



Dân chủ trực tiếp

Sổ tay IDEA Quốc tế



Dân chủ trực tiếp

Sổ tay IDEA Quốc tế

Các tác giả chính và các biên tập viên

Virginia Beramendi
Andrew Ellis
Bruno Kaufman
Miriam Kornblith
Larry LeDuc
Paddy McGuire
Theo Schiller
Palle Svensson

Những người đóng góp

Jennifer Somalie Angeyo
Nadja Braun
Mugenyi Silver Byanyima
Algis Krupavicius
Humberto de la Calle Lombana
Krisztina Medve
Alfred Lock Okello Oryem
Rodolfo Gonzáles Rissotto
Daniel Zovatto

Cuốn sách này được biên dịch và xuất bản bằng tiếng Việt bởi
Viện Chính sách công và Pháp luật (IPL)
trực thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam,
với sự cho phép của IDEA quốc tế,
sự hỗ trợ của Đại sứ quán Na Uy tại Hà Nội,
và sự cộng tác của Bộ môn Luật Hiến pháp- Hành chính thuộc Khoa Luật ĐHQG Hà Nội

This book is translated and published in Vietnamese by
the Institute of Public Policy and Law (IPL) under the Vietnam Union
of Science and Technology Associations (VUSTA),
with permission of IDEA International and
financial support from the Norwegian Embassy Hanoi,
and the cooperation of the Department of Constitutional and Administrative Laws
under School of Law, Vietnam National University Hanoi

Chủ biên bản dịch tiếng Việt
GS.TSKH Đào Trí Úc – TS Vũ Công Giao

Biên dịch
Phùng Phương Thảo – Bùi Hải Thiêm

Hiệu đính
Lê Thị Thúy Hương - Vũ Công Giao

NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

16 Hàng Chuối – Hai Bà Trưng Hà Nội
Giám đốc – Tổng biên tập: (04) 39715011
Hành chính: (04) 39714899; Fax: (04) 39714899
Kinh doanh: (04) 39729437
Biên tập – Chế bản: (04) 39714896

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Giám đốc – Tổng biên tập : **TS. PHẠM THỊ TRÂM**

Biên tập : Kiều Thu Huyền

Sửa bài : Ngọc Thu

Chế bản : Quang Trung

Trình bày bìa: : Quang Trung

ISBN: 978-604-939-180-4

Mã số: 2L - 442ĐH2014

In: 1.000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Công ty TNHH TM & DV Hưng Hà
Số xuất bản: 233-2014/CXB/02-40/ĐHQGHN, Ngày 13/02/2014
Quyết định xuất bản số: 444 LK-TN/QĐ-NXB ĐHQGHN
In xong và nộp lưu chiểu quý II năm 2014

Các tập Sổ tay

Các tập Sổ tay IDEA Quốc tế cố gắng đưa ra các phân tích so sánh, thông tin và những hiểu biết sâu sắc về một loạt thể chế và quá trình dân chủ. Mục đích chính của tập Sổ tay là cung cấp một diễn đàn trao đổi cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà chính trị, các chủ thể của xã hội dân sự và các nhà hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực này. Đồng thời, các tập Sổ tay cũng được giới học giả, cộng đồng hỗ trợ dân chủ và các cơ quan khác quan tâm.

© Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử, năm 2008.

Các ấn phẩm của Viện IDEA quốc tế độc lập với lợi ích quốc gia hay chính trị cụ thể. Quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm của IDEA quốc tế, Hội đồng quản trị hoặc các thành viên Hội đồng. Bản đồ trình bày trong ấn phẩm này không hàm ý bất kỳ phán xét nào của Viện về tình trạng pháp lý của các lãnh thổ, cũng không xác nhận hay ủng hộ các đường biên giới; vị trí, hay diện tích của các quốc gia hoặc lãnh thổ được trình bày không phản ánh quan điểm chính trị của Viện. Bản đồ được trình bày trong ấn phẩm này chỉ nhằm mục đích làm rõ thêm cho văn bản.

Đơn xin phép biên dịch hoặc tái bản một phần hoặc toàn bộ ấn phẩm cần được gửi đến:

Viện IDEA quốc tế

Trụ sở: SE -103 34 Stockholm, Thụy Điển

IDEA quốc tế khuyến khích việc phổ biến ấn phẩm và sẽ nhanh chóng trả lời yêu cầu cho phép tái bản hoặc biên dịch các ấn phẩm của mình.

Thiết kế bìa: Helena Lunding

Thiết kế bản đồ: Kristina Schollin-Borg

Thiết kế đồ họa: Bulls Graphics AB

Dân chủ được xem xét dưới nhiều khía cạnh khác nhau. Sổ tay này xem xét khi nào và làm thế nào để việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp trong bầu cử có lợi cho việc tăng cường hệ thống dân chủ. Cuốn sách trình bày tổng quan về việc vận dụng dân chủ trực tiếp ở tất cả các vùng trên thế giới, và đánh giá điển hình ở sáu quốc gia: Hungary, Thụy Sĩ, Uganda, Hoa Kỳ (bang Oregon), Uruguay và Venezuela.

Cuốn sách “Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA quốc tế” cung cấp các khuyến nghị và bài học thực tiễn thành công nhất, đưa ra những phân tích quan trọng dành cho những người có thể đang xem xét áp dụng một hoặc nhiều công cụ của dân chủ trực tiếp, hoặc cho những người có thể đang tìm cách làm cho các thể chế và quy trình hiện có hoạt động hiệu quả hơn.

Thụy Sĩ đã lựa chọn hệ thống dân chủ trực tiếp. Quyền trưng cầu dân ý không bắt buộc được đưa vào Hiến pháp Thụy Sĩ năm 1874, cho phép người dân có tiếng nói quyết định cuối cùng đối với những dự luật do Quốc hội ban hành. Năm 1891, việc sửa đổi Hiến pháp đã đưa vào quy định áp dụng sáng kiến công dân, cho phép người dân được yêu cầu sửa đổi một phần của Hiến pháp. Hai công cụ này của dân chủ trực tiếp tồn tại ở cả cấp liên bang và các cấp địa phương.

Dân chủ trực tiếp đôi khi có thể bị coi là làm chậm tiến bộ xã hội, và đã từng cho thấy những hạn chế của nó, chẳng hạn như khi bị các đảng phái chính trị sử dụng để thực hiện các biện pháp bài ngoại dưới chiêu bài bảo vệ chủ quyền quốc gia và bản sắc văn hóa. Tuy nhiên, đó là một cơ chế độc đáo, bằng việc khuyến khích sự tham gia của công dân và tự do ngôn luận, nó góp phần phòng ngừa xung đột xã hội và cho phép khởi xướng các tranh luận chính trị về những chủ đề nhất định.

Với cuốn sổ tay mới này, IDEA Quốc tế cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách và các chủ thể tham gia vào tiến trình cải cách dân chủ những suy nghĩ và ý tưởng về sự tham gia ngày càng tăng của công dân trong việc xây dựng nền dân chủ trong một xã hội đang phát triển.



Micheline Calmy-Rey
Bộ trưởng Ngoại giao Thụy Sĩ

Dân chủ biểu thị sự tham gia của người dân trong các hoạt động của chính quyền. Một loạt tập quán dân chủ tồn tại nhằm giúp công dân tham gia nhiều hơn trong việc đưa ra những quyết định về chính trị và thể chế. Mức độ tham gia của người dân do Hiến pháp hoặc các chính phủ quy định, thông qua pháp luật và việc lựa chọn, thiết kế hệ thống bầu cử. Trong khi một số nước đưa ra các quy định cho người dân tham gia trực tiếp trong khuôn khổ Hiến pháp, thì các nước khác lại có những hạn chế chặt chẽ hơn.

Sổ tay này xem xét bốn cơ chế dân chủ trực tiếp cung cấp cho các cử tri nhiều cơ hội hơn khi tham gia vào các hoạt động của chính phủ của họ, đó là trưng cầu dân ý, sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn. Sổ tay này cũng khảo sát phạm vi sử dụng của bốn cơ chế đó; bằng cách nêu bật những thực tiễn thành công nhất, chỉ ra khi nào và làm thế nào để mỗi cơ chế có thể được sử dụng tốt nhất. Các nghiên cứu trong cuốn sổ tay đưa ra sự so sánh độc đáo giữa các cơ chế khác nhau của dân chủ trực tiếp và làm thế nào các cơ chế này đáp ứng được nhu cầu của mỗi quốc gia trong những bối cảnh cụ thể.

IDEA Quốc tế có mục tiêu hỗ trợ tiến trình xây dựng nền dân chủ trên toàn cầu và cung cấp những phân tích chuyên sâu dưới nhiều hình thức để tăng cường dân chủ. Cuốn sổ tay này đề cập đến các vấn đề khác nhau, từ thiết kế thể chế, việc áp dụng ban đầu của một hoặc nhiều cơ chế dân chủ trực tiếp, đến việc thực hiện và những trở ngại tiềm tàng có thể gặp phải trong giai đoạn này. Đối tượng độc giả của cuốn sổ tay không chỉ là các nhà hoạch định chính sách, các nhà hoạt động thực tiễn mà còn bao gồm những người làm việc trong lĩnh vực hỗ trợ dân chủ, ví dụ như xã hội dân sự, các tổ chức phi chính phủ và giới học giả.

Cuốn sổ tay này không nhằm mục đích giải quyết các tranh luận đang diễn ra về dân chủ trực tiếp mà chỉ nhằm cho thấy sự đa dạng của các phương pháp tiếp cận tiềm năng có sự tham gia của công dân và cách thức thực hiện chúng, những cách thức có thể được điều chỉnh phù hợp với mỗi nền dân chủ cụ thể khi cần thiết.

Ngoài các tác giả và những người đóng góp, IDEA Quốc tế xin cảm ơn tất cả những người đã hỗ trợ trong việc chỉnh sửa, hiệu đính và xuất bản cuốn Sổ tay, đặc biệt là những người được nhắc tới trong Lời cảm ơn.



Vidar Helgesen

Tổng thư ký - Viện IDEA Quốc tế

Một số lượng lớn các tổ chức, cá nhân đã đóng góp cho việc xuất bản sổ tay này. Ngoài các tác giả, biên tập viên và cộng tác viên, chúng tôi xin ghi nhận sự hỗ trợ của Richard Sinnott, Bill Bradbury – thư ký bang Oregon, Nitin Khanna, Gonzalo Arguello, David Altman, Hans-Urs Wili, Kristina Lemon, Volker Mittendorf, Zoltan Tibor Pallinger, Alexandra Panzarelli, Yume Kitasei, Florencia Enghel, Lisa Hagman và Ileana Aguilera.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến biên tập viên bản thảo Eve Johansson, người đã kiên nhẫn và quan tâm tỉ mỉ đến từng chi tiết. Chúng tôi cũng cảm ơn biên tập viên Mélida Jiménez và Shana Kaiser, cũng như ban quản lý và nhóm nghiên cứu đã thực hiện ấn phẩm này: Adhy Aman, Erika Beckman, Hanna Berheim, Ellie Greenwood, Paul Guerin, Stina Larserud và Ola Pettersson.

Chúng tôi cũng xin cảm ơn sự đóng góp giá trị của tất cả các cơ quan quản lý bầu cử trên toàn thế giới đã dành thời gian để trả lời các cuộc khảo sát của chúng tôi, qua đó góp phần bổ sung thông tin so sánh giữa các quốc gia được nghiên cứu trong sổ tay này, xin cảm ơn tất cả các trung tâm nghiên cứu đã làm việc với Viện IDEA Quốc tế, gồm có:

Trung tâm Tăng trưởng Kinh tế châu Phi (ACEG)

Trung tâm Nghiên cứu Al Urdun Al Jadid (UJRC)

Hiệp hội Bầu cử Quan chức các nước Trung và Đông Âu (ACEEEO)

Ủy ban Bầu cử Úc (AEC)

Trung tâm Nghiên cứu tài liệu về dân chủ trực tiếp – Trung tâm Quản trị dân chủ - Đại học Zurich (CDD)

Trung tâm Cải cách bầu cử (CETRO)

Trung tâm Quản trị dân chủ (CGD)

Ủy ban Bầu cử Độc lập (CENI)

Cơ quan Bầu cử Canada

Viện Bầu cử Nam Phi (EISA)

Viện Góree

Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý - Đại học Nam California (IED)

Viện Giáo dục dân chủ

Viện Bầu cử Liên bang (IFE)

Hội đồng Bầu cử quốc gia (JNE)

Viện Xây dựng nguồn lực trong quản trị dân chủ và bầu cử (RBI)

Cơ quan Bầu cử Chilê (SERVEL)

Mạng lưới phi chính phủ phát triển của Ả Rập (ANND)

Trung tâm Nghiên cứu về các xã hội đang phát triển (CSDS)

Mạng lưới các cơ quan bầu cử Quần đảo Thái Bình Dương, Úc và Niu Dilân (PIANZEA).

Bên cạnh đó, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới Helena Catt, Ramlan Surbakti và David Kupferschmidt về công tác rà soát và Nadia Handal Zander, giám đốc xuất bản của IDEA vì đã xuất bản thành công cuốn sổ tay này.

Nội dung

Lời tựa VI

Lời mở đầu VII

Lời cảm ơn VIII

Các từ viết tắt XVI

Giới thiệu: Dân chủ trực tiếp trong bối cảnh chính trị 1

 Bỏ phiếu trực tiếp là một công cụ chính trị 2

 Các khuôn khổ bỏ phiếu trực tiếp có thể thay đổi sự lựa chọn chính trị 3

 Bỏ phiếu trực tiếp là con đường một chiều 5

 Bỏ phiếu trực tiếp có thể giúp hợp pháp hóa các quyết định – nhưng không phải lúc nào cũng vậy 5

 Bỏ phiếu trực tiếp có thể giúp kết thúc xung đột – nhưng không phải lúc nào cũng vậy 5

 Mục đích của cuốn sổ tay 6

Chương 1. Tổng quan 9

 Giới thiệu 9

 Cấu trúc của cuốn sổ tay 11

 Các hình thức của dân chủ trực tiếp 12

 Các quy tắc và các thủ tục 18

 Tác động đối với nền dân chủ đại diện 21

 Sử dụng dân chủ trực tiếp 22

 Thông tin và trách nhiệm của công dân 24

 Mối quan tâm về các quyền thiểu số 25

 Các mối quan tâm khác 26

Các nghiên cứu trường hợp

Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ 28

Nadja Braun

Dân chủ trực tiếp ở Venezuela 38

Miriam Kornblith

Chương 2. Khi các nhà chức trách gọi một cuộc trưng cầu dân ý:

Các cân nhắc thiết kế và chính trị 45

 Thiết kế thể chế 47

 Các khía cạnh thủ tục 55

 Khuôn khổ thể chế 55

 Các vấn đề chính trị 56

 Thời gian 58

 Văn bản lá phiếu 59

 Chiến dịch vận động: tổ chức và quy định 61

 Các điều kiện cho việc bỏ phiếu, các cơ chế và các quy tắc 61

 Kết luận 63

**Chương 3. Khi công dân đưa ra sáng kiến:
cân nhắc thiết kế và chính trị**

Phân bố và sự phát triển	68
Thiết kế thể chế	70
Các hạn chế về chủ đề	73
Các khía cạnh thủ tục	75
Tương tác giữa những người đề xuất và các cơ quan chính phủ	78
Thực hành các thủ tục sáng kiến	80
Kết luận	85

**Chương 4. Các sáng kiến chương trình nghị sự:
khi công dân đề xuất về một chương trình nghị sự**

Phân bố các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự	91
Thiết kế và quy định	93
Kết luận	98

Các nghiên cứu trường hợp

Dân chủ trực tiếp ở Oregon <i>Paddy McGuire</i>	102
Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Hungary <i>Kristina Medve</i>	108

Chương 5. Khi công dân thu hồi các quan chức đã được bầu

Định nghĩa	117
Các quy định và việc sử dụng	118
Các hình thức bãi miễn	123
Khung pháp lý	127
Kết luận	131

Chương 6. Làm thế nào công dân được tham gia từng bước một

Các bước, các chủ thể và các sự kiện liên quan đến các thủ tục dân chủ trực tiếp	141
---	-----

**Chương 7. Các cuộc bỏ phiếu của dân chủ trực tiếp:
thông tin, chiến dịch và tài chính**

Nguyên tắc công bằng	157
Các mô hình tiếp cận	162
Cấu trúc và tổ chức chiến dịch	164
Vấn đề tài chính của chiến dịch vận động	165
Tiếp cận phương tiện truyền thông	168
Sự tham gia của cử tri và thông tin cho cử tri	169
Kết luận	171

Các nghiên cứu trường hợp

Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Uganda	174
<i>Jennifer Somalie Angeyo, Mugenyi Silver Byanyima và Alfred Lock Okello Oryem</i>	
Dân chủ trực tiếp ở Uruguay	182
<i>Rodolfo González Rissotto and Daniel Zovatto</i>	

Chương 8. Dân chủ trực tiếp trên thế giới ngày nay:

một sự so sánh tổng quát	191
Châu Phi	191
Châu Mỹ	194
Bắc Mỹ	196
Trung và Nam Mỹ	197
Châu Á	199
Châu Âu	202
Trung Đông	206
Châu Đại Dương	207

Chương 9. Các khuyến nghị và những thực hành tốt nhất

Trưng cầu dân ý	211
Sáng kiến của công dân	213
Sáng kiến chương trình nghị sự	214
Thu hồi	215
Thủ tục	216
Chiến dịch	216

Bảng

Các công cụ của dân chủ trực tiếp và cấu trúc của cuốn sổ tay	15
Các công cụ dân chủ trực tiếp trong các bang của Thụy Sĩ tính đến tháng 12-2004	36
Các nước có quy định về thủ tục sáng kiến công dân ở cấp quốc gia, chia theo khu vực	69
Những nước có quy định sáng kiến của công dân về các sửa đổi Hiến pháp ở cấp quốc gia, chia theo khu vực	73
Các yêu cầu cho một sáng kiến công dân được tổ chức: Một số ví dụ	77
Áp dụng trưng cầu dân ý theo sáng kiến và yêu cầu của công dân ở cấp quốc gia (tần số các cuộc bỏ phiếu, tính đến năm 2006): Một số ví dụ	80
Các quốc gia có quy định về các thủ tục sáng kiến ở cấp khu vực hoặc địa phương, chia theo khu vực	85
Các sáng kiến chương trình nghị sự: Công cụ ‘ở giữa’	90
Sáng kiến chương trình nghị sự: một công cụ với nhiều tên gọi	90
Các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự, chia theo khu vực	91
Các ví dụ về sự khác biệt trong các yêu cầu chữ ký cho các sáng kiến chương trình nghị sự	94
Các cuộc trưng cầu dân ý ở Hungary cho đến nay	115
Bãi miễn ở Mỹ: Các quy định bãi miễn ở cấp tiểu bang *	119
Các quốc gia có quy định về bãi miễn, chia theo loại hình bãi miễn	123

Các quốc gia có quy định về bãi miễn đầy đủ:	
Các quan chức là đối tượng bãi miễn và các sáng kiến đề xuất bãi miễn	127
Các quốc gia có quy định về bãi miễn hỗn hợp:	
Các quan chức là đối tượng bãi miễn và các sáng kiến đề xuất bãi miễn	129
Các quốc gia có quy định về bãi miễn đầy đủ:	
thời gian và các quy tắc cho việc phê duyệt trưng cầu dân ý bãi miễn	130
Tóm tắt: Các bước, người thực hiện và các sự kiện liên quan đến các thủ tục của dân chủ trực tiếp	152
Tóm tắt các căn cứ để bãi miễn ở cấp quốc gia	177
Việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở Uruguay, 1980 - 2007	185
Mức độ sử dụng các cơ chế của dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Phi	192
Tần suất sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Mỹ	194
Mức độ sử dụng các cơ chế của dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Á	200
Mức độ sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Âu	202
Mức độ sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại Trung Đông	206
Mức độ sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Đại Dương	208

Hình

Quyết định của cơ quan lập pháp	4
Quyết định của trưng cầu dân ý	4
Cử tri đi bỏ phiếu, 1995–2005	35
Các nước có quy định về trưng cầu dân ý bắt buộc và trưng cầu không bắt buộc, chia theo khu vực	46
Phân bố các thủ tục sáng kiến công dân theo khu vực	68

Hộp

Các hình thức dân chủ trực tiếp ở Colombia	14
Các thủ tục dân chủ trực tiếp ở Lithuania	18
Chuối hay Cam?	23
Các trưng cầu dân ý bắt buộc: Hai trưng cầu dân ý của Cộng hòa Ai-len về Hiệp ước Nice	47
Điều 42 Hiến pháp Đan Mạch	49
Sử dụng trưng cầu dân ý để tác động đến các cuộc bầu cử:	
Đề xuất năm 2006 của bang Virginia về xác định vấn đề hôn nhân trong Hiến pháp bang	50
Trưng cầu dân ý theo nghị định của tổng Thống Azerbaijan:	
“Về việc tiến hành trưng cầu dân ý về việc sửa đổi Hiến pháp của nước Cộng hòa Azerbaijan”	52
Bỏ phiếu toàn dân theo yêu cầu của chính quyền quân sự: Trưng cầu dân ý về Hiến pháp Thái Lan năm 2007	57
Tranh cãi xoay quanh cách diễn đạt câu hỏi: Văn bản lá phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1980 tại Quebec	60
Trưng cầu dân ý bãi bỏ luật ở Ý	71
Trưng cầu dân ý do công dân đề xuất tại New Zealand	81
Sáng kiến của một tiểu bang của Mỹ: Đề xuất số 71 của bang California	82
Sáng kiến của một tiểu bang của Mỹ: Đề xuất số 71 của bang California	84
Áo: người thực hành nhiều nhất sáng kiến chương trình nghị sự	93

Ba Lan: Sáng kiến chương trình nghị sự với tư cách là căn cứ thử nghiệm cải cách	96
Argentina: Các sáng kiến chương trình nghị sự với tư cách là công cụ quản lý khủng hoảng	97
Liên minh châu Âu: Hướng tới cơ chế sáng kiến chương trình nghị sự xuyên quốc gia đầu tiên	98
Bãi miễn ở California năm 2003	121
Bãi miễn một cơ quan lập pháp cấp bang ở Berlin	125
Bãi miễn ở Romania: một cuộc bỏ phiếu bãi miễn Tổng thống	125
Thụy Sĩ: Một cuộc tranh luận kéo dài, sáng kiến về quyền bình đẳng cho người khuyết tật	136
Một tiến trình kết hợp: Trưng cầu dân ý của bang Ontario về cải cách bầu cử	138
Quản lý quá trình sáng kiến và trưng cầu dân ý ở Lithuania	140
Các bước đăng ký một sáng kiến theo Đạo Luật Trưng cầu dân ý do công dân khởi xướng ở New Zealand	142
‘Các hướng dẫn đánh giá câu hỏi’ của Ủy ban Bầu cử Anh	144
Các sách hướng dẫn và chỉ dẫn về sáng kiến và trưng cầu dân ý: Ví dụ của tiểu bang Oregon, Hoa Kỳ	146
“Hãy mỉm cười và vui vẻ!”: Một ủy ban sáng kiến tại tiểu bang Ohio, Mỹ	148
Xác định vai trò của chính phủ: Trưng cầu dân ý về Hiệp ước Hiến pháp EU năm 2005 tại Tây Ban Nha và Pháp	158
Vấn đề tổ chức và tài trợ cho dân chủ trực tiếp ở Colombia	160
Quy định về dân chủ trực tiếp: Ủy ban trưng cầu dân ý của Cộng hòa Ai-len	162
Uruguay: Mô hình “tự do tối đa”	163
Công bố thông tin trực tuyến tại bang Oregon	166
Cung cấp giáo dục công: Trưng cầu dân ý Hiến pháp Úc năm 1999	167
Thông báo cho cử tri: Sách thông tin cho cử tri ở bang California và bang Oregon	170

Phụ lục A.

Khảo sát thế giới về dân chủ trực tiếp ở 214 quốc gia và vùng lãnh thổ*	218
---	-----

Phụ lục B.

Thuật ngữ	228
-----------------	-----

Phụ lục C.

Tài liệu tham khảo và đọc thêm	232
--------------------------------------	-----

Phụ lục D.

Về các tác giả	238
----------------------	-----

Phụ lục E.

Về IDEA Quốc tế	244
-----------------------	-----

Mục lục	249
----------------------	-----

Các từ viết tắt

AUD	Đô la Úc
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Trung tâm Xúc tiến và Hỗ trợ bầu cử) (IIDH)
CNE	Consejo Nacional Electoral (Hội đồng Bầu cử quốc gia) (Venezuela)
EMB	Cơ quan Quản lý Bầu cử
EU	Liên minh châu Âu
FC	Hiến pháp Liên bang (Thụy Sĩ)
FLP	Luật liên bang về các Quyền chính trị (Thụy Sĩ)
IDASA	Viện Dân chủ Nam Phi
IDEA	Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Viện Nhân quyền liên Mỹ)
IRI Europe	Viện Sáng kiến và Trung cầu dân ý châu Âu
MMP	Hỗn hợp thành viên theo tỷ lệ (hệ thống bầu cử)
MP	Thành viên của Quốc hội
NEC	Ủy ban Bầu cử Quốc gia (Hungary)
OAS	Tổ chức các nước châu Mỹ
PR	Đại diện tỷ lệ
PRR	Trung cầu dân ý thu hồi Tổng thống (Venezuela)
UK	Vương Quốc Anh
UN	Liên hợp Quốc
USD	Đô la Mỹ

Giới thiệu

Giới thiệu

Giới thiệu: Dân chủ trực tiếp trong bối cảnh chính trị

Các thảo luận về việc áp dụng những cuộc trưng cầu dân ý, các sáng kiến của công dân và các cuộc bỏ phiếu bãi miễn thường xoay quanh hai quan điểm đối lập. Quan điểm thứ nhất, có lẽ đã đơn giản hóa quá mức và theo đuổi cách tiếp cận cứng nhắc về việc đại diện, cho rằng bất kỳ hình thức bỏ phiếu trực tiếp nào đều làm suy yếu nguyên tắc dân chủ đại diện, và vì thế tốt nhất là nên tránh. Quan điểm thứ hai là của những người ủng hộ dân chủ trực tiếp, cũng đơn giản hóa không kém, cho rằng có rất ít tình huống mà việc sử dụng hình thức bỏ phiếu trực tiếp không phải là cách thức phù hợp để xác định ý chí của nhân dân. Trong bối cảnh thực tế mà những người tham gia xây dựng nền dân chủ và thiết kế thể chế dân chủ phải đối mặt, việc viện cớ cho rằng chỉ có thể lựa chọn giữa hai quan điểm đối lập nêu trên không chỉ làm hạn chế và chẳng ích lợi gì, mà về cơ bản còn là sai lầm. Các cơ chế dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện có thể bổ sung và làm phong phú lẫn nhau chứ không đối lập nhau. Những kinh nghiệm phong phú trong việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp đã được minh chứng tại nhiều quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, làm giàu thêm kiến thức và chuyên môn, việc chia sẻ những điều đó có thể mang lại những giá trị to lớn.

Cuốn sổ tay này xem xét các câu hỏi liệu có phải, khi nào và làm thế nào việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp trong bầu cử là thích hợp để nâng cao hệ thống dân chủ. Bằng việc lôi kéo cử tri tham gia trực tiếp vào các quá trình hoạch định chính sách, liệu việc sử dụng dân chủ trực tiếp có làm tăng sự tham gia của người dân? Liệu việc cho cử tri cơ hội tự đề xuất các luật, bỏ phiếu về những dự luật do các cơ quan khác đề xuất hoặc ban hành, hoặc đề xuất và biểu quyết về việc có nên tiếp tục duy trì những vị đại diện mà họ cho là không đạt yêu cầu, có làm tăng sự hài lòng của cử tri về những kết quả chính trị phản ánh chính xác hơn nguyện vọng của đa số? Dân chủ trực tiếp có làm giảm sự bất mãn đối với đại biểu dân cử? Sự tồn tại của cơ chế dân chủ trực tiếp liệu có phải là một quy tắc xử sự đối với hành vi của các đại biểu dân cử không? Các tiêu chí xem xét sự thành công của nền dân chủ trực tiếp như một thành tố của hệ thống dân chủ, bao gồm mức độ tham gia và gắn kết của người dân, mức độ hài lòng với toàn bộ hệ thống dân chủ. Những đánh giá

như vậy chỉ có thể được thực hiện trong bối cảnh thực tiễn chính trị rộng lớn hơn, và vốn khác biệt giữa các quốc gia, các vùng miền và cũng thay đổi theo thời gian. Do đó, cuốn sổ tay không cung cấp câu trả lời rạch ròi cho các vấn đề trên. Cuốn sách được viết ra để cung cấp những nền tảng, thông tin và các công cụ cho phép người dân tự thảo luận và đánh giá chúng. Cuốn sách “*Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA quốc tế*” tập trung trình bày về việc thiết kế, thực thi và tác động của các cơ chế dân chủ trực tiếp trong bầu cử, phân tích và so sánh kinh nghiệm cả ở những quốc gia đã xây dựng các cơ chế này vào cơ cấu tổ chức và thể chế của họ và các quốc gia mà mức độ sử dụng dân chủ trực tiếp không thường xuyên. Cuốn sổ tay tìm cách đưa ra cái nhìn tổng quan về các công cụ, và đặc biệt là xem xét sự khác biệt giữa những công cụ mà một sáng kiến có thể được thực hiện ‘từ bên dưới’ và những công cụ mà các sáng kiến do các cấp chính quyền đưa ra và chi phối. Sổ tay này không đề cập đến các cơ chế rộng lớn hơn của nền dân chủ có sự tham gia của công dân, hoặc làm thế nào để khuyến khích sự tham gia trực tiếp và liên tục của công dân vào các tiến trình của chính phủ - một câu hỏi rộng lớn liên quan đến tranh luận về động lực, giáo dục công dân và một loạt các vấn đề khác. Nhưng bằng cách thúc đẩy việc xem xét và tranh luận dựa trên thông tin đầy đủ về vai trò của các công cụ bầu cử của dân chủ trực tiếp, cuốn sách đặt nền tảng cho cuộc thảo luận quan trọng lớn hơn sẽ diễn ra.

Bỏ phiếu trực tiếp là một công cụ chính trị

Đúng như bất cứ quá trình thay đổi chính trị nào, sẽ là sai lầm khi nghĩ rằng các cuộc thảo luận và quyết định về việc sử dụng và hình thức của các cơ chế dân chủ trực tiếp hoàn toàn chỉ là một vấn đề kỹ thuật, trong đó câu trả lời cho thực tiễn tốt nhất có thể được đặt ra bởi các luật sư hoặc các chuyên gia kỹ thuật từ bên ngoài. Khuôn khổ chính trị và thể chế của một quốc gia hoặc một thành phố là một quyết định chính trị, trong đó mọi công dân đều có quyền lợi, và không một trọng tài độc lập nào có được “câu trả lời tốt nhất”.

Tính chính đáng của khuôn khổ chính trị và thể chế đã chọn có liên quan mật thiết với tính sở hữu của người dân trong quá trình ra quyết định, cũng như với nội dung thực chất của quyết định, trong đó các bên liên quan khác nhau sẽ có những quyền lợi khác nhau. Một số lợi ích có vẻ như sẽ đạt được khi sử dụng quyền biểu quyết trực tiếp trong một số hình thức, trong khi những lợi ích khác thì không, và cách tiếp cận để thảo luận và đàm phán của các bên liên quan sẽ chịu ảnh hưởng mạnh từ những tính toán trên. (Điều này tất nhiên chỉ đúng khi liên quan đến các đặc tính khác của thiết kế khuôn thể chế). Do đó, những động cơ của các nhà cầm quyền đưa ra quyết định đôi khi là có tầm nhìn chiến lược, dài hạn và vị tha - nhưng thường cũng có thể chỉ mang tính ngắn hạn, khu trú hạn hẹp trong lĩnh vực của mình, dựa trên lợi thế đảng phái, hoặc thậm chí dễ bị mua chuộc.

Thiết kế thế nào thì thực hành thế ấy. Những người ủng hộ cơ chế bầu cử trực tiếp có thể mô tả kết quả của nó như là sự phản ánh ý chí của người dân, và họ có thể đúng. Nhưng những người tham gia thực tế các chiến dịch trưng cầu dân ý, các sáng kiến của công dân hoặc bỏ phiếu bãi miễn, đều không cố gắng để xác định ý chí của người dân

là gì: họ chỉ đang vận động để giành chiến thắng cho quan điểm của họ, và sẽ triển khai các lập luận, các chiến thuật và sử dụng các nguồn lực để đạt được điều đó. Các nguyên tắc của các cuộc bầu cử hợp pháp và đáng tin cậy - tự do, công bằng, bỏ phiếu kín, minh bạch, trách nhiệm giải trình, v.v... - cũng áp dụng cho các quá trình bầu cử dân chủ trực tiếp. Nguyên tắc của một sân chơi bình đẳng cho những người tham gia cũng có giá trị và ý nghĩa quan trọng trong việc tiến hành các cuộc bỏ phiếu dân chủ trực tiếp, giống như trong các cuộc bầu cử; có rất nhiều câu hỏi về chi tiết thiết kế thể chế và việc thực hiện các cơ chế đó sẽ ảnh hưởng đến hoặc thực sự xác định mức độ mà một sân chơi bình đẳng tồn tại. Ai là người thiết kế câu hỏi cho cuộc trưng cầu dân ý hay đề xuất sáng kiến và trong các điều kiện nào, khi nào và làm thế nào một câu hỏi sáng kiến hoặc một cuộc bỏ phiếu bãi miễn được đưa vào lá phiếu, mối quan hệ giữa những người tổ chức cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý và những người đặt ra câu hỏi, các quy định liên quan đến việc tiếp cận của chiến dịch và tài chính cho các hình thức bỏ phiếu trực tiếp là những vấn đề quan trọng được thảo luận trong sổ tay này.

Các khuôn khổ của việc bỏ phiếu trực tiếp có thể thay đổi các lựa chọn chính trị

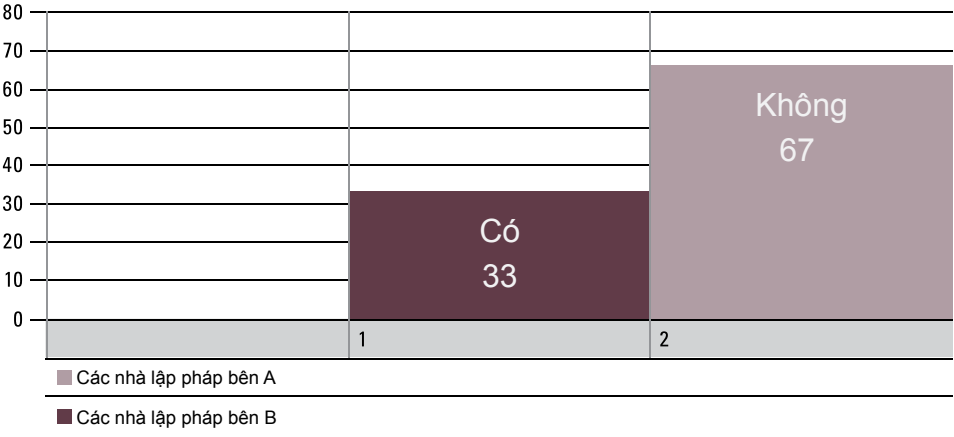
Các thể chế chính trị có vai trò quan trọng: kết quả của việc ra quyết định phụ thuộc vào hình thức của các thể chế dân chủ được lựa chọn. Một trong những chỉ trích thường nhắm vào trưng cầu dân ý là các cử tri không phải lúc nào cũng bỏ phiếu dựa vào các câu hỏi trên phiếu bầu mà là vì các vấn đề khác xen vào, ví dụ như, cảm tình của cử tri đối với chính phủ đương nhiệm. (Đôi khi cũng có những chỉ trích tương tự đối với động cơ bỏ phiếu của cử tri trong cuộc bầu cử). Nhưng ngay cả khi tất cả các phiếu bầu trong cuộc trưng cầu dân ý phản ánh quan điểm của cử tri về vấn đề được đặt ra, chứ không phải bị ảnh hưởng bởi các vấn đề khác vốn không liên quan trực tiếp, thì việc sẵn có cơ chế trưng cầu dân ý cũng có thể thay đổi các quyết định nảy sinh. Cho dù quan điểm của mỗi công dân vẫn giữ nguyên, thì quyết định được đưa ra bởi hệ thống các thể chế chính trị này cũng sẽ không giống với quyết định được đưa ra bởi hệ thống các thể chế chính trị khác.

Lấy cảm hứng từ nhà khoa học chính trị Phần Lan Hannu Nurmi, hãy tưởng tượng một quốc gia mà tại đó cơ quan lập pháp được bầu ra bởi đại diện tỷ lệ và với hai đảng phái chính trị. Bên A thắng trong cuộc tổng tuyển cử cuối cùng với hai phần ba số phiếu, điều đó thể hiện sự chia rẽ quan điểm trong nước. Do đó, cơ quan lập pháp có hai phần ba thành viên của bên A và một phần ba của bên B. Tuy nhiên, đặt trong một vấn đề cụ thể, bên A và những người ủng hộ bên A phản đối một đề xuất thay đổi với tỷ lệ 60% : 40%, trong khi đó bên B và những người ủng hộ họ đồng ý 100% với sự thay đổi trên. Con số này so sánh những gì sẽ xảy ra nếu quyết định được đưa ra bởi cơ quan lập pháp, nơi các nhà lập pháp sẽ thực hiện theo chính sách của đảng mình, với những gì sẽ xảy ra nếu quyết định được đưa ra bằng cách tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý.

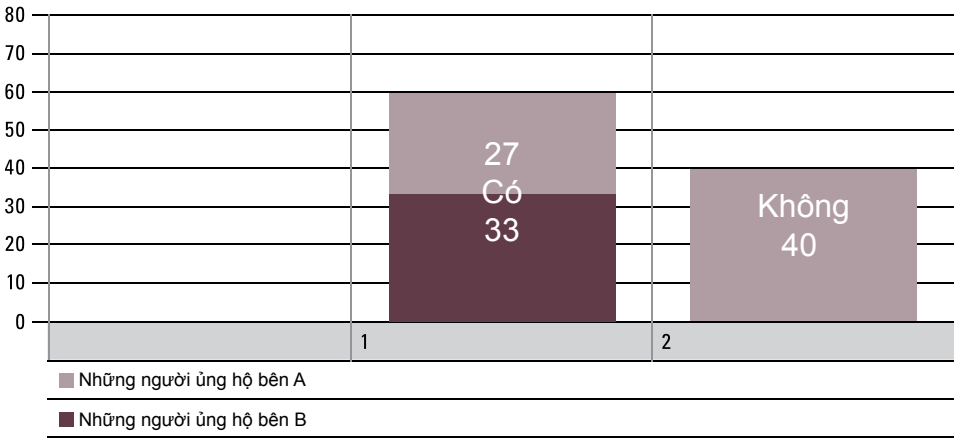
Với việc cử tri giữ và thể hiện đúng các quan điểm như trong cả hai trường hợp, một đề xuất thất bại bởi tỷ lệ hai phần ba chống trong một cơ quan lập pháp, phản ánh

đầy đủ những mong muốn của các cử tri, lại thắng lợi với tỷ lệ 60% : 40% trong một cuộc trưng cầu của chính những cử tri đó. Bởi vì với thiết kế chính trị nói chung, kết quả có thể phụ thuộc vào khuôn khổ thể chế được lựa chọn. Quyết định khuôn khổ thể chế phản ánh sự lựa chọn chính trị và ảnh hưởng đến sự lựa chọn chính trị được thực hiện.

