việt Nam hiện nay, bên cạnh các qui định của Hiến pháp, TCYD đã được qui định trong một đạo luật chuyên ngành nhưng các quy định của pháp luật về TCYD vẫn còn khá sơ sài và có nhiều điểm chưa rõ, chưa đáp ứng được nhu cầu TCYD trong thực tiễn. Đã 05 năm kể từ khi Luật TCYD được thông qua nhưng cho đến nay, vẫn chưa có văn bản hướng dẫn thi hành Luật trên thực tế. Thực tiễn lập pháp cho thấy, vẫn chưa có bước tiến nào cả về mặt hoàn thiện thể chế lẫn tổ chức thi hành để

có thể đưa đạo luật quan trọng và được chờ đợi từ rất lâu này đi vào cuộc sống, góp phần thúc đẩy nền dân chủ thực chất trong tiến trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN. Thực thi các qui định pháp luật về TCYD là cơ chế hữu hiệu, quan trọng nhằm đảm bảo chủ quyền nhân dân. Đây là nguồn gốc, là bản chất và sức mạnh của nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay.

Thứ hai, điều kiện đảm bảo thực thi Luật xét cả về hệ thống luật thực định, trình độ dân trí và ý thức pháp luật của công dân, cơ chế thông tin và quan trọng nhất là ý chí của Đảng và Nhà nước trong việc thực thi các qui định pháp luật về TCYD trong thực tiễn là cơ chế hữu hiệu nhất, quan trọng nhất của DCTT. Tuy nhiên trên thực tế, những yếu tố này chưa thực sự phản ánh nhu cầu TCYD trong đời sống chính trị pháp lý của nước ta.

Thứ ba, thách thức đặt ra để triển khai Luật TCYD theo chúng tôi, việc tổ chức TCYD có tác động rất lớn đến mọi hoạt động của đất nước, đặc biệt trong lĩnh vực chính trị. Hoạt động này cần có những điều kiện bảo đảm về mặt pháp luật, về tài chính, ý thức chính trị của cử tri, đặc biệt là quyết tâm chính trị của nhà nước. Nếu chuẩn bị không cẩn thận, chu đáo thì TCYD có thể dẫn đến sự khủng hoảng. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến thực trạng ở Việt Nam, mặc dù đã có Luật điều chỉnh, nhu cầu TCYD đã xuất hiện nhưng để tổ chức TCYD trên thực tế là việc làm không hề dễ dàng xét trên cả góc độ pháp luật thực định và những điều kiện đảm bảo.

Những tồn tại, thách thức trên đòi hỏi phải có sự nghiên cứu sâu sắc, cơ bản về TCYD và pháp luật về nó nhằm giải quyết những vấn đề lý luận và thực tiễn đặt ra, phục vụ cho việc hoàn thiện các quy định pháp luật về TCYD, đảm bảo đáp ứng nhu cầu TCYD trong thực tiễn đời sống chính trị của đất nước.

Việc nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài luận án tiến sỹ luật học "*Hoàn thiện pháp luật về TCYD ở Việt Nam hiện nay*" có ý nghĩa khoa học và thực tiễn quan trọng góp phần làm sáng tỏ các vấn đề vướng mắc về lý luận và thực tiễn về pháp luật TCDY. Từ đó, đề xuất các giải pháp khoa học có giá trị ứng dụng về hoàn thiện pháp luật và tổ chức thi hành pháp luật về TCDY, hướng tới mục tiêu bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong một nền pháp quyền dân chủ, phục vụ nhân dân.

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

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu chủ yếu của luận án bao gồm cơ sở lý luận về TCYD, xác định bộ tiêu chí đánh giá mức độ phù hợp của pháp luật về TCYD; phân tích các quy định pháp luật về TCYD hiện hành trên cơ sở các tiêu chí cũng như yêu cầu của thực tiễn; Nghiên cứu các quy định pháp luật của một số nước về TCYD và thực tiễn TCYD rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

2.2. Phạm vi nghiên cứu

+ Về nội dung, tác giả luận án tập trung làm rõ những vấn đề lý luận cũng như thực trạng các quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam về TCYD như phạm vi, nội dung, hình thức, chủ thể yêu cầu, thẩm quyền quyết định, thủ tục, giá trị pháp lý... Ngoài ra, để đánh giá một cách toàn diện về tính phù hợp, tính hoàn thiện của pháp luật TCYD, luận án có đề cập đến pháp luật TCYD và thực tiễn tổ chức TCYD ở một số nước tiêu biểu.

+ Về không gian, luận án tập trung chủ yếu nghiên cứu các quy định của pháp luật trong nước; có sự phân tích, bình luận và so sánh với một số quy định của pháp luật nước ngoài về cùng vấn đề để rút ra những bài học kinh nghiệm cần thiết cho quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về TCYD ở Việt Nam.

+ Về thời gian, luận án tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật hiện hành (LTCYD năm 2015) để đánh giá chính xác thực trạng pháp luật Việt Nam về TCYD. Song để đảm bảo tính khả thi của các kiến nghị, giải pháp, luận án cũng nghiên cứu quá trình vận động và phát triển của các quy định pháp luật về TCYD từ khi Hiến pháp 1946 ra đời cho đến Hiến pháp 2013.

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

Nhằm đạt được mục đích nghiên cứu, luận án tập trung phân tích, đánh giá những vấn đề pháp lý về TCYD để đưa ra định hướng và tìm kiếm các giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về TCYD ở Việt Nam hiện nay.

Để đạt được mục đích trên, tác giả đề ra và thực hiện các nhiệm vụ sau:

- Luận án nghiên cứu khái niệm, đặc điểm, hình thức, bản chất, vai trò, ý nghĩa của TCYD;

- Luận án nghiên cứu các các yêu cầu của pháp luật TCYD xét trên tiêu chí về nội dung và hình thức;
- Luận án nghiên cứu các qui định pháp luật và thực tiễn TCYD của một số nước trên thế giới và rút ra một số kinh nghiệm cho Việt Nam.
- Luận án nghiên cứu thực trạng pháp luật về TCYD ở Việt Nam hiện nay, chỉ ra những bất cập, hạn chế cần phải khắc phục; đồng thời chỉ ra những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn nếu áp dụng các qui định pháp luật về TCYD;
- Luận án đưa ra định hướng và một số giải pháp cụ thể cho việc hoàn thiện pháp luật về TCYD ở Việt Nam hiện nay.

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

* Về phương pháp luận, tác giả luận án sử dụng phương pháp luận biện chứng duy vật của chủ nghĩa Mác - Lênin, quan điểm của Đảng và Nhà nước Việt Nam về dân chủ và DCTT trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân. Đồng thời, tác giả cũng sử dụng một số lý thuyết chính trị - pháp lý khác, cụ thể học thuyết chủ quyền chủ quyền nhân dân thông qua việc nghiên các quan điểm của các nhà tư tưởng như Thomas Hope, John Locke và đặc biệt là nền tảng lý luận về DCTT của Jean Jacques Rousseau; lý thuyết kiểm soát quyền lực nhà nước là cơ sở để làm rõ cơ chế "uỷ quyền" của nhân dân cho hệ thống cơ quan đại diện và quyền giám sát tối cao của nhân dân đối với hệ thống cơ quan đại diện tránh sự lạm quyền, lộng quyền của các cơ quan này; lý thuyết nhà nước pháp quyền; lý thuyết về dân chủ…

* Về phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết các vấn đề thuộc nội dung nhiệm vụ của luận án, tác giả luận án sử dụng những phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

Ở chương 2, tác giả dùng phương pháp quy nạp để xây dựng các định nghĩa; phương pháp phân tích, tổng hợp để nghiên cứu khái niệm, đặc điểm, hình thức, vai trò của TCYD trong thực thi dân chủ; nghiên cứu các yêu cầu (tiêu chí) nội dung và hình thức pháp luật về TCYD. Thông qua phương pháp phân tích, tác giả cũng tìm hiểu pháp luật về TCYD ở một số nước trên thế giới và rút ra một số kinh nghiệm cho Việt Nam.

