

SỰ TƯƠNG ĐỒNG VÀ KHÁC BIỆT VỀ CÁC HÌNH THỨC DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ NƯỚC

MAI THỊ MINH NGỌC*

Dân chủ trực tiếp từ lâu đã được nhiều quốc gia quan tâm và ngày càng có xu hướng mở rộng bên cạnh việc phát huy dân chủ đại diện. Mặc dù cách thức ghi nhận các hình thức dân chủ trực tiếp ở mỗi quốc gia có khác nhau nhưng về cơ bản, các hình thức dân chủ trực tiếp ở các nước khá giống nhau, gồm: trưng cầu ý dân, sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự, bãi miễn đại biểu dân cử. Ở Việt Nam, thực thi các hình thức dân chủ trực tiếp đang còn nhiều bất cập, do đó, việc chỉ ra sự tương đồng và khác biệt giữa các hình thức dân chủ trực tiếp ở Việt Nam và một số nước trên thế giới sẽ góp phần giúp Việt Nam học hỏi thêm kinh nghiệm các nước.

Từ khóa: Dân chủ trực tiếp; trưng cầu ý dân; chương trình nghị sự; sự tương đồng.

Direct democracy has been of great interest to many countries for a long time, and has tended to expand in addition to promoting representative democracy. Although the method of recognizing direct democracy mechanisms is various from one country to another, the basic direct democracy mechanisms in countries are quite similar. These mechanisms include referendum, citizen initiative, agenda initiative, dismissal of elected representatives. In Vietnam, the implementation of direct democracy mechanisms still has some shortcomings, therefore, pointing out the similarities and differences between direct democracy mechanisms in Vietnam and some countries will contribute to helping Vietnam learn more from other countries' experiences.

Keywords: Direct democracy; referendum; agenda; similarity.

NGÀY NHẬN: 07/8/2023 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/9/2023 NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.672>

1. Đặt vấn đề

Dân chủ trực tiếp là một trong hai hình thức chính của dân chủ. Dân chủ trực tiếp là hình thức Nhân dân trực tiếp quyết định các luật lệ, các công việc quan trọng của quốc gia hay cộng đồng mà không cần thông qua một yếu tố trung gian nào. Theo nghĩa đó, dân chủ trực tiếp gắn liền với nguồn gốc, bản chất của khái niệm dân chủ có nghĩa là

“quyền lực/sự cai trị của nhân dân”¹. Chính vì vậy, dân chủ trực tiếp còn được gọi là dân chủ đích thực/nguyên nghĩa và được xem là biểu hiện cho chính quyền của dân, do dân và vì dân².

Đặc tính của các hình thức dân chủ trực

* ThS, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam

tiếp là nhanh chóng, luôn bảo đảm tính nguyên vẹn ý chí chính trị của Nhân dân. Ở Việt Nam, *Hiến pháp* năm 2013 lần đầu tiên quy định rõ ràng, cụ thể Nhân dân có hai phương thức thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện (Điều 6).

2. Khái quát các hình thức dân chủ trực tiếp ở một số nước trên thế giới và Việt Nam

Nền dân chủ trực tiếp đầu tiên trên thế giới là Nhà nước dân chủ Athen do người Hy Lạp thiết lập cách đây hơn 2.500 năm (508 - 322 trước Công nguyên)³. Ở đây, công dân có quyền bỏ phiếu để trực tiếp quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, như: biểu quyết thông qua các luật, bỏ phiếu bất tín nhiệm lãnh đạo... Dân chủ trực tiếp theo mô hình này vẫn tồn tại và phát triển trong nhà nước La Mã cổ đại (năm 509-27 trước Công nguyên). Công dân nam của đế quốc La Mã có quyền thông qua các đạo luật do nhà vua và nghị viện xây dựng, cũng như có quyền bỏ phiếu bầu ra các quan chức.

(1) Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ.