Quyết định của cơ quan lập pháp



Quyết định của trưng cầu dân ý



Ảnh hưởng của hình thức này không chỉ tồn tại trong trí tưởng tượng của các nhà khoa học chính trị. Tại Đan Mạch, Đạo luật Châu Âu đơn/ Đơn luật Châu Âu (Single European Act) đã được thông qua trong một cuộc trưng cầu mặc dù phe đối lập chiếm đa số trong Quốc hội: và trong một trưng cầu dân ý một số năm sau đó, Hiệp ước Maastricht về hội nhập châu Âu đã bị đánh bại mặc dù nhận được sự ủng hộ của hầu hết các lực lượng chính trị trong Quốc hội.

Bỏ phiếu trực tiếp là con đường một chiều

Có rất ít (nếu có) trường hợp được biết đến nơi các cơ chế của dân chủ trực tiếp là một phần của khuôn khổ chính trị, sau đó bị bãi bỏ (mặc dù có một số nước - trái với xu thế chung trên thế giới - việc sử dụng các cuộc trưng cầu dân ý đã ít dần đi theo thời gian). Điều này không có gì đáng ngạc nhiên: rõ ràng là sẽ khó có thể tiến hành một chiến dịch chính trị thành công khi vận động cho một vị trí dễ bị các đối thủ mô tả là “tước đi quyền được nói của người dân”. Điều này có nghĩa rằng các nhà thiết kế khuôn khổ của thể chế, khi lựa chọn các điều khoản về trưng cầu dân ý, các sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự hoặc bỏ phiếu bãi miễn, họ cần phải chắc chắn đó là những gì họ muốn làm; nếu không có sửa đổi lớn về Hiến pháp thì không dễ gì có thể gỡ bỏ các quy định về dân chủ trực tiếp ra khỏi khuôn khổ thể chế một khi chúng đã ở đó.

Bỏ phiếu trực tiếp có thể giúp hợp thức hóa các quyết định – nhưng không phải lúc nào cũng vậy

Ngay cả khi các cơ chế dân chủ trực tiếp không được thường xuyên sử dụng, thì trưng cầu dân ý vẫn thường là công cụ được lựa chọn để áp dụng và hợp thức hóa Hiến pháp mới và các cải cách thể chế quan trọng khác. Tuy nhiên, những cuộc trưng cầu dân ý như vậy có thể không đem lại kết quả mà các chính trị gia và những người tiến hành các cuộc đàm phán chính trị dự tính. Việc Ailen từ chối Hiệp ước Lisbon về các vấn đề hội nhập châu Âu trong năm 2008 là một ví dụ điển hình.

Bỏ phiếu trực tiếp có thể giúp kết thúc xung đột – nhưng không phải lúc nào cũng vậy

Trưng cầu dân ý thường được đề xuất như một phần của quá trình chuyển đổi chính trị sau xung đột bạo lực, để đạt được hoặc xác nhận sự đồng thuận của nhân dân cho một phần của tiến trình hòa bình. Điều này có thể là một Hiến pháp mới hoặc một Hiến pháp sửa đổi, ví dụ như ở Chile, nhưng không chỉ giới hạn cho Hiến pháp. Không chỉ có bản chất của một tiến trình như vậy mới là quan trọng, mà còn có sự tham gia của các bên liên quan, vấn đề thời gian và trình tự của các yếu tố của quá trình chuyển đổi. Có những ví dụ cho thấy cơ chế trưng cầu dân ý được công nhận rộng rãi đã hỗ trợ cho tiến trình đó, ví dụ như ở Bắc Ai-len, nhưng trong những trường hợp khác, nó lại xác nhận tình trạng chia rẽ vốn có. Ngay cả khi trưng cầu dân ý dẫn đến thay đổi chính trị, thì bối cảnh và môi trường của nó có thể tạo ra tác dụng phụ không mong muốn – ví dụ như đã xảy ra tại Đông Timor vào năm 1999.

Các vấn đề liên quan đến việc thiết kế và tổ chức thực hiện trưng cầu dân ý có lẽ thậm chí còn nhạy cảm hơn khi mà chủ quyền là một vấn đề: đã có lịch sử lâu dài của những cuộc trưng cầu dân ý và đề xuất trưng cầu dân ý liên quan đến các tranh chấp về lãnh thổ. Các vấn đề liên quan đến việc ai có thể bỏ phiếu cũng có thể trở nên phức tạp, liên quan đến cả vấn đề về địa lý - nơi mà cuộc xung đột xoay quanh để nghị ly khai, liệu các cử tri có được xác định theo địa bàn lãnh thổ liên quan hay toàn bộ quốc gia mà

vùng xung đột chỉ là một bộ phận - và đôi khi cũng là những vấn đề sắc tộc. Thời điểm tổ chức bầu cử và các sự kiện khác trong quá trình chuyển đổi hậu xung đột có thể rất quan trọng, bản chất của những sự lựa chọn đặt ra trong mỗi câu hỏi trưng cầu dân ý có thể làm cho thời gian của cuộc bỏ phiếu và chuỗi những sự kiện chuyển đổi khác trở nên đặc biệt nhạy cảm.

Mục đích của cuốn sổ tay

Viện IDEA Quốc tế là một tổ chức liên chính phủ có mục tiêu duy nhất là tăng cường các thể chế dân chủ và các quá trình dân chủ trên toàn thế giới. Công việc của IDEA là tìm cách đạt được mục tiêu này thông qua việc cung cấp các nguồn tri thức có thể được sử dụng bởi những người tham gia quá trình cải cách dân chủ trên toàn thế giới, thông qua việc phát triển các chính sách được thiết kế để khuyến khích hành động và thay đổi trong xây dựng nền dân chủ và chính sách hỗ trợ dân chủ, cũng như thông qua việc tham gia vào các quá trình cải cách dân chủ được lựa chọn.

Sổ tay này bổ sung thêm phạm vi tài nguyên kiến thức sẵn có của IDEA về các vấn đề liên quan đến tiến trình bầu cử dành cho những người tham gia quá trình cải cách dân chủ và các nhà hoạch định chính sách. Nó không nhằm mục đích khuyến khích người sử dụng lựa chọn hay chối bỏ một số dạng thức của cơ chế dân chủ trực tiếp trong khuôn khổ chính trị và thể chế của họ. Nó cũng không cổ vũ cho việc lựa chọn một hình thức dân chủ trực tiếp cụ thể nào. Nó chỉ tìm cách xem xét theo nhiều cách khác nhau để có thể thu thập được các quan điểm của công dân thông qua tiến trình bầu cử, để vạch ra nhiều phương án khác nhau cho các quốc gia và các địa phương đang xây dựng hoặc sửa đổi thể chế dân chủ của họ; nó cho thấy các yếu tố chính trị và kỹ thuật là quan trọng trong việc thiết kế và thực hiện bỏ phiếu trực tiếp. Quan trọng hơn cả, nó tìm cách để làm điều này trong bối cảnh thực tiễn chính trị của quá trình ra quyết định. Giá trị của cuốn sổ tay này sẽ được thể hiện khi nó hỗ trợ việc quyết định các lựa chọn trên cơ sở tranh luận và thảo luận với đầy đủ thông tin.

Chương 1

Chương 1

Tổng Quan

Giới thiệu

1. Cuốn sổ tay này đề cập đến câu hỏi khi nào và làm thế nào các công cụ dân chủ trực tiếp có thể được sử dụng để tạo ra một số loại quyết định chính trị nhất định. Nó xem xét những vấn đề phát sinh trong việc xác định liệu các cơ chế đó có phù hợp trong môi trường chính trị khác nhau, và nó dựa trên những kinh nghiệm về quyền lực chính trị của các nước trên khắp thế giới, trong đó các công cụ và các tiến trình dân chủ trực tiếp đã được sử dụng tại những thời điểm khác nhau. Cụ thể, sổ tay nghiên cứu bốn ứng dụng riêng biệt của dân chủ trực tiếp:

- Trưng cầu dân ý;
- Sáng kiến của công dân;
- Sáng kiến chương trình nghị sự;
- Bãi miễn.

Mỗi một ứng dụng trong số bốn ứng dụng này sẽ được thảo luận chi tiết trong chương tiếp theo của sổ tay, nêu ra một số trường hợp nghiên cứu cụ thể cho từng loại ứng dụng, được thể hiện trong các “hộp” văn bản và dưới dạng các trường hợp nghiên cứu dài hơi ở chương 1, 4 và 7, để minh họa cho hoạt động của các tiến trình dân chủ trực tiếp.

2. Thuật ngữ dùng để mô tả các công cụ khác nhau của dân chủ trực tiếp có thể khác nhau giữa các nước, các thuật ngữ khác nhau đôi khi được dùng để mô tả các thể chế và tiến trình dân chủ về cơ bản là tương tự như nhau. Ví dụ, các cuộc trưng cầu dân ý (referendums) do chính phủ tiến hành đôi khi được gọi là cuộc bỏ phiếu toàn dân (plebiscites) - một thuật ngữ vẫn được sử dụng cho đến ngày nay tại một số nước. Sáng kiến của công dân - thuật ngữ được sử dụng trong cuốn sổ tay này - đôi khi còn

được gọi là trưng cầu ý dân hoặc trưng cầu dân ý theo đề xuất của công dân, tùy thuộc vào bối cảnh tiến hành các thủ tục.

Ý nghĩa của một số thuật ngữ dùng để mô tả các thể chế và các tiến trình dân chủ trực tiếp khác nhau đã thay đổi theo thời gian, và cũng tùy thuộc vào biến thể ngôn ngữ. Các thuật ngữ ở phụ lục C sẽ làm sáng tỏ một số biến thể trong thuật ngữ, và chúng tôi sẽ sử dụng các thuật ngữ một cách nhất quán trong cuốn sổ này.

3. Trưng cầu dân ý là thủ tục cho phép cử tri bỏ phiếu trực tiếp đối với các vấn đề chính trị, Hiến pháp hay pháp lý cụ thể. Như sẽ thảo luận trong chương 2 của sổ tay, trưng cầu dân ý diễn ra khi một cơ quan có thẩm quyền hoặc cơ quan tương tự ra quyết định đề nghị có một cuộc bỏ phiếu về một vấn đề cụ thể, hoặc khi một cuộc bỏ phiếu theo yêu cầu của các điều khoản Hiến pháp hoặc theo các thỏa thuận pháp lý có tính ràng buộc khác. Trong một số trường hợp, các thủ tục cho phép công dân hoặc bộ phận thiểu số trong cơ quan lập pháp yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý về một vấn đề nhất định. Kết quả trưng cầu dân ý có thể ràng buộc về mặt pháp lý, được xác định bởi pháp luật hay Hiến pháp trong đó có quy định về trưng cầu dân ý, hoặc có thể được sử dụng bởi các nhà chức trách cho mục đích lấy ý kiến tham vấn. Nghiên cứu trường hợp của cả hai loại trưng cầu dân ý mang tính ràng buộc và mang tính tham vấn sẽ được thảo luận trong sổ tay này.

4. Sáng kiến của công dân cho phép cử tri bỏ phiếu về một biện pháp chính trị, Hiến pháp hay luật pháp được đề xuất bởi một số công dân, chứ không phải là bởi chính phủ, cơ quan lập pháp, hoặc người có thẩm quyền chính trị khác. Để đưa ra được một vấn đề cho cuộc bỏ phiếu trực tiếp, những người đề xuất phải thu thập đủ chữ ký ủng hộ theo yêu cầu của pháp luật về việc đề xuất sáng kiến. Như sẽ thảo luận trong chương 3, các sáng kiến của công dân có thể liên quan đến các đề xuất mới, pháp luật hiện hành hoặc các biện pháp Hiến pháp tùy thuộc vào thẩm quyền quy định liên quan đến những đề xuất đó. Với trưng cầu dân ý, kết quả của một cuộc bỏ phiếu đối với sáng kiến công dân có thể ràng buộc về mặt pháp lý hoặc mang tính tham vấn, tùy thuộc vào quy định của pháp luật về cuộc bỏ phiếu.

5. Sáng kiến chương trình nghị sự là thủ tục mà công dân có thể tổ chức để đặt một vấn đề cụ thể trong chương trình nghị sự của Quốc hội hoặc hội đồng lập pháp. Như với các sáng kiến của công dân, các sáng kiến chương trình nghị sự cũng cần một lượng tối thiểu chữ ký ủng hộ theo quy định của pháp luật để sáng kiến đó được chuyển tới các cơ quan lập pháp. Không giống như các thủ tục trong sáng kiến của công dân, không có phổ thông đầu phiếu diễn ra khi một sáng kiến chương trình nghị sự được đưa ra. Việc sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự tại cả cấp quốc gia và cấp địa phương trong một số quốc gia khác nhau, cũng như các thủ tục đề xuất việc sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự ở cấp xuyên quốc gia, sẽ được thảo luận trong chương 4 của sổ tay.

6. Các thủ tục bãi miễn cho phép cử tri bỏ phiếu về việc có nên kết thúc nhiệm kỳ của một viên chức dân cử hay không, nếu thu thập đủ chữ ký ủng hộ để tổ chức một cuộc bỏ phiếu bãi miễn. Mặc dù quá trình bãi miễn thường giống với quá trình sáng kiến của công dân, việc bãi miễn cũng chỉ đề cập đến vấn đề loại bỏ một người ra khỏi cơ quan công quyền, do đó kết quả luôn mang tính bắt buộc. Việc sử dụng quá trình bãi miễn, cùng với các nghiên cứu trường hợp thích hợp, được thảo luận chi tiết trong chương 5 của sổ tay.

Cấu trúc cuốn sổ tay

7. Sổ tay được viết theo các bước dẫn dắt liên quan tới việc lập kế hoạch và sau đó thực hiện thủ tục trưng cầu dân ý, hoặc sáng kiến, hoặc bãi miễn. Năm chương đầu tiên giải quyết những câu hỏi về thiết kế thể chế và những tác động tiềm tàng của các thể chế đó. Các cơ quan hiện có thể đang xem xét việc thông qua một hoặc nhiều công cụ của dân chủ trực tiếp cần phải quyết định hình thức thể chế sẽ thiết lập, bởi một khi các thể chế như vậy đã hình thành thì thường khó thay đổi. Trong chương 2 - “Khi các nhà cầm quyền tổ chức trưng cầu dân ý: các cân nhắc về thiết kế và chính trị” - xem xét các hình thức định chế đa dạng của cuộc trưng cầu dân ý. Đặc biệt, sự khác biệt giữa các cuộc trưng cầu bắt buộc và không bắt buộc được thảo luận, minh họa bằng các trường hợp nghiên cứu ở châu Âu, châu Phi, châu Á và châu Mỹ. Chương 3 - “Khi công dân đưa ra sáng kiến: các cân nhắc về thiết kế và chính trị” - xem xét các vấn đề thiết kế thể chế liên quan đến việc sử dụng các sáng kiến của công dân, dựa trên những nghiên cứu gần từ Đức, Ý, Lithuania, New Zealand, Thụy Sĩ, Uruguay và California, cũng như một số tiểu bang khác của Hoa Kỳ. Trong chương 4 - “Các sáng kiến chương trình nghị sự: khi công dân có thể nêu đề xuất trong chương trình nghị sự pháp luật” - các vấn đề được thảo luận có thể áp dụng đối với việc sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự, theo đó công dân có thể đưa ra một vấn đề trước cơ quan lập pháp. Chương này xem xét các ví dụ về việc sử dụng công cụ này ở Áo, Ba Lan, Argentina, cũng như các đặc tính của một sáng kiến chương trình nghị sự dự kiến cho Liên minh châu Âu (EU). Chương 5 - “Khi công dân có thể bãi miễn các quan chức đã được bầu” - xem xét các câu hỏi về thiết kế thể chế liên quan đến việc sử dụng bỏ phiếu bãi miễn, dựa trên các trường hợp nghiên cứu từ Venezuela, California và Romania.

8. Hai chương tiếp theo của cuốn sổ tay thảo luận về tiến trình liên quan đến việc đưa một vấn đề vào lá phiếu và tiến hành cuộc bỏ phiếu. Một khi các thể chế cụ thể được lập ra, chúng hoạt động như thế nào trong thực tế? Chương 6 - “Làm thế nào để công dân tham gia - từng bước một” - xem xét quá trình mà công dân tại các nước khác nhau phải tuân thủ để đề xuất của họ hội tụ đủ điều kiện cho một cuộc bỏ phiếu toàn dân. Khi vấn đề đã đủ điều kiện để bỏ phiếu, thì tiến trình bầu cử hoạt động ra sao? Các thủ tục hành chính là gì? Các quy định về tài chính của chiến dịch bầu cử và việc phổ biến thông tin trong suốt chiến dịch bầu cử? Chương 7 - “Các cuộc bỏ phiếu

dân chủ trực tiếp: thông tin, chiến dịch và tài chính” - xem xét các vấn đề đặc biệt liên quan đến quản lý, điều tiết và tài trợ cho các chiến dịch dân chủ trực tiếp, phổ biến thông tin cần thiết tới cử tri, và dự trù cho việc sử dụng công bằng hợp lý các phương tiện truyền thông. Những ưu điểm và nhược điểm của mô hình với những điều kiện khắt khe, chẳng hạn như được sử dụng ở Cộng hòa Ai-len, tương phản với mô hình với điều kiện nhẹ nhàng hơn như được sử dụng ở Uruguay. Cuối cùng, chương 8 cung cấp cái nhìn tổng quan so sánh các thủ tục dân chủ trực tiếp tại các khu vực khác nhau trên thế giới, và chương 9 - “Các khuyến nghị và những điển hình thành công nhất” - cân nhắc về các chiến lược có thể phù hợp với những nước đang xem xét áp dụng một hoặc nhiều công cụ của dân chủ trực tiếp hoặc đang tìm cách làm cho các thể chế hiện tại và các tiến trình hoạt động hiệu quả hơn. Chương này cũng đưa ra các kết luận liên quan đến các ứng dụng của dân chủ trực tiếp trên thế giới ngày nay và thảo luận về một số điều cần phải cân nhắc khi quyết định áp dụng bất cứ mô hình cụ thể nào của thực tiễn dân chủ trực tiếp.

9. Cuốn sổ tay chứa đựng một cơ sở dữ liệu tương đối lớn về các tiến trình và thủ tục dân chủ trực tiếp, do các cán bộ nghiên cứu của IDEA Quốc tế tập hợp (xem khảo sát trên thế giới, Phụ lục A). Tại đây có thể tìm thấy thông tin về việc sử dụng hiện hữu các công cụ dân chủ trực tiếp ở 214 quốc gia và vùng lãnh thổ trên toàn thế giới. Đối với tất cả các nước, cuộc khảo sát trên thế giới cung cấp thông tin về các quy định pháp lý hiện hành và việc sử dụng trưng cầu dân ý, các sáng kiến của công dân hoặc sáng kiến chương trình nghị sự, việc bãi miễn của chính phủ ở cấp quốc gia, khu vực và/hoặc cấp địa phương. Cuộc khảo sát trên thế giới cung cấp thông tin chi tiết về các quy định liên quan tới việc tiến hành trưng cầu dân ý, các sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn ở mỗi quốc gia trong số 214 quốc gia và vùng lãnh thổ được khảo sát. Sổ tay đi kèm với một bản đồ cho thấy độ bao phủ của việc sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp trên toàn thế giới.

Các hình thức dân chủ trực tiếp

10. Dân chủ trực tiếp có nhiều hình thức và nhiều biến thể. Trong cuốn sổ tay này, chúng tôi phân loại bốn hình thức của dân chủ trực tiếp: trưng cầu dân ý, sáng kiến của công dân, sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn; cũng phải thừa nhận rằng có những khác biệt trong mỗi loại. Trong mỗi loại, chúng tôi xác định một vài biến thể liên quan đến hoàn cảnh cụ thể trong đó các hình thức dân chủ có thể diễn ra, mức độ các kết quả có tính ràng buộc pháp lý, các quy định về chiến dịch và tài chính, cùng một loạt các vấn đề khác. Trong sổ tay này, chúng ta sẽ cùng khám phá ý nghĩa của một số biến thể về hình thức và thực tiễn đối với mỗi loại trong số bốn loại công cụ dân chủ trực tiếp chủ yếu được xem xét ở đây.

11. Các chủ đề để tổ chức trưng cầu dân ý ở mỗi nơi trên thế giới là rất khác nhau. Tại phần lớn các nước châu Âu và tại Úc, trưng cầu dân ý thường được tiến hành đối với các vấn đề chính trị đặc biệt hay có ý nghĩa Hiến pháp (ví dụ như hội nhập châu

Âu, thay đổi thể chế, v.v...), trưng cầu dân ý về các câu hỏi chính sách thường ngày thì ít gặp hơn. Một số ví dụ như, trưng cầu dân ý về Hiệp ước Hiến pháp EU được tổ chức vào năm 2005 tại Tây Ban Nha, Pháp, Hà Lan và Luxembourg, trưng cầu dân ý về việc sử dụng đồng euro được tổ chức tại Đan Mạch vào năm 2000 và tại Thụy Điển vào năm 2003. Ở Mỹ Latinh và Hoa Kỳ (ở cấp tiểu bang), trưng cầu dân ý thường đề cập đến hàng loạt các vấn đề chính trị nội bộ. Trưng cầu dân ý được tổ chức ở Mỹ Latinh về các chủ đề đa dạng như cải cách Hiến pháp, ân xá chính trị, tư nhân hóa các ngành công nghiệp do nhà nước nắm giữ. Tại Cộng hòa Ai-len, Hiến pháp đòi hỏi các vấn đề liên quan đến việc chuyển giao chủ quyền phải được đưa ra trưng cầu dân ý. Trong thực tế, điều này có nghĩa là tất cả các Hiệp ước lớn của Liên minh châu Âu EU đều được bỏ phiếu qua trưng cầu tại Cộng hòa Ai-len, trong khi tại nhiều quốc gia thành viên EU khác thì không cần phải làm như vậy. Tại Thụy Sĩ, nơi một số cuộc bỏ phiếu diễn ra mỗi năm dựa trên sáng kiến của công dân hay kiến nghị về Hiến pháp (xem trường hợp nghiên cứu tiếp theo chương này), chủ đề của các cuộc bỏ phiếu gần đây bao gồm các vấn đề khác nhau như tư cách thành viên của Liên hợp quốc (LHQ), tuổi nghỉ hưu, chính sách tị nạn.

Hộp 1.1. Các hình thức dân chủ trực tiếp ở Colombia.

Hiến pháp Colombia đưa ra các cơ chế dân chủ trực tiếp như sau:

Một cuộc bỏ phiếu toàn dân (*plebiscite*) cuộc bỏ phiếu của người dân dưới sự triệu tập của Tổng thống, theo đó một quyết định đã ban hành của cơ quan hành pháp đã có thể được ủng hộ hay bị bác bỏ. Tuyên bố chính thức về việc tổ chức trưng cầu dân ý phải có chữ ký của tất cả các Bộ trưởng, được đệ trình lên Thượng viện và được Thượng viện chấp thuận. Một plebiscite hay một cuộc trưng cầu dân ý đều không được trùng với một cuộc bầu cử nào khác.

Một *cuộc trưng cầu dân ý* được kêu gọi chính thức bởi Tổng thống hay Quốc hội nhằm lấy ý kiến nhân dân để thông qua hoặc bác bỏ một dự thảo luật, hoặc bãi bỏ một đạo luật hiện hành hoặc có thể là một luật mới vẫn chưa được thông qua. Để một cuộc trưng cầu có giá trị, cần số lượng cử tri đi bầu tối thiểu bằng 25% số cử tri đăng ký đi bỏ phiếu, và tỷ lệ phiếu là đa số thường (*simple majority*). Văn bản được phê duyệt sau đó sẽ có hiệu lực pháp luật và mang tính bắt buộc.

Bằng phương thức của một cuộc trưng cầu tham vấn (*consultative referendum*), một câu hỏi có tính chất chung về một vấn đề có tầm quan trọng quốc gia, khu vực hay địa phương có thể được đưa ra để áp dụng phổ thông đầu phiếu theo quyết định của Tổng thống, thống đốc hay thị trưởng. Trong một số trường hợp, kết quả có thể mang tính ràng buộc. Các biện pháp liên quan đến thuế hoặc chi tiêu công, các hiệp ước quốc tế, việc đặc xá hay ân xá, các vấn đề pháp luật và trật tự không được đưa ra để tổ chức trưng cầu tham vấn.

Sáng kiến chương trình nghị sự (còn gọi là *sáng kiến lập pháp của nhân dân*) là quyền chính trị của một nhóm công dân đệ trình một dự luật (Hiến pháp, luật hoặc văn bản cấp địa phương) để được bàn thảo, sau đó được phê duyệt, sửa đổi hoặc từ chối bởi cơ quan nhà nước có liên quan. Sáng kiến này được lưu chiếu tại Cục Đăng ký Quốc gia nếu nó thu thập được sự ủng hộ của ít nhất 5% số công dân đăng ký bầu cử. Nếu sáng kiến chương trình nghị sự bị bác bỏ, 10% số công dân đăng ký bầu cử có thể kêu gọi trưng cầu dân ý về vấn đề này.

Bãi miễn nhiệm vụ là một quyền chính trị mà các công dân có thể sử dụng để kết thúc nhiệm vụ mà họ đã trao cho một thống đốc hay thị trưởng. Việc bãi miễn chỉ diễn ra khi quan chức có liên quan đã giữ vị trí đó ít nhất một năm và yêu cầu bãi miễn phải có chữ ký của số người không ít hơn 40% tổng số phiếu bầu mà quan chức đó đã nhận được. Nếu đa số những người bỏ phiếu lựa chọn bãi miễn quan chức đó, người kế nhiệm họ phải được bầu trong vòng 30 ngày.

Các vấn đề trọng tâm						Các Đại diện		
Trung cầu dân ý					Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi		
Bắt buộc	Không bắt buộc	Yêu cầu của công dân					Sáng kiến của công dân	
		Thẻ chế	Luật mới					Abrogative (bãi bỏ)
			Luật cũ	Rejective (bãi bỏ)				
Các vấn đề được xác định trước	Các tình huống được xác định trước	Hành pháp	Đa số lập pháp	Thiểu số lập pháp				
Chương 2				Chương 3		Chương 4	Chương 5	

12. Theo Hiến pháp hay pháp luật, một số chủ đề nhất định có thể bị loại trừ khỏi danh mục đối tượng của cuộc trưng cầu dân ý. Ở Uruguay, các công cụ dân chủ trực tiếp không được sử dụng đối với các luật liên quan đến chính sách tài khóa hoặc các luật áp dụng đối với quyền hành pháp (ví dụ, luật lương hưu đối với công chức) (xem trường hợp nghiên cứu trong chương 7). Ở Ý, luật thuế và luật ngân sách, đặc xá và ân xá, các Hiệp ước quốc tế không được đưa ra bỏ phiếu trực tiếp; Tòa án Hiến pháp được trao quyền để xác định xem yêu cầu một cuộc bỏ phiếu như vậy có là hợp pháp hay không. Ở những nước đã có quá trình chuyển đổi chính trị gần đây, những vấn đề nhạy cảm nhất định cũng có thể được loại trừ khỏi cơ chế trưng cầu dân ý. Ví dụ, tại Colombia, vấn đề ân xá (cũng như thuế) được loại trừ khỏi đối tượng của các cuộc trưng cầu dân ý (xem hộp 1.1).

13. Các công cụ dân chủ trực tiếp có thể được chia nhỏ hơn nữa theo những bối cảnh có thể diễn ra dân chủ trực tiếp và theo từng loại vấn đề mà mỗi công cụ này có thể giải quyết (xem bảng 1.1). Ví dụ, một cuộc trưng cầu dân ý có thể là bắt buộc bởi vì nó liên quan đến một loại vấn đề hoặc tình huống nhất định, theo quy định của pháp luật, hoặc có thể mang tính tùy chọn khi chính phủ quyết định mở cuộc bỏ phiếu. Các quốc gia như Thụy Sĩ quy định các Hiệp ước quốc tế quan trọng bắt buộc phải lấy trưng cầu dân ý. Trái lại, Thụy Điển đã tổ chức trưng cầu dân ý về việc sử dụng đồng Euro vào năm 2003, mặc dù về mặt pháp lý không yêu cầu nhất thiết phải làm vậy. Tại Úc, tất cả các đề xuất tu chính án Hiến pháp cần phải thông qua một cuộc trưng cầu dân ý bắt buộc, một điều khoản tương tự cũng được áp dụng ở các nước như Cộng hòa Ai-len và Thụy Sĩ. Hầu hết các tiểu bang của Hoa Kỳ cũng yêu cầu các tu chính án Hiến pháp cần phải thông qua trưng cầu dân ý, nhưng ở cấp liên bang lại không có quy định như vậy.

14. Tương tự, trưng cầu dân ý tùy chọn có thể xảy ra trong các bối cảnh khác nhau. Một số cuộc trưng cầu dân ý là do chính phủ khởi xướng, vì những lý do chính trị riêng, chẳng hạn như ví dụ ở Thụy Điển đã nói trên. Ở một số quốc gia, cộng đồng thiểu số trong giới lập pháp đặt một tỉ lệ nhất định có thể yêu cầu tổ chức phổ thông đầu phiếu về một vấn đề nhất định. Ví dụ, tại Đan Mạch, một phần ba số thành viên của Folketing (Quốc hội) có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý về một vấn đề, thậm chí ngay cả khi nó đã được đa số đại biểu Quốc hội thông qua. Hiến pháp Ailen có một điều khoản tương tự, nhưng dưới dạng đơn thỉnh nguyện trình lên tổng thống để tổ chức trưng cầu dân ý, chứ không phải là một thủ tục tự động. Ở Pháp, quyết định tổ chức trưng cầu dân ý là trách nhiệm của một mình cơ quan hành pháp - tổng thống của nước cộng hòa, trong khi đó ở Brazil chỉ có Quốc hội mới được quyền quyết định tổ chức phổ thông đầu phiếu về một vấn đề nào đó. Tại Argentina, Tổng thống hoặc Quốc hội có thể ra lệnh tổ chức bỏ phiếu 'tham vấn'.

15. Quá trình mà các công dân có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý thay đổi tùy theo hiện trạng vấn đề liên quan đã được thông qua thành luật hay chưa. Trong trường hợp đòi hỏi trưng cầu dân ý đối với những dự luật đang trong quá trình chờ

được thông qua, quá trình này được xem như là có khả năng bị từ chối (rejective) - nghĩa là, trong một khoảng thời gian nhất định, công dân có cơ hội từ chối một luật mới. Ví dụ, Thụy Sĩ có một điều khoản mà theo đó 50.000 công dân hoặc các hội đồng của từ 8 bang trở lên có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý về một đạo luật đã được ban hành bởi Quốc hội Liên bang trong vòng 90 ngày kể từ ngày đạo luật đó được thông qua. Tại Ý, 500.000 cử tri hoặc 5 hội đồng khu vực có thể khởi động một tiến trình tương tự, nhưng là áp dụng với bất cứ luật nào, bất kể luật đó đã có hiệu lực trong bao lâu. Thủ tục này được gọi là trưng cầu dân ý để hủy bỏ luật (abrogative).

16. Các sáng kiến của công dân (chương 3) hoặc các sáng kiến chương trình nghị sự (chương 4) không xuất phát từ hoặc yêu cầu bất cứ hành động nào từ phía chính phủ hoặc các tổ chức chính trị khác. Việc sử dụng các công cụ này hoàn toàn nằm trong tay của công dân, thường được xác định bởi số lượng chữ ký thu thập được hỗ trợ đề xuất. Nhưng điều gì xảy ra sau khi văn bản (đã có được số chữ ký hợp lệ theo yêu cầu về mặt pháp lý) được đệ trình có thể là rất khác nhau. Theo điều khoản quy định về sáng kiến chương trình nghị sự của EU nêu trong Hiệp ước Lisbon, một đề xuất nếu có được chữ ký của một triệu công dân EU thì sẽ chỉ yêu cầu Ủy ban châu Âu “xem xét” vấn đề đó. Áo là một trong những nước thường xuyên sử dụng sáng kiến chương trình nghị sự. Khi đã có được 100.000 chữ ký ủng hộ cho một sáng kiến, đề xuất này phải được thảo luận trong Quốc hội. Tuy nhiên, Áo không có các điều khoản yêu cầu phải bỏ phiếu phổ thông trực tiếp về vấn đề đã được đệ trình. Ngược lại, tại Thụy Sĩ, một đề xuất thay đổi về Hiến pháp được đưa ra bởi 100.000 người dân sẽ phải thông qua một cuộc bỏ phiếu phổ thông, và kết quả luôn mang tính bắt buộc. Quy định của New Zealand đối với các cuộc trưng cầu dân ý theo đề xuất của công dân cho phép người dân gây áp lực tổ chức bỏ phiếu về một vấn đề, nhưng kết quả của cuộc bỏ phiếu đó không mang tính ràng buộc với chính phủ hay Quốc hội.

17. Hình thức cuối cùng của dân chủ trực tiếp được thảo luận trong sổ tay này là bãi miễn (chương 5), trong thực tế hiếm gặp hơn nhiều so với các sáng kiến của công dân hoặc trưng cầu dân ý, các quy định và thực tiễn cụ thể về việc bãi miễn cũng có thể rất khác nhau tùy theo nơi này hay nơi khác. Ví dụ, có nơi chỉ áp dụng cho một hoặc nhiều thành viên của cơ quan hành pháp - chẳng hạn như Tổng thống - hoặc có thể mở rộng ra phạm vi lớn hơn các giới chức công quyền - như các nhà lập pháp hay thẩm phán. Việc bãi nhiệm có thể chỉ là loại trừ một quan chức ra khỏi cơ quan, hoặc đồng thời có thể để cử người thay thế, do đó kết hợp một số yếu tố của cả dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp trong cùng một thủ tục. Tại California năm 2003, Thống đốc bang bị bãi miễn, đồng thời người kế nhiệm được bầu lên thay. Thông thường, một cuộc “bỏ phiếu bãi miễn” bắt đầu theo cách tương tự như sáng kiến của công dân - với một bản kiến nghị có chứa một số lượng chữ ký tối thiểu. Trong ví dụ nói trên ở California, bản kiến nghị dẫn đến việc bãi miễn thành công đã có được hơn 1,6 triệu chữ ký, nhiều hơn yêu cầu pháp lý là 12% số phiếu bầu cho chức vụ đó trong cuộc bầu cử trước. Cuộc bỏ phiếu bãi miễn Tổng thống Venezuela năm 2004 đã cố gắng nhưng không thành, bản kiến nghị có được hơn 3,4 triệu chữ ký - nhiều hơn một triệu chữ

ký so với mức yêu cầu tối thiểu để khởi động một cuộc bỏ phiếu bãi miễn. Tuy nhiên, trong trường hợp này nỗ lực bãi miễn đã thất bại vì 59% cử tri trong cuộc bỏ phiếu bãi miễn sau đó đã nói ‘Không’ (xem nghiên cứu trường hợp tại chương này).

Các quy tắc và các thủ tục

18. Một số biến thể quan trọng trong các quy tắc và thủ tục cũng có thể tồn tại trong mỗi nhóm thực hành dân chủ trực tiếp được trình bày trong bảng 1.1. Ví dụ, số lượng các chữ ký cần thiết cho sáng kiến của công dân hoặc kiến nghị bãi miễn có thể thay đổi đáng kể tùy theo vùng lãnh thổ tài phán khác nhau. Thiết lập mức tối thiểu cao sẽ gây khó khăn hơn cho việc thực hiện tiến trình này. Ngược lại, nếu đặt mức tối thiểu ở một ngưỡng thấp, thì dễ dẫn đến việc nhiều cuộc bỏ phiếu về các sáng kiến hoặc yêu cầu bãi miễn được tổ chức, nhưng điều đó không đảm bảo rằng các nỗ lực này sẽ thành công.

Nói chung, một nước có mong muốn sử dụng các tiến trình này sẽ muốn lập ngưỡng ở mức độ đủ thấp để công dân có thể tiếp cận được, nhưng đồng thời cũng đủ cao để ngăn chặn việc sử dụng nông nổi các quyền này của chính những công dân đó. Tương tự, có nhiều biến thể về các quy tắc và thủ tục áp dụng cho các chiến dịch được tiến hành trong mỗi loại thủ tục dân chủ trực tiếp. Quy định tỷ lệ tối thiểu người đi bỏ phiếu (turnout quorums) tại mỗi nước là khác nhau. Ví dụ, ở Ý, kết quả của một cuộc trưng cầu dân ý có hiệu lực khi có 50% người dân đi bỏ phiếu. Ở Colombia, tỉ lệ này là 25%. Lithuania có hai loại tỉ lệ số cử tri bỏ phiếu và số cử tri thông qua, tùy theo tính chất của đề xuất (xem hộp 1.2).

Hộp 1.2. Các thủ tục dân chủ trực tiếp ở Lithuania.

Luật trưng cầu dân ý Xô viết tối cao Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Xô viết Lithuania thông qua ngày 3 tháng 11 năm 1989. Điều 9 Hiến pháp quy định “các vấn đề cấp bách nhất liên quan đến vận mệnh đất nước và dân tộc sẽ được quyết định bởi trưng cầu dân ý.” Luật trưng cầu dân ý do Seimas (Quốc hội) khởi xướng năm 1989 và những các luật do công dân đề xuất được sửa đổi nhiều lần cho đến năm 2000, và bị thay thế bằng Luật trưng cầu dân ý mới năm 2002.

Theo luật năm 2002, một cuộc trưng cầu có thể được khởi xướng bởi một phần tư số thành viên Quốc hội, hoặc bởi 300.000 người dân (tương ứng với 11,5% cử tri đăng ký bỏ phiếu).

Có sự khác nhau giữa trưng cầu dân ý bắt buộc và trưng cầu tham vấn. Trưng cầu bắt buộc là những cuộc trưng cầu phải được thực hiện xoay quanh những

vấn đề cụ thể liên quan đến Hiến pháp, cũng như những sáng kiến của công dân “gắn với các luật hoặc các quy định khác liên quan đến vấn đề đó”; kết quả của trưng cầu bắt buộc luôn mang tính ràng buộc. Trưng cầu tham vấn, cũng được khởi xướng bởi 300.000 công dân, hoặc bởi Seimas (Quốc hội), có thể được tổ chức khi liên quan đến “các vấn đề tối quan trọng khác của Nhà nước và nhân dân”, và mặc dù kết quả của loại trưng cầu này chỉ có tính chất tham vấn nhưng vẫn phải được thảo luận trong Quốc hội.