Trong chương 2, tác giả sử dụng phương pháp nổi bật là so sánh luật học nhằm tìm ra những điểm tương đồng, khác biệt giữa pháp luật Việt Nam và pháp luật của một số nước khác về TCYD, trên cơ sở đó tham khảo để hoàn thiện pháp luật về TCYD ở Việt Nam.

Tại chương 4, về cơ bản tác giả sử dụng các phương pháp phân tích để đánh giá tính khoa học, tính phù hợp và tính hiệu quả của các qui định pháp luật TCYD hiện hành. Đồng thời, phương pháp lịch sử được sử dụng để tìm hiểu, nghiên cứu những qui định có tính kế thừa của pháp luật về TCYD qua các thời kỳ ở Việt Nam.

Phương pháp lấy ý kiến chuyên gia đầu ngành trong lĩnh vực Luật hiến pháp được tác giả luận án chú trọng nhằm thu thập ý kiến của các chuyên gia trong việc nhận định, đánh giá về pháp luật thực định, thực tiễn thi hành pháp luật và các ý kiến liên quan đến giải pháp hoàn thiện pháp luật trưng cầu ý dân nhằm có cái nhìn khách quan hơn về đề tài nghiên cứu.

Phương pháp thống kê được sử dụng để xem xét tính thực thi của các qui định của pháp luật về TCYD nhằm nâng cao hiệu quả điều chỉnh của pháp luật về nội dung này.

Đây là lần đầu tiên Việt Nam có LTCYD, một số các qui định của Luật này vẫn chưa thực sự phù hợp để áp dụng vào thực tiễn. Vì vậy, tại chương 4, tác giả Luận án sử dụng phương pháp phân tích những điểm hợp lý lẫn hạn chế của các qui định pháp luật thực định, đồng thời sử dụng phương pháp tổng hợp để đưa ra định hướng và một số giải pháp khách quan và khoa học để hoàn thiện pháp luật TCYD trong tương lai.

5. Những điểm mới của luận án.

Luận án là công trình đầu tiên phân tích một cách toàn diện và đầy đủ và có hệ thống về TCYD ở Việt Nam cả về lý luận lẫn thực tiễn.

* Về lý luận, luận án có những đóng góp sau:

- Bổ sung nội hàm TCYD, pháp luật TCYD. Trên cơ sở khái niệm, tác giả đề cập đến cơ sở lý luận của TCYD, điều kiện, phạm vi, nội dung, chủ thể, các trường hợp và nguyên tắc áp dụng TCYD, hiệu lực, điều kiện công nhận sự hợp lệ, kết quả TCYD cũng như cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp liên quan đến quá trình tổ chức TCYD.

- Phân tích và đánh giá TCYD với tư cách là quyền hiến định của công dân trong lĩnh vực chính trị;

- Đưa ra bộ tiêu chí để đánh giá về tính hoàn thiện của pháp luật TCYD dựa trên tiêu chí thế nào là một đạo luật tốt về hình thức và nội dung.

- Thông qua việc phân tích các qui định của pháp luật thực định, luận án chỉ rõ những vấn đề mang tính bất cập, không hợp lý, chưa bảo đảm được tính khoa học của các qui định của pháp luật hiện hành.

- Phân tích các yêu cầu cần thiết để tổ chức TCYD trong thực tiễn và những đảm bảo cần thiết để áp dụng pháp luật TCYD có hiệu quả nhất.

* Về mặt thực tiễn, luận án có những đóng góp sau:

- Phân tích và chỉ ra những thiếu sót, bất cập của pháp luật Việt Nam về TCYD;

- Đưa ra những đề xuất định hướng cũng như một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về TCYD ở Việt Nam hiện nay.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án.

Hoàn thành luận án này, tác giả mong muốn những kiến thức khoa học trong luận án sẽ được sử dụng như một tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu, giảng dạy và học tập tại các cơ sở đào tạo luật ở nước ta, nhất là đối với chuyên ngành Luật Hiến pháp. Đồng thời, các giải pháp được đề cập trong chương 4 của Luận án có thể được xem xét trong quá trình bổ sung, hoàn thiện các qui định pháp luật về TCYD của các cơ quan chức năng.

7. Kết cấu của luận án gồm:

- Lời nói đầu.
- Nội dung

Chương 1: Tổng quan về tình hình nghiên cứu

Chương 2: Những vấn đề lý luận về TCYD và pháp luật về TCYD

Chương 3: Thực trạng pháp luật về TCYD ở Việt Nam hiện nay

Chương 4: Một số đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật TCYD ở Việt Nam

- Kết luận

NỘI DUNG

CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI

1.1. Tình hình nghiên cứu nước ngoài và trong nước về đề tài luận án

Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước được tác giả tập trung nghiên cứu bao gồm các công trình về DCTT và TCYD. Trên cơ sở phân tích khái quát nội dung các công trình nghiên cứu tiêu biểu ở nước ngoài và nghiên cứu trong nước về DCTT và TCYD luận án xác định rõ hơn những nội dung cần tiếp tục nghiên cứu và những điểm mới của luận án.

1.2. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài Luận án

1.2.1. Các vấn đề đã được giải quyết trong các công trình nghiên cứu

Mặc dù các công trình nghiên cứu nêu trên không trùng lặp với đề tài luận án, nhưng ở các mức độ khác nhau, đã giải quyết được một số vấn đề cơ bản về DCTT và TCYD. Một số vấn đề lý luận liên quan đến đề tài luận án đã được nghiên cứu, là tài liệu tham khảo quan trọng cho luận án kế thừa và phát triển. Cụ thể:

* Về tổng quan

- Các công trình nghiên cứu về DCTT đã tập trung làm rõ mối quan hệ giữa DCTT và DCĐD; các cơ chế thực thi DCTT. Đồng thời, trên cơ sở đánh giá thực tiễn thực hành dân DCTT, các công trình đã làm rõ tiềm năng, xu hướng và sự đổi mới của cơ chế DCTT.

Các tác phẩm, công trình khoa học, các luận án, luận văn, bài viết chuyên đề nói trên đã phân tích, luận giải một cách khá sâu sắc và toàn diện về khái niệm, vai trò của TCYD đối với quá trình thực thi DCTT, chủ thể, hình thức của TCYD, phạm vi và cấp độ TCYD, qui trình, thủ tục tiến tổ chức TCYD. Đồng thời, các công trình nghiên cứu trên cung cấp một cái nhìn tương đối đầy đủ về thực tiễn TCYD ở một số quốc gia, kinh nghiệm và bài học có thể áp dụng vào điều kiện của Việt Nam.

Trên cơ sở phân tích điều kiện thực tiễn ở Việt Nam, các tác giả đều đưa ra đề xuất cần ban hành LTCYD ở Việt Nam hiện nay cũng như phân tích đánh giá những ưu, nhược điểm của các Dự thảo LTCYD khá xác đáng và hợp lý.