Trong xã hội hiện đại, so với tất cả các nền dân chủ trên thế giới, Thụy Sĩ được đánh giá là một quốc gia áp dụng hình thức dân chủ trực tiếp phổ biến nhất. Cho đến nay, chưa có một nhà nước nào tổ chức một số lượng lớn các cuộc trưng cầu ý dân ở cấp quốc gia như ở Thụy Sĩ⁴. Các cuộc trưng cầu ý dân ở Thụy Sĩ được tổ chức từ năm 1291 và năm 1848 đã được chính thức quy định trong *Hiến pháp* nước mình⁵. Dân chủ trực tiếp là đặc trưng quan trọng nhất trong hệ thống chính trị Thụy Sĩ. Người dân Thụy Sĩ được *Hiến pháp* liên bang quy định là chủ nhân của đất nước và là chủ thể chính trị cao nhất. Hai trụ cột chính của dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ là sáng kiến công dân và trưng cầu ý dân. Với hai trụ cột này người dân đã tác động đáng kể đến toàn bộ hệ thống chính trị của đất nước.

Để cuộc trưng cầu dân ý có hiệu lực, kết quả trưng cầu phải đạt được đa số kép, theo đó phải được đa số phiếu hợp lệ ủng hộ trong nước và đa số các bang mà ở đó người dân có quyền biểu quyết chấp thuận⁶. Yêu cầu đặt ra đối với trưng cầu ý dân không bắt buộc là phải có sự ủng hộ của 8 bang trở lên hoặc 50.000 cử tri (người có quyền biểu quyết). Danh sách chữ ký của cử tri được đưa ra làm bằng chứng phải được lập trong thời hạn 100 ngày sau khi công bố luật hoặc nghị quyết được thông qua.

Tại Thụy Sĩ, bất cứ người dân nào cũng có thể đề xuất sáng kiến yêu cầu tiến hành một cuộc trưng cầu ý dân về việc sửa đổi toàn bộ hay một phần của *Hiến pháp* theo mong muốn của mình. Điều kiện để sáng kiến này được đưa ra trưng cầu ý dân là phải thu thập được tối thiểu 100.000 chữ ký ủng hộ của cử tri trong thời hạn 18 tháng⁷.

Nghị viện liên bang là cơ quan lập pháp tối cao của Thụy Sĩ, hoạt động theo mô hình lưỡng viện, gồm Hội đồng nhà nước (tức Thượng viện) và Hội đồng quốc gia (tức Hạ viện), có vị thế ngang nhau. Hạ viện gồm 200 nghị sĩ, được Nhân dân bầu trực tiếp theo hệ thống bầu cử đại diện tỷ lệ, với nhiệm kỳ 4 năm. Thượng viện là cơ quan đại diện cho 26 bang tại Liên bang, gồm 46 nghị sĩ được bầu trực tiếp từ các bang theo quy định của từng bang với nhiệm kỳ 3 hoặc 4 năm.

(2) Dân chủ trực tiếp ở Hoa Kỳ.

Hoa Kỳ được coi là quốc gia tiêu biểu trong việc thực hiện dân chủ trực tiếp từ rất lâu và hiện vẫn đang được thực hiện một cách phổ biến hơn nhiều quốc gia khác trên thế giới⁸. Ngay từ khi nước này còn là một thuộc địa của Anh, một loại hình hội nghị công dân cũng đã được diễn ra. Cuộc trưng cầu ý dân về *Hiến pháp* ở bang Massachusetts là cuộc trưng cầu ý dân đầu tiên được tiến hành ở cấp bang vào năm 1778. Bang South Dakota đã ghi nhận trưng cầu ý dân không

bắt buộc và sáng quyền Nhân dân trong *Hiến pháp* vào năm 1898. Tiếp đến năm 1902, Nghị viện bang Oregon cũng thông qua quy định tổ chức trung cầu ý dân bắt buộc về việc sửa đổi *Hiến pháp*. Năm 1911, các hình thức dân chủ trực tiếp cũng được ghi nhận bang tại California⁹.

Từ 1898 - 1918, có 24 bang của Hoa Kỳ đã ghi nhận trung cầu ý dân và sáng quyền Nhân dân trong *Hiến pháp*. Tuy nhiên, ở Hoa Kỳ, dân chủ trực tiếp chỉ được thực hiện ở cấp bang. Nước này chưa từng tổ chức các cuộc trung cầu ý dân ở cấp liên bang. Những nỗ lực áp dụng các thiết chế dân chủ trực tiếp ở cấp liên bang cho đến nay vẫn chưa thành công¹⁰. Song, các thủ tục về trung cầu ý dân được sử dụng rất tích cực tại nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ.