Giữa hai loại trưng cầu dân ý, các yêu cầu hợp pháp cho việc bỏ phiếu là khác nhau. Đối với một cuộc trưng cầu bắt buộc, ngoài việc chiếm đa số phiếu bầu, tỷ lệ tối thiểu ủng hộ (*approval quorum*) phải đạt 50% trong tổng số cử tri đăng ký, kể từ năm 2002 số người chấp thuận quy định bằng một nửa tổng số cử tri và ít nhất 1/3 số cử tri đã đăng ký bỏ phiếu ‘Thuận’. Đối với một cuộc trưng cầu tham vấn, yêu cầu hợp pháp cũng là số người chấp thuận phải đạt 50% tổng số cử tri đã đăng ký và ít nhất một nửa số cử tri tham gia bỏ phiếu ‘Thuận’ (tức là ít nhất 25% tổng số cử tri).

Thêm vào đó, kể từ năm 1998, một sáng kiến lập pháp có thể được đề xuất bởi 50.000 cử tri đăng ký bỏ phiếu trình lên Quốc hội và cơ quan này phải xem xét về dự luật đề xuất đó (sáng kiến chương trình nghị sự).

Trong thực tế, sáng kiến của người dân về những vấn đề lớn liên quan đến Hiến pháp hoặc chuyển đổi kinh tế ở Lithuania đã không dẫn đến một cuộc bỏ phiếu hợp lệ. Một trong những lý do là bởi các sáng kiến trưng cầu dân ý bị đảng kiểm soát chặt chẽ. Do yêu cầu phải có sự ủng hộ của công dân ở mức độ cao thì mới khởi xướng tổ chức được trưng cầu dân ý, nên chỉ có các đảng phái chính trị lớn mới có khả năng tiến hành những chiến dịch thành công cho một vấn đề cụ thể.

19. Các cuộc bỏ phiếu dân chủ trực tiếp đôi khi cũng yêu cầu phải đạt được đa số gấp đôi hoặc siêu đa số. Ví dụ, tại Úc, trưng cầu dân ý toàn quốc không chỉ phải đạt được đa số phiếu, mà còn cần phải đạt được đa số tại ít nhất là bốn trong số sáu tiểu bang của Úc. Tại Thụy Sĩ, các đề xuất Hiến pháp phải được đa số công dân ủng hộ ở cả cấp quốc gia và đa số bang thì mới thành công. Trong một cuộc trưng cầu dân ý năm 2005 về cải cách bầu cử ở hạt British Columbia của Canada, và trong một cuộc trưng cầu tương tự vào năm 2007 tại bang Ontario, luật trưng cầu dân ý xác định rằng cần phải đạt 60% trên tổng số phiếu bầu thu được ủng hộ đề xuất thì việc cải cách mới được thông qua. Luật còn quy định thêm rằng đề xuất phải có được đa số ủng hộ trong số 60% đơn vị bỏ phiếu. Do đó, mặc dù với 57% cử tri ở British Columbia ủng hộ đề xuất thay đổi nhưng cuộc bỏ phiếu vẫn bị xem là thất bại.

20. Ngoài ra, còn có một số lượng đáng kể các vấn đề hành chính, chẳng hạn như thời gian tiến hành trưng cầu dân ý hoặc bỏ phiếu cho sáng kiến (ví dụ như tổ chức trưng cầu trùng với cuộc bầu cử) và cách điền đạt các câu hỏi trong phiếu bầu (câu hỏi bỏ phiếu). Ví dụ, các cuộc bỏ phiếu về những đề xuất lá phiếu thường được tổ chức cùng ngày với cuộc bầu cử các quan chức, và các đề xuất thường xuất hiện trên cùng lá phiếu. Tuy nhiên, tại Thụy Sĩ, bỏ phiếu cho sáng kiến và trưng cầu dân ý được tổ chức đều đặn ba hoặc bốn lần một năm và không trùng với các cuộc bầu cử quốc gia. Những quyết định này có thể ảnh hưởng đến tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu (*turnout*), vì cử tri có thể có nhiều khả năng tham gia vào một cuộc tổng tuyển cử hơn là tham gia một cuộc bỏ phiếu về một vấn đề nào đó. Mặt khác, thực tế ở Hoa Kỳ cho thấy rằng người dân không phải lúc nào cũng bỏ phiếu cho những đề xuất, ngay cả khi chúng xuất hiện trên cùng lá phiếu bầu chọn các quan chức. Hơn nữa, ngay cả khi sự tham gia của cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc tổng tuyển cử là cao hơn, thì đề xuất đó vẫn có thể ít được chú ý hơn nếu có nhiều danh mục vấn đề khác nhau trên phiếu bầu.

21. Chi phí cho chiến dịch và việc tiếp cận các phương tiện truyền thông là những vấn đề hành chính và luật định cần phải được xem xét khi ban hành các luật về sáng kiến, trưng cầu dân ý, hoặc bãi miễn. Số tiền chi cho một chiến dịch có thể là vấn đề cần phải được quy định, hoặc có thể để cho những người tham gia chiến dịch toàn quyền quyết định. Các lập luận ủng hộ cả hai quan điểm trên. Một số người cho rằng giảm bớt hạn chế đối với các hoạt động của chiến dịch chính là tạo thêm điều kiện cho tự do dân chủ. Tuy nhiên, những người khác tin rằng các giới hạn về số tiền có thể được chi cho việc ủng hộ hoặc phản đối một đề xuất là cần thiết để đảm bảo rằng công chúng được thông báo đồng đều về cả hai mặt của một vấn đề. Chương 7 so sánh một số nước có sử dụng mô hình 'tự do tối đa' với các nước sử dụng mô hình có điều tiết.

22. Một bản danh sách đăng ký bầu cử được cập nhật là cơ sở quan trọng cho một định số tối thiểu hợp lệ (*legitimate quorum*) số cử tri đi bỏ phiếu hoặc đồng ý trong một cuộc trưng cầu dân ý. Tùy theo pháp luật quy định, bản danh sách đăng ký bầu cử có thể được cập nhật liên tục hoặc định kỳ. Một danh sách đăng ký bầu cử chính xác cần loại bỏ tên những cử tri bị trùng lặp hai lần, nhưng cử tri đã qua đời và thêm vào những cử tri đã đến tuổi bỏ phiếu. Một bản danh sách đăng ký không chính xác có thể làm sai lệch số người đi bỏ phiếu cần thiết cho tỷ lệ tối thiểu hợp lệ, và do đó làm suy yếu tính chính đáng của cuộc trưng cầu dân ý. Ở Colombia, tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu quy định là 25%. Trong cuộc trưng cầu dân ý năm 2003, tỷ lệ này đã không đạt được, có thể vì nhiều người trong danh sách đăng ký bầu cử không còn sống hoặc đã di cư rời khỏi đất nước.

23. Một số nước cung cấp hỗ trợ công của nhà nước dưới hình thức hỗ trợ tài chính cho các chiến dịch hoặc tiếp cận miễn phí các phương tiện truyền thông, trong khi những nước khác không có trợ cấp hoặc hình thức công hỗ trợ nào cho những người tham gia trưng cầu hoặc chiến dịch bỏ phiếu cho sáng kiến. Ở một số nước, chính phủ hoặc cơ quan bầu cử đảm nhiệm vai trò cung cấp thông tin trực tiếp cho

công chúng, đôi khi bằng các hình thức thông qua một cuốn sách nhỏ hoặc tờ giới thiệu có chứa thông tin về cả hai mặt của một vấn đề. California và Oregon là hai tiểu bang của Hoa Kỳ có một điều khoản như vậy (xem hộp 7.7 trong chương 7). Tại California, chính quyền bang gửi một cuốn sách nhỏ cho từng hộ gia đình tóm tắt nội dung của tất cả các đề xuất bỏ phiếu và đưa ra một bản tóm tắt lập luận của mỗi bên đưa ra. Ở Oregon, bất kỳ cá nhân hay nhóm người nào muốn làm như vậy cần thanh toán một khoản phí danh nghĩa hoặc nộp một bản kiến nghị để được đưa tuyên bố của mình vào trong tập sách thông tin do bang ấn bản. Những biện pháp như thế giúp trung hòa phần nào ảnh hưởng của chi phí không cân xứng mà các quỹ tư nhân dành cho chiến dịch quảng cáo và các hoạt động khác.

Tác động đối với dân chủ đại diện

24. Dân chủ trực tiếp thường đối lập với dân chủ đại diện, mặc dù trên thực tế hai khái niệm thường bổ sung cho nhau. Dưới chế độ dân chủ đại diện thuần túy, các cử tri chọn các ứng cử viên và các đảng mà họ muốn bầu cho, và trao quyền cho các đại diện đó để thay mặt họ đưa ra các quyết định. Ngược lại, khi dân chủ trực tiếp được sử dụng, các công dân có thể tự ra quyết định về các luật cụ thể và không cần phải hoàn toàn ủy thác quá trình ra quyết định cho đại diện dân cử của họ. Ví dụ, trong các cuộc trưng cầu dân ý, chính cử tri chứ không phải là đại diện dân cử của họ đưa ra quyết định về các vấn đề Hiến pháp hay chính sách; khi sử dụng các sáng kiến của công dân, bản thân các cử tri thực sự có thể tìm cách giới thiệu các biện pháp Hiến pháp hay luật pháp của mình. Với các sáng kiến chương trình nghị sự, công dân có thể tổ chức đưa ra một vấn đề cụ thể thu hút sự quan tâm của cơ quan lập pháp hay Quốc hội, nhưng không tổ chức bỏ phiếu trực tiếp. Cuối cùng, công cụ bỏ phiếu bãi miễn cung cấp cho cử tri một cơ chế mà qua đó họ có thể thay thế các đại diện được họ bầu ra nếu họ không hài lòng với hiệu quả công việc của các đại diện đó, hoặc với các quyết định đã được thực hiện thay mặt cử tri.

25. Các nhà phê bình dân chủ trực tiếp đôi khi cho rằng các quá trình này có thể làm suy yếu dân chủ đại diện bởi nó làm giảm vai trò và tầm quan trọng của các đại diện dân cử. Trong một số trường hợp, trưng cầu dân ý có thể cung cấp một phương tiện cho phép các đại diện dân cử tránh sự cần thiết phải đối mặt với các vấn đề chính trị khó khăn và gây tranh cãi. Việc bãi miễn có thể liên quan đến nguy cơ tạo ra một số thứ như các chiến dịch bầu cử thường xuyên, làm phân tâm các đại diện đối với trách nhiệm của các cơ quan dân cử. Sử dụng thường xuyên trưng cầu dân ý cũng là hoạt động tạo ra các tiền lệ, ngay cả khi kết quả của một cuộc trưng cầu là không ràng buộc. Một khi đã tổ chức trưng cầu dân ý về một loại vấn đề cụ thể, đôi khi khó tránh việc tổ chức cuộc trưng cầu dân ý khi một vấn đề tương tự phát sinh trong tương lai. Tuy nhiên, những người ủng hộ việc sử dụng trưng cầu dân ý và các sáng kiến cho rằng, trong bối cảnh gia tăng sự thờ ơ lãnh đạm và không còn ảo tưởng của cử tri, và sự suy giảm số cử tri đi bỏ phiếu, dân chủ trực tiếp có thể giúp lôi kéo các cử tri tái tham gia vào trong tiến trình chính trị dân chủ.

26. Cũng có lập luận rằng dân chủ trực tiếp có thể hoạt động như một quy tắc hữu

ích đối với hành vi của các đại biểu dân cử, đảm bảo rằng họ xem xét đầy đủ các quan điểm của cử tri khi đưa ra quyết định thay mặt cử tri, và rằng như vậy sẽ có sự tương ứng lớn hơn giữa quan điểm của công dân và quyết định của người đại diện. Trưng cầu dân ý có thể tạo sự minh bạch lớn hơn trong việc ra quyết định chính trị. Tiêu chí đánh giá sự thành công của dân chủ trực tiếp với tư cách là một thành tố của một hệ thống dân chủ, bao gồm mức độ tham gia và gắn kết, hoặc mức độ hài lòng của công dân với hệ thống dân chủ. Nhiều người ủng hộ dân chủ trực tiếp cho rằng việc sử dụng nhiều hơn các sáng kiến và các cuộc trưng cầu dân ý có thể giúp thu hút người dân tham gia tiến trình dân chủ theo cách mà các cuộc bầu cử thường không làm được. Tuy nhiên, dân chủ trực tiếp không tự nó đảm bảo sự tham gia và gắn kết của công dân. Trong khi số cử tri đi bỏ phiếu và chất lượng của sự tham gia của công dân trong nhiều cuộc trưng cầu dân ý là tương đương như trong bầu cử quốc gia, thì trong những trường hợp khác, những điều này có thể thấp hơn kỳ vọng. Nói cách khác, cả dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp đều có thể gặp phải các vấn đề cử tri lãnh đạm thờ ơ trong những hoàn cảnh nhất định.

Sử dụng dân chủ trực tiếp

27. Việc sử dụng các cuộc trưng cầu ý và các sáng kiến đã tăng lên nhanh chóng, cả về số lượng các quốc gia sử dụng các công cụ đó và số lượng các vấn đề được đưa vào bỏ phiếu trực tiếp. Các xu hướng này diễn ra ít nhất là phần nào đáp lại sự không hài lòng đang tăng lên trong việc thực hiện dân chủ đại diện ở nhiều quốc gia, và sự sụt giảm về mức độ tham gia của người dân vào các cuộc bầu cử dân chủ ở một số nước. Một lập luận ủng hộ trưng cầu dân ý cho rằng việc trưng cầu dân ý có thể được sử dụng để giải quyết các vấn đề chính trị phức tạp, đặc biệt là khi các đảng phái chính trị bị chia rẽ về một vấn đề nào đó. Trong những trường hợp như vậy, việc tổ chức một cuộc trưng cầu có thể giúp đạt được giải pháp cho vấn đề mà không gây chia rẽ trong đảng. Tương tự, các sáng kiến có thể cho phép công dân nêu lên những vấn đề có thể là khó giải quyết đối với một đảng chính trị, đặc biệt là khi chính các thành viên bị chia rẽ về vấn đề này. Việc sử dụng trưng cầu dân ý ở nhiều nước châu Âu để xác định có gia nhập EU hay không (chín trong số mười nước gia nhập EU năm 2004 đã tổ chức trưng cầu dân ý cho việc gia nhập EU) là một ví dụ của xu thế hướng tới sử dụng dân chủ trực tiếp để giải quyết các vấn đề chính trị quan trọng.

28. Trưng cầu dân ý cũng trở nên quan trọng trong một số trường hợp thiết lập nền dân chủ mới hoặc quản lý quá trình chuyển đổi từ chế độ độc tài sang dân chủ. Ví dụ, tiến hành bỏ phiếu trực tiếp cho một Hiến pháp mới, cung cấp một cơ chế hợp thức hóa văn bản Hiến pháp, cả trong tâm trí của công dân của chính quốc gia đó và trên trường quốc tế. Tuy nhiên, những cuộc bỏ phiếu như vậy, cử tri cũng có thể bị cuốn vào vấn đề chính trị đảng phái, hoặc những vấn đề liên quan đến uy tín của chính phủ, như trường hợp trưng cầu dân ý về Hiến pháp ở Kenya năm 2005 (xem hộp 1.3). Trưng cầu dân ý cũng có thể cung cấp một cơ chế để giải quyết các vấn đề chủ quyền và lãnh thổ, như trong trường hợp ly khai hoặc việc thành lập một quốc gia mới. Nhiều nước trong

số các nước cộng hòa thuộc Liên Xô cũ đã tiến hành trưng cầu dân ý để khẳng định vị thế độc lập của họ sau sự tan rã của Liên Xô năm 1991. Một cuộc trưng cầu tổ chức tại Montenegro năm 2006 đã giải thể sự kết hợp giữa Serbia và Montenegro, kết thúc mối quan hệ còn lại cuối cùng giữa các bang của Nam Tư cũ. Một số cuộc trưng cầu dân ý, chẳng hạn như về việc chuyển giao quyền lực ở Scotland vào năm 1997, được tiến hành bởi chính phủ quốc gia, trong khi ở những nước khác, chẳng hạn như hai cuộc trưng cầu dân ý về ‘chủ quyền’ ở Quebec năm 1980 và 1995 được thực hiện bởi chính quyền cấp bang. Vùng lãnh thổ Puerto Rico thuộc Hoa Kỳ đã tổ chức ba cuộc trưng cầu dân ý (vào các năm 1967, 1993 và 1998) để trả lời câu hỏi về tình trạng chính trị của mình. Đôi khi, trưng cầu dân ý được tổ chức dưới sự giám sát quốc tế, như trong trường hợp của cuộc trưng cầu do Liên hợp quốc điều hành ở Đông Timor vào năm 1999.

Hộp 1.3. Chuối hay Cam?

Trưng cầu dân ý về Hiến pháp mới ở Kenya tháng 11 năm 2005

Kenya với Liên minh Quốc gia châu Phi Kenya (KANU) cầm quyền là nhà nước một đảng từ năm 1969 cho đến năm 1991, thời điểm mà Tổng thống Daniel Arap Moi chịu khuất phục trước áp lực từ cả nội bộ và bên ngoài về tự do hóa chính trị và chấp nhận bầu cử đa đảng. Tuy nhiên, trong các cuộc bầu cử vào năm 1992 và 1997, phe đối lập bị chia rẽ về sắc tộc vẫn thất bại trong việc loại bỏ KANU cầm quyền. Tháng 12 năm 2002, Tổng thống Moi từ chức và lãnh đạo đối lập Mwai Kibaki, người chạy đua vào vị trí tổng thống với tư cách là ứng cử viên của Liên minh “Cầu vồng”, đã đánh bại ứng cử viên của KANU sau một chiến dịch vận động tập trung vào việc chống tham nhũng và ủng hộ thay đổi Hiến pháp. Liên minh của ông này bị tan rã vào năm 2005 do bất đồng về sửa đổi Hiến pháp, và một số nhân vật bỏ chính phủ để tham gia với phe KANU tạo thành một liên minh đối lập mới, Phong trào Dân chủ Da cam.

Ngày 21 tháng 11 năm 2005, một cuộc trưng cầu dân ý về Hiến pháp mới do chính phủ đề xuất được tổ chức. Đây là cuộc trưng cầu dân ý đầu tiên ở Kenya và không có quy định pháp luật nào trước đây có thể được áp dụng. Mặc dù trưng cầu dân ý mang tính tham vấn chứ là ràng buộc, nhưng chính phủ đã chấp nhận kết quả như thể nó là ràng buộc.

Cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức bởi Ủy ban Bầu cử của Kenya (ECK). Sau khi đề xuất trưng cầu Hiến pháp mới được công bố vào ngày 22 tháng 8, ECK đăng ký các ủy ban trưng cầu dân ý, quy ước bình chọn ‘Chuối’ là ‘Có’ và ‘Cam’ là ‘Không’. Câu hỏi trên phiếu bầu là ‘Bạn ủng hộ hay phản đối việc phê chuẩn Hiến pháp mới được đề xuất?’ Và cử tri chọn biểu tượng quả chuối nếu họ ủng hộ, hoặc quả cam nếu họ không ủng hộ. ECK thiết lập một khoảng thời gian cho

chiến dịch là trong vòng một tháng, từ ngày 21 tháng 10 đến ngày 19 tháng 11. Việc đăng ký cử tri kéo dài trong hai tháng, kết thúc vào ngày 19 tháng 10, trùng với giai đoạn ECK tiến hành các hoạt động giáo dục cử tri. Cả hai phe chuỗi và cam đều bắt đầu vận động vài tuần trước khi thời gian chiến dịch chính thức bắt đầu và đã bị ECK chỉ trích vì điều này. Phe 'Cam' chủ yếu tuyên bố rằng đề xuất Hiến pháp này đã thất bại trong việc hạn chế quyền hạn của tổng thống.

Khi Tổng thống Kibaki vận động cho việc thông qua Hiến pháp mới, có vẻ như với một quốc gia có tỉ lệ mù chữ cao thì nhiều cử tri đã bỏ qua các chi tiết phức tạp của Hiến pháp và thực hiện cuộc bỏ phiếu đơn giản chỉ như một lá phiếu tín nhiệm cho sự lãnh đạo của ông.

Hiến pháp mới được đề xuất đã bị 57% số phiếu phản đối. Số người đi bỏ phiếu là 52,4%. Đánh giá của các quan sát viên quốc tế cho rằng cuộc trưng cầu dân ý đã được tiến hành một cách hòa bình và có trật tự, và rằng kết quả cuộc thăm dò đã đại diện cho ý chí của người dân Kenya thông qua một tiến trình và một cuộc bỏ phiếu rất tự do và công bằng. Các phương tiện truyền thông độc lập đưa tin một cách cân bằng về cả hai phe, nhưng theo một báo cáo từ Viện Chr. Michelsen có trụ sở ở Bergen, Na Uy, thì Tổng công ty Phát thanh truyền hình Kenya do nhà nước kiểm soát đã thiên vị phe vận động 'Có' trong quá trình diễn ra chiến dịch.

Thông tin và năng lực của công dân

29. Dân chủ trực tiếp đòi hỏi công dân phải có kiến thức tương đối cao về các vấn đề mà đôi khi rất phức tạp. Mỗi quan tâm ở đây là: cử tri có thể không phải lúc nào cũng có khả năng hoặc có thông tin để đưa ra quyết định về một vấn đề phức tạp, và thay vào đó họ có thể đưa ra quyết định thiếu cân nhắc dựa trên sự hiểu biết về một phần của một vấn đề hay dựa vào cảm xúc của một chiến dịch, hoặc trên cơ sở hoặc do các yếu tố không liên quan, chẳng hạn như tình cảm dành cho một đảng chính trị hoặc cá nhân cụ thể. Ở một số quốc gia, chính phủ hoặc một cơ quan bầu cử độc lập đảm nhận trách nhiệm cung cấp thông tin chi tiết liên quan đến các vấn đề trên phiếu bầu cho công dân, trong khi ở những quốc gia khác thì công việc này lại do những người trực tiếp tham gia chiến dịch đảm nhiệm. Những đề xuất đưa ra có thể phức tạp. Ví dụ, một đề xuất của bang California năm 2004 cho việc hỗ trợ nghiên cứu tế bào gốc, và chỉ nội trong một văn bản đó đã đề xuất thiết lập một viện nghiên cứu mới, cấm nhân bản tế bào, và tài trợ cho phát hành trái phiếu (xem hộp 3.3 trong chương 3). Do đó, cử tri hoặc là phải chấp nhận hoặc từ chối toàn bộ gói đề xuất trên. các nước mà dân chủ trực tiếp được thực hiện thường xuyên, các cử tri thường được hỏi ý kiến để xem xét một số đề xuất khác nhau cùng một lúc. Tại Hoa Kỳ, những khiếu nại phổ biến

nhất từ phía cử tri về các đề xuất trên lá phiếu đơn thuần là về số lượng các mục vấn đề xuất hiện trên lá phiếu, và đôi khi khiêu nại liên quan đến những câu hỏi khó hiểu hoặc có từ ngữ phức tạp. Cử tri của bang Arizona trong các cuộc bầu cử Quốc hội Mỹ năm 2006 phải đối mặt với không ít hơn 19 đề xuất trên lá phiếu, đề cập đến các vấn đề khác nhau như giới hạn thuế bất động sản, quyền nhập cư, cấm hút thuốc và hôn nhân đồng tính. Cử tri Thụy Sĩ thường xuyên phải xem xét ba hoặc bốn đề xuất cùng lúc, trong những khoảng thời gian cụ thể trong một năm. Ngay cả những cử tri tận tâm nhất cũng có thể thấy khó khăn với hàng loạt đề xuất cùng lúc, đặc biệt là tại các nước nơi có sự cạnh tranh giữa các ứng cử viên trong một cuộc bầu cử nhằm thu hút sự chú ý của cử tri.

31. Các chiến thuật được sử dụng trong một chiến dịch trưng cầu dân ý hay sáng kiến công dân đôi khi có thể cản trở quá trình thảo luận của công chúng về một vấn đề hơn là thúc đẩy nó. Trong một chiến dịch về sáng kiến công dân hoặc trưng cầu dân ý, các bên đối lập cho dù là các đảng phái chính trị, các nhóm lợi ích, hoặc các ủy ban lãnh đạo, cũng luôn nhằm mục đích giành chiến thắng chứ không phải để thúc đẩy thảo luận vấn đề một cách kỹ lưỡng. Số tiền chi cho một chiến dịch có thể là một vấn đề, đặc biệt khi các quỹ được sử dụng một cách không cân xứng, ví dụ một bên có kinh phí khổng lồ trả cho truyền hình và in quảng cáo để ủng hộ quan điểm của họ. Cử tri trong cuộc trưng cầu đôi khi phàn nàn về thông tin không đầy đủ, các câu hỏi với từ ngữ gây nhầm lẫn, hoặc các luồng tranh luận mâu thuẫn bàn về những hậu quả có thể có của một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, trưng cầu dân ý cũng thúc đẩy trách nhiệm lớn hơn của người dân đối với các quyết định chính trị, và khuyến khích công dân nắm bắt thông tin tốt hơn về các vấn đề quan trọng.

Mối quan tâm về các quyền thiểu số

32. Nhìn chung, các nhà lý thuyết dân chủ hiện đại nhìn chung đều ủng hộ việc sử dụng các sáng kiến và trưng cầu dân ý để thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn của công dân và nâng cao chất lượng dân chủ, nhưng họ cũng đưa ra một số cảnh báo. Trưng cầu dân ý, đặc biệt là các sáng kiến, có thể đe dọa các quyền dân sự của các nhóm thiểu số dễ bị tổn thương hoặc làm trầm trọng thêm các căng thẳng về dân tộc, sắc tộc trong một số xã hội. Các nhóm đa số có thể, hoặc là cố tình hay vô tình, sử dụng các quá trình sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý để tước đi những quyền nhất định của các nhóm thiểu số không phổ biến. Các xã hội bị chia rẽ có thể thấy rằng chiến thắng của một bên này trước một bên khác trong một cuộc trưng cầu có thể khơi dậy những hận thù cũ hoặc tạo ra những chia rẽ mới. Trong một số trường hợp, có thể cần thiết phải cung cấp biện pháp chống lại sức mạnh ghê gớm của đa số cử tri thông qua sự bảo vệ của Toà án hoặc thông qua đặc tính đa số chứ không chỉ đơn thuần là '50% cộng một' những người tham gia bỏ phiếu trong một cuộc trưng cầu dân ý. Yêu cầu của đa số hoặc siêu đa số đôi khi được định hướng nhằm bảo vệ các nhóm thiểu số.

33. Cũng có thể lập luận rằng sự tồn tại các công cụ của dân chủ trực tiếp có thể tăng quyền năng cho các nhóm thiểu số, bởi các tiến trình dân chủ trực tiếp cung cấp những cách thức khác để nêu các vấn đề không nhất thiết được đa số ủng hộ, đặc biệt là đa số trong cơ quan lập pháp hay Quốc hội. Sáng kiến của công dân có thể được bắt đầu bởi một nhóm thiểu số nhỏ cử tri. Ở một số nước, các chiến dịch sáng kiến đôi khi được khởi xướng bởi các đảng chính trị nhỏ hơn hoặc các nhóm có ít hoặc không có đại diện trong hội đồng lập pháp. Khi một sáng kiến như vậy đi đến thành công, nó có thể chứng minh rằng quyền lực của đa số không phải là tuyệt đối. Vì vậy, vấn đề đa số/thiểu số là phức tạp khi áp dụng vào các công cụ dân chủ trực tiếp. Tuy nhiên, rõ ràng là những công cụ này phù hợp với một số xã hội hơn so với những xã hội khác, và những hệ quả có thể xảy ra đối với các quyền và việc bảo vệ các nhóm thiểu số cần phải được cân nhắc một cách cẩn thận.

Các mối quan tâm khác

34. Trong khi hầu hết các nước nỗ lực thực hành dân chủ trực tiếp để tạo điều kiện cho sự tham gia một cách dân chủ hơn của công dân trong việc quyết định các vấn đề quan trọng, và để cho các quyết định chính trị tính chính đáng dân chủ nhiều hơn, đôi khi cũng là vì những động cơ khác. Có lúc trưng cầu dân ý hoặc bỏ phiếu toàn dân (plebiscites) cũng được các nhà lãnh đạo độc tài sử dụng, hoặc để ngụ ý trang cho tính chính đáng dân chủ trong hành động của họ hoặc để chống lại phe đối lập chính trị trong nước. Trong chính thể độc tài, nơi tồn tại áp lực cho dân chủ hóa, một cách cố ý hoặc vô ý, trưng cầu dân ý có thể cung cấp cách thức thay thế cho biểu hiện dân chủ thực sự. Trong thời hiện đại, trưng cầu dân ý đã được sử dụng bởi các chế độ như của Augusto Pinochet ở Chile, Ferdinand Marcos ở Philippines, hay Park Chung Hee ở Hàn Quốc, cho các mục đích có thể được xem là phản dân chủ vào thời điểm đó. Tuy nhiên, có thể nói rằng một số cuộc trưng cầu dân ý có thể thực sự đã làm tăng tốc quá trình dân chủ hóa. Pinochet bất ngờ gặp phải thất bại trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1988, cuộc trưng cầu dân ý mà dự định được tổ chức để kéo dài nhiệm kỳ của ông ta, và chế độ của Pinochet đã sụp đổ ngay sau đó.

35. Sáng kiến đôi khi được đưa ra bởi những nhóm có thế lực mà có hành động để thúc đẩy lợi ích kinh tế, hoặc lợi ích xã hội riêng của họ, hoặc ủng hộ quá đáng những người có tiền và nguồn lực lớn để tiến hành các chiến dịch mạnh mẽ. Có thể có nhiều lý do khác nhau để kêu gọi một cuộc trưng cầu dân ý về một vấn đề cụ thể, hoặc để thúc đẩy một sáng kiến. Ngay cả ở các nước mà thực hành dân chủ đang tiến triển tốt, thì trưng cầu dân ý đôi khi vẫn được các đảng cầm quyền sử dụng để trì hoãn hoặc tránh đối phó với các vấn đề phức tạp, hoặc để đạt được lợi thế hơn các đối thủ chính trị. Các sáng kiến cũng có thể được sử dụng bởi những nhóm lợi ích đẩy quyền lực nhằm hạn chế quyền lực của nhà nước theo những cách có hại, hoặc để mang lại những lợi ích chính trị cụ thể cho nhóm. Đặc biệt, tại Hoa Kỳ,

ngày càng có nhiều diễn luận phê phán các đề xuất lá phiếu kiểu California bởi lo ngại về sự công bằng của chúng. Mặt khác, dân chủ trực tiếp thường là công cụ ưa thích của công chúng ở những nơi sử dụng dân chủ trực tiếp nhiều nhất (ví dụ như California, Thụy Sĩ).

Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ

Nadja Braun*

Bối cảnh lịch sử

Nguồn gốc lịch sử của dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ có thể được tìm thấy trong các hình thức tiền hiện đại của dân chủ. Có cả một nền văn hóa sống động của dân chủ hội họp của đại chúng và trưng cầu dân ý liên bang (một cuộc trưng cầu có thể được đề xuất bởi các thực thể liên bang) có niên đại từ thời Trung Cổ. Nguồn cảm hứng cho dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ cũng có thể được tìm thấy trong kinh nghiệm và những ý tưởng của cuộc cách mạng ở Hoa Kỳ và thậm chí rõ nét hơn từ cách mạng Pháp.

Những nền tảng của lịch sử dân chủ trực tiếp hiện đại ở cấp quốc gia là việc đưa ra các sáng kiến công dân cho công cuộc sửa đổi toàn diện Hiến pháp và cuộc trưng cầu dân ý bắt buộc về Hiến pháp vào năm 1848; cuộc trưng cầu không bắt buộc vào năm 1874; và bỏ phiếu về sáng kiến công dân năm 1891. Sau năm 1891, dân chủ trực tiếp được mở rộng hơn nữa. Trưng cầu dân ý về các Hiệp ước quốc tế đã được áp dụng vào năm 1921, và mở rộng vào năm 1977 và năm 2003. Nó cho phép người dân tham gia vào các quyết định về chính sách đối ngoại. Việc thiết lập cái gọi là trưng cầu dân ý mang tính giải pháp (resolutive referendum) vào năm 1949 đã hạn chế khả năng của Quốc hội Liên bang trong việc bảo vệ những quyết định không bị đưa ra trưng cầu dân ý bằng cách tuyên bố những quyết định đó là “những biện pháp khẩn cấp” (trong những năm 1930, chính phủ đã sử dụng điều khoản về tình trạng khẩn cấp để né tránh một cách có hệ thống các cuộc trưng cầu dân ý). Lựa chọn ‘đồng ý kếp’ đối với một câu hỏi mang tính quyết định khi có một sáng kiến và một phản đề xuất đã được đưa vào áp dụng năm 1987 và mở rộng vào năm 2003.

Các thủ tục của dân chủ trực tiếp và các quy định pháp lý

Thụy Sĩ là một quốc gia liên bang với 26 bang riêng lẻ hợp thành (canton) và

* Những ý kiến trình bày trong nghiên cứu trường hợp này là của tác giả và không phản ánh bất kỳ tuyên bố chính thức nào.

khoảng 2.740 quận (commune). Cử tri Thụy Sĩ có quyền bỏ phiếu ở cấp liên bang, cấp bang, và cấp địa phương. Trung bình, một năm có bốn lần trưng cầu dân ý ở cả ba cấp. Hai trụ cột chính của dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ là sáng kiến công dân và yêu cầu của công dân (trưng cầu dân ý phổ thông/không bắt buộc).

Khuôn khổ pháp lý ở cấp quốc gia

Tất cả các công dân Thụy Sĩ, dù sống ở Thụy Sĩ hay nước ngoài, khi đến tuổi 18 và không bị loại trừ vì lý do không đủ năng lực hành vi, thì đều có quyền biểu quyết trong cuộc trưng cầu dân ý (Điều 136 Hiến pháp Liên bang Thụy Sĩ (FC)). Các vấn đề mà người dân được kêu gọi để bỏ phiếu ở cấp liên bang được quy định trong Hiến pháp (các điều từ 138-142 của Hiến pháp). Không có yêu cầu bắt buộc về định số tối thiểu, chẳng hạn tỉ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu, để kết quả của cuộc trưng cầu có hiệu lực.

Kết quả của một cuộc trưng cầu dân ý – dù là trưng cầu bắt buộc hoặc không bắt buộc – luôn mang tính ràng buộc (điều 142 và điều 195 Hiến pháp). Song có sự khác biệt cơ bản giữa trưng cầu bắt buộc và trưng cầu không bắt buộc.

Một cuộc trưng cầu bắt buộc cần phải được tổ chức (Điều 140 khoản §1 Hiến pháp):

- trong trường hợp có sửa đổi toàn bộ hoặc một phần Hiến pháp liên bang;
- khi tham gia vào một tổ chức an ninh tập thể (ví dụ như Liên hợp quốc) hoặc một cộng đồng siêu quốc gia (ví dụ như EU),
- khi đưa vào áp dụng điều luật liên bang khẩn cấp mà không có cơ sở hiến định cần thiết và điều luật đó sẽ có hiệu lực trong thời gian dài hơn một năm.

Một quyết định như vậy đòi hỏi sự chấp thuận của đa số phổ thông và đa số bang. Đa số phổ thông có nghĩa là đa số những người bỏ phiếu (Điều 142 khoản 1 Hiến pháp). Đa số bang là số phiếu phổ thông ủng hộ đề xuất này chiếm đa số trong các bang (Điều 142 khoản 3 Hiến pháp). Để tính đa số phiếu ở các bang, có 6 bang đặc biệt - trong tổng số 26 bang - mà mỗi bang này chỉ có nửa phiếu so với phiếu đầy đủ của các bang thông thường khác (Điều 142 khoản 4 Hiến pháp).

Một cuộc trưng cầu cũng là bắt buộc (Điều 140 khoản §2 Hiến pháp)

- cho các sáng kiến của công dân nhằm sửa đổi toàn bộ Hiến pháp liên bang;
- cho các sáng kiến của công dân nhằm sửa đổi một phần Hiến pháp liên bang được giới thiệu như một đề xuất chung và đã bị từ chối tại Quốc hội Liên bang, và
- để đạt được một quyết định mà Hội đồng Liên bang (chính phủ) và Hội đồng quốc gia và

- Hội đồng các bang (Quốc hội) đã không đồng ý về việc liệu có sửa đổi toàn bộ bản Hiến pháp liên bang hay không.

Trong ba trường hợp sau, kết quả trưng cầu dân ý được quyết định bởi đa số (simple majority). Công dân Thụy Sĩ có quyền bỏ phiếu có thể đề xuất sửa đổi một phần hoặc toàn bộ Hiến pháp (Điều 138 và Điều 139 Hiến pháp). Trước khi sáng kiến của công dân được chính thức coi là hợp lệ, trong vòng 18 tháng phải được thu thập chữ ký của 100.000 công dân có quyền bỏ phiếu (tương ứng với khoảng 2% số cử tri).

Một sáng kiến của công dân có thể được xây dựng như một đề xuất chung hoặc trình bày như là một văn bản chi tiết đầy đủ. Nếu sáng kiến đáp ứng đủ điều kiện, một cuộc trưng cầu về sáng kiến đó là bắt buộc.

Một cuộc trưng cầu dân ý không bắt buộc diễn ra khi trong vòng 100 ngày sau khi một đạo luật được công bố chính thức, có yêu cầu phải tổ chức dân cầu dân ý của 50.000 người dân (tương ứng với khoảng 1% số cử tri Thụy Sĩ) có quyền bỏ phiếu hoặc do tám bang đề xuất. Dưới đây là đối tượng cho trưng cầu dân ý không bắt buộc (Điều 141 Hiến pháp):

- các luật liên bang;
- các luật liên bang tuyên bố khẩn cấp với thời hạn áp dụng luật quá một năm;
- các nghị định của liên bang trong phạm vi Hiến pháp hay luật pháp đã dự liệu, và
- các Hiệp ước quốc tế trong đó:
 - (1) không giới hạn về thời gian và có thể không bị chấm dứt;
 - (2) mở đường cho việc gia nhập vào một tổ chức quốc tế (ví dụ IDEA quốc tế); hoặc
 - (3) có những điều khoản pháp lý quan trọng, hoặc việc thực hiện hiệp định yêu cầu phải có các quy định trong luật liên bang.

Luật có liên quan, nghị định hoặc hiệp ước quốc tế được thông qua nếu người dân bỏ phiếu ủng hộ (đa số phổ thông - popular majority)

Khuôn khổ pháp lý ở cấp bang và cấp quận

Các công cụ sáng kiến và trưng cầu dân ý có sẵn cho cử tri Thụy Sĩ không chỉ ở cấp quốc gia (liên bang), mà còn ở cấp bang (cấp vùng) và cấp quận (cấp địa phương). Bởi mỗi bang có thể chọn cách riêng của mình để cho phép người dân tham gia, nên có thêm một số loại trưng cầu: ngoài các sáng kiến về Hiến pháp và trưng cầu dân ý xây dựng pháp luật, tất cả các bang ngoại trừ bang Vaud còn có cái gọi là trưng cầu tài

chính (xem bảng).