Về nội dung

- Các công trình nghiên cứu đã hình thành khái niệm DCTT, TCYD. Các quan điểm trong nước đa số xác định TCYD là hình thức thể hiện cao nhất của DCTT, là hình thức nhân dân trực tiếp quyết định những vấn đề hệ trọng của đất nước hay địa phương thông qua việc biểu quyết bằng hình thức công khai và tự do.

- Đối tượng TCYD được hầu hết các công trình nghiên cứu đề cập là một nội dung quan trọng về TCYD. Đa số cho rằng, nên liệt kê những vấn đề cụ thể đưa ra TCYD tương ứng với đối tượng này là hình thức trưng cầu bắt buộc.

- Về phạm vi TCYD, các nghiên cứu đều đưa ra hai cấp độ là TCYD trên phạm vi toàn quốc và TCYD ở cấp độ địa phương.

- Về chủ thể có quyền yêu cầu TCYD, có ba luồng quan điểm: 1) TCYD là hình thức DCTT nên chỉ người dân mới có quyền đưa ra yêu cầu TCYD thông qua sáng quyền nhân dân; 2) Có thể là cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp hoặc cả hai; 3) Cả hai chủ thể nói trên đều có quyền yêu cầu tổ chức TCYD.

- Về hình thức, TCYD có hai hình thức TCYD là TCYD bắt buộc và TCYD tham vấn.

- Về cơ quan tổ chức TCYD, xét về tính chất, qui trình bầu cử và TCYD về bản chất pháp lý, hệ quả pháp lý có khác nhau nhưng đều là hoạt động bỏ phiếu thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của cử tri.

* Về khía cạnh thủ tục

- Thời gian tổ chức TCYD được các công trình nghiên cứu quan tâm. Hầu hết quan điểm cho rằng cần phải thiết lập một khung thời gian tiến hành TCYD thích hợp, nhằm đảm bảo hoạt động tuyên truyền, vận động được tổ chức một cách hợp lý.

- Văn bản lá phiếu, đa số các nghiên cứu đều thống nhất việc thiết kế các câu hỏi sao cho người dân có thể hiểu và trả lời câu hỏi một cách rõ ràng, rành mạch là một khía cạnh kỹ thuật quan trọng của cuộc TCYD.

- Về chiến dịch vận động và tuyên truyền, các quan điểm cho rằng, trao đổi thông tin cho công chúng về nội dung chính của câu hỏi TCYD là vấn đề vô cùng hợp pháp của kết quả TCYD. Một mặt, chiến dịch vận động và tuyên truyền đảm bảo một sân chơi bình đẳng cho tất cả mọi cử tri tham gia cuộc bỏ phiếu. Mặt khác, nguyên tắc cơ bản của tự do ngôn luận phải được tôn trọng.

- Về thủ tục bỏ phiếu, hiện có hai luồng điểm khác nhau về nội dung này trong các nghiên cứu. Quan điểm thứ nhất, nên áp dụng nhiều cách thức bỏ phiếu để thu hút được nhiều cử tri đi bỏ phiếu hơn; quan điểm thứ hai, chỉ nên áp dụng duy nhất hình thức bỏ phiếu trực tiếp.

- Về thông qua kết quả TCYD, đa số quan điểm cho rằng: cuộc TCYD hợp lệ khi có quá nửa tổng số cử tri có tên trong danh sách cử tri đi bỏ phiếuTrường hợp TCYD về Hiến pháp thì cuộc TCYD hợp lệ phải được hai phần ba tổng số cử tri có tên trong danh sách cử tri đi bỏ phiếu.

- Về giá trị pháp lý của kết quả TCYD, các nghiên cứu đều cơ bản thống nhất rằng: đối với TCYD bắt buộc, kết quả TCYD có giá trị quyết định đối với vấn đề đưa ra TCYD; đối với TCYD mang tính tham vấn, kết quả TCYD là kênh tham khảo quan trọng của các cơ quan có thẩm quyền.

1.2.2. Các vấn đề đặt ra để luận án giải quyết

Để có một cái nhìn toàn diện về lý thuyết TCYD, yêu cầu đặt ra đối với pháp luật TCYD và hoàn thiện pháp luật TCYD ở Việt Nam trong điều kiện LTCYD năm 2015 đã được ban hành cần đòi hỏi giải quyết tiếp một số nội dung mà các nghiên cứu trước đây chưa đề cập hoặc chưa giải quyết thấu đáo trên những khía cạnh cơ bản sau:

1. Các công trình nói trên chưa đề cập đến TCYD với tư cách là một quyền hiến định của công dân và cơ sở pháp lý của quyền này nên chưa đi sâu phân tích nội dung này trong các nghiên cứu.

2. Điều kiện để một cuộc TCYD được tổ chức trên thực tế chưa được giải quyết một cách thỏa đáng trong bất kỳ công trình nào.

3. Các tiêu chí đánh giá về pháp luật nội dung và pháp luật hình thức – cơ sở lý luận quan trọng để xác định mức độ hoàn thiện của pháp luật về TCYD chưa được phân tích cụ thể và đầy đủ trong các trình nghiên cứu trong nước cũng như ngoài nước. Đây chính là cơ sở cần thiết để soi chiếu, đánh giá sự phù hợp của các qui định pháp luật thực định so với yêu cầu đòi hỏi cả về lý luận lẫn thực tiễn đặt ra. Đồng thời là cơ sở để đưa ra những giải pháp nhằm đảm bảo tính khả thi của Luật TCYD 2015.

4. Các công trình nghiên cứu này cơ bản được xây dựng và hoàn thành trước khi LTCYD năm 2015 ra đời. Vì thế, khi đánh giá các qui định của pháp luật Việt Nam về nội dung này, các công trình chỉ dừng lại phân tích các qui định trong các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và một số bài viết có đề cập đến qui định của Hiến pháp 2013 nên chưa có một công trình nào đánh giá được ưu, nhược điểm của các qui định của pháp luật Việt Nam hiện hành. Do vậy, những kết luận, đề xuất trong các nghiên cứu hoặc là đã lạc hậu, hoặc là không sát với qui định pháp luật hiện nay.

5. Một nội dung khác cũng chưa được đề cập đến trong các nghiên cứu đó là trong bối cảnh hiện nay, khi LTCYD đã được ban hành, khả năng tổ chức một cuộc TCYD trong thực tế là có thể xảy ra. Các cơ chế để đảm bảo cho hoạt động TCYD khía cạnh kỹ thuật của hoạt động TCYD cũng chưa được quan tâm thích đáng ở trong các công trình nghiên cứu. Hơn nữa, Nhà nước ta đã ban hành Hiến pháp 2013, LTCYD 2015 nhưng cho đến nay vẫn chưa được áp dụng vào thực tiễn. Nguyên nhân xuất phát từ đâu? Do các qui định pháp luật không có tính khả thi hay ở nước ta hiện nay, nhu cầu tổ chức TCYD chưa xuất hiện nên Luật chưa có cơ hội đi vào thực tiễn? Với trình độ dân trí của Việt Nam hiện nay, cử tri đã đủ điều kiện để đánh giá các phương án (Có/Không) được đưa ra trên lá phiếu nhằm quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước? Nếu TCYD được tổ chức sẽ tác động như thế nào đối với môi trường dân chủ? Có thể nói, về mặt tổng thể, chưa có công trình khoa học nào nghiên cứu về thực tiễn và thực trạng pháp luật TCYD ở Việt Nam hiện nay.