Mặc dù dân chủ trực tiếp không được quy định trong *Hiến pháp* và áp dụng ở cấp liên bang song ở đa số các bang của Hoa Kỳ, người dân có quyền đề xuất ban hành hoặc sửa đổi các đạo luật, được bỏ phiếu trong các cuộc trung cầu ý dân về sửa đổi *Hiến pháp*, người dân còn có quyền bãi miễn các quan chức dân cử¹¹. Đối với việc bầu cử ở Hoa Kỳ, cấp cơ sở cảnh sát trưởng, thị trưởng... được bầu trực tiếp, ở tất cả các tiểu bang thống đốc cũng được bầu trực tiếp, còn Tổng thống Hoa Kỳ không được bầu trực tiếp như các nghị sĩ của nghị viện mà được bầu gián tiếp qua lá phiếu của đại cử tri. Những người do dân trực tiếp bầu ra có thể bị bãi nhiệm theo sáng kiến của người dân.

(3) Khái quát các hình thức dân chủ trực tiếp ở Việt Nam.

Ở Việt Nam, hình thức dân chủ trực tiếp còn có nhiều quan niệm khác nhau xuất phát từ góc độ tiếp cận. Song, khoa học chính trị và khoa học pháp lý về cơ bản có sự đồng thuận tương đối trong việc thừa nhận những hình thức dân chủ trực tiếp, phổ biến nhất là bầu cử, bãi miễn đại biểu dân cử,

biểu quyết khi Nhà nước trung cầu ý dân, thực hiện sáng kiến lập pháp, bỏ phiếu toàn dân và tham gia đóng góp ý kiến quản lý xã hội, quản lý nhà nước. Ngoài ra, còn có một số hình thức hoạt động khác của người dân, như: khiếu nại, tố cáo, phản biện xã hội... cũng mang dấu hiệu của dân chủ trực tiếp.

Nhân dân tham gia thành lập bộ máy nhà nước thông qua bầu cử và ứng cử, được quy định trong tất cả các bản *Hiến pháp* (*Hiến pháp* năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013). Thông qua bầu cử và ứng cử, Nhân dân lựa chọn người xứng đáng nhất để thay mặt mình giải quyết và quản lý công việc nhà nước và xã hội. Nhân dân biểu quyết khi Nhà nước trung cầu ý dân. Nhân dân bỏ phiếu thể hiện ý chí của mình đồng ý hay không đồng ý đối với việc xây dựng, thông qua *Hiến pháp* mới hay *Hiến pháp* sửa đổi hoặc một vấn đề chính trị - xã hội, pháp lý quan trọng của đất nước, địa phương.

Nhân dân tham gia quản lý nhà nước bằng nhiều phương thức, như: tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước; Nhân dân bãi miễn đại biểu dân cử khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân.

3. Sự tương đồng và khác biệt giữa các hình thức dân chủ trực tiếp ở Việt Nam và một số nước trên thế giới

Dân chủ trực tiếp ở Việt Nam và một số nước trên thế giới về mặt hình thức là có điểm tương đồng, đều ghi nhận trung cầu ý dân; sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự (Nhân dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội); bãi miễn đại biểu dân cử. Bên cạnh đó, bầu cử trực tiếp hay gián tiếp được thực hiện ở từng quốc gia khác nhau nhưng đều tuyên bố các nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, bỏ phiếu kín trong bầu cử và đều ghi nhận quyền bầu cử và ứng cử của công dân trong các văn bản quy phạm pháp luật.

Tuy nhiên, các hình thức dân chủ trực tiếp ở Việt Nam và một số nước trên thế giới cũng có sự khác biệt:

Thứ nhất, về bầu cử. Các nước trên thế giới áp dụng các nguyên tắc bầu cử sau: tự do, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp (gián tiếp) và bỏ phiếu kín. Những nguyên tắc đó thống nhất với nhau, bảo đảm cho cuộc bầu cử được khách quan, dân chủ, thực hiện đúng nguyện vọng của cử tri khi lựa chọn đại biểu.