Một công cụ quan trọng khác trong các bang là trưng cầu lập pháp bắt buộc, và trong các quận là trưng cầu hành chính. Một số bang và các quận liên kết câu hỏi trưng cầu dân ý với một đề xuất-phản biện phổ thông (gọi là “trưng cầu dân ý mang tính xây dựng”). Tại bang Zurich có sáng kiến (chương trình nghị sự) cá nhân. Ngoài ra, người dân ở một số bang có quyền bãi nhiệm chính quyền. Nói cách khác, càng ở cấp độ chính trị thấp hơn, công dân càng có nhiều cơ hội tham gia trực tiếp vào quá trình ra quyết định.

Khuôn khổ pháp lý điều chỉnh các công cụ dân chủ trực tiếp

Tại Thụy Sĩ, các cuộc bầu cử liên bang và các công cụ dân chủ trực tiếp cấp liên bang được quản lý bởi các nhánh hành pháp thông qua Văn phòng Thủ tướng Liên bang (Federal Chancellery). Tuy nhiên, Văn phòng Thủ tướng liên bang (cấp quốc gia) không điều hành một mình, mà cùng với các cơ quan quản lý bầu cử của 26 bang.

Tổ chức các cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý

Những ngày bỏ phiếu quốc gia được ấn định theo các quy định của Điều 10 Luật Liên bang về các quyền chính trị (FLP) ngày 17 tháng 12 năm 1976 và Điều 2a Nghị định về quyền chính trị (DPR) ngày 24 tháng 5 năm 1978. Bỏ phiếu trưng cầu dân ý liên bang không được tổ chức trong thời gian diễn ra bầu cử liên bang. Tối thiểu là bốn tháng trước ngày bầu cử, Hội đồng Liên bang (chính phủ) xác định các đề xuất sẽ được đệ trình để bỏ phiếu. Văn phòng Thủ tướng liên bang cung cấp cho các bang những đề xuất sẽ được đệ trình cho cuộc bỏ phiếu của người dân và các lá phiếu (Điều 11 FLP).

Hội đồng Liên bang giải thích mỗi đề xuất được đưa vào bỏ phiếu trong một cuốn sách nhỏ gọi là sách trưng cầu dân ý. Sách bao gồm các lập luận của ủy ban chịu trách nhiệm về sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý (Điều 11 FLP). Sách do Văn phòng Thủ tướng liên bang phát hành bằng bốn thứ tiếng chính thức và được gửi cho các bang để phân phát cho tất cả các cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu.

Mỗi bang có trách nhiệm tiến hành bỏ phiếu trong phạm vi lãnh thổ của mình và theo những quy định riêng của mình (Điều 10 FLP). Những quy định này đôi khi có sự khác biệt đáng kể. Ví dụ, bốn bang có một hoặc nhiều sổ đăng ký bầu cử tập trung, trong khi 22 bang khác có đăng ký phân cấp, nghĩa là, các quận giữ sổ đăng ký bầu cử.

Luật liên bang yêu cầu tất cả các cử tri nhận được các tài liệu cần thiết để tham gia bỏ phiếu hợp lệ tối thiểu là ba tuần và sớm nhất là bốn tuần trước ngày bỏ phiếu (Điều 11 FLP). Các bang phải thực hiện quy định này nhưng cách thức thực hiện do họ quyết định và bên cạnh các yếu tố khác, cũng còn tùy thuộc liệu bang đó hoặc một

quận trong bang đó có quyết định tổ chức một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý khác vào cùng một ngày hay không.

Việc quản lý các điểm bỏ phiếu cũng do các bang hoặc các quận tổ chức. Sau khi bỏ phiếu, các bang thu thập báo cáo về các lá phiếu phổ thông từ mỗi khu vực bỏ phiếu, tổng hợp các kết quả tạm thời của cả bang, và thông báo kết quả cho Văn phòng Thủ tướng Liên bang. Sau đó, Văn phòng Thủ tướng Liên bang xác nhận các kết quả và chuẩn bị quyết định của Hội đồng Liên bang, xác định kết quả cuối cùng của cuộc bỏ phiếu.

Quản lý yêu cầu của công dân (trưng cầu dân ý không bắt buộc/phổ thông)

Yêu cầu tổ chức trưng cầu dân ý phổ thông phải được trình lên Văn phòng Thủ tướng liên bang trước khi hết thời hạn trưng cầu dân ý, với đầy đủ số lượng chữ ký theo quy định và các chứng nhận đủ điều kiện bỏ phiếu (Điều 59a FLP). Giấy chứng nhận đủ điều kiện bỏ phiếu do các văn phòng cấp bang hoặc cấp quận phát hành (Điều 59a FLP). Những văn phòng này chứng nhận rằng các chữ ký là hợp lệ để bỏ phiếu về các vấn đề của liên bang. Sau khi hết thời hạn trưng cầu dân ý (100 ngày), Văn phòng Thủ tướng liên bang kiểm tra tính hợp lệ của danh sách chữ ký và xác minh liệu danh sách chữ ký có đạt yêu cầu về số lượng chữ ký hợp lệ hay không.

Quản lý sáng kiến của công dân

Trước khi bắt đầu thu thập chữ ký, Văn phòng Thủ tướng Liên bang kiểm tra danh sách chữ ký và công bố bằng một quyết định về việc danh sách chữ ký có tương thích với biểu mẫu theo quy định của pháp luật hay không (Điều 69 FLP). Việc kiểm tra sơ bộ của Văn phòng Thủ tướng Liên bang bao gồm kiểm tra xem tiêu đề của sáng kiến có gây hiểu nhầm không, hoặc có chứa quảng cáo thương mại hoặc quảng bá cá nhân, hoặc có gây ra nhầm lẫn, khó hiểu; kiểm tra xem nội dung của sáng kiến này có giống nhau trong tất cả các ngôn ngữ chính thức hay không. Thông thường điều này có nghĩa là Văn phòng Thủ tướng phải dịch văn bản sáng kiến.

Văn phòng Thủ tướng liên bang không kiểm tra nội dung hay từ ngữ của văn bản sáng kiến. Cả tiêu đề và nội dung sáng kiến của công dân do những người đề xuất sáng kiến này quyết định. Tuy nhiên, những người đề xướng cũng không được tự do hoàn toàn: họ phải lưu ý những hạn chế nhất định về những gì có thể được đề xuất căn cứ theo luật pháp quốc gia và quốc tế. Hiến pháp viết rằng, trong trường hợp có sáng kiến phổ thông đề xuất sửa đổi một phần hay toàn bộ Hiến pháp, “Nếu một sáng kiến không tôn trọng nguyên tắc thống nhất về thể thức, nguyên tắc thống nhất về chủ đề, hoặc các quy định bắt buộc của luật pháp quốc tế, Quốc hội liên bang sẽ tuyên bố sáng kiến đó là không hợp lệ, toàn bộ hoặc một phần sáng kiến” (xem Điều 139 khoản §3 Hiến pháp).

Sau khi kiểm tra sơ bộ, Văn phòng Thủ tướng Liên bang công bố tiêu đề và văn

bản của sáng kiến, cùng với tên của các tác giả (tức là các thành viên của Ủy ban Sáng kiến) trong Công báo Liên bang (Điều 69 FLP). Bắt đầu kể từ ngày công bố trên Công báo Liên bang, ủy ban sáng kiến phải thu thập 100.000 chữ ký và lấy các chứng nhận đủ điều kiện bỏ phiếu của các chữ ký trong danh sách chữ ký lấy từ các văn phòng cấp bang/cấp quận trong vòng 18 tháng.

Sau khi hết thời hạn cho phép thu thập chữ ký, Văn phòng Thủ tướng liên bang kiểm tra tính hợp lệ của danh sách chữ ký và xác minh liệu sáng kiến phổ thông có đủ số lượng chữ ký hợp lệ theo yêu cầu hay không. Văn phòng Thủ tướng liên bang công bố sự thành công của danh sách chữ ký trên Công báo Liên bang cùng với các chi tiết về số lượng chữ ký hợp lệ và không hợp lệ cho mỗi bang (Điều 72 FLP).

Vấn đề tài chính trong việc sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp

Tại Thụy Sĩ không có hỗ trợ công nào cho các nhà vận động chiến dịch bầu cử. Ủy ban Sáng kiến hoặc ủy ban Trưng cầu dân ý được dành cho một trang trong cuốn giới thiệu chính thức dành cho các cử tri.

Trong những năm gần đây đã có tranh luận xoay quanh vấn đề tài chính của các chiến dịch trưng cầu dân ý. Theo một nhà khoa học chính trị tên là Claude Longchamp, phải mất “khoảng 10 triệu franc Thụy Sĩ” để tổ chức một cuộc trưng cầu sáng kiến công dân tầm cỡ quốc gia một cách chuyên nghiệp, từ sự ra mắt ban đầu cho đến chiến dịch vận động thực tế để thu thập mọi kết quả tán mát sau cuộc bỏ phiếu. Mặt khác, ví dụ của “Sáng kiến Chủ nhật” cho thấy có thể được thực hiện điều này mà không mất nhiều tiền: mặc dù nhóm vận động cho “bốn ngày Chủ nhật không sử dụng ô tô mỗi năm” chỉ có khoảng 50.000 franc Thụy Sĩ (CHF) cho chiến dịch, họ vẫn gặt hái được 37,6% số phiếu. Ngay cả những trường hợp có sự tham gia của các nhóm lợi ích giàu có, thì cũng không có bằng chứng cho thấy tiền có thể gây ảnh hưởng trực tiếp đến các kết quả trưng cầu dân ý tại Thụy Sĩ. Hoàn toàn trái ngược, có rất nhiều trường hợp, mặc dù chi tiêu khối lượng tiền lớn, nhưng các cử tri vẫn đi ngược lại với đa số thể lực chính trị hoặc tài chính.

Việc sử dụng dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ

Các thủ tục dân chủ trực tiếp được sử dụng như thế nào và về vấn đề gì?

Các công cụ của dân chủ trực tiếp đang ngày càng phổ biến. Từ năm 2000, trung bình có 10,8 vấn đề quốc gia được đưa ra bỏ phiếu mỗi năm, so với 10 vấn đề trong giai đoạn 1990-1999 và 6,2 vấn đề trong giai đoạn 1980-1989.

Từ năm 1980 đến tháng 6 năm 2008, tổng cộng có 200 sáng kiến Hiến pháp đã được khởi xướng ở cấp quốc gia. Trong số 200 sáng kiến này có 73 sáng kiến không đạt đủ số lượng chữ ký hợp lệ. Trong số 127 sáng kiến đạt đủ số lượng chữ ký hợp lệ

cần thiết, có 82 sáng kiến được bỏ phiếu, 29 sáng kiến được Ủy ban Sáng kiến rút lại ngay trước cuộc bỏ phiếu, 2 sáng kiến bị Quốc hội tuyên bố vô hiệu và 14 sáng kiến hiện đang chờ ở giai đoạn xem xét ban đầu. So với cùng thời kỳ đó, ở cấp quốc gia có 72 cuộc trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân đã đạt được số lượng chữ ký hợp lệ cần thiết và được bỏ phiếu.

Các vấn đề mà người dân được kêu gọi bỏ phiếu ở cấp liên bang được quy định trong Hiến pháp (các điều 138-142 Hiến pháp). Ngoại trừ các tiêu chí không hợp lệ của các sáng kiến, thì không có chủ đề nào bị loại trừ không được đưa ra bỏ phiếu nếu các điều kiện chính thức đã được hoàn tất đầy đủ.

Đưa tin về việc sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp bằng phương tiện truyền thông

Các cơ quan truyền thông nhà nước ở vào vị trí khá đặc biệt khi xem xét các báo cáo của họ về các tiến trình trưng cầu dân ý: không giống như các phương tiện truyền thông tư nhân, các tổng biên tập của ba đài phát thanh và truyền hình quốc gia không đưa ra bất cứ khuyến nghị cụ thể nào. Mặc dù không có quảng cáo trên đài phát thanh công cộng, đài truyền hình vẫn được tài trợ một phần từ quảng cáo. Tuy nhiên, quảng cáo liên quan đến chính trị bị cấm. Khi xử lý các vấn đề liên quan tới các sáng kiến và trưng cầu dân ý, cơ quan truyền thông công cộng tuân thủ một bộ quy tắc ứng xử xây dựng trong nội bộ - “Cuốn Sổ tay Báo chí” - được thiết kế để đảm bảo tính chính xác, trung lập và công bằng.

Sự tham gia của cử tri trong các cuộc bỏ phiếu dân chủ trực tiếp, và phân tích động lực chính trị của các chiến dịch liên quan tới các cuộc bỏ phiếu đó.

Cho đến khi kết thúc Thế chiến II, ở cấp quốc gia, số người đi bỏ phiếu trung bình là khoảng 50%. Từ năm 1960 đến giữa những năm 1980, con số này đã giảm xuống dưới 40%, nhưng kể từ cuối những năm 1980 đã tăng trở lại - lên đến khoảng 45%. Yếu tố quan trọng nhất cho việc vận động cử tri đi bỏ phiếu là chủ đề của cuộc trưng cầu dân ý. Theo đó sự tham gia của cử tri thay đổi tùy theo mỗi cuộc trưng cầu dân ý.

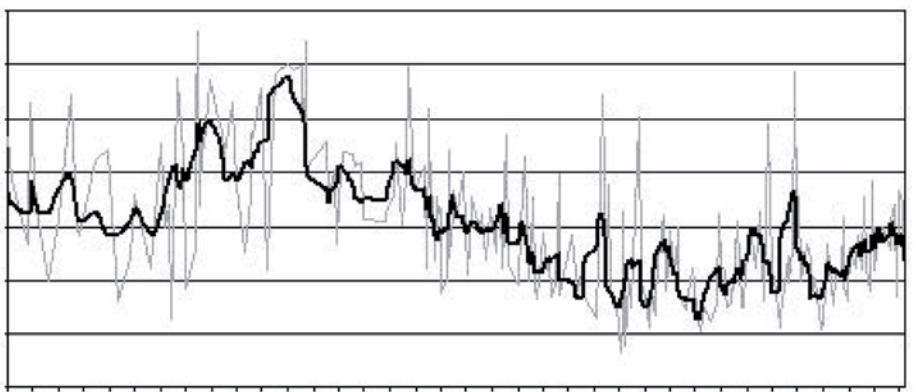
Việc giáo dục cho cử tri về chủ đề của cuộc trưng cầu được thực hiện thông qua cuốn sách giới thiệu về trưng cầu dân ý. Tập sách nhỏ màu đỏ được gửi qua đường bưu điện tới tất cả các cử tri đăng ký bỏ phiếu, cùng với tờ lá phiếu và giấy chứng nhận quyền bỏ phiếu. Các Ủy ban sáng kiến và trưng cầu dân ý có thể phác thảo những ý kiến biện luận của họ và in trong tập sách này. Chính phủ đưa ra khuyến nghị liệu sáng kiến này hoặc trưng cầu dân ý này nên được chấp nhận hay bác bỏ. Thực tế chính phủ không được phép thực hiện chiến dịch vận động, mà nhiệm vụ của chính phủ là cung cấp thông tin cho cử tri. Việc có bốn đảng chính trị lớn đại diện trong chính phủ đảm bảo rằng các thông tin trình bày cho cử tri được cân bằng.

Kinh nghiệm của Thụy Sĩ: bài học kinh nghiệm, các vấn đề và những tranh cãi liên quan đến việc sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp

Số lượng các chữ ký cần thiết cho sáng kiến của công dân và trưng cầu dân ý không bắt buộc, thời hạn thu thập chữ ký là chủ đề cho tranh luận chính trị trong nhiều năm. Trong vài trường hợp, chính phủ đề xuất nâng mức số lượng yêu cầu chữ ký cho các sáng kiến và các trưng cầu dân ý, và các ủy ban sáng kiến yêu cầu giảm thời gian cho phép các cơ quan chức năng xem xét các sáng kiến. Đề xuất cắt giảm thời gian đã chịu thất bại nặng nề khi bỏ phiếu, và kế hoạch tăng số chữ ký yêu cầu thậm chí đã không được đưa lên Quốc hội xem xét. Mặc dù số chữ ký tối thiểu bắt buộc vẫn giữ nguyên, nhưng không dễ dàng gì để thu thập được 100.000 chữ ký cần thiết cho một sáng kiến công dân mang tầm quốc gia. Ngược lại hoàn toàn, điều đó ngày càng thực sự trở nên khó khăn hơn. Xu hướng bỏ phiếu qua đường bưu điện đã ảnh hưởng bất lợi đến phương pháp truyền thống thu thập chữ ký bên ngoài các trung tâm bỏ phiếu.

Về việc hiện đại hóa nền dân chủ trực tiếp, chính phủ cũng đang xem xét khả năng sử dụng Internet. Cuộc trưng cầu dân ý thường kỳ bằng hình thức bỏ phiếu điện tử đầu tiên được phép áp dụng vào ngày 14 tháng 1 năm 2003 trong cộng đồng nhỏ của thành phố Anières ở bang Geneva. Kể từ đó một số cuộc thử nghiệm bỏ phiếu điện tử đã được thực hiện trong các cuộc trưng cầu dân ý cấp quốc gia tại các bang Geneva, Neuchâtel và Zurich.

Hình 1. Số cử tri đi bỏ phiếu, 1995–2005



— Danh sách cử tri đi bỏ phiếu

— Cử tri đi bỏ phiếu trung bình trong 5 cuộc trưng cầu

Nguồn: Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ

Bảng 1. Các công cụ dân chủ trực tiếp trong các bang của Thụy Sĩ tính đến tháng 12-2004.

	Trung cầu dân ý Hiến pháp	Trung cầu dân ý luật pháp		Trung cầu dân ý tài chính		Trung cầu dân ý hành chính		Sáng kiến
Bang	Bắt buộc	Bắt buộc	Không bắt buộc	Bắt buộc	Không bắt buộc	Bắt buộc	Không bắt buộc	
Zurich	•	•	•		•			•
Bern	•		•		•		•	•
Lucerne	•		•	•	•			•
Uri	•	•		•	•		•	•
Schwyz	•	•	•	•				•
Obwalden	•		•		•			•
Nidwalden	•		•	•	•	•		•
Glarus	•	•		•		•		•
Zug	•		•		•			•
Freiburg	•		•	•	•			•
Solothurn	•	•	•	•	•	•	•	•
Basle (city)	•		•		•		•	•
Basle (county)	•	•	•		•			•
Schaffhausen	•	•	•	•	•	•	•	•
Appenzell Ausserrhoden	•	•	•	•				•
Appenzell Innerrhoden	•	•		•	•			•
Sankt Gallen	•		•	•	•			•
Graubünden	•		•	•	•			•
Aargau	•	•	•		•			•
Thurgau	•		•	•	•			•
Ticino	•		•		•			•
Vaud	•	•	•					•
Valais	•		•		•			•
Neuchâtel	•		•		•			•
Geneva	•		•		•			•
Jura	•		•	•	•			•

Nguồn: Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ.

Dân chủ trực tiếp ở Venezuela

Miriam Kornblith

Kinh nghiệm gần đây và khuôn khổ pháp lý

Ông Hugo Chávez đắc cử Tổng thống Venezuela lần đầu tiên vào tháng 12 năm 1998. Lời hứa chủ yếu của ông trong chiến dịch tranh cử là triệu tập một Hội đồng Lập hiến và ban hành một Hiến pháp mới cho phép củng cố một nền dân chủ có sự tham gia của công dân. Quá trình lập hiến đã diễn ra trong suốt năm 1999 và trải qua ba giai đoạn bầu cử: cuộc trưng cầu tham vấn ngày 25 tháng 4 năm 1999 kêu gọi thành lập Asamblea Nacional Constituyente (ANC) hay còn gọi là Hội đồng Lập hiến Quốc gia; cuộc bầu cử các đại diện trong Hội đồng ANC diễn ra vào tháng 7 năm 1999; và cuộc trưng cầu tham vấn ngày 15 tháng 12 năm 1999 để thông qua dự thảo Hiến pháp do ANC soạn thảo. Những sự kiện bầu cử này diễn ra trong khuôn khổ pháp lý của Hiến pháp năm 1961 và Luật Cơ hữu về Quyền bầu cử và tham gia chính trị năm 1997, trong đó cho phép tổ chức trưng cầu dân ý có tính chất tham vấn ở cấp quốc gia.

Với việc thông qua Hiến pháp năm 1999, một loạt sự kiện khác liên quan đến dân chủ trực tiếp đã diễn ra – cuộc trưng cầu tham vấn về đổi mới sự lãnh đạo của tổ chức công đoàn ngày 03 tháng 12 năm 2000; những nỗ lực không thành để khởi xướng cuộc trưng cầu tham vấn yêu cầu Tổng thống từ chức trong các năm 2002, 2003, và các cuộc trưng cầu về việc bãi miễn Tổng thống (PRR) năm 2003 và ngày 15 tháng 8 năm 2004; và cuối cùng là trưng cầu dân ý ngày 02 tháng 12 năm 2007 về cải cách Hiến pháp năm 1999.

Khuôn khổ pháp lý của dân chủ trực tiếp

Trong Hiến pháp 1999, dân chủ được xem là “có sự tham gia và vai trò chủ đạo của công dân”, trái ngược với dân chủ đại diện. Hiến pháp thiết lập một số công cụ của dân chủ trực tiếp, bao gồm trưng cầu tham vấn, trưng cầu để bãi bỏ và phê chuẩn các luật trong nước và quốc tế, và trưng cầu để sửa đổi hoặc cải cách Hiến pháp, và bãi miễn. Việc bãi miễn đã được trao vị trí đặc biệt trong Hiến pháp 1999. Chính phủ Venezuela

được định trách nhiệm và đa nguyên, chính phủ cũng có thể bị bãi nhiệm. nghĩa là chính phủ dân chủ, có sự tham gia của người dân, được chọn do bầu cử, phân cấp phi tập trung, chịu trách nhiệm và đa nguyên, nhiệm vụ chính phủ có thể bị bãi miễn.

Trưng cầu dân ý bãi miễn Tổng thống ngày 15 tháng 8 năm 2004

Theo Hiến pháp 1999, khi một nửa nhiệm kỳ của một quan chức dân cử đã trôi qua và người dân muốn bãi nhiệm vị này, ít nhất 20% cử tri đã đăng ký của khu vực bầu cử tương ứng có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu bãi miễn. Khi mà (a) số cử tri lớn hơn hoặc bằng với số người đã bỏ phiếu bầu cho quan chức đó đồng ý với việc bãi miễn, (b) ít nhất 25% cử tri đăng ký tham gia trưng cầu bãi miễn, và (c) số phiếu đồng ý bãi miễn vượt trội hơn hẳn số phiếu phản đối, thì quan chức đó bị coi là bãi miễn và sẽ bị thay thế theo quy định của pháp luật.

Nửa đầu nhiệm kỳ của Tổng thống Chavez kết thúc vào ngày 19 tháng 8 năm 2003. Việc kêu gọi trưng cầu bãi miễn trước năm thứ tư của nhiệm kỳ của ông trong chính phủ sẽ dẫn đến việc phải bầu một nhà lãnh đạo mới trong vòng 30 ngày, nhưng nếu việc bãi miễn xảy ra sau bốn năm trọn vẹn giữ chức, thì vị trí này sẽ được thay thế bởi Phó Tổng thống Thường trực. Tòa án Tối cao chưa bao giờ làm rõ việc liệu một Tổng thống đã bị bãi miễn có quyền được ra ứng cử lại như một ứng viên để hoàn thành nốt nhiệm kỳ của mình hay không.

Số lượng chữ ký cần thiết để có hiệu lực yêu cầu một cuộc trưng cầu bãi miễn Tổng thống là 2,4 triệu chữ ký, và số phiếu cần thiết cho một cuộc bãi miễn thực tế là 3,8 triệu phiếu. Con số này cũng phải vượt quá số phiếu ủng hộ việc giữ lại Tổng thống đương nhiệm.

Quy trình bãi miễn

Nỗ lực đầu tiên để bãi miễn Tổng thống Chavez diễn ra vào ngày 20 tháng 8 năm 2003. Các tổ chức đối lập với Tổng thống, thống nhất dưới một cơ quan gọi là Điều phối viên Dân chủ, đã thu thập được 3,2 triệu chữ ký vào các kiến nghị đòi tổ chức trưng cầu bãi miễn PRR với Consejo Nacional Electoral (CNE, Hội đồng Bầu cử Quốc gia), Cơ quan Quản lý Bầu cử (EMB). CNE mới được bổ nhiệm gồm năm thành viên. Mặc dù cơ quan này phải là một cơ quan trung lập, nhưng nó lại được tạo thành với ba thành viên gắn với liên minh cầm quyền, và hai thành viên từ các lực lượng đối lập (và 10 thành viên thay thế với những mối liên hệ tương tự). CNE xem xét đánh giá yêu cầu về cuộc trưng cầu và bác bỏ yêu cầu đó với ba phiếu thắng hai vì lý do ‘không thực hiện đúng các thủ tục cần thiết’.

Ngày 25 tháng 9 năm 2003, CNE thông qua các quy định điều chỉnh trưng cầu bãi miễn. Quy định này định hướng rất rõ tiến trình trưng cầu bãi miễn. Nó hợp pháp hóa sự can thiệp của CNE trong tất cả các giai đoạn trưng cầu bãi miễn và bản chất tùy tiện của một sự can thiệp như vậy; thiết lập một quy trình phức tạp để kiểm tra các

kiến nghị; hỗ trợ cho sự tự động hóa quá trình này; và đưa ra một thời gian biểu kéo dài một cách không cần thiết toàn bộ quá trình đến sáu tháng (trong thực tế mất đến 11 tháng). Quá trình gồm ba giai đoạn: thu thập các kiến nghị, kiểm tra các kiến nghị và xử lý các phản đối, triệu tập và tiến hành trưng cầu bãi miễn tổng thống.

Thu thập chữ ký

Từ ngày 21 đến ngày 24 tháng 11 năm 2003, thu thập chữ ký để bãi miễn các đại biểu phe đối lập, và từ ngày 28 tháng 11 đến ngày 01 tháng 12 năm 2003, thu thập chữ ký để bãi miễn các đại biểu chính phủ và Tổng thống. CNE mất hơn một tháng để tổ chức quá trình này, tính hợp pháp và hiệu quả của công việc trên cũng gây nhiều tranh cãi.

Ngày 19 tháng 12 năm 2003, Điều phối viên Dân chủ đã trình lên CNE 3,4 triệu chữ ký. Con số này vượt quá gần một triệu chữ ký so với số lượng chữ ký cần thiết. Trách nhiệm thu thập và xử lý các biểu mẫu có các chữ ký và các kiến nghị cá nhân thuộc về Súmate - một tổ chức xã hội dân sự.

Kiểm tra các kiến nghị

Theo quy định, việc kiểm tra và hợp thức hóa các kiến nghị phải được hoàn tất trong vòng 30 ngày và bắt đầu khi CNE tiếp nhận chúng. Tuy nhiên, trong thực tế, việc này đã bị kéo dài trên 100 ngày, và chỉ đến ngày 02 tháng 3 năm 2004, CNE mới công bố kết quả sơ bộ của giai đoạn này.

Các quy định về việc kiểm tra chữ ký đã được thông qua vào tháng 9 và tháng 11 năm 2003. Khi việc kiểm tra các kiến nghị được bắt đầu và các tiêu chí ban đầu được áp dụng (mặc dù theo cách khá tùy tiện), rõ ràng là đã có đủ kiến nghị để kêu gọi tổ chức trưng cầu bãi miễn tổng thống. Các thành viên ủng hộ chính phủ trong CNE sau đó đã đề xướng một thủ tục để làm mất hiệu lực của các chữ ký trên quy mô lớn, giả lập tiêu chí 'planillas planas' (các biểu mẫu có chứa chữ ký tương tự) – “các chữ ký tương tự như trong văn bản” hoặc “các biểu mẫu có sự hỗ trợ”. Bằng việc áp dụng một quy định có hiệu lực hồi tố mới chỉ được ban hành vào cuối tháng 2 năm 2004, khoảng một triệu chữ ký đã mất hiệu lực. Quyết định này tạo ra sự tranh cãi lớn nhất về toàn bộ tiến trình và gây ra rối loạn bạo lực và các cuộc biểu tình chống lại quyết định của CNE, một số trường hợp đã tử vong. Đại diện của các phái đoàn quan sát viên Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) và Trung tâm Carter đã phản đối tiêu chí này của CNE. Vấn đề này gây ra một sự đối đầu lớn giữa văn phòng bầu cử và văn phòng Hiến pháp của Tòa án tối cao, một bên phản đối quyết định của CNE và một bên ủng hộ nó.

Ngày 02 tháng 03 năm 2004, phe đa số thân chính phủ trong CNE thông qua nghị quyết áp dụng tiêu chí planillas planas và các tiêu chí khác gây nghi ngờ không kém, và chỉ công nhận 1,8 triệu chữ ký là hợp lệ. Tuy nhiên, áp lực rất lớn từ trong nước và

cộng đồng quốc tế chống lại quyết định này khiến cho CNE phải đồng ý đệ trình các tiêu chí planas planillas để ‘phê chuẩn’ và không hủy bỏ chúng như ý định ban đầu.

Thiếu tính chuyên nghiệp và sự lỏng lẻo trong việc kiểm tra chữ ký trở nên càng rõ ràng trong bối cảnh có quá nhiều cơ sở dữ liệu chứa các kết quả xác minh chữ ký. Cơ sở dữ liệu ‘cuối cùng’ đầu tiên, ủng hộ nghị quyết của CNE, được đệ trình đầu tiên vào ngày 10 tháng 3, và cơ sở dữ liệu ‘cuối cùng’ thứ tư được đệ trình vào ngày 23 tháng 4, sau đó hai cơ sở dữ liệu nữa tiếp tục được tạo ra. Giữa cơ sở dữ liệu đầu tiên và thứ tư, 956.268 chữ ký đã thay đổi trạng thái hợp lệ hay không – một tình huống không thể giải thích được, bởi theo thông báo đầu tiên thì chỉ có 78.701 kiến nghị vẫn cần phải được kiểm tra.

Phản đối các kiến nghị

Khoảng 1,1 triệu cử tri có kiến nghị bị coi là planas (tương tự chữ viết tay) có ‘quyền’ ký phê duyệt vào đó, nhưng 375.241 cử tri có kiến nghị bị từ chối mà không có căn cứ rõ ràng thì không có quyền phản đối. CNE thừa nhận quyền để ‘thay đổi’ đối với những người kiến nghị được cho là thay đổi quan điểm của họ từ giữa tháng 11 năm 2003 đến tháng 6 năm 2004. Một lần nữa, các phái đoàn quan sát viên quốc tế lại tranh cãi về quyết định này.

Các kiến nghị phản đối đã được nộp từ ngày 28 tháng 5 đến ngày 1 tháng 6 năm 2004. Cử tri đã bị ép buộc rút chữ ký của họ (khoảng 91.000 cử tri đã làm như vậy) hoặc không quyết định phê duyệt. Cuối cùng, ngày 09 tháng 6 năm 2004, gần sáu tháng sau khi các kiến nghị được đưa ra, CNE công nhận sự tồn tại của 2,5 triệu chữ ký hợp lệ để khởi động một PRR và cuộc trưng cầu bãi miễn tổng thống đã được kêu gọi.

Quá trình kêu gọi và tiến hành hoạt động bãi miễn

Ngày được lựa chọn tiến hành trưng cầu bãi miễn là 15 tháng 8, ngày chủ nhật cuối cùng trước khi kết thúc năm thứ tư của nhiệm kỳ Tổng thống. Câu hỏi đặt ra là “Bạn có đồng ý với việc bãi miễn nhiệm vụ, được chuyển giao bởi các cuộc bầu cử dân chủ hợp pháp, của Ngài Hugo Chávez Frías, với tư cách là tổng thống nước Cộng hòa Bolivian Venezuela cho nhiệm kỳ tổng thống hiện tại không?”. Trái với tập quán thông lệ, lựa chọn ‘Không’ lại được đặt lên đầu tiên trong phiếu bầu.

Để thực hiện tự động hóa quá trình bầu cử, trong các điều kiện khó có thể coi là minh bạch, CNE đã ký hợp đồng với Tập đoàn Smartmatic-Bizta-CANTV – một cơ quan không hề có kinh nghiệm về bầu cử. Việc bỏ phiếu với màn hình cảm ứng tự động đã được áp dụng lần đầu tiên ở Venezuela, sử dụng các máy xỏ số chuyển đổi thành các máy bỏ phiếu. Các máy kỹ thuật số đọc dấu vân tay được tích hợp, được cho là để phát hiện các trường hợp bỏ phiếu nhiều lần - làm nảy sinh mối nghi ngờ về việc bảo vệ sự bảo mật của việc bỏ phiếu.

Tên của các cử tri đã ký kiến nghị yêu cầu bãi miễn tổng thống và các đại biểu chính phủ được CNE cung cấp cho đảng ủng hộ chính phủ và được công bố trên trang web của Luis Tascon, Phó Chủ tịch đảng cầm quyền trong Quốc hội. Các cử tri có tên trong danh sách của Tascon bị phân biệt đối xử, bị mất việc làm trong khu vực công, bị từ chối xác nhận những giấy tờ chính thức và bị ép rút đơn kiến nghị.

Thêm vào đó, trong suốt nhiệm kỳ đầu của năm 2004, hơn 2 triệu cử tri mới được đưa vào sổ đăng ký bầu cử, nhiều người trong số họ đã không tuân theo các thủ tục pháp lý là phải có chứng minh thư và đã không hoàn tất đầy đủ các tiêu chí cần thiết. Việc thêm vào một số lượng khổng lồ cử tri mới và đáng ngờ đã định hình lại các thành phần đăng ký bầu cử và tạo ra sự nghi ngờ lớn về độ tin cậy của danh sách đăng ký được sử dụng để trưng cầu bãi miễn.

Ngày trưng cầu dân ý diễn ra hỗn loạn. Trên quan điểm về mặt tổ chức, đây là sự kiện bầu cử tồi tệ nhất trong kinh nghiệm bầu cử lâu năm của Venezuela. Các cử tri xếp hàng dài tại các trung tâm bỏ phiếu vì nhiều lý do: số lượng cử tri đi bỏ phiếu lớn, các trung tâm bầu cử và khu vực bỏ phiếu được “tái điều chỉnh” không hiệu quả; lần đầu tiên sử dụng máy đọc dấu vân tay; những hạn chế, thiếu sót trong đào tạo nhân viên hướng dẫn bỏ phiếu; việc vận động những phút cuối cùng của các quan chức chính phủ; và nhiều vấn đề khác. Chính thức thì các điểm bỏ phiếu đóng cửa lúc 4 giờ chiều, nhưng việc bỏ phiếu vẫn kéo dài diễn ra nhiều lần liên tiếp và một số điểm bỏ phiếu tiếp tục mở cửa cho đến quá nửa đêm.

Sự chia rẽ mạnh mẽ về chính trị và thực tế việc các cử tri đã nhận thức được tầm quan trọng trong quyết định của họ và có động lực bỏ phiếu rõ ràng giải thích cho sự kiên nhẫn của họ trong việc chịu đựng các điều kiện hoàn toàn vô lý, không thể biện minh mà dựa trên đó cuộc bầu cử đã diễn ra.

Các kết quả của việc bãi miễn

Các con số chính thức cuối cùng là 5,8 triệu phiếu ‘Không đồng ý’ (tương đương 59% số phiếu hợp lệ) và 4 triệu phiếu ‘Đồng ý’ phiếu (tương đương 41% số phiếu hợp lệ). Số cử tri đi bỏ phiếu là 70%. Kết quả này cho thấy sự ổn định chính trị (tương quan giữa chính phủ đương quyền và phe đối lập) so với các cuộc bầu cử trước đó và sự phân cực liên tục giữa các quan điểm. Cả hai bên đã huy động mọi nguồn lực có thể và đạt được hiệu suất tốt nhất kể từ năm 1998; các tác động cộng hưởng của việc chia rẽ phân cực, việc tăng số lượng quy mô sổ đăng ký bầu cử và việc giảm tỷ lệ bỏ phiếu trắng đã tạo ra sự gia tăng tuyệt đối và tương đối về số lượng cử tri đi bỏ phiếu của cả hai bên.

Các kết quả của cuộc trưng cầu PRR gây nhiều tranh cãi. Các nhà lãnh đạo của Điều phối viên Dân chủ cho rằng đã có gian lận lớn trong quá trình bầu cử, mặc dù các phái đoàn quan sát viên của OAS và Trung tâm Carter đã xác nhận kết quả chính

thức. Các quan điểm nhận thức có sự liên hệ chặt chẽ với sự chia rẽ trong xã hội: tháng 10 năm 2004, 96% những người cảm thấy đã có gian lận ủng hộ phe đối lập, và 96% những người chấp nhận các kết quả trưng cầu ủng hộ chính phủ.

Hậu quả của việc bãi miễn

Tháng 12 năm 2007, cử tri đã bỏ phiếu về một đề xuất cải cách Hiến pháp 1999 và 51% số phiếu đã bác bỏ đề xuất trên. Đề xuất này nhằm cải cách Điều 69 của Hiến pháp hiện hành. Ba mươi hai điều do Tổng thống khởi xướng và Quốc hội bổ sung các điều còn lại. Trong số những thay đổi, các nhà lập pháp đề xuất tăng số lượng chữ ký và số lượng cử tri đi bỏ phiếu cần thiết cho một cuộc trưng cầu bãi miễn được đồng ý kêu gọi và phê chuẩn. Trong trường hợp bãi miễn, các nhà lập pháp đề xuất tăng tới 30% tỷ lệ cử tri đăng ký cần thiết để yêu cầu bãi miễn và tăng tới 40% cử tri đăng ký tham gia bỏ phiếu là ngưỡng cần thiết để hợp thức hóa cuộc trưng cầu bãi miễn.

Đánh giá: những cơ hội và những rủi ro của dân chủ trực tiếp

Trái với những sự mong đợi ở cả trong và ngoài nước, cuộc trưng cầu bãi miễn tổng thống năm 2004 đã không thành công trong việc xóa bỏ căng thẳng, hoặc làm giảm mức độ chia rẽ trong nước, cũng như không tạo dựng lại được sự tin tưởng vào các thể chế hoặc các cuộc bầu cử ở Venezuela. Việc khởi động trưng cầu PRR trong những hoàn cảnh đó không đảm bảo sự đa dạng đa nguyên và việc ra quyết định minh bạch, nó làm xói mòn sức mạnh thể chế và niềm tin vào sự dân chủ của đất nước, làm tăng sự chia rẽ hiện tại, phá hoại bầu cử và thất bại trong việc thuyết phục những người thua cuộc.

Các công cụ dân chủ trực tiếp lại được sử dụng ở Venezuela năm 2007. Rất ít cử tri tham gia vào quá trình bãi miễn một số thống đốc và thị trưởng. Trong một cuộc thử nghiệm bầu cử chặt chẽ, các cử tri đã bác bỏ nỗ lực cải cách Hiến pháp 1999 nhằm thiết lập một nhà nước và nền kinh tế xã hội chủ nghĩa, đảm bảo tái bầu cử vô thời hạn đối với tổng thống, đưa ra những điều kiện hạn chế về việc kêu gọi và phê chuẩn các cuộc trưng cầu dân ý, trong số những thay đổi khác. Mặc dù đã đạt được một số tiến bộ trong việc tổ chức các tiến trình bầu cử so với cuộc trưng cầu bãi miễn năm 2004, vẫn còn nhiều việc phải làm để đảm bảo công bằng và thẳng thắn về thể chế nếu như muốn thực hiện đầy đủ ý nghĩa và khai thác tiềm năng của dân chủ trực tiếp.