Điều này cho thấy sự cần thiết phải được nghiên cứu, đánh giá sâu hơn, toàn diện các qui định của pháp luật về TCYD hơn nữa để từng bước hoàn thiện pháp TCYD là việc làm cần thiết, có ý nghĩa cả về lý luận và thực tiễn hiện nay. Đây chính là mục tiêu của Luận án.

CHƯƠNG 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TRƯNG CẦU Ý DÂN VÀ PHÁP LUẬT TRƯNG CẦU Ý DÂN

2.1. Những vấn đề lý luận về dân chủ trực tiếp và trưng cầu ý dân

2.1.1. Khái quát về sự ra đời và phát triển của dân chủ trực tiếp và trưng cầu ý dân

2.1.1.1. Lịch sử ra đời và phát triển của dân chủ trực tiếp và trưng cầu ý dâm

DCTT là loại hình dân chủ đầu tiên xuất hiện đầu tiên trong lịch sử nhân loại, bắt nguồn từ truyền thống "*dân chủ công xã*" trong các bộ tộc bộ lạc thời nguyên thuỷ[1]. Nền DCTT này được áp dụng như là một chế độ chính trị trong các nhà nước thành bang ở Hi Lạp, điển hình là nền cộng hoà chủ nô Athens từ thế kỷ VI TCN và phát triển rực rỡ nhất vào thế kỷ thứ V trước công nguyên (TCN). Mô hình DCTT này được nhà nước La Mã cổ đại tiếp thu, vận dụng và phát triển. Trên phạm vi thế giới, sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, TCYD đã trở thành một chế định pháp luật quan trọng trong Hiến pháp của nhiều quốc gia.

2.1.1.2. Lý luận về dân chủ trực tiếp và trưng cầu ý dân

* Lý luận về dân chủ trực tiếp

Về mặt tư tưởng, tư tưởng về DC, DCTT đã xuất hiện từ thời cổ đại. Tư tưởng DCTT ở Hi Lạp và La Mã cổ đại đã được các nhà tư tưởng chính trị cận đại kế thừa và phát triển Đến đầu thế kỷ XIX, những giá trị của DCTT trong lịch sử đã soi đường cho tư tưởng Dân chủ xã hội của C.Mác và Ph.Ăng ghen và được hiện thực hoá bằng mô hình Công xã Pari năm 1871. Các tư tưởng về dân chủ của các nhà tư tưởng trong lịch sử, đặc biệt là DCTT của Rousseau có ảnh hưởng đến cách thức vận hành nền dân chủ trong thời đại ngày nay và được thừa nhận, củng cố, phát triển thành hệ thống lý luận về DCTT.

* Lý luận về trưng cầu ý dân

TCYD được xem là một hình thức DCTT nhất vì nó cho phép người dân được trực tiếp quyết định những vấn đề hệ trọng của của đất nước hoặc của địa phương mình thông qua hình thức bỏ phiếu công khai và tự do. Về lý thuyết, đây là hình thức phản ánh đúng nhất ý chí của nhân dân và kết quả biểu quyết sẽ có giá trị pháp lý cao nhất hoặc có ý

[1] GS.TS Phan Trung Lý, TS.Đặng Xuân Phương, "*Xây dựng và hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp- cơ sở lý luận và thực tiễn*", Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà nội, 2017.

nghĩa quan trọng để cơ quan có thẩm quyền cân nhắc và đưa ra quyết định của mình. Vì thế, những quyết định quan trọng của chính quyền dựa trên kết quả TCYD luôn phản ánh được ý chí của đa số nhân dân. Trong đa số trường hợp, Nhà nước có nghĩa vụ thực hiện theo ý chí của nhân dân.

2.1.2. Khái niệm, đặc điểm của TCYD và ý nghĩa của TCYD đối với tiến trình thực thi nền dân chủ.

2.1.2.1. Khái niệm trưng cầu ý dân.

TCYD là một hình thức DCTT, theo đó cử tri trực tiếp quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước khi nhà nước tổ chức TCYD thông qua thủ tục bỏ phiếu kín. Kết quả TCYD có thể mang tính tham khảo hoặc có giá trị bắt buộc nhưng tác động trực tiếp đến hoạt động quản lý nhà nước.

2.1.2.1. Phân biệt trưng cầu ý dân với một số khái niệm khác

* TCYD với các hình thức DCTT khác như sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn.

* TCYD và phúc quyết

* TCYD với lấy ý kiến nhân dân

* TCYD với bầu cử

2.1.2.2. Đặc điểm của trưng cầu ý dân

- TCYD là một thủ tục pháp lý đặc biệt, một thiết chế được ghi nhận phổ biến trong hiến pháp các nước dân chủ với tư cách là công cụ đặc biệt và hiệu quả nhất của DCTT nhằm để nhân dân trực tiếp quyết định các vấn đề quan trọng nhất của quốc gia.

- TCYD thực chất là một cuộc bỏ phiếu toàn dân khi Nhà nước tổ chức TCYD.

- TCYD thường dẫn dắt người dân đến một vấn đề (thông qua các câu hỏi) cụ thể đã được lập trước (trên phiếu) để người dân trả lời dứt khoát là CÓ hay KHÔNG.

- Chủ thể của TCYD gồm hai loại chủ thể cơ bản: một bên là Nhà nước có thẩm quyền tổ chức cuộc TCYD và một bên là cử tri tham gia biểu quyết.

- Đối tượng của TCYD bao giờ cũng là những vấn đề hệ trọng của quốc gia hay địa phương, có ý nghĩa chính trị lớn đối với quốc gia hoặc những vấn đề quan trọng của địa phương liên quan đến lợi ích chung của cồng đồng và được cử tri ở địa phương đó đặc biệt quan tâm.

- TCYD thường được qui định chặt chẽ trong Hiến pháp hoặc các đạo luật, là căn cứ pháp lý để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành tổ chức TCYD trên thực tế.

- Cách thức tiến hành TCYD phải bằng hình thức bỏ phiếu kín, trực tiếp.

- Kết quả TCYD có thể mang tính tham khảo hoặc có giá trị bắt buộc.

2.1.2.4. Ý nghĩa của trưng cầu ý dân đối với tiến trình thực thi nền dân chủ

- TCYD đối với dân chủ.

- TCYD đối với dân chủ XHCN

2.1.2.5. Vai trò của trưng cầu ý dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

2.1.3. Phân loại trưng cầu ý dân

- Phân loại căn cứ vào phạm vi địa lý tổ chức, TCYD được phân thành hai cấp độ là TCYD toàn quốc (hoặc liên bang) và TCYD địa phương.

- Phân loại TCYD căn cứ vào đối tượng, TCYD gồm: TCYD về lập hiến, lập pháp; TCYD về hành pháp và TCYD về chuyển giao lãnh thổ.

- Phân loại TCYD căn cứ vào tính bắt buộc hay không bắt buộc của việc tổ chức, TCYD được chia thành TCYD bắt buộc và TCYD tùy nghi.

- Phân loại TCYD căn cứ vào giá trị hiệu lực, TCYD gồm TCYD có tính chất quyết định và TCYD có tính chất tham vấn.

- Phân loại TCYD căn cứ vào chủ thể đề xuất, TCYD gồm TCYD theo yêu cầu của cơ quan nhà nước và TCYD theo đề xuất của công dân.

2.1.4. Trưng cầu ý dân với tư cách là quyền hiến định của công dân.

Về mặt chủ thể của quan hệ pháp luật TCYD bao gồm hai nhóm chủ thể cơ bản, một bên là nhà nước và một bên là công dân/cử tri.