Ở Việt Nam, các nguyên tắc bầu cử dân chủ được kế thừa, bổ sung và phát triển qua từng thời kỳ lịch sử, nhất là qua 5 bản *Hiến pháp*. *Hiến pháp* năm 1946 ghi nhận 4 nguyên tắc của bầu cử là phổ thông, đầu phiếu, tự do, trực tiếp và bỏ phiếu kín (đây là những khác biệt so với giai đoạn sau). Tiếp đến, các bản *Hiến pháp* năm 1959, 1980, 1992, 2013 đều quy định “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín”.

Thứ hai, về trưng cầu ý dân. Đây là một đặc điểm cơ bản của đời sống chính trị ở các nước phát triển hiện nay, như: Thụy Sĩ, Hàn Quốc, Hung-ga-ry, Ai-len, Ca-na-đa, Hy Lạp, Hà Lan, Pháp... Ở các quốc gia này, trưng cầu ý dân được diễn ra ở tất cả các cấp chính quyền và là những điểm tiến bộ đáng ghi nhận trong đời sống chính trị và nền dân chủ quốc gia.

Trên thế giới cũng có nhiều nước chưa từng tổ chức trưng cầu ý dân ở cấp liên bang hoặc quốc gia cũng như chưa có quy định về trưng cầu ý dân trong *Hiến pháp*, chẳng hạn: Nhật Bản, Hoa Kỳ, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên, In-đô-nê-xi-a, Ấn Độ, Trung Quốc.

Ở Việt Nam, *Hiến pháp* năm 1946 quy định rõ những vấn đề phải được đưa ra toàn dân phúc quyết, bao gồm: những vấn đề liên quan đến vận mệnh quốc gia và sửa đổi *Hiến pháp*. Các *Hiến pháp* năm 1959, 1980, 1992

và 2013 đều quy định về trưng cầu dân ý nhưng không quy định cụ thể những việc cần đưa ra để Nhân dân biểu quyết cũng như những quy trình, thủ tục trong vấn đề này. Thể chế hóa *Hiến pháp* năm 2013, *Luật Trưng cầu ý dân* được Quốc hội (khóa XIII) kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 25/11/2015 gồm 8 chương, 52 điều, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2016. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, đến nay, Việt Nam vẫn chưa tiến hành cuộc trưng cầu ý dân nào và các quy định của *Hiến pháp* về vấn đề này.

Thứ ba, về sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự. Ở Thụy Sĩ, hình thức sáng kiến nhân dân được áp dụng từ năm 1891. Người dân Thụy Sĩ có thể yêu cầu tiến hành một cuộc trưng cầu ý dân về việc sửa đổi toàn bộ hay một phần của *Hiến pháp* liên bang¹². Hiện nay, hầu hết các bang của Hoa Kỳ đều ghi nhận sáng quyền nhân dân và trưng cầu ý dân. Đối với sáng quyền Nhân dân về *Hiến pháp* và luật, điều kiện cần thiết trong việc thu thập chữ ký có sự khác nhau ở từng tiểu bang, dao động trong khoảng từ 2 - 15%. Thời gian thu thập chữ ký trung bình là 15 tháng¹³. Đối với sáng kiến chương trình nghị sự, có 8 nước ở khu vực châu Phi, 13 nước ở khu vực châu Mỹ, 22 nước ở khu vực châu Âu và 3 nước ở khu vực châu Á đang áp dụng¹⁴.

Ở Việt Nam, hình thức sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự được ghi nhận trong 3 bản *Hiến pháp* (*Hiến pháp* năm 1980, 1992, 2013). Cụ thể: Điều 56 *Hiến pháp* năm 1980; Điều 53 *Hiến pháp* năm 1992 và Điều 28 *Hiến pháp* năm 2013 tiếp tục ghi nhận: “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước”.

Tuy nhiên, với hai hình thức sáng kiến công dân và sáng kiến chương trình nghị sự,

những điều khoản liên quan trong các bản *Hiến pháp* của Việt Nam mới chỉ ở mức độ là cơ sở, nguyên tắc nền tảng. Tất cả những vấn đề như quyền đề xuất và bỏ phiếu, phạm vi các vấn đề và thủ tục đề xuất, bỏ phiếu... đều chưa được quy định cụ thể.