Chương 2

Chương 2

Khi các nhà chức trách kêu gọi một cuộc trưng cầu dân ý: các cân nhắc thiết kế và chính trị

36. Trưng cầu dân ý có thể được kêu gọi tổ chức bởi các nhà chức trách hoặc một số công dân. Chương này đề cập đến trưng cầu dân ý được các nhà chức trách kêu gọi tổ chức, còn chương 3 đề cập đến trưng cầu dân ý do công dân kêu gọi - thường được gọi là các sáng kiến. Chương này nêu định nghĩa về các nhà cầm quyền chính trị, trình bày các thiết kế về thể chế khác nhau, và thảo luận các khía cạnh khác nhau về thủ tục. Cuối cùng là cung cấp một số khuyến nghị.

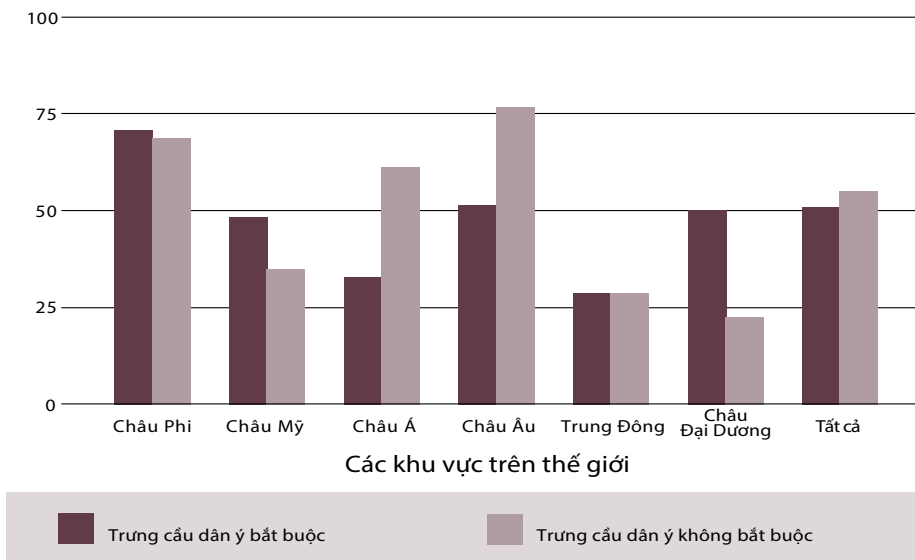
37. Các nhà chức trách được xác định trong chương này là các thể chế hành pháp và lập pháp của chính phủ. Ở cấp quốc gia, cơ quan hành pháp có thể bao gồm tổng thống và/hoặc thủ tướng và nội các, các cơ quan lập pháp của nghị viện hoặc quốc hội, hoặc cơ quan lập pháp đại diện cho người dân bất kể được gọi là gì. Ở cấp vùng và cấp địa phương, các nhà chức trách nói chung sẽ bao gồm các thể chế tương tự - ở ngành hành pháp là thống đốc bang, tỉnh trưởng hoặc thị trưởng, ở ngành lập pháp là cơ quan lập pháp của tiểu bang hay của tỉnh, nghị viện, hoặc hội đồng. Quyết định để kêu gọi một cuộc trưng cầu dân ý có thể do một trong những cơ quan này đưa ra, chẳng hạn như tổng thống, và được thực hiện theo thẩm quyền quy định cụ thể tại Hiến pháp, hoặc nó có thể là một quyết định chính trị của tổng thống hay thủ tướng sau khi tham khảo ý kiến với nội các, hoặc bằng việc bỏ phiếu của Quốc hội hoặc cơ quan lập pháp. Ở một số nước, thẩm quyền kêu gọi tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý có thể được quy định trong Hiến pháp, trong khi ở những nước khác việc kêu gọi trưng cầu dân ý có thể được thực hiện thông qua các luật hoặc các yêu cầu về hành pháp.

38. Các nhà chức trách có thể kêu gọi trưng cầu dân ý gián tiếp hoặc trực tiếp. Họ kêu gọi trưng cầu gián tiếp khi lựa chọn đưa ra quyết định yêu cầu phải có một cuộc trưng cầu theo quy định của Hiến pháp, hay luật pháp thông thường. Những cuộc trưng cầu bắt buộc như thế có thể được yêu cầu tổ chức về các vấn đề cụ thể hoặc trong các tình huống cụ thể, chẳng hạn như một quyết định chính sách mà bản chất của nó đặt ra câu hỏi liên quan đến Hiến pháp. Trong những trường hợp đó, dĩ nhiên các nhà chức trách có thể lựa chọn không đối mặt với vấn đề này hoặc lẩn tránh yêu

cầu đó bằng cách này hay cách khác. Nếu quyết định đưa một vấn đề ra trưng cầu dân ý, các nhà chức trách kiểm soát chương trình nghị sự, nhưng họ không trực tiếp khởi xướng trưng cầu dân ý. Các nhà chức trách trực tiếp kêu gọi trưng cầu dân ý khi họ không bắt buộc phải làm vậy theo quy định của Hiến pháp hay pháp luật, nhưng họ lựa chọn làm như vậy vì lý do chính trị hay những lý do khác. Các cuộc trưng cầu dân ý không bắt buộc như thế có thể được khởi xướng bởi cơ quan hành pháp, bởi nhóm đa số trong cơ quan lập pháp, hoặc trong một số trường hợp là bởi nhóm thiểu số trong cơ quan lập pháp.

39. Các cuộc trưng cầu dân ý bắt buộc và không bắt buộc do các nhà chức trách kêu gọi tổ chức được áp dụng lần đầu tiên trong cuộc Cách mạng Pháp những năm 1790. Napoleon Đệ nhất đã sử dụng trưng cầu dân ý để có được sự ủng hộ của dân chúng khi ông lên nắm quyền, đầu tiên là làm Quan Nhiếp chính, sau đó là Quan Nhiếp chính vĩnh viễn, và là Hoàng đế. Trong những năm 1850, Napoleon Đệ Tam cũng sử dụng trưng cầu dân ý để hợp pháp quyền lực của mình. Trong các thời đại gần đây hơn, trưng cầu dân ý được các tổng thống hoặc các cơ quan hành pháp khác sử dụng cho các mục đích tham vấn hoặc để có được sự tán thành của công chúng cho các chính sách của họ. Trưng cầu dân ý bắt buộc về những thay đổi Hiến pháp được thực hiện tại Thụy Sĩ vào năm 1848 và kể từ đó được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới. Trong những thập kỷ gần đây, ngày càng nhiều quốc gia bắt đầu sử dụng trưng cầu dân ý như một công cụ tham vấn hoặc công cụ về Hiến pháp, việc sử dụng trưng cầu dân ý đã trở nên thường xuyên hơn ở nhiều quốc gia. Hình 2.1 minh họa việc phân bố thực hiện trưng cầu dân ý bắt buộc và không bắt buộc ở cấp độ quốc gia tại nhiều khu vực trên thế giới ngày nay.

Hình 2.1. Các nước có quy định về trưng cầu dân ý bắt buộc và trưng cầu không bắt buộc, chia theo khu vực



Thiết kế thể chế

40. Trưng cầu dân ý bắt buộc là cuộc bỏ phiếu của cử tri, được kêu gọi tổ chức tự động trong những bối cảnh cụ thể theo quy định của Hiến pháp hay pháp luật. Những bối cảnh như thế có thể phát sinh do bản chất của vấn đề, ví dụ một tu chính án Hiến pháp, hoặc từ tình hình mà quyết định được thông qua, chẳng hạn khi tổng thống và hội đồng lập pháp bất đồng về một đề xuất cụ thể. Trưng cầu dân ý bắt buộc là khá phổ biến: khoảng một nửa trong số các quốc gia trên thế giới có quy định về một số loại trưng cầu dân ý bắt buộc.

41. Trưng cầu dân ý bắt buộc có thể được yêu cầu phải tổ chức khi liên quan đến một số loại vấn đề nhất định đã được xác định trước. Thông thường, đây là những vấn đề có ý nghĩa chính trị lớn, chẳng hạn như sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, việc áp dụng các hiệp ước quốc tế, việc chuyển giao thẩm quyền cho các cơ quan quốc tế hoặc siêu quốc gia, hoặc các vấn đề khác liên quan đến chủ quyền quốc gia hoặc quyền tự quyết dân tộc. Ở các nước như Úc, Đan Mạch, Nhật Bản, Thụy Sĩ, Uruguay và Venezuela, tất cả các sửa đổi, bổ sung Hiến pháp phải được sự chấp thuận thông qua trưng cầu dân ý, và ở các nước như Áo, Iceland, Malta, Peru và Tây Ban Nha thì chỉ phải tổ chức trưng cầu dân ý đối với một số sửa đổi, bổ sung Hiến pháp nhất định. Ở Thụy Sĩ, các hiệp ước quốc tế nhất định phải được sự chấp thuận thông qua một cuộc trưng cầu dân ý, ở Đan Mạch vấn đề chuyển giao quyền lực cho các tổ chức quốc tế hay siêu quốc gia đòi hỏi phải có một cuộc trưng cầu dân ý trừ phi nó được thông qua bởi đa số theo tỉ lệ 5/6 trong Quốc hội. Tại châu Âu, một số cuộc trưng cầu dân ý về các vấn đề liên quan đến Liên minh châu Âu là bắt buộc vì chúng liên quan đến việc sửa đổi Hiến pháp của một nước, như trường hợp tại Cộng hòa Ai-len.

Hộp 2.1. Các trưng cầu dân ý bắt buộc: Hai trưng cầu dân ý của Cộng hòa Ai-len về Hiệp ước Nice.

Hiệp ước Nice được chính thức ký kết giữa 15 thành viên (lúc đó) của EU tại thành phố Nice của nước Pháp, vào ngày 26 tháng 2 năm 2001. Mục tiêu của Hiệp ước là xác định cách thức chia sẻ quyền lực bên trong các thể chế của Liên minh châu Âu sau khi mở rộng đến 27 quốc gia thành viên.

Cộng hòa Ai-len là quốc gia duy nhất trong số 15 nước thành viên mà việc tổ chức trưng cầu dân ý về hiệp ước là bắt buộc. Trưng cầu dân ý được xác định vào ngày 07 tháng 6 năm 2001. Bởi việc gia nhập hiệp ước liên quan đến việc chuyển giao chủ quyền ở Cộng hòa Ai-len nên phát sinh yêu cầu phải sửa đổi Hiến pháp, câu hỏi đặt ra cho cử tri như sau:

“Bạn có chấp nhận đề xuất sửa đổi Hiến pháp nêu trong dự luật dưới đây không?”

Tu chính án thứ hai mươi tư của Luật Hiến pháp, 2001.

Điều 29 khoản 4, các dòng 7 và 8:

Nhà nước có thể phê chuẩn Hiệp ước Nice sửa đổi Hiệp ước Liên minh châu Âu, các Hiệp ước thành lập Cộng đồng châu Âu và các Luật liên quan nhất định đã được ký kết tại Nice, ngày 26 tháng 2 năm 2001.

Nhà nước có thể thực hiện các lựa chọn hoặc suy xét được đưa ra trong các Điều 1.6, 1.9, 1.11, 1.12, 1.13 và 2.1 của Hiệp ước quy định tại tiểu mục 7 nhưng bất cứ quyết định nào như vậy phải được sự chấp thuận trước đó của cả hai Viện trong Oireachtas [Quốc hội].

Bất ngờ đã xảy ra khi cử tri Ai-len bác bỏ Hiệp ước Nice với tỷ lệ 54/46%. Lượng cử tri đi bỏ phiếu thấp, chỉ đạt 35%. Hai vấn đề khác - xóa bỏ hình phạt tử hình tại Cộng hòa Ai-len và công nhận Tòa án Hình sự Quốc tế - cũng được bỏ phiếu cùng một lúc, và cả hai đều được thông qua. Chiến dịch tiến hành phản đối Hiệp ước Nice diễn ra mạnh mẽ, trong khi chiến dịch ủng hộ hiệp ước này lại hạn chế hơn. Điều này một phần là vì chính phủ Ai-len, vốn ủng hộ Hiệp ước Nice, bị các luật bầu cử của Ai-len cấm tiến hành các cuộc vận động tích cực cho hiệp ước.

Sự phản đối hiệp ước đã thúc đẩy cuộc khủng hoảng chính trị, cả ở Cộng hòa Ai-len và trong EU nói chung. Hiệp ước không thể có hiệu lực cho đến khi được tất cả các nước thành viên phê chuẩn, và Cộng hòa Ai-len không ở vị trí đơn phương đàm phán lại với EU. Rõ ràng một cuộc trưng cầu dân ý lần hai sẽ là cần thiết. Việc phê chuẩn hiệp ước do các nước thành viên khác thực hiện khiến cho khả năng bị cô lập của Ai-len trở thành một vấn đề trung tâm trong chiến dịch vận động mà dẫn đến cuộc trưng cầu lần hai, diễn ra vào ngày 19 tháng 10 năm 2002. Thêm vào đó, chiến dịch do các đảng phái chính trị và các nhóm khác ủng hộ phe lựa chọn 'Đồng ý' tiến hành mạnh hơn rất nhiều hơn so với chiến dịch thực hiện ở cuộc trưng cầu đầu tiên. Với số lượng cử tri đi bỏ phiếu cao (49%), Hiệp ước Nice đã được phê duyệt trong cuộc trưng cầu lần hai với 63% ủng hộ so với 37% còn lại.

42. Một số loại vấn đề nhất định, chẳng hạn như thuế và chi tiêu công, thường bị loại trừ khỏi chủ đề của trưng cầu dân ý bắt buộc. Yêu cầu phải có, hoặc loại trừ trưng cầu bắt buộc về các vấn đề cụ thể thường được quy định trong Hiến pháp của một nước, nhưng cũng có thể được quy định bởi pháp luật. Một ví dụ về quy định của Hiến pháp về các chủ đề được loại ra khỏi trưng cầu dân ý được tìm thấy trong Điều 42 Hiến pháp Đan Mạch (xem hộp 2.2). Trong trường hợp không có quy định

cụ thể nào như vậy về các loại vấn đề yêu cầu trưng cầu dân ý bắt buộc, hoặc các vấn đề được loại trừ, chính phủ có thể tùy trường hợp mà quyết định, tùy theo các ưu tiên của mình, cái gì là thích hợp cho một cuộc trưng cầu dân ý.

Hộp 2.2. Điều 42 Hiến pháp Đan Mạch.

- Các dự luật tài chính, dự luật phân bổ ngân sách bổ sung, dự luật phân bổ tạm thời, dự luật vay nợ chính phủ, dự luật công chức (tu chính án), dự luật về lương và lương hưu, dự luật nhập quốc tịch, dự luật trưng thu, dự luật thuế (trực tiếp và gián tiếp), cũng như các dự luật đưa ra với mục đích hoàn thành các nghĩa vụ hiệp ước hiện tại sẽ không phải trình để quyết định trưng cầu dân ý.

43. Trưng cầu dân ý bắt buộc cũng có thể được yêu cầu trong các tình huống nhất định được xác định trước. Ví dụ, trong một chế thống tổng thống, trường hợp có bất đồng giữa Tổng thống và cơ quan lập pháp, một cuộc trưng cầu có thể được yêu cầu tổ chức nhằm giải quyết tranh chấp. Như vậy, nếu Tổng thống Ai-len bác bỏ một dự luật đã được Quốc hội (the Althing) thông qua, dự luật vẫn có giá trị nhưng phải được đưa ra trưng cầu dân ý để phê duyệt hoặc bác bỏ ngay khi tình hình cho phép. Luật này sẽ mất hiệu lực nếu bị cử tri bác bỏ, ngược lại thì nó vẫn có hiệu lực. Tại Chile, nếu tổng thống nước Cộng hòa phản đối hoàn toàn một đề xuất sửa đổi được Quốc hội phê duyệt, thì tổng thống có thể tham khảo ý kiến công dân thông qua trưng cầu dân ý, mà trong thuật ngữ của Chi-lê gọi là plebiscite. Một ví dụ khác là khi các quyết định về một số vấn đề nhất định, chẳng hạn như việc chuyển giao chủ quyền quốc gia mà đòi hỏi phải có đa số phiếu đủ điều kiện trong Quốc hội, và nếu không thu được đa số phiếu trong Quốc hội thì phải tổ chức trưng cầu dân ý. Đây là trường hợp của Đan Mạch, nơi đòi hỏi đa số theo tỉ lệ 5/6 trong Quốc hội cho việc chuyển giao chủ quyền quốc gia cho các tổ chức quốc tế; nếu không đủ đa số thì phải tiến hành trưng cầu dân ý.

44. Trưng cầu dân ý bắt buộc thường được giới hạn trong những vấn đề nhìn chung được xem là các vấn đề chính trị rất quan trọng. Quá nhiều cuộc trưng cầu dân ý có thể làm giảm hiệu quả chính trị và ảnh hưởng đến sự ổn định chính trị. Trưng cầu dân ý là tốn kém về tiền bạc, thời gian và sự quan tâm chính trị, việc sử dụng các nguồn lực như vậy cần phải được xem xét cẩn thận. Nếu trưng cầu dân ý được tổ chức thường xuyên dẫn đến quá nhiều thay đổi về các chính sách và quy định, nó có thể góp phần làm cho tình hình chính trị không ổn định, người dân thấy mình sống trong môi trường bất ổn.

45. Loại trưng cầu dân ý thứ hai là trưng cầu dân ý không bắt buộc. Điều này đề cập đến một cuộc bỏ phiếu của cử tri không cần phải tổ chức theo quy định của pháp

luật nhưng có thể được khởi xướng bởi cơ quan hành pháp, hay bởi một số thành viên xác định trong cơ quan lập pháp, và trong một số trường hợp là bởi các chủ thể chính trị khác. Những ví dụ chủ yếu về trưng cầu dân ý không bắt buộc được khởi xướng bởi ngành hành pháp của chính phủ, hoặc tổng thống hoặc thủ tướng và nội các. Trưng cầu dân ý không bắt buộc được khởi xướng bởi cơ quan hành pháp hoặc lập pháp có thể diễn ra dưới một số hình thức. Về quy định pháp lý, trưng cầu dân ý không bắt buộc có thể được quy định sẵn trong Hiến pháp hoặc trong các quy định pháp luật về việc sử dụng trưng cầu dân ý, hoặc trưng cầu dân ý tạm thời, theo các quy định cụ thể để được thực hiện cụ thể tại thời điểm kêu gọi trưng cầu dân ý.

46. Một số nước quy định bằng pháp luật việc trưng cầu dân ý không bắt buộc, khi đó các quy định được áp dụng thường là được nêu cụ thể trong Hiến pháp hoặc luật về trưng cầu dân ý. Tại Tây Ban Nha, các quyết định chính trị đặc biệt quan trọng có thể được đệ trình để yêu cầu một cuộc trưng cầu tham vấn. Theo Hiến pháp, nhà vua có thể kêu gọi tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý theo đề nghị của Tổng thống hay thủ tướng khi có sự uỷ quyền của các Đại biểu Quốc hội. Tại Pháp, Tổng thống được trao quyền tự do quyết định. Theo Điều 11 Hiến pháp Cộng hòa Pháp, tổng thống có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý về bất cứ dự luật nào của chính phủ mà ‘có đề cập đến việc tổ chức các cơ quan công quyền, hoặc những cải cách liên quan đến chính sách kinh tế, xã hội của quốc gia và các dịch vụ công liên quan, hoặc cho phép phê chuẩn một hiệp ước mà mặc dù không trái với Hiến pháp nhưng có ảnh hưởng đến chức năng hoạt động của các thể chế (xem thêm hộp 7.1 về cuộc trưng cầu dân ý ở Pháp về Hiệp ước Hiến pháp EU). Ở Nga, quyền lực được trao cho Tổng thống gần như không bị kiểm soát, Hiến pháp chỉ quy định (tại Điều 84) rằng Tổng thống sẽ “quyết định tổ chức trưng cầu dân ý theo các thủ tục do luật Hiến pháp liên bang đề ra”. Tại Áo, theo Điều 43 Hiến pháp, một nhóm đa số thành viên Hạ viện có thể yêu cầu một đạo luật của Hạ viện phải được đưa ra trưng cầu dân ý. Trong trường hợp của Argentina, Hiến pháp cũng cho phép cả hai ngành lập pháp và hành pháp có quyền khởi xướng trưng cầu dân ý. Tại một số tiểu bang của Hoa Kỳ, cơ quan lập pháp có thể đệ trình những đạo luật để đưa ra trưng cầu dân ý nhằm né tránh quyền phủ quyết của thống đốc bang hoặc vì các lý do chính trị khác (xem hộp 2.3).

Hộp 2.3. Sử dụng trưng cầu dân ý để tác động đến các cuộc bầu cử: Đề xuất năm 2006 của bang Virginia về xác định vấn đề hôn nhân trong Hiến pháp bang.

Trong những năm gần đây, cử tri ở nhiều bang của nước Mỹ đối mặt với câu hỏi liệu có nên cấm hôn nhân đồng giới. Câu hỏi thực tế đưa ra cho cử tri là liệu Hiến pháp có nên định nghĩa hôn nhân là “một sự kết hợp giữa một người nam và một người nữ” hay không, nhưng hệ quả của nó và cách hiểu rõ ràng của các cử tri là trưng cầu dân ý để cấm hôn nhân đồng giới. Tại bang Virginia, các cử

tri đối mặt với câu hỏi này vào năm 2006, và một số nhà quan sát xem đây như một nỗ lực để thu hút các cử tri bảo thủ bỏ phiếu ủng hộ các ứng cử viên của Đảng Cộng hòa. Virginia là một bang quan trọng đối với cả hai đảng chính trị lớn trong năm 2006 khi một trong những chiến dịch bầu Thượng nghị sĩ sát sao nhất ở Mỹ cũng là dựa trên lá phiếu.

Năm 1997, cơ quan lập pháp bang Virginia đã thông qua một đạo luật tuyên bố hôn nhân đồng giới từ những bang khác không được công nhận ở Virginia. Năm 2004, cơ quan lập pháp thông qua một đạo luật cấm “sự kết hợp dân sự hoặc các thỏa thuận tương tự giữa các thành viên đồng giới, bao gồm cả những thỏa thuận được tạo ra từ hợp đồng cá nhân.” Cũng trong năm 2004, các cử tri ở 13 bang khác đã bỏ phiếu thông qua lệnh cấm hôn nhân đồng giới, và có một số bằng chứng cho thấy những đề xuất như vậy làm tăng số cử tri bảo thủ đi bỏ phiếu.

Mặc dù tình trạng pháp lý của hôn nhân đồng giới ở Virginia là không còn phải tranh cãi, đạo luật năm 2006 vẫn gửi một tu chính án Hiến pháp tới cử tri để xem xét. Một số nhà quan sát nhận thấy đây là một động thái của cơ quan lập pháp do Đảng Cộng hòa kiểm soát nhằm thúc đẩy lượng cử tri bảo thủ đi bỏ phiếu trong nỗ lực gây ảnh hưởng đến cuộc bầu cử Thượng viện Mỹ. Đảng Cộng hòa kiểm soát Thượng viện, nhưng sự bất bình rộng khắp trong công chúng qua cuộc chiến tranh Irắc và sự lãnh đạo của Tổng thống George W. Bush khiến nhiều người tin rằng Đảng Dân chủ có thể giành đủ số ghế trong năm 2006 để kiểm soát Thượng viện.

Thượng nghị sĩ Mỹ đương nhiệm của bang Virginia, George Allen, một thành viên Đảng Cộng hòa, đã ủng hộ cho tu chính án về hôn nhân trong các bài phát biểu của mình, đối lập với quan điểm của đối thủ Jim Webb thuộc Đảng Dân chủ, người phản đối tu chính án. “Chúng tôi nghĩ rằng Thượng nghị sĩ Allen cùng phe với đa số người dân Virginia”, phát ngôn viên của Allen - Dick Wadhams đã nói như vậy với tờ Bưu điện Washington ngày 26 tháng 4 năm 2006.

Kết quả cuối cùng, mặc dù những người phản đối chi tiêu cho chiến dịch vận động nhiều gấp ba lần so với những người đề xuất, thì tu chính án vẫn được thông qua với tỷ lệ 57% - 43%. Số cử tri đi bỏ phiếu chiếm 53% trong số cử tri đã đăng ký, tăng 9% so với một cuộc bầu cử tương tự diễn ra năm 2002. Nếu Đảng Cộng hòa đặt tu chính án trên lá phiếu để giúp đảm bảo tái đắc cử cho Thượng nghị sĩ Allen, thì họ đã thất bại. Tuy nhiên, cuộc đua là cực kỳ sát sao: Jim Webb đánh bại Thượng nghị sĩ Allen nhờ có hơn 9,329 phiếu trong tổng số 2,4 triệu phiếu bầu, sự khác biệt chỉ là 0,4%, nhất là trong bối cảnh Đảng Dân chủ vẫn ở thế kiểm soát Thượng viện Mỹ.

47. Các cuộc trưng cầu dân ý tùy chọn đặc biệt (optional ad hoc referendums) không được quy định trong Hiến pháp hay trong bất cứ đạo luật nào. Trong các hệ thống nghị viện, quyết định tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý đặc biệt về một vấn đề cụ thể thường được thực hiện bởi nhóm đa số trong cơ quan lập pháp bằng cách thông qua một sắc luật cụ thể cho phép tổ chức nó. Ví dụ, tại Na Uy, Hiến pháp không nói gì về trưng cầu dân ý và cơ quan lập pháp (the Storting) không chỉ quyết định có tiến hành trưng cầu dân ý hay không, mà còn quyết định chi tiết việc thực hiện sự kiện đó. Vương quốc Anh không có Hiến pháp thành văn, nhưng các đảng chính trị, Luật Bầu cử và Trưng cầu dân ý năm 2000 đặt ra khuôn khổ pháp lý theo đó có thể tổ chức trưng cầu dân ý ở cấp khu vực hay cấp quốc gia, đồng thời chỉ định một số trách nhiệm hành chính cho Ủy ban Bầu cử. Tuy nhiên, Nghị viện phải thông qua một đạo luật cụ thể trong từng trường hợp để tổ chức trưng cầu dân ý. Trong các chế độ tổng thống, hoặc cơ quan hành pháp được trao thẩm quyền chung để kêu gọi trưng cầu dân ý (như ở Azerbaijan và Nga), hoặc Tổng thống có thể quyết định tổ chức trưng cầu mà không có thẩm quyền quy định cụ thể trong Hiến pháp, như trường hợp đã xảy ra ở Chile năm 1978 khi Tổng thống Augusto Pinochet quyết định tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý để yêu cầu cử tri ủng hộ ông.

48. Các nhà chức trách có thể quyết định khởi xướng một cuộc trưng cầu vì nhiều lý do. Trưng cầu dân ý đôi khi là do cơ quan hành pháp yêu cầu, nhằm giải quyết sự chia rẽ trong một đảng cầm quyền hoặc trong liên minh. Các cuộc trưng cầu dân ý như vậy được thúc đẩy bởi hai loại mục đích khác nhau - để sử dụng chúng như một phương tiện hòa giải giữa các phe phái cạnh tranh, hoặc để tránh những hậu quả bầu cử về một vấn đề gây chia rẽ. Bằng việc tuyên bố một cuộc trưng cầu dân ý, cơ quan hành pháp tìm cách phi chính trị hóa (depoliticize) một vấn đề cụ thể bằng cách đưa nó ra khỏi chiến dịch bầu cử. Trưng cầu dân ý không bắt buộc do cơ quan hành pháp khởi xướng được tổ chức thường xuyên ở châu Âu về các vấn đề như hội nhập châu Âu.

Hộp 2.4. Trưng cầu dân ý theo nghị định của tổng Thống Azerbaijan: “Về việc tiến hành trưng cầu dân ý về việc sửa đổi Hiến pháp của nước Cộng hòa Azerbaijan.”

‘Cần nhắc sự cần thiết của việc sửa đổi Hiến pháp nước Cộng hòa Azerbaijan với những quy định mới phát sinh trong thực tế từ khi Cộng hòa Azerbaijan tham gia Công ước châu Âu về bảo vệ các quyền và tự do cơ bản, và thực hiện cải cách tòa án, những vấn đề liên quan đến hoạt động của Quốc hội (the Milli Majlis) và việc hoàn thiện hệ thống bầu cử của Cộng hòa Azerbaijan, phù hợp với Điều 3, Mục II, khoản 1, và Điều 109, khoản 19, Hiến pháp của nước Cộng hòa Azerbaijan, do đó, tôi quyết định:

1. Dự thảo luật trưng cầu dân ý “về việc sửa đổi Hiến pháp nước Cộng hòa

Azerbaijan” sẽ được đưa ra trưng cầu dân ý (dự thảo kèm theo).

2. Cuộc trưng cầu dân ý sẽ được chỉ định vào ngày 24 tháng 8 năm 2002.

3. Dự thảo luật trưng cầu dân ý của Cộng hòa Azerbaijan “về việc sửa đổi Hiến pháp nước Cộng hòa Azerbaijan” sẽ được công bố trong vòng 48 giờ và có hiệu lực kể từ ngày ký Nghị định này.

4. Ủy ban Bầu cử Trung ương của nước Cộng hòa Azerbaijan sẽ đảm bảo tiến hành cuộc bỏ phiếu trên toàn quốc (trưng cầu dân ý) vào ngày được quy định tại khoản 2 của Nghị định này.

5. Nội các của Cộng hòa Azerbaijan sẽ được giao nhiệm vụ thực hiện các biện pháp cần thiết liên quan đến tài chính của cuộc bỏ phiếu trên toàn quốc (trưng cầu dân ý).

6. Nghị định này có hiệu lực kể từ ngày ký.

Heydar Aliyev, Tổng thống nước Cộng hòa Azerbaijan

Ngày 22 tháng 6 năm 2002

Baku

Nguồn: Tổ chức An ninh và Hợp tác Châu Âu, Văn phòng Các thể chế Dân chủ và Nhân quyền, <<http://www.legislationline.org>>.

49. Các nhà chức trách cũng sử dụng trưng cầu dân ý để thúc đẩy một đạo luật mà vì nhiều lý do nên có thể sẽ không được thông qua nếu theo tiến trình lập pháp thông thường. Chẳng hạn, khi một chính phủ không thể huy động đủ sự ủng hộ cho chính sách của mình (tại Pháp năm 1988 về vấn đề lãnh thổ New Caledonia; tại Đan Mạch năm 1986 về Đạo luật châu Âu đơn nhất (Single European Act); tại Bolivia năm 2004 về dự trữ khí tự nhiên); khi một chính phủ bị chia rẽ về một vấn đề nào đó (tại Vương quốc Anh năm 1975 về vấn đề thành viên Cộng đồng Châu Âu); khi có sự bất đồng giữa các viện của cơ quan lập pháp (tại Bỉ năm 1950 về sự trở về của vua Leopold III sau thời gian lưu vong; tại Thụy Điển năm 1957 về các kế hoạch bổ sung lương hưu), hoặc khi Hiến pháp đòi hỏi một đa số hợp lệ hoặc có sự đồng ý của các đơn vị hợp thành trong một nhà nước liên bang trước khi một đề xuất có thể được thông qua (tại Canada năm 1992 về cải cách Hiến pháp).

50. Các nhà cầm quyền về chính trị đôi khi khởi xướng trưng cầu dân ý để thể hiện sự ủng hộ của công chúng đối với tổng thống hay chính phủ. Trong những trường hợp này, cuộc bỏ phiếu có thể ít bàn về các vấn đề cụ thể hơn là bàn về bản thân các nhà

lãnh đạo chính trị, những người cho rằng sự hỗn loạn có thể xảy ra do kết quả của sự thất bại và có thể là sự từ nhiệm của tổng thống hay chính phủ. Một ví dụ ở châu Âu về loại bỏ phiếu tín nhiệm này đã diễn ra tại Pháp, nơi Tổng thống Charles de Gaulle đã vài lần sử dụng trưng cầu dân ý như một cách thể hiện sự tin tưởng của công chúng đối với sự lãnh đạo của ông. Tuy nhiên, một nỗ lực như vậy đã thất bại vào năm 1969, dẫn đến việc tổng thống phải từ chức. Tại Chile năm 1978, Augusto Pinochet đã kêu gọi một cuộc trưng cầu dân ý, kêu gọi cử tri ủng hộ ông ta bằng cách đồng ý với nội dung lá phiếu như sau: “Trước sự thù địch quốc tế chống lại chính phủ của Tổ quốc chúng ta, tôi ủng hộ Tổng thống Pinochet trong cuộc chiến đấu của ông bảo vệ phẩm giá của Chile, và tôi một lần nữa khẳng định tính hợp pháp của chính phủ của nước cộng hòa trong việc lãnh đạo các thể chế ở đất nước này”. Một ví dụ khác trực tiếp hơn là tại Nga vào tháng 4 năm 1993, trong một cuộc trưng cầu, các cử tri đã được hỏi “Bạn có thể hiện niềm tin vào ông Boris Yeltsin, tổng thống Liên bang Nga không?” và “Bạn có chấp nhận các chính sách kinh tế-xã hội của tổng thống Liên bang Nga và của chính phủ Liên bang Nga kể từ năm 1992 hay không?”.

51. Các cơ quan hành pháp cũng khởi xướng trưng cầu dân ý để minh chứng sự ủng hộ của công chúng cho một quyết định chính trị cụ thể. Các chính phủ thường tuyên bố đây là lý do chính hoặc duy nhất cho việc tổ chức trưng cầu dân ý, trong khi đó động cơ thực sự có thể (và thường là) những cân nhắc về sách lược và chính trị. Những lý do chính trị và sách lược như thế cho việc khởi xướng trưng cầu dân ý đã bị chỉ trích từ một quan điểm dân chủ bởi vì ở đây công cụ trưng cầu dân ý đã bị sử dụng không nhằm mục đích củng cố chủ quyền của công chúng và tăng cường bình đẳng chính trị mà là để điều khiển quần chúng và duy trì hoặc thậm chí mở rộng thẩm quyền của cơ quan hành pháp. Cả chính phủ dân chủ lẫn chính phủ độc tài đều có thể khởi xướng trưng cầu dân ý, điều này có thể góp phần vào sự ổn định và hiệu lực của chế độ. Do đó, một số lượng lớn các cuộc trưng cầu đã được tổ chức tại Mỹ Latinh là do cơ quan hành pháp khởi xướng, trong khi rất ít cuộc trưng cầu được khởi động thông qua việc thu thập chữ ký (tất cả các cuộc trưng cầu dân ý ở Uruguay). Một số cuộc trưng cầu dân ý do cơ quan hành pháp ở Mỹ Latinh khởi xướng là những nỗ lực để hợp pháp hóa các chế độ độc tài, nhưng những nỗ lực như vậy không phải lúc nào cũng thành công. Trong khi người dân Chile năm 1978 đã bỏ phiếu cho Pinochet và tiếp tục một chính quyền quân sự, thì tại Uruguay năm 1980, người dân đã bác bỏ đề xuất về một Hiến pháp mới được đưa ra bởi hội đồng lập hiến do chính quyền quân sự bổ nhiệm.

52. Ở một số quốc gia, trưng cầu dân ý được xem là một cách để bảo vệ thiểu số trong cơ quan lập pháp, theo đó nhóm thiểu số này có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý đối với một quyết định của phe đa số trong cơ quan lập pháp. Tại Đan Mạch, một phần ba số thành viên của cơ quan lập pháp (the Folketing) có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu có tính ràng buộc pháp lý về một dự luật được Quốc hội thông qua. Tại Thụy Điển, một tu chính án Hiến pháp đề xuất phải được thông qua trong một cuộc trưng cầu dân ý có tính ràng buộc pháp lý nếu một phần mười số thành viên của cơ quan lập pháp (the Riksdag) yêu cầu.

53. Về hệ quả pháp lý, trưng cầu dân ý do các nhà chức trách khởi xướng có thể mang tính tham vấn hoặc có tính ràng buộc pháp lý. Tuy nhiên, sự khác biệt có thể không thực sự quan trọng. Một chính phủ dân chủ có thể khó bỏ qua kết quả của một cuộc trưng cầu dân ý cho dù nó chỉ mang tính tham vấn, như các cuộc trưng cầu dân ý về Hiệp ước Hiến pháp EU tại Pháp và Hà Lan năm 2005 đã minh chứng. Hơn nữa, nếu một chính phủ thấy không thể chấp nhận kết quả của một cuộc trưng cầu mang tính ràng buộc pháp lý, họ có thể tìm cách né tránh kết quả trưng cầu, ví dụ bằng cách kêu gọi tổ chức một cuộc trưng cầu mới với một câu hỏi hơi khác biệt (như đã xảy ra trong các cuộc trưng cầu dân ý ở Đan Mạch vào năm 1992 và 1993 về Hiệp ước Maastricht và tại Cộng hòa Ai-len năm 2001 và 2002 về Hiệp ước Nice). Tuy nhiên, ở một số quốc gia, một cuộc trưng cầu dân ý không thể được lập đi lập lại trong một khoảng thời gian quy định, ví dụ, ở Argentina trưng cầu dân ý không thể được lập lại trong hai năm.

54. Tại Palau đã có bảy cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức từ năm 1983 đến năm 1990 về đề xuất Hiệp ước Liên kết tự do với Hoa Kỳ, có liên quan đến việc tiếp cận của tàu chiến có khả năng sử dụng hạt nhân trên vùng biển Palau. Trong mỗi cuộc trưng cầu dân ý, đa số đơn thuần đồng ý với hiệp ước, nhưng không đủ 75% số phiếu bầu như yêu cầu để hiệp ước được thông qua. Sự thất bại của chiến lược 'tiếp tục tổ chức trưng cầu dân ý cho đến khi giành chiến thắng' đã dẫn đến một tu chính án Hiến pháp loại bỏ điều khoản yêu cầu 75% đa số và thay thế nó bằng đa số đơn thuần, theo đó Hiệp ước đã được phê duyệt trong cuộc trưng cầu dân ý lần thứ tám diễn ra vào năm 1993. Tuy nhiên, các chính phủ sử dụng những cách làm trên đã bị chỉ trích gay gắt, kể cả khi kết quả cuối cùng đã được chấp nhận.

55. Không phải bao giờ cũng rõ ràng là trong bao lâu thì kết quả của một cuộc trưng cầu được coi là hợp lệ và được áp dụng. Cử tri Thụy Điển đã từ chối đề xuất chuyển cách lái xe ô tô từ bên trái đường sang bên phải đường trong một cuộc trưng cầu năm 1955, tuy nhiên, vào năm 1963, Quốc hội Thụy Điển đã thông qua một đạo luật cho phép thay đổi này có hiệu lực mà không cần thêm một cuộc trưng cầu dân ý nào nữa. Đó có thể là cách tốt để giải quyết câu hỏi loại này trước khi có luật trưng cầu dân ý, hơn là chỉ giải quyết tại thời điểm mà một vấn đề cụ thể đang được đưa ra tranh luận.