Về nội dung của quan hệ này, các bên có các quyền và nghĩa vụ cụ thể được qui định cụ thể trong Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 trong toàn bộ quá trình tiến hành hoạt động TCYD.

Về khách thể của quan hệ pháp luật TCYD là lợi ích mà nhà nước và công dân/cử tri hướng tới khi thma gia quan hệ pháp luật về TCYD.

Dưới góc độ là một quyền chính trị cơ bản của công dân, TCYD được thể hiện qua các nội dung sau:

+ TCYD là quyền chính trị cơ bản của công dân.

+ TCYD là quyền được tham gia và giám sát quá trình lập pháp, hoạt động lập pháp của công dân.

+ Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước còn thể hiện ở việc công dân được quyền kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước.

+ Với cách thức ra quyết định bằng hình thức bỏ phiếu của cử tri, TCYD còn là cơ chế bảo vệ và đảm bảo các quyền cơ bản của công dân.

2.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật trưng cầu ý dân

2.2.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật trưng cầu ý dân

2.2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của pháp luật trưng cầu ý dân

Pháp luật trưng cầu ý dân là tổng thể các qui phạm pháp luật do nhà nước ban hành để điều chỉnh quan hệ xã hội phát sinh giữa nhà nước và công dân khi cơ quan có thẩm quyền tổ chức trưng cầu ý dân để cử tri cả nước trực tiếp biểu quyết bằng hình thức bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước.

2.2.1.2. Vai trò của pháp luật trưng cầu ý dân

2.2.2. Yêu cầu đối với pháp luật trưng cầu ý dân

2.2.2.1. Yêu cầu về mặt hình thức

Từ phương diện xây dựng và ban hành, hệ thống các qui định pháp luật về TCYD phải đảm bảo các tiêu chí về mặt hình thức bao gồm:

- Tính toàn diện, đồng bộ

- Tính thống nhất

- Pháp luật về TCYD phải có tính phù hợp, tính khả thi và tính ổn định

- Hệ thống các qui định pháp luật về TCYD phải đảm bảo tính minh bạch, công khai.

- Một hệ thống pháp luật hoàn thiện phải là hệ thống được xây dựng với trình độ kỹ thuật pháp lý cao.

- Pháp luật về TCYD phải đảm bảo phù hợp với pháp luật quốc tế mà quốc gia đã tham gia.

2.2.2.2. Yêu cầu về nội dung

Xét về phương diện thực thi pháp luật trong thực tiễn, đòi hỏi nội dung các qui định pháp luật về TCYD phải đảm bảo các tiêu chí về mặt nội dung. Các tiêu chí này bao gồm: Phạm vi TCYD, chủ thể đề nghị và tổ chức TCYD, nội dung đưa ra TCYD, qui trình, thủ tục TCYD, kết quả và hệ quả của TCYD, tổ chức thực hiện kết quả TCYD.

2.3. Các điều kiện đảm bảo thi hành qui định pháp về TCYD

- Đảm bảo về cơ sở chính trị

- Đảm bảo về cơ sở pháp lý

- Đảm bảo về cơ sở kinh tế, kỹ thuật

- Đảm bảo về trình độ nhận thức và ý thức chính trị của nhân dân

2.4. Pháp luật trưng cầu ý dân ở một số quốc gia

2.4.1. Qui định của pháp luật TCYD và thực tiễn TCYD ở một số quốc gia trên thế giới.

2.4.1.1. Pháp luật TCYD của Thụy Sĩ

2.4.1.2. Pháp luật TCYD của Mỹ

2.4.1.3. Pháp luật TCYD của Pháp

2.4.1.4. Pháp luật TCYD của Nga

2.4.1.5. Pháp luật TCYD của Thái Lan

2.4.1.6. Pháp luật TCYD của Philippines

2.4..2. Những nhận xét chung về pháp luật TCYD của các quốc gia nói trên

- TCYD là một chế định pháp luật được ghi nhận từ rất sớm trong các nền dân chủ. Sau đó TCYD đã trở thành một chế định phổ biến trong pháp luật cũng như thực tiễn đời sống chính trị của các quốc gia.

- Thực tiễn TCYD ở các nước châu Âu và Mỹ diễn ra rất sôi nổi, còn ở các nước châu Á, thực tiễn TCYD còn tương đối ít xuất phát từ quan niệm đề cao tập thể, vai trò của từng cá nhân công dân trong các quyết định chung của đất nước chưa được coi trọng.

- Pháp luật TCYD được qui định rất đa dạng phụ thuộc vào điều kiện chính trị, pháp luật, lịch sử, văn hóa cụ thể của từng quốc gia.

2.4.3. Một số kinh nghiệm cho Việt Nam

- Thực thi các qui định của pháp luật về TCYD là việc thực thi quyền làm chủ trực tiếp của công dân nên các qui định pháp luật về vấn đề này phải đầy đủ, rõ ràng trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật chuyên ngành.

- TCYD phải được tổ chức thực hiện theo lộ trình từng bước một.

- Những đảm bảo về điều kiện cơ sở vật chất là một điều kiện thiết yếu để tổ chức TCYD.

- Cần có cơ chế nhằm phát huy vai trò của các bộ phận của hệ thống chính trị trong tổ chức TCYD dưới hai góc độ: nhận thức và phát huy DCTT; khuyến khích và tạo cơ chế thực hiện DCTT.

- Tỷ lệ cử tri tham gia biểu quyết TCYD trong qui định của pháp luật là một căn cứ quan trọng nhằm xác định tính hợp lệ của cuộc TCYD.

Kết luận chương 2

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT TRƯNG CẦU Ý DÂN Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng cơ sở pháp lý về TCYD

3.1.1. Qui định của pháp luật về TCYD trong Sắc lệnh 63/SL-CTN/1945 và các bản Hiến pháp

3.1.2. Nhận xét chế định pháp luật TCYD qua các bản Hiến pháp

3.2. Nội dung của Luật Trưng cầu ý dân 2015

3.2.1. Sự ra đời của Luật Trưng cầu ý dân 2015

Tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa 13, LTCYD 2015 được chính thức ban hành và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016, gồm 8 chương và 52 điều.

3.2.2. Nội dung cơ bản của Luật Trưng cầu ý dân năm 2015

- Phạm vi trưng cầu, TCYD được thực hiện trong phạm vi cả nước.

- Chủ thể đề nghị và tổ chức TCYD

+ Chủ thể có quyền đề nghị TCYD gồm UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ hoặc 1/3 tổng số đại biểu QH.

+ Cơ quan có thẩm quyền quyết định TCYD là QH.

+ Cơ quan tổ chức TCYD, thẩm quyền tổ chức TCYD thuộc về UBTVQH.

- Đối tượng TCYD bao gồm: 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.

- Hình thức TCYD, ở Việt Nam chỉ có duy nhất một hình thức là TCYD không bắt buộc.

- Qui trình, thủ tục TCYD

+ Thời hạn tổ chức TCYD chậm nhất là 60 ngày kể từ ngày công bố quyết định TCYD.

+ Thời gian bỏ phiếu, LTCYD qui định việc bỏ phiếu bắt đầu từ bảy giờ sáng đến bảy giờ tối cùng ngày chủ nhật.

+ Phiếu bầu và thiết kế phiếu bầu, nội dung lá phiếu phải đầy đủ, rõ ràng, dễ hiểu, khách quan, chính xác và rõ nghĩa.