Thứ tư, về bài nhiệm đại biểu dân cử. Hiện nay trên thế giới ghi nhận 2 hình thức bài miễn chính theo mức độ tham gia của người dân trong quá trình này: *một là*, bài miễn đầy đủ - là bài miễn đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân cả ở giai đoạn đề xuất và cả giai đoạn bỏ phiếu thông qua; *hai là*, bài miễn hỗn hợp - là bài miễn đòi hỏi sự tham gia của người dân ở giai đoạn đề xuất hoặc giai đoạn bỏ phiếu thông qua. Cả hai hình thức này đều có thể sử dụng ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương, cả hai hình thức có thể sử dụng cho cả các quan chức của cơ quan hành pháp hoặc các thành viên được bầu của cơ quan lập pháp¹⁵. Trong trường hợp người dân đề xuất, để tổ chức bỏ phiếu bài miễn một đại biểu dân cử, người đề xuất phải thu thập đủ số lượng chữ ký theo luật định.

Cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có văn bản nào quy định chi tiết về trình tự tiến hành bài nhiệm đại biểu Quốc hội bởi cử tri. Cử tri nơi bầu ra đại biểu không có quyền đề nghị bài nhiệm (bài miễn) đại biểu Quốc hội mà quyền đề nghị bài nhiệm (bài miễn) đại biểu Quốc hội chỉ do tổ chức chính trị - xã hội. Điều đó cũng có nghĩa là, cử tri mất đi quyền trực tiếp đề nghị bài nhiệm (bài miễn) đại biểu Quốc hội. Thực tế, cử tri trực tiếp bài nhiệm (bài miễn) đại biểu dân cử thì khó thực hiện.

4. Kết luận

Qua nghiên cứu các hình thức dân chủ trực tiếp được vận dụng ở một số quốc gia trên thế giới, Việt Nam có thể rút ra một số kinh nghiệm, như: cần sớm hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về dân chủ trực tiếp để

thực thi các quy định đó trong thực tế. Trưng cầu ý dân là hình thức dân chủ trực tiếp điển hình được *Hiến pháp*, pháp luật nhiều quốc gia trên thế giới ghi nhận, sử dụng phổ biến hơn so với các hình thức dân chủ trực tiếp khác và mang lại những kết quả đáng ghi nhận, trong khi Việt Nam chưa có cuộc trưng cầu ý dân nào. Cũng như trưng cầu ý dân, nhiều quốc gia trên thế giới đã sử dụng hiệu quả hình thức sáng kiến nhân dân. Điều đáng chú ý, sáng kiến nhân dân bắt nguồn từ người dân chứ không bắt nguồn từ Nghị viện hay Chính phủ. Đây là gợi ý, là kinh nghiệm quý đối với Việt Nam □

Chú thích:

1. Henry George Liddell, Robert Scott, *A Greek-English Lexicon*. <http://www.perseus.tufts.edu>.
2. Nguồn: <http://www.paparty.co.uk>.
3. *Demokratien in der Antike: Athen und Rom*. <http://demokratie.geschichte-schweiz.ch>.
4. Wilfried Marxer. "Wir sind das Volk: Direkte Demokratie - Verfahren, Verbreitung, Wirkung", in *Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24/2004*, S. 29.
5. *Switzerland's Direct Democracy*, at <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch>
- 6, 7. *Nghị viện thế giới: Nghị viện Thụy Sĩ - nơi dân chủ trực tiếp trở thành bản sắc của đất nước*. <https://quochoitv.vn>, ngày 04/6/2022.
- 8, 14. Ralf-Uwe Beck und Daniel Schily, *Die direkte Demokratie in den USA*, 2011.
9. *100 Jahre direkte Demokratie in den USA*. <http://www.europa-magazin.ch>.
10. *Direkte Demokratie in den USA*. <http://www.nzz.ch>.
11. Gray, Virginia & Russell L. Hanson. *Politics in the American States*. <http://www.clas.ufl.edu>, truy cập ngày 12/6/2023.
12. *Hiến pháp Thụy Sĩ*, các điều 138, 139, 141.
13. IDEA, *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. <http://www.idea.int>, truy cập ngày 16/6/2023.
15. Đào Trí Úc, Vũ Công Giao (bản tiếng Việt). *Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA quốc tế*. H. NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2014.