Các khía cạnh về thủ tục

Khuôn khổ thể chế

56. Điều quan trọng là quyết định trưng cầu dân ý phù hợp thể nào với hệ thống pháp lý và văn hóa chính trị của một nước. Trưng cầu dân ý có thể được điều chỉnh bởi một văn bản Hiến pháp, bởi đạo luật chung, lâu dài hoặc các luật cụ thể đặc biệt về việc bỏ phiếu phổ thông. Tại Thụy Sĩ, các cơ quan chính quyền liên bang chỉ có thể kêu gọi tổ chức trưng cầu bắt buộc về các tu chính án Hiến pháp và các hiệp ước quốc

tế nhất định. Nếu trưng cầu dân ý được quy định bởi các luật cụ thể, Hiến pháp hay đạo luật lâu dài có thể xác định liệu các luật như thế có đòi hỏi một thủ tục cụ thể hay tuân thủ các thủ tục thông thường về việc xây dựng luật hay không. Nếu trưng cầu dân ý không bị Hiến pháp trực tiếp cấm thì có thể được quy định bởi những luật cụ thể đặc biệt được thông qua bởi các thủ tục pháp lý thông thường, như trong trường hợp của Na Uy.

57. Những lợi thế của việc quy định trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hay pháp luật thông thường là tính minh bạch và tầm kiểm soát công chúng rộng hơn, góp phần vào tính chính đáng dân chủ trong những cuộc trưng cầu do các nhà cầm quyền chính trị khởi xướng. Nếu Hiến pháp quy định những vấn đề gì và trong hoàn cảnh nào trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức - có nghĩa đây là những quy định cho trưng cầu dân ý bắt buộc - các công dân có cơ hội tốt hơn để tham gia một cách hiệu quả vào tiến trình chính trị và ít có khả năng trở thành nạn nhân của sự thao túng có chủ ý của nhà chức trách. Trưng cầu dân ý không bắt buộc, vốn không được quy định bởi Hiến pháp hoặc đạo luật lâu dài, có xu hướng cung cấp cho các nhà cầm quyền nhiều cơ hội hơn trong việc sử dụng trưng cầu dân ý cho các mục đích chiến thuật và đôi khi gây ảnh hưởng đến kết quả, bằng việc quyết định các vấn đề cần biểu quyết, thời gian bỏ phiếu, từ ngữ trong câu hỏi trên phiếu bầu, tỉ lệ đồng thuận, v.v... Đây là lý do tại sao trưng cầu dân ý không bắt buộc và trưng cầu dân ý đặc biệt thường bị chỉ trích từ quan điểm dân chủ. Bất lợi của việc quy định trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hay pháp luật là làm giảm tính linh hoạt, đặc biệt khi các quy định của Hiến pháp quá chi tiết và nghiêm cấm trưng cầu dân ý không bắt buộc. Vì vậy, cần phải có sự cân bằng giữa một bên là tính chính đáng dân chủ và một bên là hiệu quả và ổn định chính trị. Không thể có những hướng dẫn cụ thể cho việc đạt được sự cân bằng này, mà nó phải được xác định tùy theo hoàn cảnh cụ thể của từng quốc gia.

Các vấn đề chính trị

58. Thông thường, những chủ đề của một cuộc trưng cầu bắt buộc là những vấn đề có ý nghĩa chính trị to lớn, chẳng hạn như cải cách Hiến pháp; phê chuẩn các điều ước quốc tế; chuyển giao các thẩm quyền và quyền của quốc gia cho các tổ chức quốc tế hay siêu quốc gia; các khía cạnh liên quan đến chủ quyền quốc gia như tư nhân hóa hoặc quốc hữu hóa; xung đột giữa các cơ quan chính phủ; hoặc quy định về các nguồn lực kinh tế và tài chính ví dụ như việc áp dụng các loại thuế mới, mức thuế, chi tiêu công, v.v... Trưng cầu dân ý bắt buộc cũng có thể được tổ chức theo yêu cầu của Hiến pháp về các vấn đề đạo đức như việc chấp nhận ly dị, phá thai, thực hiện cái chết không đau đớn, hiệu lực pháp luật về quyền con người, các vi phạm nhân quyền có thể có trong quá khứ và hiện tại, v.v...

59. Nơi nào trưng cầu dân ý là không bắt buộc thì các chủ đề của cuộc trưng cầu có thể rất khác nhau. Trưng cầu dân ý có thể là với bất cứ các vấn đề nào là đối tượng của pháp luật mà không bị hạn chế. Tuy nhiên, một số quốc gia có tổ chức trưng cầu

dân ý lại đặt ra những hạn chế về những vấn đề có thể là chủ đề của trưng cầu dân ý. Hạn chế phổ biến nhất là các loại thuế và các cam kết về chi tiêu công không được đưa ra trưng cầu dân ý: những hạn chế như vậy được tìm thấy ở nhiều nước, bao gồm một số nước ở Tây Âu (Hy Lạp, Ý), Trung Âu và Đông Âu (Hungary, Latvia), Mỹ Latinh (Chile, Ecuador) và châu Phi (Ghana, Lesotho).

60. Trong trường hợp trưng cầu dân ý được đề xướng bởi các nhà chức trách, có thể cần thiết phải xác định xem nó có thể được đề xướng bởi bất cứ cơ quan chính phủ nào với thẩm quyền của riêng cơ quan đó, hay nó đòi hỏi phải có sự phối hợp giữa các cơ quan khác nhau để kích hoạt các thủ tục hay không. Nếu tổng thống hay chính phủ, theo quy định của Hiến pháp, được tự do kêu gọi trưng cầu dân ý mà không cần sự chấp thuận của cơ quan lập pháp hoặc cơ quan chính phủ khác như tòa án Hiến pháp - hoặc nếu không có quy định nào như vậy - thì những cơ quan hành pháp này có sự linh hoạt lớn hơn rất nhiều trong việc sử dụng thủ tục trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, theo quan điểm của các cơ quan chính trị, những lợi thế này có thể làm tổn hại đến tính chính đáng dân chủ, bởi vì người ta thường chỉ tìm kiếm sự ủng hộ của công chúng khi sự ủng hộ đó phù hợp với lợi ích của chính phủ.

Hộp 2.5. Bỏ phiếu toàn dân theo yêu cầu của chính quyền quân sự: Trưng cầu dân ý về Hiến pháp Thái Lan năm 2007.

Kể từ khi xóa bỏ chế độ quân chủ tuyệt đối năm 1932, Thái Lan đã có lịch sử lâu dài về các cuộc đảo chính quân sự và thay đổi Hiến pháp. Ngày 19 tháng 9 năm 2006, một nhóm sĩ quan quân đội đã tiến hành đảo chính lật đổ chính phủ được bầu cử một cách dân chủ của Thủ tướng Thaksin Shinawatra. Các tướng lĩnh đảo chính tuyên bố hành động này là nhằm bảo vệ nhà vua Bhumibol Adulyadej. Mặc dù nhà vua không khởi xướng việc đảo chính, người ta đều cho rằng không có cuộc đảo chính nào có thể thành công nếu không có sự đồng thuận của vua. Các nhà lãnh đạo cuộc đảo chính tuyên bố bãi bỏ Hiến pháp 1997 và chỉ định một Hội đồng soạn thảo Hiến pháp để xây dựng một Hiến pháp mới nhằm loại bỏ các lỗ hổng mà họ cho rằng đã cho phép ông Thaksin lạm quyền.

Cuối tháng 6 năm 2007, dự thảo Hiến pháp mới của Hội đồng soạn thảo Hiến pháp được trình ra. Hệ thống nghị viện được giữ lại, nhưng các nhà phê bình cho rằng Hiến pháp mới kém dân chủ hơn so với Hiến pháp trước đây, vì có tới một nửa số thành viên của Thượng viện mới sẽ được bổ nhiệm bởi các thẩm phán và các cơ quan chính phủ chứ không phải do nhân dân bầu ra.

Hội đồng soạn thảo Hiến pháp cũng thông báo rằng một cuộc trưng cầu dân ý toàn quốc về Hiến pháp mới được đề xuất sẽ diễn ra vào ngày 19 tháng 8. Bản dự thảo Hiến pháp gồm hơn 300 điều sẽ được công bố trước công chúng vào

ngày 31 tháng 7 và được gửi đến tất cả các gia đình ở Thái Lan. Do đó, chỉ có 19 ngày, một thời gian rất ngắn, để các cử tri nắm bắt được thông tin về một văn bản dài và phức tạp.

Cuộc tổng tuyển cử được dự kiến vào tháng 12, mặc dù Thủ tướng lâm thời Surayud Chulanont ám chỉ rằng việc bỏ phiếu có thể diễn ra trong tháng 11 nếu công chúng thông qua dự thảo Hiến pháp. Vì vậy, chính quyền quân sự đã thúc đẩy cử tri đi bỏ phiếu, nhưng cũng ngầm đe dọa: “Nếu cuộc trưng cầu thất bại, nó sẽ tiếp tục tạo ra những vấn đề phức tạp và tình huống hỗn loạn”, Bộ trưởng Quốc phòng Boonrod Somtad đã phát biểu với báo chí như vậy.

Kết quả của cuộc trưng cầu dân ý là sự đồng ý thông qua Hiến pháp mới với 57,8% bỏ phiếu ‘Đồng ý’ và 42,2% bỏ phiếu ‘Không đồng ý’. Tuy nhiên, chỉ có hơn một nửa số cử tri hợp lệ tham gia bỏ phiếu (57,6%).

Cuộc bỏ phiếu là một điển hình về việc làm tổn hại ý nghĩa của trưng cầu dân ý, nó cho thấy một cuộc bỏ phiếu phổ thông đã không tạo khả năng thực sự cho cạnh tranh tự do và công bằng về vấn đề được đưa ra. Tiến sĩ Pasuk Pongpajittr của Đại học Chulalongkorn cho rằng, “Đây không phải là một cuộc trưng cầu dân ý. Một cuộc trưng cầu là nơi mà bạn hỏi ý kiến người dân và đưa ra khả năng lựa chọn - nhưng nếu bạn nói không với điều này, bạn không biết cái mình nhận được là gì” (Tin tức BBC, ngày 17 Tháng 8 năm 2007).

Thời gian

61. Cũng cần thiết phải lập khung thời gian diễn ra trưng cầu dân ý, theo đó cho phép một khoảng thời gian thích hợp cho chiến dịch vận động. Trưng cầu dân ý có thể phải được tổ chức trong một thời gian nhất định sau khi được kêu gọi tổ chức. Nếu không thiết lập được một khoảng thời gian như thế trong mỗi trường hợp cụ thể, chính phủ có thể quyết định tổ chức trưng cầu dân ý một cách nhanh chóng khiến cho việc tranh luận công khai một cách thành thực là không thể, hoặc kéo dài cuộc tranh luận tới một khoảng thời gian dài đến mức làm cho vấn đề bị chìm ngấm trong số các vấn đề khác, hoặc sự quan tâm của công chúng trở nên kiệt quệ. Cuộc trưng cầu dân ý về Hiến pháp mới ở Thái Lan do chính quyền quân sự tổ chức năm 2007 đã bị chỉ trích ở nhiều nơi vì một số căn cứ về thủ tục, trong đó có vấn đề khoảng thời gian cho phép thực hiện chiến dịch vận động quá ngắn (xem hộp 2.5). Những quy định chung, lâu dài về thời gian thực hiện chiến dịch trưng cầu dân ý có thể cải thiện tính chính đáng dân chủ, trong khi những quy định cụ thể mang tính tạm thời có thể cho phép sự linh hoạt nhiều hơn của chính phủ và làm tăng tính hiệu quả, tùy thuộc vào trình độ hiểu biết và nhận thức của công chúng về các vấn đề được đặt trên lá phiếu trưng cầu.

62. Cũng là thích hợp để xem xét liệu Hiến pháp hay pháp luật nói chung có cần quy định việc trưng cầu dân ý có thể được tiến hành đồng thời với bầu cử cấp quốc gia, bầu cử cấp khu vực, bầu cử cấp thành phố hay không, hoặc trưng cầu dân ý có cần phải được thực hiện tại một thời điểm khác với bầu cử hay không. Từ góc nhìn về tính hiệu quả, có thể tiết kiệm chi phí bằng cách tổ chức chung trưng cầu dân ý cùng với bầu cử, và đôi khi cải thiện được việc tham gia của cử tri trong trường hợp các cuộc bầu cử có lượng cử tri đi bỏ phiếu cao hơn. Trong phạm vi mà tính chính đáng dân chủ của kết quả trưng cầu dân ý thường phụ thuộc vào lượng cử tri đi bỏ phiếu, đây là điều đáng mong muốn. Ngược lại, vấn đề của cuộc trưng cầu dân ý có thể bị chìm ngấm trong quá trình khi mà chiến dịch vận động diễn ra trùng với cuộc bầu cử, do đó có thể không nhận được đủ sự chú ý của công chúng. Tính chính đáng dân chủ cũng đòi hỏi một vấn đề như vậy phải được cử tri thảo luận một cách đầy đủ và tranh luận với nhau, và sự chú ý của họ có thể bị phân tán bởi một cuộc bầu cử diễn ra cùng thời gian.

63. Cũng cần xem xét việc có nên quy định trưng cầu dân ý về nhiều vấn đề khác nhau có thể được tổ chức cùng một lúc hay không. Ở một số nơi, chẳng hạn như bang California và ở Thụy Sĩ, thông thường nhiều vấn đề được quyết định bởi các cử tri trong cùng một ngày. Trong cuộc trưng cầu dân ý ở Colombia năm 2003 do Tổng thống Álvaro Uribe đề xướng, có 19 vấn đề riêng biệt đã được quyết định bởi cử tri. Ưu điểm của cách làm này là cử tri tham gia hiệu quả hơn trong việc ra quyết định trên một phạm vi rộng các vấn đề công, điều này có thể làm tăng tính chính đáng dân chủ và tính đáp ứng. Nhược điểm là cử tri phải tự tìm kiếm thông tin về một số lượng lớn các vấn đề có thể không liên quan đến nhau. Việc thu thập đầy đủ thông tin để quyết định bỏ phiếu thế nào về quá nhiều vấn đề vừa tốn nhiều thời gian vừa yêu cầu phải có trình độ tri thức nhất định. Tranh luận công khai không thể đi sâu vào tất cả các chủ đề, chiến dịch vận động có xu hướng ít tập trung hơn, và cử tri có thể trở nên phụ thuộc vào lời khuyên của các đảng chính trị, các nhóm lợi ích hoặc các nhóm vận động được thành lập tạm thời. Nếu bỏ phiếu cho một số vấn đề diễn ra cùng lúc mà dẫn đến các quyết định thiếu thông tin, sự nhầm lẫn trong các cử tri, số lượng cử tri đi bỏ phiếu thấp, thì tính chính đáng dân chủ của các kết quả trưng cầu dân ý sẽ bị hủy hoại.

Vấn bản lá phiếu

64. Các phương án trình bày cho cử tri phải được xem xét cẩn thận. Thông thường, trưng cầu dân ý trao cho cử tri khả năng bỏ phiếu ủng hộ hoặc phản đối một đề xuất cụ thể. Trong một số trường hợp, cử tri được đưa ra một lựa chọn trong số ba phương án, ví dụ, cuộc trưng cầu dân ý ở Thụy Điển năm 1980 về vấn đề điện hạt nhân. Kết quả rõ ràng nhất là khi các cử tri được yêu cầu lựa chọn một trong hai phương án. Nếu họ phải lựa chọn giữa ba phương án hoặc nhiều hơn thế, việc rút ra kết quả trưng cầu có thể gặp khó khăn. Tuy nhiên, nếu thực sự mong muốn một lựa chọn trong số nhiều hơn hai lựa chọn, có thể áp dụng một cuộc bỏ phiếu với nhiều lựa chọn được sắp xếp theo thứ tự, hoặc các vấn đề có thể được chia thành hai hoặc nhiều câu hỏi - mỗi câu

hỏi có hai lựa chọn - như trường hợp ở Cộng hòa Ai-len, trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1992 thảo luận về vấn đề nạo phá thai, chính sách về vấn đề phá thai được chia thành ba câu hỏi riêng rẽ.

65. Cho dù trưng cầu dân ý được quy định trong Hiến pháp hay luật pháp thông thường hoặc không hề được quy định, một vấn đề quan trọng trong mọi trường hợp là văn bản lá phiếu - câu hỏi đặt ra trong lá phiếu. Cách diễn đạt câu hỏi có thể ảnh hưởng quan trọng đến kết quả và tính chính đáng của câu hỏi. Nhìn chung, văn bản lá phiếu cần phải chính xác và rõ ràng nhất có thể, và chỉ nên có một mục tiêu và một cách giải thích duy nhất. Câu hỏi không nên mơ hồ hoặc mang nhiều nghĩa khác nhau (xem hộp 2.6). Câu hỏi cần được nêu ra một cách trung lập và tránh những cách diễn đạt quá tích cực hay quá tiêu cực một cách rõ ràng. Về mặt lý thuyết, điều này có vẻ đơn giản và hiển nhiên, nhưng trong thực tế không dễ gì đạt được. Những biểu hiện sai trái như phủ định nước đôi và ngôn ngữ thiên vị xảy ra rất nhiều. Tại một số bang ở Mỹ, những bất đồng về ngôn ngữ trên văn bản lá phiếu có thể phải đưa ra tòa án giải quyết.

Hộp 2.6. Tranh cãi xoay quanh cách diễn đạt câu hỏi: Văn bản lá phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1980 tại Quebec.

‘Chính quyền bang Quebec đã công bố đề xuất của mình để đàm phán một thỏa thuận mới với các bang còn lại của Canada, dựa trên sự bình đẳng của các quốc gia. Thỏa thuận này sẽ cho phép Quebec có đặc quyền làm luật riêng, thu thuế riêng, và thiết lập các quan hệ nước ngoài - nói cách khác, là có chủ quyền - và đồng thời, duy trì sự liên kết kinh tế với Canada, trong đó có đồng tiền chung. Không có thay đổi nào về vị thế chính trị phát sinh từ kết quả của các cuộc thương lượng này sẽ có hiệu lực nếu không có sự chấp thuận của người dân thông qua một cuộc trưng cầu dân ý khác. Với các điều kiện đó, bạn có đồng ý trao cho Chính phủ Quebec thẩm quyền đàm phán về thỏa thuận được đề xuất này giữa Quebec và Canada hay không?.

66. Có thể là cần thiết phải xác định ai là người quyết định việc thiết lập ngôn ngữ chính xác cho văn bản lá phiếu. Đặc biệt, điều quan trọng là xem xét liệu các chính phủ có trách nhiệm soạn thảo các câu hỏi, ngay cả trong trường hợp chính phủ đề xuất trưng cầu dân ý, và do đó quan tâm tới việc thiết kế các câu hỏi sao cho làm tăng cơ hội đạt được kết quả như họ mong muốn (xem hộp 2.6). Tại một số quốc gia, Cơ quan quản lý bầu cử (EMB) có thể giám sát việc xây dựng câu hỏi trưng cầu dân ý, vì thế trách nhiệm này được đặt trong tay của một cơ quan trung lập hơn về chính trị.

67. Vấn đề kháng nghị cũng cần được giải quyết. Liệu có khả năng cho việc kháng

ngộ về cách thức xây dựng văn bản lá phiếu? Nếu lựa chọn này được thông qua, cần phải thiết lập một cách chính xác ai có thể kháng nghị, ví dụ, một cơ quan chính phủ khác với cơ quan đã viết ra văn bản lá phiếu, hoặc một số lượng công dân nhất định, và trong khoảng thời gian bao lâu. Cũng nên cân nhắc xem cơ quan nào được yêu cầu để quyết định vấn đề này. Tương tự như vậy, cần có quy định rõ ràng về khoảng thời gian mà cơ quan đó phải giải quyết vấn đề xung đột.

Chiến dịch vận động: Tổ chức và quy định.

68. Trao đổi thông tin cho công chúng về nội dung chính của câu hỏi trưng cầu là vấn đề vô cùng quan trọng cho tính hợp pháp của kết quả trưng cầu dân ý. Vì vậy, cần cân nhắc xem liệu có nên quy định, và quy định đến mức độ nào, trong Hiến pháp hay trong luật trưng cầu dân ý việc điều chỉnh các hoạt động của chiến dịch vận động bằng cách hạn chế số tiền có thể được chi cho chiến dịch, điều tiết việc tiếp cận các phương tiện truyền thông của nhà nước và tư nhân, v.v... Một mặt, nguyên tắc chính của việc thực hành tốt trong lĩnh vực này là đảm bảo một sân chơi bình đẳng giữa những người ủng hộ và những người phản đối bản đề xuất. Mặt khác, nguyên tắc cơ bản của tự do ngôn luận cũng phải được tôn trọng (xem chương 7).

69. Cần phải xác định xem liệu một chính phủ thúc đẩy một đề xuất trưng cầu dân ý thì chính phủ đó có nên tự hạn chế về việc thông báo cho công chúng các khía cạnh chính của đề xuất, hoặc liệu chính phủ có nên được phép sử dụng công quỹ để tuyên truyền cho đề xuất đó. Tại Cộng hòa Ai-len, các quyết định của Tòa án Tối cao cho rằng chính phủ không được phép chi công quỹ để hỗ trợ cho một bên nào trong chiến dịch trưng cầu dân ý và cơ quan dịch vụ truyền thông của nhà nước không được phép dành nhiều thời gian hơn cho một bên nào trong chiến dịch trưng cầu dân ý.

70. Nếu hạn mức chi tiêu được áp đặt cho những chiến dịch ủng hộ và chống lại một đề xuất, điều này có thể tạo ra các vấn đề liên quan đến tự do ngôn luận và tính chính đáng của kết quả trưng cầu. Tại Cộng hòa Ai-len, theo Đạo luật Trưng cầu dân ý năm 1998, một Ủy ban trưng cầu dân ý được thành lập như một cơ quan độc lập theo luật định, đối với mỗi cuộc Trưng cầu, để giám sát chiến dịch thông tin về đề xuất các tu chính án Hiến pháp nhằm tạo điều kiện cho các cuộc tranh biện và thảo luận về vấn đề được nêu ra trưng cầu theo một cách công bằng cho tất cả các bên liên quan (xem hộp 7.3 trong chương 7). Đây là một vấn đề gây tranh cãi, liệu quy định này có dẫn đến một cuộc tranh luận công khai sôi nổi hay là kiềm chế tranh luận công khai một cách không cần thiết. Bởi vì sự tranh cãi này, nhiệm vụ quyền hạn của Ủy ban Trưng cầu dân ý đã được sửa đổi nhiều lần.

Các điều kiện cho việc bỏ phiếu, các cơ chế và quy tắc.

71. Liên quan đến bản thân cuộc trưng cầu dân ý, dù là bắt buộc hay không bắt buộc, vẫn cần xem xét nó được tổ chức như thế nào và cơ quan có thẩm quyền nào

chịu trách nhiệm đảm bảo rằng các thủ tục bỏ phiếu được thực hiện theo quy định của pháp luật. Có thể có những quy định cụ thể nêu rõ sự khác biệt giữa những người có thể bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý và những người đủ điều kiện bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc gia, chẳng hạn, liên quan đến tư cách công dân hoặc tuổi bầu cử. Tương tự, khoảng thời gian bỏ phiếu và những cách thức bỏ phiếu có thể phải được chỉ rõ. Chẳng hạn, bỏ phiếu qua đường bưu điện, bỏ phiếu vắng mặt hoặc bỏ phiếu qua Internet, có thể cần được xác định. Cũng có thể cần đưa ra các quy định về việc liệu bỏ phiếu trong một cuộc trưng sẽ thực hiện theo như các quy định về bỏ phiếu bắt buộc hoặc tự nguyện như các cuộc bầu cử quốc gia, và liệu các quy định về bỏ phiếu bắt buộc sẽ cần phải được quản lý chặt chẽ, như trường hợp đã được áp dụng tại Bỉ và Uruguay. Nhìn chung, để tránh những động thái có chủ ý của nhà chức trách, cách tốt nhất là áp dụng chung những quy tắc với cả các cuộc bầu cử quốc gia và các cuộc trưng cầu dân ý.

72. Một vấn đề quan trọng cần được cân nhắc là khi nào đề xuất về trưng cầu dân ý được xem xét thông qua. Ở một số nước, đề xuất trưng cầu dân ý sẽ được thông qua nếu đa số cử tri bỏ phiếu ‘Đồng ý’. Ở những nước khác, cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý chỉ được thông qua khi đạt ngưỡng quy định số lượng cử tri đi bỏ phiếu nhất định (số tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu), hoặc một số lượng nhất định cử tri bỏ phiếu ‘Đồng ý’ (số tối thiểu cử tri đồng ý thông qua). Một số quốc gia yêu cầu đa số gấp hai lần để một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý được thông qua, ví dụ, đa số cử tri và đa số khu vực trong một quốc gia liên bang, như quy định tại Úc và Thụy Sĩ. Những quy định chung như vậy về số cử tri đi bỏ phiếu và số tối thiểu đồng ý cần phải được thể hiện rõ ràng trước khi diễn ra trưng cầu dân ý. Tính hợp pháp, tính minh bạch, sự công bằng và việc chấp nhận của công chúng với kết quả trưng cầu dân ý được cải thiện nếu những yêu cầu về số tối thiểu như thế được quy định trong Hiến pháp hay pháp luật, và không quyết định trên một cơ sở tạm thời nào trước mỗi cuộc trưng cầu dân ý.

73. Mặc dù tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu cao thường được xem là một chỉ số về tính chính đáng dân chủ của một cuộc trưng cầu dân ý, quy định cụ thể về số tối thiểu nhất định cử tri đi bầu cử có thể không tự nó khuyến khích lượng cử tri đi bỏ phiếu nhiều hơn. Kinh nghiệm - ví dụ ở Ý - cho thấy rằng những người phản đối đề xuất có thể vận động các cử tri không đi bỏ phiếu. Khuyến khích sự thụ động chính trị và phá hoại quy định về nghĩa vụ bỏ phiếu của công dân là không có lợi cho sự phát triển của việc công dân kiểm soát các quyết định chính trị. Các quyết định quan trọng có thể bị dừng lại mà không cần phải thảo luận và xem xét. Rủi ro của việc một nhóm thiểu số nhỏ chủ động chi phối nhóm đa số lớn hơn nhưng bị động có thể được xử lý bởi những cách khác chứ không phải là quy định tỷ lệ tối thiểu số cử tri đi bỏ phiếu, chẳng hạn như mở ra những cơ hội thực sự cho các chiến dịch vận động mạnh mẽ với đầy đủ thông tin nhằm vào các cử tri của các đảng phái, các phong trào xã hội và các nhóm vận động chiến dịch tạm thời.

74. Kết quả của một cuộc trưng cầu có thể mang tính ràng buộc pháp lý (nghĩa là, chính phủ và cơ quan chức năng bắt buộc phải thực hiện đề xuất), hoặc mang tính tham vấn (nghĩa là, về mặt pháp lý chỉ đưa ra lời khuyên cho chính phủ hoặc cơ quan chức năng). Hệ quả pháp lý của trưng cầu dân ý phải được quy định rõ ràng trong Hiến pháp hoặc trong luật. Nếu các hệ quả không được làm rõ trước khi diễn ra trưng cầu dân ý, các nhà chức trách có thể áp dụng những hệ quả pháp lý theo các tính toán sách lược, tính toán chính trị của mình. Khi một quyết định của nhà chức trách là không thực hiện đề xuất vốn yêu cầu sự ủng hộ của đa số dân chúng, nó sẽ có nguy cơ làm suy yếu tính chính đáng dân chủ của quá trình trưng cầu dân ý. Trong bối cảnh này, điều quan trọng là phân biệt giữa các hệ quả pháp lý và hệ quả chính trị.

75. Tóm lại, phải cân nhắc cẩn thận việc các quy tắc, chuẩn mực và nguyên tắc thực hành thành công được quy định như thế nào trong Hiến pháp hoặc pháp luật về trưng cầu dân ý (xem chương 9 và Phụ lục A). Một mặt, cần phải đạt được sự cân bằng giữa một số lượng lớn các quy định cụ thể và chi tiết có thể hạn chế sự linh hoạt và tính minh bạch, mặt khác, sự thiếu vắng hoàn toàn hoặc gần như không có quy định gì, dẫn đến hệ quả là sự tùy tiện và thao túng cố ý của các nhà chức trách. Tại các nước có kinh nghiệm nhiều hơn về các thủ tục dân chủ trực tiếp, nhìn chung có thể làm rõ các quy tắc và thủ tục cần phải tuân thủ trong Hiến pháp hay luật trưng cầu dân ý chung, do đó tạo ra sự tin cậy lớn hơn của công dân đối với việc tuân thủ các thủ tục phù hợp. Đối với những nước có ít kinh nghiệm với các thủ tục như vậy, hoặc trong trường hợp một cuộc trưng cầu được tổ chức lần đầu tiên, các nhà chức trách phải đảm bảo rằng các quy tắc và thủ tục trưng cầu dân ý không được làm ra để có lợi cho bất cứ một bên nào.

Kết luận

76. Trưng cầu dân ý là một thủ tục của dân chủ trực tiếp đưa ra một cuộc bỏ phiếu của cử tri về một vấn đề chính sách công. Như vậy nó cung cấp khả năng cho việc phát triển dân chủ hơn nữa bằng cách trao cho người dân kiểm soát trực tiếp các quyết định công trên cơ sở bình đẳng về chính trị. Tuy nhiên, trong tay của các cơ quan quyền lực chính trị, nó bao gồm cả những nguy hiểm và cơ hội dân chủ. Trước khi đưa vấn đề trưng cầu dân ý do các cơ quan quyền lực chính trị kêu gọi vào trong khuôn khổ Hiến pháp của một quốc gia hoặc địa phương có thẩm quyền, cần xem xét đánh giá cẩn thận những tác động có thể xảy ra. Trưng cầu dân ý có thể trở thành vũ khí trong tay của các nhà lãnh đạo chính trị, hoặc có thể thúc đẩy những chia rẽ lớn ở những đất nước mà tinh thần quốc gia còn ít, hoặc bản sắc của địa phương, của khu vực là rất mạnh mẽ.

77. Những người phản đối trưng cầu dân ý đôi khi cho rằng nếu các cơ quan quyền lực chính trị - gián tiếp hoặc trực tiếp - có quyền xác định khi nào thì trưng cầu dân ý được tổ chức, nếu họ có thể quyết định những vấn đề được đưa ra trưng cầu, nếu họ kiểm soát chiến dịch vận động và các thông tin cung cấp cho cử tri, nếu

họ có thể diễn giải kết quả trưng cầu theo ý họ - có thể quyết định tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý mới nếu họ không thích kết quả đó - thì trưng cầu dân ý trở thành một công cụ chính trị thuần túy được sử dụng để phục vụ các nhu cầu của đảng cầm quyền chứ không phải là lợi ích của dân chủ. Hơn nữa, nếu lượng cử tri đi bỏ phiếu trưng cầu dân ý thấp hơn đáng kể so với các cuộc bầu cử quốc gia, lập luận cho rằng trưng cầu dân ý làm tăng tính chính đáng của các quyết định chính trị có thể không đứng vững được.

78. Những người phản đối trưng cầu dân ý do các cơ quan quyền lực chính trị kêu gọi tổ chức cũng có thể lập luận rằng, trừ phi các cử tri được trao cho sự lựa chọn một cách tự do và công bằng một trong hai khả năng có thể áp dụng tương đương, trưng cầu dân ý trở thành “bỏ phiếu toàn dân” (plebiscites) theo nghĩa xúc phạm. Trong các cuộc bỏ phiếu kiểu như vậy, các nhà lãnh đạo máu mặt trực tiếp kêu gọi người dân ủng hộ mình, và ít nhiều công khai đe dọa về sự khởi đầu của những bất ổn về chính trị nếu họ không nhận được sự ủng hộ của dân chúng như mong đợi. Vì những lý do này mà trưng cầu dân ý được tổ chức bởi chính quyền quân sự ở Thái Lan năm 2007 đã bị nhiều nơi chỉ trích.

79. Những ý kiến phản đối trưng cầu dân ý được khởi xướng bởi các cơ quan quyền lực chính trị, đặc biệt là nhánh cơ quan hành pháp của chính quyền - tổng thống hoặc chính phủ - có thể là có cơ sở vững chắc nếu các cơ quan này có đặc quyền kêu gọi trưng cầu dân ý và các công dân bị từ chối tất cả các khả năng yêu cầu tổ chức trưng cầu dân ý hoặc nêu các sáng kiến. Chương 3 xem xét chi tiết hơn về thiết kế và các vấn đề chính trị phát sinh khi chính các công dân, chứ không chỉ là các cơ quan quyền lực, đề xuất một cuộc bỏ phiếu phổ thông.

80. Mặc dù các kết quả trưng cầu dân ý nằm trong tay của các cơ quan quyền lực chính trị đôi khi là đáng ngờ, thì vẫn có thể nâng cao chất lượng dân chủ của các trưng cầu dân ý đó bằng cách tuân thủ những nguyên tắc thực hành tốt. Các cuộc trưng cầu dân ý được kêu gọi tổ chức bởi cơ quan hành pháp dưới hình thức chính quyền độc tài có thể giúp ổn định chế độ và giảm áp lực chính trị lên nó, nhưng không phải lúc nào chúng cũng có thể được xem là sự thể hiện phù hợp về ý chí của người dân, và do đó thường thiếu tính chính đáng dân chủ. Tương tự như vậy, mặc dù ở mức độ thấp hơn, đối với trưng cầu dân ý không bắt buộc mang tính tạm thời được khởi xướng bởi cơ quan hành pháp dưới những hình thức chính phủ dân chủ hơn. Nhìn chung, để cải thiện tính chính đáng dân chủ, cần phải quy định việc sử dụng trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hay pháp luật và tránh những quyết định mang tính tạm thời - đặc biệt là tại những nơi thiếu truyền thống dân chủ lâu đời và sự đồng thuận rộng rãi về các quy tắc dân chủ. Càng ít kinh nghiệm trưng cầu dân ý và càng ít sự trưởng thành của văn hóa dân chủ, càng cần thiết phải quy định để tránh sử dụng sai hoặc sự thao túng cố ý đối với các cử tri khi các cơ quan quyền lực chính trị kêu gọi tổ chức trưng cầu dân ý.

Chương 3

Chương 3

Khi công dân đưa ra sáng kiến: Cân nhắc thiết kế và chính trị

81. Chương này cung cấp thông tin về hai thủ tục dân chủ trực tiếp mà trong đó công dân đưa ra một sáng kiến - đó là trưng cầu dân ý về sáng kiến của công dân và trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân, cả hai đều thiết kế để được kết thúc bằng một cuộc bỏ phiếu. Bảng 3.1 cho thấy những nước quy định các thủ tục này ở các khu vực trên thế giới. Chương này cũng thảo luận về những biến thể của các công cụ, các vấn đề về thiết kế, và trình bày một số dữ liệu về việc sử dụng những công cụ này trong thực tế ở các quốc gia và khu vực khác nhau.

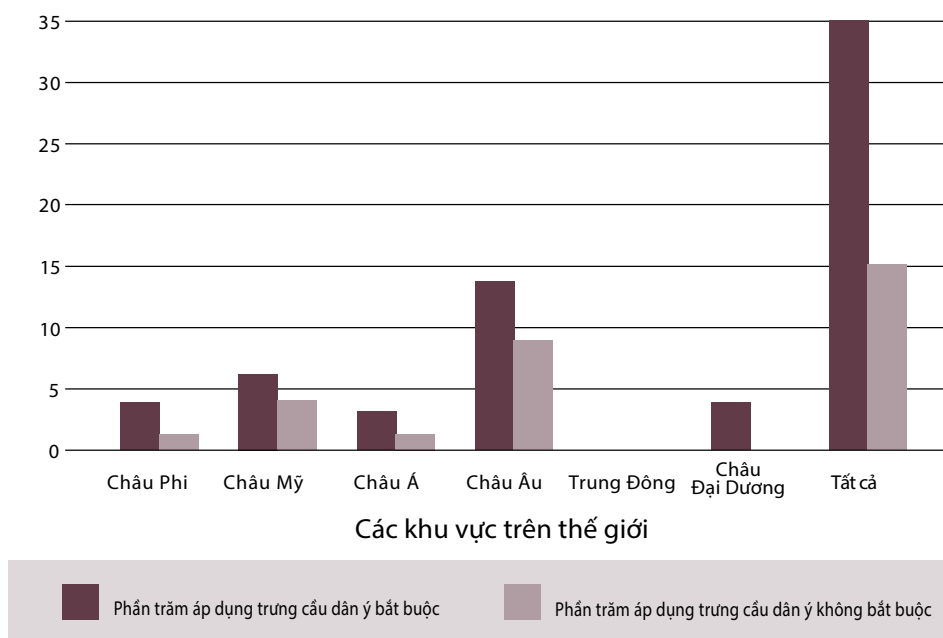
82. Hai biến thể quan trọng này của dân chủ trực tiếp dựa trên tiến trình được bắt đầu 'từ bên dưới' hơn là dựa trên những quyết định đưa ra 'từ bên trên'. Với 'sáng kiến của công dân' (còn được gọi là "sáng kiến nhân dân"), một số công dân trình bày một đề xuất chính trị (ví dụ như dự thảo luật) và tìm kiếm sự hỗ trợ của công chúng bằng cách giành được một số lượng chữ ký theo yêu cầu, theo đó mở ra một cuộc bỏ phiếu phổ thông (trưng cầu dân ý) về vấn đề được nêu ra. Các sáng kiến có thể là trực tiếp hoặc gián tiếp. Trong một sáng kiến trực tiếp, phổ thông đầu phiếu sẽ diễn ra mà không có bất kỳ sự can thiệp thêm nào của chính quyền. Một sáng kiến gián tiếp liên quan đến một thủ tục mà trong đó các cơ quan lập pháp, hoặc có thể thông qua đề xuất, hoặc lựa chọn trình bày một đề xuất thay thế để đưa ra cuộc bỏ phiếu phổ thông. Trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân là một dạng trưng cầu dân ý không bắt buộc mà được đề xuất hoặc thúc đẩy bởi một số công dân trong đó đề cập đến các văn bản pháp luật hiện hành hoặc các kiến nghị chính trị hay lập pháp. Đây là một hình thức cho phép bãi bỏ một đạo luật hiện hành hoặc một phần của đạo luật đó (trưng cầu dân ý bãi bỏ đạo luật đang có hiệu lực). Hình thức kia cho phép công dân yêu cầu một cuộc bỏ phiếu phổ thông về một đạo luật mới chưa có hiệu lực (trưng cầu dân ý từ chối một đạo luật mới). Đặc tính chung cơ bản của các công cụ này là công dân cũng như các chủ thể phi chính phủ có quyền hành động liên quan đến các vấn đề chính trị, pháp lý bằng cách trình bày các đề xuất, và bản thân họ có thể khởi xướng các thủ tục cho một cuộc bỏ phiếu của cử tri. Những đề xuất này cần phân biệt với

các sáng kiến chương trình nghị sự - điều mà cho phép đề xuất được chính thức trình lên Quốc hội hoặc các cơ quan chính quyền khác nhưng không dẫn đến một cuộc bỏ phiếu phổ thông (xem chương 4).