+ Công tác tuyên truyền, vận động trong TCYD

+ Các bước tổ chức TCYD gồm lập danh sách cử tri, thủ tục bỏ phiếu, kiểm phiếu và xác định kết quả TCYD, kết quả và hệ quả của TCYD, về hiệu lực của kết quả TCYD

và giải quyết khiếu nại tố cáo trong TCYD và vai trò của cơ quan Tư pháp

3.2.3. Đánh giá thực trạng các qui định của Luật Trưng cầu ý dân 2015

3.2.3.1. Kết quả

Cùng với những qui định về TCYD trong Hiến pháp 2013, Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 ra đời thực sự là một cuộc cách mạng trong tư duy pháp lý về DCTT, góp phần quan trọng trong việc bổ sung, hoàn thiện những công cụ pháp lý hoàn chỉnh để công dân thực thi quyền làm chủ trực tiếp của mình đối với các công việc trọng đại của đất nước.

3.2.3.1. Hạn chế

* V***ề hình thức***

- Hiện nay các qui định pháp luật về TCYD ở Việt Nam được qui định trong Hiến pháp 2013 và LTCYD năm 2015 nhưng hiện nay vẫn chưa có nghị định hướng dẫn thi hành Luật. Nếu thực tiễn phát sinh nhu cầu TCYD, không có căn cứ pháp lý để tổ chức.

- Mặc dù trong LTCYD đã có các chế định pháp luật về chủ thể, nội dung, hình thức, phạm vi, trình tự thủ tục tiến hành, địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức của cơ quan, tổ chức, cá nhân nhưng các qui định này về mặt nội dung chưa thực sự đầy đủ về mặt nội hàm, tính khả thi thấp và thiếu vắng các qui định liên quan đến cơ chế đảm bảo thực thi các qui định pháp luật TCYD trong thực tiễn. Đồng thời, trong từng chế định pháp luật nói trên chưa có đầy đủ các quy phạm pháp luật cần thiết.

- Các qui định pháp luật về TCYD hiện nay chưa đảm bảo được tính thống nhất từ Hiến pháp, Luật và các văn bản pháp luật có liên quan.

- Các quy định TCYD trong LTCYD thiếu tính khả thi, đặc biệt các qui định xác định phạm vi, hình thức, chủ thể đề nghị, đối tượng, lá phiếu, cách thức xác định kết quả bỏ phiếu, cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện chưa logic, khoa học, chưa thực sự phù hợp với thực tiễn đời sống xã hội của Việt Nam hiện nay.

- LTCYD ra đời không đáp ứng được trình độ kỹ thuật lập pháp hiện đại. Điều này thể hiện ở sự bất tương xứng giữa nội dung và hình thức biểu đạt.

- Cách thức xác định thẩm quyền liên quan đến khiếu nại tố cáo trong quá trình tổ chức TCYD chưa được LTCYD 2015 qui định một cách chặt chẽ, khoa học. Thiếu các yếu tố định lượng trong lá phiếu TCYD.

- Những nội dung được qui định trong LTCYD thiếu tính khả thi, khá lạc hậu so với tinh thần chung của pháp luật TCYD của các quốc gia phát triển.

Thứ hai, về nội dung

- Thiếu vắng nguyên tắc tự do; nguyên tắc bình đẳng và phổ thông vẫn còn chưa được đảm bảo trong các qui định cụ thể liên quan đến việc bảo đảm quyền TCYD cho đối tượng công dân đang làm việc, học tập, sinh sống ở nước ngoài;

- Việc xác định qui mô TCYD toàn quốc là chưa đáp ứng được nhu cầu của thực tiễn đời sống chính trị ở Việt Nam hiện nay;

- Đối tượng TCYD được thiết kế theo phương thức liệt kê, chưa bao hàm hết những vấn đề quan trọng của đất nước cần được đưa ra biểu quyết.;

- Việc qui định về mẫu phiếu bầu cũng như nội dung phiếu bầu theo qui định của luật hiện hành là chung chung và không có tiêu chuẩn định lượng nên sẽ gây khó khăn cho quá trình tổ chức TCYD nói chung cũng như hoạt động kiểm phiếu nói riêng;

- Bỏ phiếu TCYD hiện nay chỉ ghi nhận hình thức bỏ phiếu trực tiếp mà chưa ghi nhận cách phương thức bỏ phiếu mới qua Internet, qua thư điện tử ...

- Về công nhận kết quả TCYD, luật hiện hành xác định theo "*tiêu chuẩn kép*" với một tỷ lệ rất cao khi xác định tổng số cử tri đi bỏ phiếu và tỷ lệ số phiếu hợp lệ tán thành có thể dẫn đến việc không có một cuộc TCYD nào được diễn ra một cách hợp lệ hoặc đủ điều kiện để công nhận giá trị pháp lý.

- Về nội dung khiếu nại, vấn đề thời hiệu, thời hạn, thẩm quyền giải quyết khiếu nại tố cáo trong TCYD, hiệu lực kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo chưa qui định trong luật ;

- Việc xác định vai trò của Tư pháp đối với hoạt động TCYD, là chưa hợp lý, chưa giải quyết thỏa đáng, chưa có cơ chế để bảo vệ hoạt động TCYD được tiến hành trên cơ sở pháp luật.

3.2.4. Thực tiễn thi hành pháp luật trưng cầu ý dân ở Việt Nam

Tuy cho đến thời điểm hiện tại, sau bảy năm kể từ khi LTCYD ra đời, ở Việt Nam chưa từng có cuộc TCYD nào được tổ chức

3.2.5. Thực trạng thực hiện pháp luật về TCYD

Mặc dù đã có mặt trong Hiến pháp từ năm 1946 đến Hiến pháp 2013 và hiện nay đã có LTCYD 2015 nhưng trên thực tế Nhà nước ta chưa từng tổ chức một cuộc TCYD nào. Vì vậy, chưa có cơ sở thực tiễn để đánh giá thực trạng việc thực thi các qui định pháp luật TCYD ở nước ta.

Kết luận chương 3

CHƯƠNG 4: HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRƯNG CẦU Ý DÂN TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY Ở VIỆT NAM

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về TCYD

4.1.1. Mục đích, yêu cầu của việc hoàn thiện pháp luật về trưng cầu ý dân

4.1.1.1. Mục đích

Một là, bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng trong quá trình xây dựng, củng cố và thực hành nền dân chủ XHCN, trong đó dân chủ trực tiếp được áp dụng

Hai là, hoàn thiện pháp luật về TCYD xuất phát từ mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân.

Ba là, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về TCYD phải đặt trong tổng thể hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và các văn bản pháp luật về DCTT nói riêng.

Bốn là, hoàn thiện pháp luật về TCYD phải gắn với việc bảo đảm, phát huy giá trị các quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tôn trọng các Điều ước quốc tế liên quan đến quyền con người trong lĩnh vực chính trị, dân sự mà Việt Nam là thành viên.

Năm là, việc hoàn thiện pháp luật về TCYD phải đặt trong điều kiện, hoàn cảnh thực tế của đất nước để xây dựng các lộ trình, bước đi phù hợp.

Sáu là, hoàn thiện pháp luật về TCYD có quan hệ chặt chẽ với việc đẩy mạnh cải cách bộ máy hành chính nhà nước.

Bảy là, hoàn thiện các qui định pháp luật về TCYD cần có sự tăng cường khai thác và sử dụng hiệu quả các ứng dụng của khoa học, công nghệ thông tin như là nền tảng để vận hành các qui định pháp luật trong thực tiễn.

- Hoàn thiện các qui định pháp luật về TCYD với mục đích cơ bản nhất là hoàn thiện cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT nhằm đảm bảo thực hiện nguyên tắc quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân một cách thực chất và hiệu quả.

- Thực thi các qui định pháp luật về DCTT trong cơ chế Nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp đều liên quan đến trách nhiệm của toàn bộ các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung cũng như trách nhiệm của hệ thống cán bộ, công chức nhà nước.

- Việc hoàn thiện pháp luật về TCYD, hay nói rộng hơn là DCTT phải đặt trong mối quan hệ tổng thể với toàn bộ các qui định pháp luật về DCĐD trong nền dân chủ XHCN.

4.1.2. Yêu cầu

Thứ nhất, hoàn thiện các qui định pháp luật về TCYD và biện pháp bảo đảm thực thi phải đặt trong tổng thể việc hoàn thiện đồng bộ các qui định pháp luật về DCTT.

Thứ hai, hoàn thiện các qui định pháp luật về TCYD với mục đích cơ bản nhất là hoàn thiện cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT nhằm đảm bảo thực hiện nguyên tắc quyền lực Nhà nước thuộc về Nhân dân một cách thực chất và hiệu quả.

Thứ ba, thực thi các qui định pháp luật về DCTT trong cơ chế Nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp đều liên quan đến trách nhiệm của toàn bộ các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung cũng như trách nhiệm của hệ thống cán bộ, công chức nhà nước.

Thứ tư, việc hoàn thiện pháp luật về TCYD, hay nói rộng hơn là DCTT phải đặt trong mối quan hệ tổng thể với toàn bộ các qui định pháp luật về DCĐD trong nền dân chủ XHCN.

4.1.3. Các yêu cầu mang tính tổ chức- kỹ thuật đối với việc hoàn thiện pháp luật về TCYD.

- Hoàn thiện pháp luật về TCYD là bảo đảm tính khả thi về mặt thủ tục của thủ tục của TCYD.

- Để đảm bảo tính hiệu lực của LTCYD sau khi được ban hành, các quy phạm pháp luật của Luật đòi hỏi phải cụ thể, rõ ràng, áp dụng được ngay mà không cần đến nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, vì đạo luật này quy định trình tự, thủ tục thực hiện chế độ DCTT.

4.1.4. Phương hướng hoàn thiện pháp luật TCYD

- Cần đổi mới về vị trí, vai trò của TCYD

- Hoàn thiện các qui định pháp luật về TCYD phải phù hợp với đặc thù của Việt Nam.

- Minh bạch hóa các cơ chế thực thi LTCYD

- Cần tiếp thu có chọn lọc các giá trị phổ quát và kinh nghiệm quốc tế về pháp luật TCYD tiến bộ và dân chủ.

4.1.5. Những giải pháp cụ thể

- Bổ sung nguyên tắc bỏ phiếu tự do, hoàn thiện nguyên tắc phổ thông, bình đẳng trong TCYD

- Mở rộng phạm vi chủ thể có quyền yêu cầu tổ chức TCYD

- Về cơ quan tổ chức TCYD, mở rộng thẩm quyền của Hội đồng bầu cử Quốc gia để cơ quan này trực tiếp giúp UBTVQH tổ chức TCYD ở qui mô toàn quốc.

- Cần đảm bảo quyền bỏ phiếu của công dân Việt Nam đang làm ăn, sinh sống học tập ở nước ngoài.

- Về qui mô, đối tượng và hình thức TCYD cần sửa đổi luật theo hướng:

+ Đối với TCYD bắt buộc, cần mở rộng phạm vi TCYD xuống địa phương đặc biệt là cấp cơ sở.

+ Đối với TCYD tùy nghi, việc TCYD không được trái với Hiến pháp, pháp luật và các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên;

+ Luật cần xác định nội dung các vấn đề không được đưa ra TCYD.

- Về hình thức và nội dung lá phiếu, cần được Luật hóa theo hướng xác định cụ thể hình dạng, màu sắc, kiểu dáng và các nội dung trên lá phiếu cũng như cách thức bố trí các nội dung.

- Đổi mới việc xác định kết quả TCYD, nên sửa Luật theo hướng: tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu và nội dung TCYD được quá nửa số phiếu hợp lệ tán thành có giá trị thi hành.

- Về hiệu lực của kết quả TCYD, cần thiết phải sửa đổi Luật theo hướng bên cạnh việc xác định hiệu lực kết quả của TCYD bắt buộc thì cần ghi nhận thêm hiệu lực của kết quả TCYD không bắt buộc.

- Về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong TCYD, cần xác định rõ: chủ thể có quyền khiếu nại, tố cáo; nội dung khiếu nại tố cáo; thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo của từng cấp; thời hiệu giải quyết khiếu nại tố cáo. Đồng thời, xác định vai trò của Tòa án trong việc giải quyết khiếu nại tố cáo trong suốt toàn bộ hoạt động TCYD mới đảm bảo tính khách quan và minh bạch của hoạt động này.

- Về thẩm quyền giám sát, cần bổ sung vai trò của Tòa án nhân dân và Chính phủ đối với công tác tổ chức TCYD nhằm đảm bảo tính hiệu quả và chặt chẽ trong quá trình tổ chức thi hành.

4.2. Hoàn thiện cơ chế thực thi Luật TCYD

4.2.1. Hoàn thiện điều kiện để thực thi LTCYD ở Việt Nam

- Đòi hỏi có một hệ thống pháp luật thực định đầy đủ và minh bạch.

- Đòi hỏi công dân phải có trình độ dân trí nhất định (ý thức pháp luật)

- Mỗi cử tri phải có đầy đủ thông tin về vấn đề cần quyết định, có đủ thời gian để bạc bạc, thảo luận, cân nhắc và quan trọng không bị thao túng, bị mua chuộc, lôi kéo.

- TCYD 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 TCYD phải có hiệu lực thi hành.

- Điều kiện cần thiết nhất để tổ chức TCYD trên thực tế là ý chí của nhà cầm quyền (ý chí chính trị).

4.2.2. Những vấn đề cần hoàn thiện về cơ chế thực thi pháp luật TCY

- Đổi mới công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật
- Đảm bảo tài chính
- Xây dựng các thiết chế cho tổ chức xã hội hoạt động hiệu quả

Kết luận chương 4.

KẾT LUẬN

Dân chủ ngày nay đã trở thành một giá trị phổ cập trong đời sống chính trị của các quốc gia. Mức độ dân chủ của các thể chế nhà nước được đo bằng tiêu chuẩn cơ bản là mức độ tham gia của công dân đối với công việc của Nhà nước và các thiết chế bảo đảm đi kèm. Nghiên cứu pháp luật TCYD, luận án đã tập trung làm rõ những vấn đề cơ bản sau đây:

1. TCYD là một hình thức cơ bản nhất của DCTT, có lịch sử phát triển lâu đời và đóng vai trò quan trọng trong đời sống chính trị của các quốc gia dân chủ. Dưới góc độ chính trị pháp lý, TCYD là phương tiện pháp lý để nhân dân thực thi quyền làm chủ trực tiếp của mình. Có thể nói, pháp luật về TCYD là một phương tiện pháp lý ghi nhận và thực thi ý chí của nhân dân trong tổ chức và thực thi quyền lực Nhà nước. Một chế độ dân chủ phải giải quyết tốt hai vấn đề: một là, nó tạo điều kiện, cơ hội cho nhân dân lựa chọn dúng thứ nhân dân có nhu cầu thực sự; hai là, TCYD phải phản ánh đúng ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Mặt khác, TCYD phải phù hợp với thể chế chính trị mà nó tồn tại, tương thích với truyền thống lịch sử, văn hóa, lích sử dân tộc, phù hợp với tính chất, trình độ dân chủ cũng như điều kiện kinh tế - xã hội của từng quốc gia và đương nhiên, nó phải là một công cụ nhằm thực hiện mục tiêu chính trị của mỗi quốc gia trong những giai đoạn nhất định.