Phân bố và sự phát triển

83. Số lượng các nước áp dụng các công cụ sáng kiến của công dân thấp hơn đáng kể so với các nước áp dụng hình thức trưng cầu dân ý bắt buộc hoặc không bắt buộc mà do các cơ quan chính phủ kêu gọi tổ chức. Các quy định pháp lý về các công cụ sáng kiến của công dân hiện đang được áp dụng tại 37 quốc gia, chủ yếu là ở châu Âu và Mỹ La-tinh (xem bảng 3.1). Sáng kiến của công dân ở cấp quốc gia được quy định về mặt pháp lý ở nhiều nước châu Âu, một vài nước Mỹ La-tinh, và một số ít các nước châu Á, châu Đại Dương và châu Phi. Các quy định về trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân cũng được phân bố tương tự, nhưng với số lượng ít hơn, trên khắp các vùng trên thế giới (xem bảng 3.1). Ở châu Âu, trưng cầu dân ý về việc bãi bỏ một đạo luật hiện mới chỉ được áp dụng duy nhất ở Ý (kể từ năm 1970); tuy nhiên, hình thức này cũng được áp dụng ở một số ít các nước Mỹ La-tinh. Một số quốc gia áp dụng cả hai công cụ, còn các nước khác chỉ áp dụng một công cụ. Một số quốc gia mặc dù không có những công cụ sáng kiến công dân ở cấp quốc gia nhưng lại có quy định về công cụ này ở cấp khu vực và cấp địa phương - đặc biệt là các quốc gia liên bang lớn như Brazil, Đức hoặc Hoa Kỳ. Tại Hoa Kỳ, 24 trong số 50 tiểu bang có quy định về công cụ sáng kiến của công dân. Các nước khác chỉ có quy định về công cụ sáng kiến công dân ở cấp địa phương bao gồm Mexico, Panama và nhiều nước châu Âu.

Hình 3.1. Phân bố các thủ tục sáng kiến công dân theo khu vực.



Bảng 3.1. Các nước có quy định về thủ tục sáng kiến công dân ở cấp quốc gia, chia theo khu vực

Khi công dân đưa ra sáng kiến: Cần nhắc thiết kế và chính trị

	Sáng kiến của công dân		Trung cầu dân ý yêu cầu của công dân
	Luật pháp	Tu chính án Hiến pháp	
Châu phi (4)			
Cape Verde	•	•	•
Liberia		•	
Togo	•		
Uganda	•	•	
Châu Mỹ (8)			
Bolivia			•
Colombia	•	•	•
Costa Rica	•	•	
Ecuador	•		•
Nicaragua	•		
Peru			•
Uruguay	•	•	•
Venezuela	•	•	
Châu Á (3)			
Philippines	•	•	•
Taiwan	•		
Turkmenistan	•		
Châu Âu (18)			
Albania	•		•
Belarus	•	•	
Croatia	•		•
Georgia		•	
Hungary	•	•	•
Italy			•
Latvia	•	•	
Liechtenstein	•	•	•
Lithuania	•	•	
Macedonia, the former Yugoslav Republic of			•
Malta			•
Moldova, Republic of		•	
Russia	•		
Serbia	•		
Slovakia	•	•	

	Sáng kiến của công dân		Trưng cầu dân ý yêu cầu của công dân
	Luật pháp	Tu chính án Hiến pháp	
Slovenia			•
Thụy Sĩ		•	•
Ukraine	•		
Trung Đông	N/A	N/A	N/A
Châu Đại Dương (4)			
Quần đảo Marshall		•	
Liên bang Micronesia	•	•	
New Zealand	•		
Palau	•	•	

84. Nguồn gốc của các công cụ nêu trên là rất khác nhau. Thụy Sĩ là nước đầu tiên trên thế giới áp dụng sáng kiến công dân (về việc sửa đổi toàn bộ Hiến pháp) vào năm 1848; điều này đã thúc đẩy sự ra đời của “trưng cầu dân ý không bắt buộc” (theo yêu cầu của công dân) vào năm 1874, và sáng kiến của công dân đề xuất các sửa đổi Hiến pháp vào năm 1891 (xem nghiên cứu trường hợp Thụy Sĩ ở chương 1). Ở nhiều bang của Mỹ sau những năm 1890, các công cụ này được dự định dùng để kiểm chế khả năng những thế lực kinh doanh hùng mạnh lũng đoạn các thể chế đại diện. Ở những nước khác, các công cụ được áp dụng sau khi chế độ độc tài sụp đổ, ví dụ như ở Ý hay Đức (trong các *länder* - các bang khu vực) kể từ năm 1945, như một biểu hiện của chủ quyền nhân dân và việc hỗ trợ tái lập dân chủ. Tương tự, trong những năm 1990, các sáng kiến công dân đã được giới thiệu trong thời kỳ quá độ hậu cộng sản ở phần lớn các nước Đông Âu và một số quốc gia thành viên của Liên Xô cũ. Những lý do trên cũng dẫn đến việc áp dụng các sáng kiến công dân ở một số quốc gia Mỹ La-tinh sau khi chấm dứt chế độ độc tài. Một số quốc gia đã đưa quyền sáng kiến công dân vào trong Hiến pháp nhưng không có luật cụ thể để thực hiện, ví dụ như Guatemala và Paraguay. Có một ngoại lệ ở khu vực Mỹ La-tinh đó là Uruguay - quốc gia áp dụng rộng rãi các công cụ sáng kiến công dân (xem nghiên cứu trường hợp ở chương 7).

Thiết kế thể chế

85. Các công cụ sáng kiến công dân được thiết kế để cung cấp thêm cho người dân những kênh phát biểu và tham gia vào đời sống chính trị, ngoài những kênh có sẵn đó là các thể chế đại diện. Các kênh mới này nhấn mạnh khả năng của công dân được nói lên ý kiến của mình và sự cởi mở của hệ thống dân chủ. Vì thế, các thủ tục sáng kiến công dân cần phản ánh những nguyên tắc bình đẳng, dân chủ, công bằng và minh bạch. Nói chung, việc sử dụng các công cụ sáng kiến công dân hàm ý chỉ trích hiệu quả hoạt động của đa số các cơ quan chính phủ hoặc của cơ quan đại diện như Quốc hội hay cơ quan lập pháp. Do đó, thường sẽ có một số căng thẳng giữa các tác

nhân chính trong hệ thống chính quyền và những chủ thể đề xuất trưng cầu dân ý theo các sáng kiến của công dân hoặc theo yêu cầu của công dân, mà có thể bao gồm các tổ chức, các đảng đối lập hoặc các nhóm xã hội dân sự. Những căng thẳng này có thể được thể hiện cả khi thiết kế khuôn khổ pháp lý của các công cụ sáng kiến và trong thực tế áp dụng những công cụ đó.

86. Sáng kiến của công dân cung cấp một quy trình trong đó các vấn đề chính trị có thể được đưa vào chương trình nghị sự, để từ đó có thể khởi động một cuộc tranh luận công khai và cuối cùng, các vấn đề có thể được quyết định bằng một cuộc bỏ phiếu phổ thông. Một tiến trình chủ động như vậy có thể mở ra cho chương trình nghị sự một phạm vi rộng hơn về các vấn đề, và các nhóm có thể vận động chống lại những khuynh hướng ‘đóng kín’ của chương trình nghị sự chính trị trong nhiều hệ thống đại diện (ví dụ như hệ thống hai đảng). Một câu hỏi quan trọng là liệu các quyền sáng kiến công dân có thể được sử dụng chủ yếu bởi các đảng mạnh hơn hoặc các nhóm lợi ích có tổ chức, hay các quyền đó cung cấp những điểm tiếp cận cho các nhóm nhỏ và yếu thế hơn, hoặc cho các nhóm mới nổi và các phong trào xã hội. Thông thường, các quy định hạn chế ngặt nghèo có thể tạo ra sự thiên vị cho các tổ chức hay các đảng có thể lực.

87. Trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân có hai hình thức khác nhau. Ở Italia trưng cầu dân ý để bãi bỏ luật (xem hộp 3.1) áp dụng các thủ tục sáng kiến công dân chỉ để bãi bỏ một đạo luật hiện hành hoặc một phần của đạo luật đó. Nó có một số điểm tương đồng với sáng kiến của công dân, nhưng nó chỉ tạo khả năng bãi bỏ một đạo luật hiện hành mà không cho phép đề xuất đưa ra một luật mới để thay thế. Hình thức thứ hai - trưng cầu dân ý bãi bỏ luật - cung cấp một thủ tục cho phép người dân ngăn chặn một dự thảo luật mới trước khi nó có hiệu lực, vì thế ý nghĩa của nó phần nhiều là để phản ứng với các hoạt động của quốc hội hay cơ quan lập pháp. Công cụ này có thể làm chức năng kiểm soát chính trị để đảm bảo rằng cơ quan đại diện làm luật không xâm phạm lợi ích hay niềm tin của một số bộ phận công dân và các nhóm xã hội. Vì vậy, đa số các cơ quan đại diện có thể bị thách thức bằng cách kêu gọi đa số phổ thông (được thông qua), hoặc qua việc nêu rõ các lợi ích và giá trị của các nhóm thiểu số lớn có cơ hội tìm kiếm sự ủng hộ qua trưng cầu dân ý phổ thông. Các cuộc trưng cầu dân ý, nếu được kêu gọi và được tổ chức thành công bởi công dân, thì chủ yếu sẽ áp dụng với những đạo luật đang gây tranh cãi và có thể dẫn đến việc giải quyết xung đột bằng đa số phiếu.

Hộp 3.1. Trưng cầu dân ý bãi bỏ luật ở Ý.

Mặc dù Hiến pháp thời kỳ hậu phát xít năm 1948 (Điều 75) xác lập quyền trưng cầu dân ý do công dân đề xuất, nhưng luật thực hiện thủ tục này chỉ có hiệu lực từ năm 1970. Thủ tục sáng kiến công dân mà được sử dụng thường

xuyên nhất ở Ý được gọi là *trưng cầu dân ý bãi bỏ luật (referendum abrogativo)*, cho phép công dân đề xuất việc bãi bỏ (huỷ bỏ) một luật hiện hành hoặc một phần của luật đó. Không có thủ tục cho sáng kiến của công dân để đề xuất một luật mới. Các thủ tục khác của dân chủ trực tiếp (ví dụ như trưng cầu dân ý về Hiến pháp hoặc sáng kiến chương trình nghị sự) cũng có tầm quan trọng ít hơn trong thực tế.

Để khởi xướng một cuộc trưng cầu dân ý bãi bỏ luật theo yêu cầu của công dân cần phải có chữ ký của 500.000 cử tri đăng ký bỏ phiếu (tương đương một% số cử tri đăng ký), hoặc của năm hội đồng khu vực. Các vấn đề thuế và ngân sách, việc ân xá và miễn tội, việc phê chuẩn các hiệp ước quốc tế, và các sửa đổi Hiến pháp không thể được đưa ra trưng cầu dân ý. Một luật bị yêu cầu bãi bỏ phải đã có hiệu lực trong ít nhất là một năm. Các đề xuất phải được trình từ ngày 1 tháng 1 đến ngày 30 tháng 9 hàng năm, và việc thu thập các chữ ký được thực hiện trong vòng ba tháng. Tòa án Hiến pháp sẽ kiểm tra tính hợp hiến của đề xuất. Tất cả các đề xuất trưng cầu dân ý của năm được đưa ra biểu quyết trong một cuộc bỏ phiếu duy nhất vào các ngày Chủ nhật trong khoảng từ ngày 1 tháng 4 đến 15 tháng 6 của năm tiếp theo. Việc bỏ phiếu trưng cầu dân ý sẽ có hiệu lực nếu, ngoài đa số phiếu bầu, đa số cử tri đăng ký cũng bỏ phiếu (số cử tri đi bỏ phiếu tối thiểu).

Cuộc *trưng cầu dân ý bãi bỏ luật* đầu tiên diễn ra vào năm 1974, khi một đề xuất bãi bỏ luật ly dị đã bị cử tri từ chối. Kể từ đó, hơn 60 cuộc bỏ phiếu (tính đến năm 2006) đã diễn ra trên phạm vi rộng các vấn đề. Tháng 6 năm 1985, đề xuất loại bỏ việc điều chỉnh lạm phát tiền lương đã bị từ chối. Tháng 6 năm 1991, các cử tri đồng ý trong một cuộc trưng cầu về việc bãi bỏ hệ thống bầu cử theo Danh sách đại diện tỷ lệ (PR) - một kết quả dẫn đến việc cải cách hệ thống đảng chính trị ở Ý. Vào tháng 6 năm 1995, 12 đề xuất được nêu ra trong phiếu bầu (tỉ lệ cử tri bỏ phiếu là 57%), bao gồm vấn đề vị thế của các tổ chức công đoàn và một số vấn đề về chính sách truyền hình. Bảy trong số các đề xuất này thu hút lượng cử tri bỏ phiếu chỉ chiếm khoảng 30%. Tháng Tư năm 1999, đề xuất xóa bỏ hoàn toàn yếu tố tỷ lệ trong hệ thống bầu cử chỉ đạt được 49,6% và như vậy là không hợp lệ, mặc dù tỉ lệ bỏ phiếu ủng hộ lên tới 91,5%. Tháng 6 năm 2005, bốn đề xuất về việc hạn chế nghiên cứu về phôi thai người, thụ tinh trong ống nghiệm và các vấn đề liên quan chỉ thu hút được 26% cử tri. Từ năm 1995, không có cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý nào thành công trong việc bãi bỏ một đạo luật, một phần là do số lượng tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu.

88. Nếu các đại biểu dân cử dự đoán rằng họ sẽ được sử dụng, sự tồn tại của các thủ tục sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý có thể ảnh hưởng gián tiếp đến việc ra quyết

định chính trị bằng cách gây áp lực lên các nhà lãnh đạo chính trị để họ hành động đáp ứng một cách tốt hơn những mối quan tâm của người dân, qua đó tăng cường tính chính đáng của các quyết định chính trị. Tuy nhiên, nó cũng có thể có tác dụng làm cho những nhân vật chính trị nổi bật trong hệ thống đảng trở thành những nhà hoạt động hàng đầu trong việc sử dụng thủ tục này, cũng như trong bầu cử chính trị.

Các hạn chế về chủ đề

89. Ở nhiều quốc gia, phạm vi các chủ đề được áp dụng thủ tục sáng kiến công dân bị hạn chế. Ba nhóm hạn chế phổ biến được nhận thấy như sau: (a) những hạn chế liên quan đến các sửa đổi Hiến pháp, (b) các vấn đề liên quan đến tính toàn vẹn của nhà nước, các vấn đề về chiến tranh và hòa bình, việc chuyển giao thẩm quyền nhà nước cho các tổ chức siêu quốc gia và quốc tế, và các hiệp ước quốc tế, và (c) các hạn chế khác nhau liên quan đến pháp luật và các quyết định chính trị khác. Tuy nhiên, những chủ đề bị hạn chế quá hẹp có thể làm mất đi tiềm năng sử dụng các công cụ này.

90. Sáng kiến của công dân về sửa đổi Hiến pháp thường được áp dụng ở những nước có quy định về trưng cầu dân ý bắt buộc hoặc không bắt buộc về các sửa đổi Hiến pháp do nhà chức trách đề xướng. Những công cụ này phản ánh rõ ràng ý tưởng cho rằng chủ quyền của nhân dân có thể được thể hiện trong một cuộc bỏ phiếu của người dân. Các quốc gia không công nhận sáng kiến về sửa đổi Hiến pháp có thể bởi họ mong muốn bảo vệ sự ổn định của Hiến pháp trước các hoạt động bất trắc của người dân, nhưng nguyên tắc dân chủ về chủ quyền của nhân dân gợi ý rằng những sáng kiến của công dân về sửa đổi Hiến pháp nên được cho phép. Những sáng kiến của công dân về sửa đổi Hiến pháp được chính thức cho phép tại hơn một nửa số nước có quy định về các công cụ sáng kiến (tức là 20 trong số 37 quốc gia, xem bảng 3.2).

Bảng 3.2. Những nước có quy định sáng kiến của công dân về các sửa đổi Hiến pháp ở cấp quốc gia, chia theo khu vực

Các khu vực trên thế giới	Các quốc gia
Châu Phi	Cape Verde, Liberia, Uganda
Châu Mỹ	Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela
Châu Á	Philippines
Châu Âu	Belarus, Georgia, Hungary, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Cộng hòa Moldova, Slovakia, Thụy Sĩ
Châu Đại Dương	Quần đảo Marshall, Liên bang Micronesia, Palau

91. Thậm chí nếu các sáng kiến về sửa đổi Hiến pháp được cho phép, chủ đề của nó vẫn có thể bị hạn chế. Một ví dụ của việc này là Slovakia, nơi mà những sáng kiến Hiến pháp ảnh hưởng đến “các quyền và tự do cơ bản” bị loại trừ. Ủng hộ theo hướng này, người ta có thể lập luận rằng những đảm bảo cơ bản chứa đựng trong một Hiến pháp dân chủ không nên loại bỏ đa số hoặc đa số tuyệt đối trong một cuộc bỏ phiếu. Đôi khi những cấu trúc cơ bản của các cơ quan chính phủ cũng bị loại trừ. Liên bang Nga có một hạn chế rất đặc biệt, theo đó chỉ những sáng kiến liên quan đến cấu trúc liên bang mới được phép đề xuất.

92. Ở một số nước, trong đó có Thụy Sĩ, có một khái niệm hoàn toàn trái ngược với việc hạn chế: sáng kiến của công dân chỉ được phép đề xuất về những sửa đổi Hiến pháp và không được đề xuất sửa đổi luật (mặc dù ở Thụy Sĩ trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân có thể được sử dụng cho tất cả các luật, ngoại trừ luật tài chính). Ở Panama, một sáng kiến công dân chỉ có thể được sử dụng (khi có tối thiểu 20% cử tri đã đăng ký) để cho phép việc bầu ra một hội đồng lập hiến. Uruguay quy định sáng kiến của công dân đối với cả các sửa đổi Hiến pháp và đề xuất pháp luật. Ở các nước liên bang, sáng kiến công dân có thể chỉ áp dụng ở cấp tiểu bang hoặc cấp khu vực, thường bao gồm các quyền sáng kiến về sửa đổi Hiến pháp, ví dụ, ở nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ và hầu hết các bang (länder) của Đức.

93. Những vấn đề về sự toàn vẹn lãnh thổ hoặc việc chuyển giao thẩm quyền của nhà nước cho các cơ quan vượt lên trên quốc gia hoặc các tổ chức quốc tế thường là chủ đề cho trưng cầu dân ý bắt buộc hoặc không bắt buộc do các nhà chức trách đề xướng, nhưng hiếm khi là những chủ đề cho sáng kiến của công dân. Đôi khi những chủ đề này được xem xét tương đương với các vấn đề Hiến pháp, do đó những quy tắc cho sửa đổi Hiến pháp được áp dụng. Thêm vào đó, những vấn đề về chiến tranh và hòa bình hoặc nghĩa vụ quân sự đôi khi bị loại khỏi những sáng kiến (ví dụ như ở Latvia). Với lý do tương tự, chỉ trong một số ít trường hợp, các hiệp ước quốc tế có thể được xem là đối tượng của trưng cầu dân ý, và gần như không bao giờ là sáng kiến công dân. Các cuộc đàm phán hiệp ước quốc tế có vẻ như thường bị loại trừ khỏi các thủ tục sáng kiến, ví dụ như quy định tại Ý, Latvia và nước Cộng hòa Macedonia thuộc Nam Tư cũ. Tuy nhiên, Thụy Sĩ yêu cầu trưng cầu bắt buộc đối với các hiệp ước quốc tế đặc biệt quan trọng. Đôi khi vấn đề toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia được cách ly không cho phổ thông đầu phiếu, trong khi ở các trường hợp khác nó lại có thể được đưa vào bỏ phiếu trưng cầu bắt buộc hoặc thậm chí là không bắt buộc.

94. Ở một số ít quốc gia, các công cụ sáng kiến về luật pháp được giới hạn một cách chung chung đến “những vấn đề quan trọng nhất liên quan đến vận mệnh của nhà nước và người dân” (Lithuania) hay “vấn đề quan trọng của lợi ích công” (Slovakia). Những vấn đề khác bị loại trừ khỏi đề tài của các công cụ sáng kiến là ân xá (Ý) hoặc những vấn đề liên quan đến bầu cử (nước Cộng hòa Macedonia thuộc Nam Tư cũ). Khi những điều khoản hạn chế không được xác định rõ ràng, chẳng hạn như “các vấn đề quan trọng” (Slovakia), ý nghĩa của chúng có thể được mở rộng không chỉ thông

qua giải thích pháp luật, mà còn thông qua hành động chính trị của các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt các đề xuất sáng kiến. Tất cả các hạn chế cần phải được quy định một cách cụ thể và đưa ra một khuôn khổ rõ ràng và minh bạch. Ở nhiều nước, các vấn đề về ngân sách, thuế và chi tiêu công bị loại ra khỏi cơ chế sáng kiến (ví dụ như Hungary, Ý, Latvia, Slovakia và một số nước Mỹ La-tinh). Các vấn đề tài chính, đặc biệt là thuế, thường được xem là quá phức tạp đối với công cụ sáng kiến công dân, hoặc có xu hướng thu hút những chiến dịch thiếu trách nhiệm về mặt tài chính. Tuy nhiên, bởi tài chính công là một yếu tố cơ bản trong đời sống chính trị, việc loại trừ này có thể dẫn đến sự hạn chế đáng kể những lĩnh vực mà công cụ sáng kiến có thể được áp dụng. Nếu bất cứ loại chi phí nào của những biện pháp lập pháp cụ thể bị loại trừ, các giới hạn của sáng kiến sẽ trở nên mơ hồ, dễ dàng dẫn đến những thách thức pháp lý.

Các khía cạnh thủ tục

95. Một vài đặc tính cơ bản định hình khuôn khổ thủ tục trong đó các công dân hoặc những nhóm chính trị có thể khởi xướng quá trình ra quyết định cho một đề xuất mới hoặc yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý về pháp luật. Ba loại yêu cầu quan trọng đối với các thủ tục là: (a) số lượng cụ thể chữ ký của các cử tri đã đăng ký được yêu cầu để minh chứng sự ủng hộ về mặt chính trị cho một đề xuất hoặc một yêu cầu về một tỷ lệ đáng kể công dân; (b) khoảng thời gian cho phép để thu thập chữ ký; và (c) các điều kiện cụ thể theo đó kết quả của cuộc bỏ phiếu được tuyên bố là có giá trị về mặt pháp lý (chẳng hạn như số lượng cử tri đi bỏ phiếu). Sự khác biệt đáng kể trong những yêu cầu đó có thể được thấy ở các nước khác nhau.

- *Số lượng chữ ký yêu cầu* có thể được biểu hiện theo tỷ lệ% cử tri (những người đăng ký bỏ phiếu) (ví dụ như quy định 10% ở Latvia), hoặc như một phần số phiếu bầu trong cuộc bầu cử trước đó (ví dụ như ở bang California của Hoa Kỳ, 5% số phiếu bầu là điều kiện cho một đề xuất pháp luật, và 8% cho một sửa đổi Hiến pháp), hoặc như một số lượng cố định các chữ ký, ví dụ, 500.000 chữ ký đối với trưng cầu dân ý bãi bỏ luật tại Ý (trong trường hợp này tỷ lệ tương đối so với tổng số cử tri đăng ký là khoảng một phần trăm, xem hộp 3.1 ở trên). Các ngưỡng quy định hiển thị một loạt từ khoảng 1% hoặc 2% cử tri (tại Thụy Sĩ) lên đến 10% hoặc thậm chí 25% (tại Uruguay).
- Một số quốc gia đòi hỏi *sự phân bố địa lý của chữ ký* một cách cụ thể, ví dụ, một số lượng tối thiểu trong nửa hoặc nhiều hơn các phân khu hành chính của đất nước, như ở một số nước cộng hòa thuộc Liên Xô cũ (Belarus, Georgia, Nga, Ukraine).
- *Khoảng thời gian* cho phép thu thập chữ ký ủng hộ có thể trong phạm vi vài tuần (ví dụ như hai tuần ở bang Bavaria, Đức) đến 18 tháng (Thụy Sĩ, sáng kiến Hiến pháp).

- Đối với loại bỏ phiếu trưng cầu dân ý cuối cùng, trong một số trường hợp thì chỉ cần đa số quá bán là đủ (ví dụ như ‘trưng cầu dân ý từ chối luật’ [rejective] ở Thụy Sĩ). Thường thì nhiều hình thức khác nhau của đa số 2/3 sẽ được áp dụng với *những yêu cầu về tính hợp pháp* bổ sung. *Số tối thiểu đồng thuận* quy định rõ việc bỏ phiếu ủng hộ một đề xuất cần phải đáp ứng một tỷ lệ cụ thể số lượng cử tri đăng ký (hoặc một số cố định), ví dụ, 50% số cử tri đăng ký trong các cuộc bỏ phiếu sửa đổi Hiến pháp ở Latvia và Lithuania, hoặc 25% ở Hungary (kể từ năm 1997). *Số tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu* có nghĩa là, bên cạnh việc bỏ phiếu đa số, một tỷ lệ tham gia cụ thể phải được đáp ứng, ví dụ, 50% của toàn bộ cử tri cần phải đã tham gia biểu quyết (như ở Ý). Một lần nữa, cả hai hình thức trên có thể được kết hợp với các yêu cầu về phân bố địa lý.

96. Đối với các sửa đổi Hiến pháp, một số nước đặt ra những yêu cầu cao hơn để xác nhận chất lượng sáng kiến, xác định các cuộc trưng cầu dân ý hợp pháp, so với các sáng kiến pháp luật. Hiến pháp, nguồn của các quy tắc và giá trị cơ bản của hệ thống chính trị, thường được trông đợi là sẽ ổn định hơn, có tính hợp pháp và sự chấp nhận rộng hơn so với pháp luật (thường có những yêu cầu đặc biệt trước khi cơ quan lập pháp có thể sửa đổi Hiến pháp). Tuy nhiên, cũng có trường hợp đặc biệt, ví dụ ở Uruguay, nơi yêu cầu phải có chữ ký của 10% cử tri để đưa ra sáng kiến công dân đối với một sửa đổi Hiến pháp, nhưng phải có đến 25% chữ ký cho việc đề xuất trưng cầu dân ý về bãi bỏ luật (rejective).

97. Các quốc gia rất khác nhau trong việc đưa ra những yêu cầu cơ bản này cũng như kết hợp những đặc tính đó. Một số quốc gia (chẳng hạn như Thụy Sĩ) kết hợp một ngưỡng thấp về số lượng chữ ký với những yêu cầu thấp cho một cuộc bỏ phiếu hợp lệ. Ở các nước khác, các yêu cầu số lượng chữ ký nhiều (25 hoặc thậm chí 33%) có thể được kết hợp với yêu cầu cao về tính hợp pháp (như ở Belarus). Giữa hai thái cực đó, có thể có các phiên bản hỗn hợp hoặc ôn hòa hơn về các yêu cầu này.

Thụy Sĩ là trường hợp điển hình của các yêu cầu thấp. Với sáng kiến Hiến pháp, chỉ cần 100.000 chữ ký hoặc khoảng 2% cử tri đăng ký, và với trưng cầu dân ý bác bỏ luật, các yêu cầu thậm chí còn thấp hơn (50.000 chữ ký, hoặc khoảng 1% cử tri đăng ký, và đa số đơn trong cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý). Italia kết hợp một ngưỡng thấp chữ ký ủng hộ (khoảng 1%) cho một cuộc trưng cầu dân ý bãi bỏ luật với yêu cầu cao về số lượng cử tri đi bỏ phiếu là 50% cử tri đăng ký cho một cuộc bỏ phiếu phổ thông hợp lệ. Lithuania là ví dụ với yêu cầu cao trong cả hai tiêu chuẩn (xem bảng 3.3).

Bảng 3.3. Các yêu cầu cho một sáng kiến công dân được tổ chức: Một số ví dụ.

Yêu cầu chữ ký	Yêu cầu đủ điều kiện	
	Thấp	Cao
Thấp	Thụy Sĩ (sáng kiến hiến pháp) 100.000 chữ ký (khoảng 2% cử tri đăng ký) Đa số đơn của cử tri và đa số bang của 26 bang	Ý (trưng cầu dân ý abrogative) 500.000 chữ ký (khoảng 1% cử tri đăng ký) 50% cử tri đi bỏ phiếu trong số cử tri đã đăng ký
Cao	Hesse (Đức) Chữ ký của 20% cử tri đăng ký Đa số đơn trong các cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý	Lithuania 300.000 chữ ký (khoảng 11.5% cử tri đăng ký) 50% cử tri đi bỏ phiếu trong số đã đăng ký cộng với 33% cử tri tán thành

Khi công dân đưa ra sáng kiến: Cần nhắc thiết kế và chính trị

98. Việc yêu cầu số lượng chữ ký ít hoặc ở mức trung bình giúp cho người dân tiếp cận dễ dàng hơn với nghị trình ra quyết định và hỗ trợ các nguyên tắc của một nền dân chủ cởi mở và bình đẳng chính trị. Việc yêu cầu số lượng chữ ký nhiều có khả năng hạn chế hoặc thậm chí ngăn cấm việc sử dụng thực tế các công cụ sáng kiến. Chúng có thể được thúc đẩy bởi sự cần thiết để tránh tình trạng lạm dụng của cơ chế, nhưng đồng thời có thể làm suy yếu toàn bộ ý tưởng của các quyền sáng kiến. Ở những nước có ngưỡng chữ ký cao hơn 15% số cử tri đăng ký, hầu như không có sáng kiến nào hội đủ điều kiện để tiến hành một cuộc bỏ phiếu. Đặc biệt, ngưỡng chữ ký cao sẽ tạo ra sự tiếp cận ưu đãi đối với các quyền sáng kiến cho các tổ chức chính trị rất có thể lực (các đảng phái và các nhóm lợi ích lớn) và biến các quyền sáng kiến này thành công cụ quyền lực cho các nhóm hoặc các tổ chức lớn hơn.

99. Về yếu tố thời gian, hầu hết các nước áp dụng sáng kiến công dân cho phép trong một khoảng thời gian hợp lý, ví dụ như vài tháng, để thu thập chữ ký, sau đó sáng kiến mới chính thức đủ điều kiện để tổ chức một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Những khoảng thời gian đó là rất quan trọng trong việc cho phép phổ biến thông tin, phổ biến các ý kiến về vấn đề được đưa ra và bắt đầu một tiến trình thảo luận công cộng. Cần phải có thời gian để những phản ứng tức thời, thường theo cảm tính, nhường chỗ cho cuộc tranh luận mang tính lý trí. Cho đến nay, điều này vẫn chưa được thực hiện ở một số bang của Đức, chẳng hạn như các bang Baden-Württemberg hoặc Hesse chỉ cho phép vèn vèn hai tuần cho việc thu thập chữ ký sau khi một sáng kiến được đăng ký chính thức.

100. Việc xác định những tiêu chí về tính hợp lệ của các kết quả bỏ phiếu đặt ra câu hỏi tương tự như những gì áp dụng trong các trường hợp trưng cầu dân ý bắt buộc hoặc không bắt buộc. Nếu một nước có trưng cầu dân ý bắt buộc và trưng cầu dân ý không bắt buộc do các nhà chức trách đề xướng, và trưng cầu dân ý sáng kiến của công dân, mức độ yêu cầu bỏ phiếu chắc chắn được xác định một cách thống nhất cho cả ba loại.

Phiếu bầu của đa số đơn sẽ phản ánh mong muốn vấn đề một cách rõ ràng nhất. Tỷ lệ phiếu bầu ủng hộ cao (có lẽ kết hợp với đa số đôi) sẽ nhấn mạnh tính chính đáng của quyết định trưng cầu dân ý, hoặc sự cần thiết phải đưa vào những cân nhắc về chính trị hoặc lãnh thổ khác. Tuy nhiên, sự tồn tại của tỷ lệ tối thiểu cử tri tán thành có thể làm tăng hệ quả của số phiếu trắng, vì chúng có ý nghĩa tương tự như bỏ phiếu ‘Không đồng ý’. Hệ quả có thể là những người phản đối sáng kiến chỉ cần khuyến nghị bỏ phiếu trắng để nhằm có được một kết quả trưng cầu tiêu cực, và có lẽ dễ dàng hơn để thuyết phục những cử tri tiềm năng không phải bận tâm về việc bỏ phiếu hơn là thuyết phục họ bỏ phiếu theo cách nhất định. Thông thường, nếu sau đó tỷ lệ tối thiểu cử tri tán thành ở mức cao thì sẽ không khuyến khích việc sử dụng các công cụ sáng kiến. Quy định tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu thậm chí còn tạo ra nhiều hệ quả hơn: những người phản đối một đề xuất trưng cầu dân ý phải tích cực vận động tránh bỏ phiếu phản đối bởi vì nếu bỏ phiếu sẽ giúp đạt được tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bầu cần thiết. Việc quy định tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu có xu hướng đi ngược lại ý tưởng cơ bản của sáng kiến và trưng cầu dân ý, bởi đó là khuyến khích sự tham gia của công dân, và nhìn chung không nên coi chúng là tiêu chuẩn để xác định hiệu lực của một cuộc trưng cầu. Mặt khác, thường có lo ngại là nếu đề xuất được ủng hộ bởi một số lượng ít hơn đa số cử tri thì có thể gây nghi ngờ về tính chính đáng trong kết quả của trưng cầu dân ý.

Tương tác giữa những người đề xuất và các cơ quan chính phủ

101. Các công cụ sáng kiến được liên kết về mặt thể chế với các chủ thể khác trong hệ thống chính trị. Sự căng thẳng về thể chế, chính trị và sự cạnh tranh thường liên quan và có ảnh hưởng qua lại, tương tác lẫn nhau. Các chủ thể của chính quyền cần tương tác với những người đề xuất sáng kiến trong sự công bằng và tin tưởng lẫn nhau, chứ không nên sử dụng vai trò mang tính thủ tục của họ cho việc thao túng chính trị và điều khiển quá trình. Các quy định về thủ tục cần đảm bảo rằng những chức năng của sáng kiến công dân không thể bị các đại biểu dân cử chống lại, nếu không thì có thể sẽ không giữ được ý tưởng cơ bản của việc duy trì nền dân chủ cởi mở và chịu kiểm soát của nhân dân.

102. Một chức năng của các chủ thể (về thể chế) của chính quyền là sự quản lý chính thức về thủ tục, bao gồm việc xác minh tính hợp pháp hoặc hợp hiến của sáng kiến công dân. Điều quan trọng là những quy định rõ ràng và minh bạch, các trách nhiệm hành chính cụ thể cần được giao cho các cơ quan có thẩm quyền thích hợp - ví dụ, văn phòng tổng thống, các cơ quan chính phủ, văn phòng quản lý trung ương của cơ quan lập pháp hoặc một cơ quan quản lý bầu cử - EMB (có thể là một cơ quan thuộc chính phủ hoặc thuộc dạng khác). Các quy định phải đảm bảo rằng các nhà chức trách nắm quyền kiểm soát phải hành động theo cách thức trung lập nhất có thể về chính trị và không cho phép các chức năng này trở thành sự kết hợp với lợi ích chính trị.

103. Kiểm tra tính hợp hiến của một đề xuất sáng kiến có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Đôi khi điều này thuộc thẩm quyền của một cơ quan hành chính có quyền

khieu nại lên Tòa án, đặc biệt là tòa án Hiến pháp; ở một số quốc gia (ví dụ Italia), Tòa án Hiến pháp nắm giữ trực tiếp chức năng này. Một số nước không quy định việc kiểm tra tính hợp hiến ở giai đoạn đầu mà là ở cuối quy trình. Ví dụ, ở một số tiểu bang của Hoa Kỳ, việc kiểm tra tính hợp hiến của một đề xuất chỉ xảy ra sau khi bỏ phiếu phổ thông. Tuy nhiên, có thể có những lợi thế trong việc giải quyết câu hỏi về tính hợp hiến sau khi sáng kiến được đăng ký và trước khi bắt đầu lấy chữ ký, hoặc chậm nhất là trước khi kêu gọi trưng cầu dân ý. Nếu không thì cuộc tranh luận về vấn đề này có thể bị lẫn với các vấn đề Hiến pháp, và nếu một cuộc bỏ phiếu tích cực lại bị công bố là vi hiến, công dân có thể trở nên thất vọng hoặc hệ quả là toàn bộ quá trình có thể bị biến thành bất hợp pháp. Tuy nhiên, các câu hỏi có thể được đặt ra, liệu có khả năng các quy định không thực sự rõ ràng và/hoặc tòa án Hiến pháp hành động như một tổ chức bán-chính trị (quasi-political) hay không. Trong những trường hợp như vậy, việc kiểm tra tính hợp hiến hay hợp pháp ngay từ đầu sẽ hoặc là có thể bị chuyển đổi sang những giới hạn không thích hợp, hoặc là mang giới hạn động cơ chính trị đối với các hoạt động sáng kiến.

104. Trong thiết kế của một sáng kiến công dân có hai loại thủ tục có thể phân biệt được. Trong hình thức ‘sáng kiến trực tiếp’ (như ở nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ), sau khi sáng kiến đã được đăng ký và xác nhận đủ điều kiện, thì không có tương tác chính thức nào với cơ quan lập pháp diễn ra trước khi cuộc bỏ phiếu phổ thông được kêu gọi tổ chức. Ở hình thức ‘sáng kiến gián tiếp’ (như ở một số nước châu Âu), một sáng kiến được xác nhận đủ điều kiện sẽ được chuyển đến cơ quan lập pháp, sau đó ở đây có hai lựa chọn - hoặc là chấp nhận thông qua đề xuất (lập pháp) và do đó tránh được một cuộc trưng cầu dân ý, hoặc từ chối phê duyệt và cho phép trưng cầu dân ý diễn ra. Ở một số nước, cơ quan lập pháp cũng có thể đưa ra đề xuất của riêng mình để bỏ phiếu trưng cầu dân ý (ví dụ như Thụy Sĩ, các bang của Đức, và ở Uruguay trong trường hợp sáng kiến Hiến pháp). Bởi các thủ tục sáng kiến được thực hiện trong môi trường thể chế dân chủ đại diện, có nhiều lý do dẫn đến một quá trình tương tác giữa các chủ thể khác nhau. Nếu cơ quan lập pháp có thể chính thức xem xét và tranh luận về một sáng kiến, rồi thông qua nó hoặc chọn một đề xuất thay thế để đưa vào bỏ phiếu phổ thông, thì tiến trình chính trị có thể được làm giàu thêm bằng nhiều cuộc thảo luận phức tạp hơn và sự tham gia rộng rãi hơn của công chúng trong các vấn đề cần được đưa ra quyết định. Sự lựa chọn giữa các khả năng rõ ràng trong một cuộc bỏ phiếu phổ thông cũng có thể bổ ích hơn cho các công dân.

105. Có những trường hợp trong đó những thay đổi nhỏ có thể chuyển đổi thủ tục sáng kiến thành hình thức của một sáng kiến chương trình nghị sự (xem chương 4). Ví dụ, nếu một đề xuất sáng kiến không đạt đủ số lượng chữ ký yêu cầu nhưng quốc hội hay cơ quan lập pháp có thể tự do quyết định liệu có muốn kêu gọi tổ chức trưng cầu hay không, rồi một kiểu lai ghép về thể chế (hybrid type of institution) được tạo ra. Sự kết hợp của sáng kiến do công dân khởi xướng và quyết định của quốc hội hay cơ quan lập pháp dựa trên hành động như vậy có thể có khả năng kết hợp các yếu tố của cả dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện.