2. TCYD được xem xét ở rất nhiều góc độ khác nhau nhưng đều phản ánh những đặc trưng cơ bản: thứ nhất, TCYD là một thủ tục pháp lý đặc biệt, một thiết chế đặc biệt được ghi nhận phổ biến trong hiến pháp các nước dân chủ với tư cách là công cụ đặc biệt, một hình thức hữu hiệu để thực hiện DCTT; thứ hai, TCYD thực chất là một cuộc bỏ phiếu toàn dân; thứ ba, TCYD thường dẫn dắt người dân đến một vấn đề cụ thể đã được

lập trước để người dân quyết định đồng ý hay không; thứ tư, chủ thể của TCYD gồm: một bên là Nhà nước có thẩm quyền tổ chức cuộc TCYD và một bên là nhân dân tham gia biểu quyết; thứ năm, đối tượng của TCYD bao giờ cũng là những vấn đề hệ trọng của quốc gia hay địa phương; TCYD thường được qui định chặt chẽ trong Hiến pháp hoặc các đạo luật, là căn cứ pháp lý để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành tổ chức TCYD trên thực tế; thứ sáu, cách thức tiến hành TCYD phải bằng hình thức bỏ phiếu kín, trực tiếp và kết quả TCYD có thể mang tính tham khảo hoặc có giá trị bắt buộc nhưng tác động trực tiếp đến hoạt động quản lý nhà nước.

3. Để các qui định pháp luật TCYD được thực hiện một cách hiệu quả trên thực tiễn đòi hỏi phải được xây dựng dựa trên những tiêu chí xác định về mặt nội dung và hình thức nhất định. Bộ tiêu chí về mặt hình thức yêu cầu pháp luật TCYD phải được xây dựng một cách toàn diện, đồng bộ, thống nhất với nhau và với các văn bản pháp luật có liên quan; phải phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội tồn tại một cách khách quan và được trình bày một cách rõ ràng, cụ thể, chính xác, mạch lạc, trong sáng và súc tích. Về mặt nội dung, các qui định của pháp luật TCYD phải xác định được nguyên tắc TCYD; chủ thể, hình thức, phạm vi, thẩm quyền; trình tự, thủ tục quyết định việc TCYD và tổ chức TCYD; kết quả và hiệu lực của kết quả TCYD. Đây chính là bộ tiêu chí để đo lường tính hoàn thiện và tính hiệu quả của pháp luật TCYD.

4. Để đánh giá một cách khách quan và chính xác về tính hiệu quả của pháp luật TCYD, việc nghiên cứu pháp luật TCYD và thực tiễn áp dụng của một số quốc gia dân chủ là một việc làm cần thiết. Trên cơ sở phân tích, đánh giá những nội dung cơ bản của pháp luật TCYD ở một số quốc gia điển hình như Mỹ, Pháp, Thụy Sĩ, Thái Lan, Philippin, chúng tôi đưa ra những chuẩn mực pháp lý mang tính phổ quát làm căn cứ để so sánh đối chiếu với qui định thực định của Việt Nam về vấn đề này. Trên cơ sở đó rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật TCYD.

5. Nghiên cứu thực trạng pháp luật TCYD ở nước ta cho thấy, bên cạnh những ưu điểm thì Luận án cũng chỉ ra những thiếu sót, bất cập của những qui định pháp luật hiện hành như: nguyên tắc tự do chưa được ghi nhận trong pháp luật TCYD; một số công dân học tập, công tác ở nước ngoài không được thực hiện quyền bỏ phiếu là một sự vi phạm nguyên tắc phổ thông, bình đẳng giữa các cử tri trong quá trình thực hiện quyền làm chủ

được Hiến pháp ghi nhận. Một số điểm hạn chế khác liên quan đến việc xác định qui mô TCYD, chủ thể có quyền quyết định, có quyền đề xuất TCYD, hình thức TCYD cũng chưa thực sự phù hợp với yêu cầu của thực tiễn. Những vấn đề liên quan đến trình tự thủ tục TCYD chưa đảm bảo tính rõ ràng, minh bạch như hình thức, nội dung lá phiếu; căn cứ xác định kết quả của TCYD khó đảm bảo tính khả thi. Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong tổ chức TCYD đã được quan tâm nhưng chưa đầy đủ và cụ thể; vai trò của Tòa án trong quá trình giải quyết các tranh chấp liên quan đến quá trình tổ chức TCYD còn khiêm tốn. Đây chính là các nội dung cơ bản đặt ra cần tiếp tục được đổi mới và hoàn thiện pháp luật về TCYD.

6. Trong điều kiện phát huy DCTT, coi đó là một nhân tố quan trọng để xây dựng thành công nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, việc hoàn thiện pháp luật TCYD là mang tính khách quan và cần thiết.

7. Hoàn thiện pháp luật TCYD cần tập trung giải quyết các vấn đề cơ bản: cần tuân thủ nguyên tắc tự do, phổ thông, bình dẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín; mở rộng quyền bỏ phiếu TCYD của mọi đối tượng công dân; mở rộng chủ thể có quyền đề xuất TCYD của một số chủ thể; ghi nhận thêm TCYD qui mô địa phương; xác định thẩm quyền quyết định của HĐND đối với TCYD cấp địa phương; ghi nhận thêm hình thức TCYD tùy nghi; đổi mới cách thức xác định giá trị pháp lý của cuộc TCYD theo hướng giảm yêu cầu ở cả tỷ lệ cử tri tham gia bỏ phiếu và tỷ lệ cử tri đồng ý nhằm tạo điều kiện cho các cuộc TCYD được tổ chức thành công trên thực tế; cần Luật hóa và lượng hóa các qui định liên quan đến nội dung và hình thức lá phiếu; cần mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án về giải quyết tranh chấp trong hoạt động TCYD. Đồng thời, để đảm bảo để hoạt động TCYD được tổ chức hiệu quả trong thực tiễn, cần chú trọng đến công tác giáo dục nâng cao ý thức chính trị, ý thức pháp luật của công dân và đổi mới công tác phổ biến, tuyên truyền pháp luật; tạo ra các thiết chế bảo đảm tài chính cũng như các thiết chế cho xã hội dân sự hoạt động.

8. Để thực thi các qui định pháp luật TCYD thì cần thiết phải sửa đổi đồng bộ các qui định pháp luật có liên quan từ Hiến pháp, các đạo luật có liên quan đến việc xác định thẩm quyền của các chủ thể quyết định TCYD, cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến quá trình tổ chức TCYD. Đồng thời, cần thiết phải ban hành

Nghị định và các văn bản hướng dẫn thi hành LTCYD để áp dụng vào thực tiễn khi có nhu cầu. Đây là một yêu cầu cấp bách nhằm đảm bảo tính thực thi của LTCYD vào đời sống chính trị pháp lý của nước ta hiện nay.