Thực hành các thủ tục sáng kiến

106. Mức độ sử dụng các thủ tục sáng kiến thay đổi đáng kể giữa các quốc gia (xem bảng 3.4) và dường như bị ảnh hưởng bởi một số yếu tố. Chỉ có bốn quốc gia sử dụng thường xuyên các công cụ dân chủ trực tiếp: Ý, Liechtenstein, Thụy Sĩ và Uruguay. Với những thủ tục ít hạn chế và truyền thống lâu đời, Liechtenstein và Thụy Sĩ là những trường hợp nổi tiếng nhất. Tại Ý, nhiều sáng kiến cho một cuộc trưng cầu bãi bỏ luật có thể cũng đã được khích lệ bởi các yêu cầu về số chữ ký tương đối thấp. Ngoài ra, hệ thống đảng ở Ý có một lịch sử lâu dài về sự phân cực, và quá trình chuyển đổi đầu những năm 1990 đóng vai trò là nhân tố thứ hai trong việc thúc đẩy sử dụng trưng cầu bãi bỏ luật. Uruguay cũng có một số lượng đáng kể các sáng kiến và các cuộc bỏ phiếu về các sửa đổi hiến pháp với yêu cầu phải có chữ ký ủng hộ của 10 phần trăm cử tri. Tuy nhiên, các cuộc trưng cầu dân ý bác bỏ luật và các sáng kiến lập pháp cần có 25 phần trăm chữ ký ủng hộ, điều này làm cho việc sử dụng các công cụ này trở nên khó khăn hơn. Kết luận chung là ở những nơi điều kiện yêu cầu thấp thì có thể phát triển ‘văn hóa’ sử dụng thường xuyên các công cụ sáng kiến, theo đó các công cụ sáng kiến được thiết lập như là một phần không tách rời của hệ thống chính trị.

Bảng 3.4. Áp dụng trưng cầu dân ý theo sáng kiến và yêu cầu của công dân ở cấp quốc gia (tần số các cuộc bỏ phiếu, tính đến năm 2006): Một số ví dụ.

Các khu vực	Thường xuyên bỏ phiếu	Thỉnh thoảng bỏ phiếu	Không bỏ phiếu
Châu Phi			Cape Verde, Liberia, Togo, Uganda
Châu Mỹ	Uruguay	Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela	Costa Rica, Nicaragua, Peru
Châu Á			Philippines, Đài Loan, Turkmenistan
Châu Âu	Ý, Liechtenstein, Switzerland	Hungary, Latvia, Lithuania, Cộng đồng hòa Nam Tư Macedonia, Slovakia, Slovenia	Albania, Belarus, Croatia, Georgia, Malta, Cộng hòa Moldova, Liên bang Nga, Serbia, Ukraine
Châu Đại Dương		Liên bang Micronesia, New Zealand	Quần đảo Marshall, Palau

107. Ngược lại, ở một số quốc gia nơi có các quyền sáng kiến tồn tại chính thức, việc bỏ phiếu không diễn ra. Điều này áp dụng đối với Liên bang Nga và các quốc gia kế thừa khác của Liên Xô cũ, chẳng hạn như Belarus, Gruzia, Cộng hòa Moldova và Ukraine. Các yêu cầu hạn chế ở mức cao như hạn chế chủ đề và ngưỡng thủ tục, cũng như một nền văn hóa chính trị không có sự tham gia của người dân, đặc biệt là trong bối cảnh hoặc truyền thống của hệ thống chính trị độc tài, có nghĩa là các thủ tục sáng kiến khó có thể được áp dụng và được coi là những đặc tính lập dị của hệ thống chính

trị ở các nước này. Trong các chính thể khác, nếu hệ thống các cơ quan đại diện yếu thế và không ổn định, điều này có thể tạo ra một bối cảnh không thuận lợi để thực hành các quyền sáng kiến. Mặt khác, rất khác biệt, các yếu tố cũng có thể dẫn đến tình huống mà các quyền sáng kiến ít được sử dụng trong thực tế và cũng rất ít khi phải viện đến các thủ tục sáng kiến. Chẳng hạn, nếu hệ thống đảng đủ độ mở cho những vấn đề mới và sự thay đổi nảy sinh, hoặc trong một nền dân chủ hội đoàn (consociational democracy) nơi mà tất cả các lợi ích thiểu số chủ yếu có một vị trí tích hợp trong việc ra quyết định chính trị, công cụ sáng kiến có thể ít được sử dụng ngay cả khi có quy định về thủ tục pháp lý. Malta có thể là một ví dụ của loại hình chính thể này.

108. Một số lượng đáng kể các nước cho thấy việc sử dụng không thường xuyên các thủ tục sáng kiến, mặc dù các thủ tục này được quy định trong pháp luật nước họ. Tại các nước Trung và Đông Âu (ví dụ như Hungary, Latvia, Lithuania, Cộng hòa

Hộp 3.2. Trưng cầu dân ý do công dân đề xuất tại New Zealand.

Năm 1993, New Zealand đưa ra các quy định về các sáng kiến của công dân. Bất kỳ công dân hay nhóm nào muốn nêu sáng kiến có thể trình câu hỏi đề xuất lên Ban thư ký của Hạ viện. Sau đó, câu hỏi này sẽ được thông báo cho mọi người để cùng nhận xét về nội dung và hình thức của nó. Trong vòng ba tháng kể từ khi trình câu hỏi, Ban thư ký sẽ xác định nội dung câu chữ cuối cùng của câu hỏi. Người đề xuất có 12 tháng để thu thập chữ ký ủng hộ. Đối với đề xuất đủ điều kiện xuất hiện trên lá phiếu, cần phải có chữ ký ủng hộ của ít nhất 10% cử tri đã đăng ký. Sau khi nhận được số chữ ký theo yêu cầu, Ban thư ký tiến hành kiểm tra ngẫu nhiên các chữ ký để xác định tính hợp pháp của chúng. Khi các yêu cầu đã được đáp ứng, câu hỏi được gửi đến Quốc hội, và vị toàn quyền đặt ra một ngày nhất định để tổ chức trưng cầu dân ý.

Mười năm sau khi Đạo luật trưng cầu dân ý theo sáng kiến của công dân được thông qua vào năm 1993, 40 đề xuất đã được gửi đến Ban thư ký Hạ viện. Các đề xuất liên quan đến một loạt vấn đề như công tác phòng chống sự tàn ác đối với động vật, giảm quy mô của Quốc hội, án mức nhẹ đối với tội phạm hình sự, đảm bảo tiếp cận chăm sóc y tế và giáo dục, phúc lợi xã hội, việc bảo tồn, và vấn đề cái chết an lành. Chỉ có ba trong số này thu được số lượng chữ ký yêu cầu đủ để đưa ra bỏ phiếu.

Các kết quả của cuộc bỏ phiếu về một đề xuất không mang tính ràng buộc. Một mình Quốc hội quyết định liệu có muốn thực hiện đề xuất hay không, không phụ thuộc vào số phiếu thu được trong cuộc trưng cầu dân ý. Hai trong số ba câu hỏi được gửi tới yêu cầu một cuộc bỏ phiếu kể từ khi thi hành luật - một đề xuất giảm quy mô của Quốc hội và một đề xuất áp dụng mức phạt nghiêm khắc

hơn đối với tội phạm bạo lực - nhận được sự ủng hộ vô cùng mạnh mẽ của công chúng nhưng không nhận được quốc hội hành động.

Đặc điểm không mang tính bắt buộc của quá trình trưng sáng kiến công dân ở New Zealand đã bị chỉ trích nhiều, và đây lại là chủ đề chính của một đề xuất sáng kiến đưa ra vào năm 2003. Yêu cầu cao về số lượng chữ ký là nhằm ngăn chặn nhiều đề xuất đi tiếp thành cuộc bỏ phiếu. Tóm lại, khó khăn trong việc xác định một đề xuất sáng kiến hội đủ điều kiện trên lá phiếu và sự không chắc chắn trong hành động của Quốc hội kể cả nếu quốc hội đã thông qua, làm giảm đi sự nhiệt tình của công chúng cho quá trình sáng kiến ở New Zealand, và ngày càng ít đề xuất được nộp cho Ban thư ký Hạ viện trong những năm gần đây. Tuy nhiên, luật sáng kiến công dân của New Zealand vẫn còn là một thử nghiệm trong việc sử dụng dân chủ trực tiếp, và cải cách trong tương lai về quá trình này có thể sẽ được xem xét dựa trên kinh nghiệm của luật hiện hành.

Macedonia thuộc Nam Tư cũ, Slovakia, Slovenia), các sáng kiến tập trung chủ yếu xung quanh các vấn đề chuyển đổi từ chế độ cộng sản. Ví dụ, ở Hungary, bốn trong số sáu cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý diễn ra trong năm 1989, năm chuyển đổi vô cùng quan trọng. Ở một số nước Mỹ La-tinh chỉ sử dụng một cách tối thiểu các quyền sáng kiến bởi vì các điều kiện cấu trúc cho việc thực hành các quyền đó đã không được hỗ trợ. Sự bất ổn của hệ thống chính trị (Bolivia), điều kiện hoàn cảnh chung lung lay của nhà nước (Colombia) hoặc bối cảnh của cuộc 'Cách mạng Bolivarian' (dưới thời Tổng thống Hugo Chávez ở Venezuela), có nghĩa là cơ chế sáng kiến khó có khả năng phát triển. Năm 1993, New Zealand đã giới thiệu một luật mới quy định trưng cầu dân ý do công dân đề xuất và không mang tính bắt buộc (xem hộp 3.2).

Hộp 3.3. Sáng kiến của một tiểu bang của Mỹ: Đề xuất số 71 của bang California.

Tiêu đề chính thức và bản tóm tắt (do chương lý bang soạn thảo) Nghiên cứu tế bào gốc. Tài trợ. Trái phiếu – Sáng kiến sửa đổi Hiến pháp và Quy chế

- Thành lập Viện Y học tái sinh California để điều chỉnh nghiên cứu tế bào gốc và cung cấp tài trợ, thông qua các khoản tài trợ và cho vay, cho các cơ sở nghiên cứu và cho việc nghiên cứu.
- Thiết lập quyền hiến định tiến hành nghiên cứu tế bào gốc; cấm Viện tài trợ cho việc nghiên cứu nhân bản sinh sản vô tính con người.
- Thiết lập một ủy ban giám sát để quản lý viện.
- Cung cấp một khoản vay cho Quỹ chung lên đến 3 triệu USD cho chi

phí quản lý và hoạt động ban đầu của Viện.

- Cho phép phát hành trái phiếu nghĩa vụ chung để tài trợ cho các hoạt động của viện lên đến 3 tỷ USD, giới hạn hàng năm là 350 triệu USD.
- Dành tiền từ Quỹ chung để trả cho trái phiếu.

Đề xuất số 71 của bang California là một trong 17 phương sách của bang xuất hiện trên lá phiếu California tại thời điểm diễn ra cuộc bầu cử tổng thống Mỹ tháng 11 năm 2004. Mười hai phương sách trong số này, trong đó có đề xuất nghiên cứu tế bào gốc, là các sáng kiến của công dân và năm phương sách còn lại là của cơ quan lập pháp bang. Đề xuất số 71 được khởi xướng bởi Liên minh Nghiên cứu tế bào gốc và Điều trị, vốn đã trở thành ủy ban đăng ký hỗ trợ đề xuất. Sáng kiến này được đưa ra một phần để đáp lại một quy định của liên bang vào năm 2001 trong đó cấm các quỹ liên bang được sử dụng cho nghiên cứu có liên quan đến tế bào phôi thai gốc. Tuy nhiên, các quỹ tư nhân được miễn những hạn chế của liên bang, và các bang cũng được tự do đưa ra quyết định của mình liên quan đến tài trợ nghiên cứu y sinh học, trong đó có thể bao gồm tế bào gốc. Song đây là vấn đề gây nhiều tranh cãi. Năm nhóm khác đã đăng ký chính thức với Ban thư ký của bang California là các ủy ban phản đối đề xuất số 71 và tích cực vận động chống lại đề xuất này.

Theo như thực tiễn ở California, các nhà phân tích lập pháp cung cấp một bản tóm tắt trung lập và giải thích về đề xuất, in trong cuốn Sách bỏ túi về thông tin cử tri năm 2004. Ý kiến của các cá nhân, các ủy ban ủng hộ đề xuất, cũng như của các bên phản đối đề xuất số 71 đều được nêu trong cuốn sách. Đề xuất này đã được thông qua với tỷ lệ bỏ phiếu 59% / 41%, với khoảng 49% cử tri California đủ điều kiện bỏ phiếu về đề xuất số 71. Sau khi được thông qua, bang này có trách nhiệm thực hiện đề xuất.

109. Một bức tranh rất khác có thể được tìm thấy ở các quốc gia liên bang, nơi cung cấp các công cụ sáng kiến tại cấp tiểu bang hoặc cấp khu vực. Nhiều hoạt động có thể tìm thấy ở 24 tiểu bang của Hoa Kỳ, nơi có các quy định về sáng kiến, đặc biệt là Arizona, California, Colorado, North Dakota và Oregon (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 4). Một ví dụ điển hình của quá trình sáng kiến được tìm thấy trong rất nhiều các tiểu bang của Hoa Kỳ, ví dụ Đề xuất số 71 của bang California về việc tạo điều kiện nghiên cứu tế bào gốc, được sự chấp thuận của cử tri trong cuộc bầu cử năm 2004 (xem hộp 3.3). Tại Đức, nơi tất cả các bang đều có các công cụ như vậy, một số sáng kiến (trong đó một vài sáng kiến dẫn đến việc bỏ phiếu trưng cầu dân ý) đã được người dân đưa ra (đặc biệt là ở Bavaria, Brandenburg, Hamburg và Schleswig-Holstein).

Hộp 3.3. Sáng kiến của một tiểu bang của Mỹ: Đề xuất số 71 của bang California.

Cộng hòa Liên bang Đức, trái ngược với Cộng hòa Weimar (1919-1933), không đưa các sáng kiến và trưng cầu dân ý ở cấp quốc gia vào trong Hiến pháp năm 1949. Tuy nhiên, các bang được thành lập sau năm 1945 vẫn áp dụng các thủ tục sáng kiến, và các bang của Đông Đức tái lập sau năm 1990 cũng làm như vậy. Trong những năm 1990, tất cả các bang cũng đưa vào áp dụng các quyền sáng kiến ở cấp địa phương. Các quy định liên quan có sự khác nhau đáng kể giữa cấp bang và cấp địa phương.

Tại Bavaria, ở cấp bang, sáng kiến công dân để xuất một đạo luật hoặc một sửa đổi Hiến pháp cần phải thu thập được chữ ký của 10% cử tri đã đăng ký trong vòng hai tuần. Quốc hội có thể xem xét đề xuất này và đưa ra một phản đề xuất để bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Việc bỏ phiếu trưng cầu dân ý là hợp lệ với đa số đơn phiếu bầu (kể từ năm 1999, cần có tỉ lệ đi bỏ phiếu là 25% cử tri đăng ký đối với một sửa đổi Hiến pháp). Từ năm 1946 đến năm 2005, có 38 sáng kiến (trong số 172 sáng kiến trên toàn bộ lãnh thổ nước Đức) đã được nộp tại Bavaria. Trong số này, 16 sáng kiến đã được đăng ký để thu thập chữ ký, 5 (trong số 13 sáng kiến trên toàn bộ nước Đức) đã dẫn đến bỏ phiếu trưng cầu dân ý, và 2 (trong số 7 sáng kiến trên toàn bộ nước Đức) đã thành công khi bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Các chủ đề sáng kiến là về trường học, quy chế phát thanh, quản lý chất thải, áp dụng trưng cầu dân ý cấp địa phương và bãi bỏ Thượng viện không qua bầu cử.

Ở cấp địa phương, các thủ tục sáng kiến và trưng cầu dân ý đã được đưa vào áp dụng từ năm 1995 theo sáng kiến công dân ở cấp tiểu bang. Một sáng kiến đòi hỏi phải có chữ ký của 10% cử tri đã đăng ký, giảm 3% so với các thành phố lớn. Một cuộc bỏ phiếu hợp lệ đòi hỏi đa số đôi, bao gồm sự chấp thuận của 20% cử tri đã đăng ký, giảm 10% so với các thành phố lớn. Tính đến cuối năm 2005, khoảng 1.200 sáng kiến (trong số khoảng 3.000 sáng kiến trên toàn bộ nước Đức) đã được đệ trình, dẫn đến 538 cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý, và 305 trường hợp có kết quả hợp lệ và thành công. Ngoài ra, các hội đồng địa phương khởi xướng 217 cuộc trưng cầu dân ý với 103 trường hợp bỏ phiếu thành công.

Tại Hesse, ở cấp bang, một sáng kiến phải có chữ ký của 3% cử tri đã đăng ký mới đủ điều kiện đệ trình, và 20% chữ ký để đủ điều kiện như một sáng kiến của công dân. Yêu cầu này đã không được đáp ứng trong bất kỳ trường hợp nào kể từ năm 1946. Vào năm 1993, các quyền sáng kiến ở cấp địa phương được áp dụng, với yêu cầu phải có chữ ký của 10% cử tri đã đăng ký. Đối với một cuộc bỏ phiếu trưng cầu hợp lệ, cần có đa số đôi bao gồm 25% cử tri đăng ký. Tính đến cuối năm 2005, trong 426 chính quyền thành phố, có 240 sáng

kiến công dân đã được đệ trình, trong đó 79 sáng kiến bị tuyên bố là không được chấp nhận. Trong số 90 cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý, 45 cuộc đã kết thúc với thành công của những người đề xuất sáng kiến. Kết quả bỏ phiếu trưng cầu có tính bắt buộc trong vòng ba năm. Các vấn đề đưa ra trưng cầu bao gồm quy hoạch thành phố, các công trình công cộng cho trẻ em và thể thao, các dự án đầu tư, các vấn đề môi trường và các kế hoạch đường giao thông. Các vấn đề về thuế, ngân sách và cơ cấu của chính quyền địa phương không thể là chủ đề của sáng kiến công dân.

110. Nhiều nước có công cụ sáng kiến ở cấp quốc gia hoặc khu vực, đồng thời cũng quy định các thủ tục đó ở cấp địa phương (ví dụ như Đức, Ý, một số tiểu bang của Hoa Kỳ). Thường thì những hạn chế và các yêu cầu của thủ tục ở cấp địa phương cũng tương tự như những quy định áp dụng ở cấp quốc gia hoặc khu vực. Ngoài ra, nhiều quốc gia khác không có các công cụ thuộc loại này ở cấp quốc gia nhưng quy định các kênh sáng kiến ở cấp địa phương (ví dụ như Bỉ, Cộng hòa Séc, Mexico, Na Uy, Ba Lan, Tây Ban Nha, Thụy Điển). Quy mô của hoạt động sáng kiến thay đổi đáng kể giữa các quốc gia, tùy theo các hạn chế về chủ đề, tiêu sử các hạn chế về thủ tục, và nền văn hóa chính trị.

Bảng 3.5. Các quốc gia có quy định về các thủ tục sáng kiến ở cấp khu vực hoặc địa phương, chia theo khu vực.

Khu vực	Cấp bang	Cấp địa phương
Châu Mỹ	Brazil, Colombia, Ecuador, Peru, Hoa Kỳ	Bolivia, Brazil, Canada, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru, Hoa Kỳ
Châu Á		Philippines, Đài Loan, Turkmenistan
Châu Âu	Đức, Ý, Thụy Điển, Thụy Sĩ	Áo, Croatia, Cộng hòa Séc, Phần Lan, Đức, Hungary, Ý, Cựu Cộng hòa Nam Tư Macedonia, Na Uy, Ba Lan, Slovenia, Thụy Điển, Thụy Sĩ

Kết luận

111. Trưng cầu dân ý về sáng kiến của công dân và trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân với tư cách là các công cụ dân chủ trực tiếp có thể đóng góp vào chất lượng của nền dân chủ bằng cách cung cấp các kênh bổ sung kết nối và kiểm soát chính trị, tập trung vào các vấn đề chính trị hơn là vào các ứng cử viên hoặc các đảng phái. Ngoài cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý cuối cùng, bản thân quá trình sáng kiến

thường được coi là ủng hộ dân chủ, bởi những người ủng hộ sáng kiến có cơ hội để đưa ra những ý tưởng, thu hút đầu vào chính trị và sự ủng hộ về chính trị từ ‘bên dưới’, thúc đẩy sự tham gia của công dân trong quá trình lập pháp. Để thực hiện các chức năng này, các thủ tục sáng kiến và thủ tục trưng cầu dân ý cần được thiết kế theo nguyên tắc bình đẳng về chính trị, minh bạch và công bằng.

112. Dữ liệu thực tế cho thấy các công cụ sáng kiến chỉ áp dụng ở một số ít quốc gia, ít hơn đáng kể so với những nước có trưng cầu dân ý bắt buộc hoặc không bắt buộc do các nhà chức trách đề xướng (so sánh con số trong bảng 2.1 ở chương 2 với bảng 3.1). Ví dụ, tại châu Âu, tỷ lệ này ít hơn một phần ba, ở châu Phi và châu Á, nơi có rất ít công cụ sáng kiến tồn tại, sự khác biệt thậm chí còn lớn hơn. Có vẻ như các thủ tục trưng cầu dân ý và các cuộc bỏ phiếu do các cơ quan có thẩm quyền về chính trị kiểm soát có nền tảng thể chế mạnh mẽ hơn những cuộc trưng cầu dân ý do công dân khởi xướng.

Trong khi có những lập luận vững chắc cho công cụ trưng cầu dân ý, việc tăng cường vai trò của các quá trình sáng kiến có thể cũng xứng đáng có được sự hỗ trợ mạnh mẽ hơn. Có một trường hợp chứng minh cho lập luận này, rằng trưng cầu dân ý về sáng kiến của công dân và trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân mang phẩm chất dân chủ mạnh mẽ hơn bởi chúng xuất phát từ các hoạt động của công dân bắt nguồn “từ bên dưới. Do đó, các thủ tục sáng kiến có thể là một lựa chọn để nâng cao chất lượng dân chủ ở nhiều quốc gia.

113. Những hạn chế về chủ đề đưa ra trưng cầu trong các thủ tục sáng kiến cần phải phù hợp với các quy định về trưng cầu không bắt buộc do các nhà chức trách đề xướng, và không nên đặt quá nhiều giới hạn đặc biệt cho các thủ tục sáng kiến. Nếu các hạn chế dường như là cần thiết, chúng phải được cụ thể hóa và xây dựng bằng những điều khoản rõ ràng, minh bạch để tránh những thủ đoạn chính trị của chính quyền nhằm cấm các sáng kiến mà họ có thể không bằng lòng về mặt chính trị.

114. Nếu các công cụ sáng kiến nói chung là có tồn tại ở một nước, thì các sửa đổi Hiến pháp cũng cần phải được bao gồm trong công cụ sáng kiến đó. Bởi trong một nền dân chủ, công dân được xem là người chủ của Hiến pháp, có nhiều lý do tích cực để cho phép công dân đề xuất các sửa đổi về các quy định của Hiến pháp. Để đảm bảo sự ổn định, gắn kết và tính hợp pháp rộng lớn của Hiến pháp, hơn là loại trừ các sáng kiến của công dân, cần phải quy định các yêu cầu đặc biệt về tính hợp lệ của một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý Hiến pháp.

115. Khi thiết kế các thủ tục sáng kiến, vấn đề chủ yếu là các yêu cầu để xác định một sáng kiến đủ điều kiện đưa ra trưng cầu dân ý và các tiêu chí cho một cuộc bỏ phiếu trưng cầu hợp lệ. Các yêu cầu về chữ ký sẽ xác định mức độ tiếp cận của công dân đối với các thủ tục sáng kiến. Các ngưỡng thấp về số chữ ký cần thiết thân thiện với người sử dụng hơn và thu hút sự tham gia tích cực hơn của công dân. Xu hướng

này được thấy ở những nước có yêu cầu về chữ ký không lớn hơn 5% số cử tri đã đăng ký. Ở những nước đòi hỏi phải có chữ ký của trên 10 - 15% cử tri, khó có thể tìm thấy bất cứ hoạt động sáng kiến nào, điều này cho thấy có lẽ nên sử dụng yêu cầu thấp hơn về lượng chữ ký nếu muốn khuyến khích sự tham gia của công chúng. Thiết kế phù hợp với các yêu cầu về tính hợp lệ của cuộc bỏ phiếu phổ thông là sự lựa chọn phức tạp hơn. Yêu cầu thông thường về đa số phiếu bầu thường được bổ sung bởi các tiêu chí của đa số phù hợp theo quy định hoặc đa số đôi nhằm đảm bảo tính hợp pháp rộng rãi của việc bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, cũng có những mặt ảnh hưởng tiêu cực. Tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu (turnout quorums) có xu hướng thu hút các chiến dịch bỏ phiếu trắng, hủy hoại sự tranh luận và sự tham gia của cử tri. Tỷ lệ tối thiểu cử tri đồng ý (approval quorums) với đa số phiếu đủ điều kiện theo tỷ lệ% cao hoặc đa số đôi có thể áp đặt các yêu cầu mà hầu như không bao giờ đạt được, do đó có thể ngăn cản việc sử dụng công cụ này. Nếu yêu cầu sự chấp thuận của một tỷ lệ% nhất định trong tất cả cử tri đăng ký, điều này thực tế có nghĩa tất cả những công dân không tham gia bỏ phiếu hoặc chưa quyết định sẽ bỏ phiếu cho bên nào được coi là tương đương với những cử tri lựa chọn 'Không đồng ý'. Điều đó cũng có thể dẫn đến việc tổ chức các chiến dịch vận động bỏ phiếu trắng.

116. Các thủ tục dân chủ trực tiếp là một công cụ bổ sung, chứ không phải thay thế dân chủ đại diện. Chất lượng của thủ tục sáng kiến có thể được cải thiện bằng sự tương tác mang tính hợp tác với các cơ quan chính phủ, đặc biệt là với các cơ quan lập pháp. Tuy nhiên, trong hầu hết các tiểu bang của Hoa Kỳ, thủ tục 'sáng kiến trực tiếp' không bao gồm bất cứ sự tương tác chính thức nào với cơ quan lập pháp bang. Một cuộc tranh biện trong cơ quan lập pháp và sự lựa chọn đưa ra một đề xuất thay thế cho sáng kiến có thể cung cấp những phương án đủ điều kiện hơn và rõ ràng hơn cho cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý của công dân.

117. Kết quả của cuộc trưng cầu do công dân khởi xướng cần phải mang tính ràng buộc pháp lý hơn là chỉ đơn thuần mang tính tham vấn. Trong trường hợp một cuộc trưng cầu từ chối luật (rejective) do công dân yêu cầu khi thông qua một luật mới, kết quả ràng buộc cần phải là hiển nhiên bởi ý nghĩa của thủ tục này là để ngăn chặn một luật mới không có hiệu lực. Trong trường hợp của một sáng kiến công dân, sẽ là khá bất thường nếu như kết quả bỏ phiếu không mang tính ràng buộc, mặc dù đây là trường hợp ở một vài nước (ví dụ ở New Zealand theo một luật được thông qua năm 1993). Điều này cũng có thể phản tác dụng vì người dân có thể thấy thất vọng nếu kết quả bỏ phiếu trưng cầu dân ý của họ không được xem xét một cách nghiêm túc. Là một thủ tục không có bỏ phiếu trưng cầu dân ý mang tính ràng buộc, sáng kiến chương trình nghị sự cung cấp một quy trình thay thế (xem chương 4). Đối với một cuộc bỏ phiếu mang tính ràng buộc pháp lý, các quy định cần xác định rõ liệu quyết định trưng cầu dân ý chỉ được duy trì về mặt pháp lý trong một khoảng thời gian nhất định hay không (như với các cuộc trưng cầu ở cấp địa phương tại một số bang của Đức), và liệu sau khoảng thời gian đó nó có thể được thay thế bằng một quyết định của cơ quan lập pháp, hoặc chỉ được bởi một cuộc bỏ phiếu trưng cầu mới.

Chương 4

Chương 4

Các sáng kiến chương trình nghị sự: khi công dân đề xuất về một chương trình nghị sự

118. Trong số các công cụ dân chủ trực tiếp, sáng kiến chương trình nghị sự đóng một vai trò đặc biệt. Nó là quyền công dân duy nhất mà không nhất thiết phải dẫn đến một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Nó đưa ra một vấn đề trong chương trình nghị sự chính trị và đòi hỏi một cơ quan có thẩm quyền nhất định - thường là cơ quan lập pháp - xem xét và/hoặc hành động đối với đề xuất đó. Đôi khi hành động này có thể bao gồm khả năng là cơ quan lập pháp sẽ đưa vấn đề ra bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Các sáng kiến chương trình nghị sự chịu sự chi phối của những quy định nhất định, bao gồm: số lượng chữ ký theo yêu cầu, lượng thời gian cho phép để thu thập chữ ký, và những hạn chế về các loại vấn đề có thể là chủ đề của một sáng kiến chương trình nghị sự.

119. Quan trọng là phải phân biệt giữa các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự với những đơn kiến nghị, vốn có ít kết cấu hình thức, đôi khi chỉ đơn giản là một lá thư từ một đơn vị bầu cử gửi đến một nhà lập pháp hoặc một quan chức chính phủ. Những đơn kiến nghị này được quy định một cách lỏng lẻo và tồn tại gần như ở khắp nơi trên thế giới. Sáng kiến chương trình nghị sự là một công cụ mạnh mẽ hơn.

120. Đôi khi các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự có thể trùng lặp với các thủ tục của các kiến nghị, hoặc với các sáng kiến công dân yêu cầu bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Đây là trường hợp khi chỉ cần một người có đủ điều kiện để đưa một vấn đề vào trong chương trình nghị sự chính trị hoặc khi các sáng kiến chương trình nghị sự yêu cầu cơ quan lập pháp khởi động một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý về một vấn đề nhất định. Là một thủ tục cụ thể của dân chủ trực tiếp 'ở giữa' các kiến nghị và các sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự đôi khi được gọi bằng tên khác, chẳng hạn như 'đề nghị của công dân' ('people's motions'), 'quyền đề trình' hoặc 'sáng kiến lập pháp của công dân'.

Bảng 4.1. Các sáng kiến chương trình nghị sự: Công cụ ‘ở giữa’.

Thủ tục	Định nghĩa	Ví dụ
Kiến nghị	Một thủ tục cho phép một hoặc một số công dân trình bày kiến nghị lên các cơ quan chính trị.	Năm 2005, một nhóm công dân Thái có liên quan thu thập chữ ký để phản đối việc thực hiện kiểm duyệt phim quốc gia.
Sáng kiến chương trình nghị sự	Một thủ tục của dân chủ trực tiếp cho phép công dân đệ trình một đề xuất mà cần phải có sự xem xét của cơ quan lập pháp nhưng không nhất thiết phải đưa vào một cuộc bỏ phiếu cử tri	Năm 2002, tại Argentina, gần 400.000 công dân đã ký một đề xuất kết thúc quỹ hưu trí đặc biệt cho các quan chức nhà nước và các nhà lập pháp.
Sáng kiến của công dân	Một thủ tục của dân chủ trực tiếp cho phép công dân yêu cầu một cuộc bỏ phiếu về một đề xuất của họ. Đề xuất này có thể là một luật mới, tu chính hiến pháp, bãi bỏ hoặc tu chính một luật hiện hành.	Một sáng kiến của công dân California, trong đó tập trung hơn 500.000 chữ ký dẫn đến một cuộc trưng cầu dân ý năm 2008 rộng khắp bang về hệ thống đường sắt tốc độ cao.

Bảng 4.2. Sáng kiến chương trình nghị sự: một công cụ với nhiều tên gọi.

Quốc gia	Tên gọi theo ngôn ngữ quốc gia	Tên tiếng anh
Áo	<i>Volksbegehren</i>	Popular demand
Argentina	<i>Iniciativa popular indirecta</i>	Indirect popular initiative
Benin	<i>Pétition citoyenne</i>	Citizens' petition
Ý	<i>Iniziativa delle Leggi</i>	Law initiative
Hà Lan	<i>Volksinitiatief</i>	Popular initiative
Na Uy	<i>Innbyggerinitiativ</i>	Inhabitant initiative
Thụy Sĩ	<i>Volksmotion, motion populaire, mozione popolare</i>	Popular motion

121. Một thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự có thể được mô tả như là quyền của một nhóm cử tri, đáp ứng các yêu cầu đã được xác định trước, để bắt đầu một quá trình vận động cho việc sửa đổi luật, giới thiệu một luật mới, hoặc một sửa đổi Hiến pháp. Tuy nhiên, cơ quan lập pháp vẫn giữ quyền quyết định hoàn toàn. Điều này là rất quan trọng để phân biệt cơ chế sáng kiến chương trình nghị sự với sáng kiến của công dân: nó có nghĩa là khía cạnh chia sẻ quyền lực, vốn là đặc trưng của tất cả các công cụ của dân chủ trực tiếp, ở đây chỉ giới hạn ở việc thiết lập chương trình nghị sự.

122. Chương này xem xét sự tồn tại và phát triển của các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự trên toàn thế giới và xem xét các vấn đề liên quan đến thiết kế và quy

định về các thủ tục đó. Nó cũng cung cấp cái nhìn tổng quan về việc sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự trong thực tế, và xác định các yếu tố cần được xem xét cẩn thận khi một thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự được thiết kế, quản lý và sử dụng.

123. Trong lịch sử, các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự nổi lên lần đầu tiên trong các Hiến pháp của các nước châu Âu sau Thế chiến thứ I. Nhóm này bao gồm các nước Áo, Latvia và Tây Ban Nha. Sau Thế chiến II, một làn sóng thứ hai của các thủ tục này được giới thiệu ở Mỹ La-tinh (bao gồm Guatemala, Uruguay và Venezuela). Kể từ năm 1989 các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự được thiết lập tại một số nước trên thế giới, bao gồm các nước ở Đông Nam Á (Philippines, Thái Lan), Tây Phi (Ghana, Niger) và Đông Âu (Hungary, Ba Lan, Slovenia).

Phân bố các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự

124. Các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia cũng được tìm thấy tại cấp địa phương (cấp đầu tiên/địa phương) ở nhiều quốc gia (ví dụ Đức). Ở cấp xuyên quốc gia, EU đã đưa ra một điều khoản sáng kiến chương trình nghị sự trong Hiệp ước Lisbon. Trong khi nhiều quốc gia châu Âu và Mỹ La-tinh có quy định về thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự, cơ chế này lại ít được biết đến ở châu Phi, châu Á và châu Đại Dương.

Bảng 4.3. Các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự, chia theo khu vực.

Khu vực trên thế giới/Quốc gia	Cấp quốc gia	Chỉ có cấp địa phương
Châu Phi		
Benin	•	
Burkina Faso	•	
Cape Verde	•	
Cộng hòa dân chủ Công-gô	•	
Liberia	•	
Niger	•	
Togo	•	
Uganda	•	
Tổng cộng ở Châu Phi	8	
Châu Mỹ		
Argentina	•	
Bolivia	•	
Brazil	•	
Colombia	•	
Costa Rica	•	

Khu vực trên thế giới	Cấp quốc gia	Chỉ có cấp địa phương
Ecuador	•	
Guatemala	•	
Honduras	•	
Mexico		•
Nicaragua	•	
Paraguay	•	
Peru	•	
Uruguay	•	
Venezuela	•	
Tổng cộng ở Châu Mỹ	13	1
Châu Á		
Kyrgyzstan	•	
Philippines	•	
Thailand	•	
Turkmenistan		•
Tổng cộng ở Châu Á	3	1
Châu Âu		
Albania	•	
Andorra	•	
Áo	•	
Belarus	•	
Phần Lan		•
Georgia	•	•
Đức		•
Hungary	•	
Ý	•	
Latvia	•	
Liechtenstein	•	
Lithuania	•	
Cộng hòa Nam Tư Macedonia	•	
Moldova, Republic of	•	
Montenegro	•	•
Hà Lan	•	
Na Uy		•
Ba Lan	•	
Bồ Đào Nha	•	
Romania	•	
San Marino	•	
Serbia	•	

Khu vực trên thế giới/Quốc gia	Cấp quốc gia	Chỉ có cấp địa phương
Slovakia	•	
Slovenia	•	
Tây Ban Nha	•	
Thụy Điển		•
Thụy Sĩ		•
Tổng cộng ở Châu Âu	22	7

Thiết kế và quy định

125. Thiết kế và quy định là rất quan trọng đối với sự hoạt động hiệu quả của các thủ tục dân chủ trực tiếp. Sáng kiến chương trình nghị sự có nhiều điểm tương đồng với các thủ tục dân chủ trực tiếp khác như trưng cầu dân ý yêu cầu của công dân, các sáng kiến của công dân và bãi miễn. Ví dụ, các yêu cầu rất cao về lượng chữ ký sẽ hạn chế khả năng một sáng kiến chương trình nghị sự hội đủ điều kiện để được đi tiếp, cũng như khoảng thời gian rất ngắn cho phép để thu thập chữ ký. Tuy nhiên, là một phương tiện để thiết lập chương trình nghị sự, công cụ sáng kiến chương trình nghị sự có thể được sử dụng khá thường xuyên, và với số lượng lớn các chữ ký được thu thập, ví dụ như kinh nghiệm ở Áo (xem hộp 4.1).

Hộp 4.1. Áo: người thực hành nhiều nhất sáng kiến chương trình nghị sự.

Tại Áo, một cuộc trưng cầu dân ý mang tính bắt buộc không thể được khởi xướng bằng cách thu thập các chữ ký, nhưng sáng kiến chương trình nghị sự lại được sử dụng thường xuyên và thành công. Kể từ năm 1964, hơn 30 sáng kiến chương trình nghị sự trên toàn quốc đã được đưa ra. Bước đầu tiên đòi hỏi 8.000 chữ ký ủng hộ, tương đương với 0,1% cử tri. Để một sáng kiến hội đủ điều kiện để được nghị viện xử lý, bước thứ hai đòi hỏi nhiều hơn, với mục tiêu 100.000 chữ ký phải được thu thập chỉ trong vòng tám ngày trong các cơ quan nhà nước. Hầu như tất cả 30 sáng kiến đều đạt được những mục tiêu này. Một sáng kiến chương trình nghị sự cũng có thể được đưa ra chỉ bởi tám thành viên nghị viện cấp quốc gia, hoặc bởi 12 thành viên từ ít nhất ba nghị viện cấp bang.

Một lý do cho việc sử dụng thường xuyên và thành công của sáng kiến chương trình nghị sự có thể là bởi thực tế ba sáng kiến chương trình nghị sự đầu tiên trong những năm 1960 đều được nghị viện chấp nhận và thực hiện. Những sáng kiến đó bao gồm các vấn đề như quy định tuần làm việc 40 giờ và cải cách giáo dục. Nhưng thành công nhất là sáng kiến đầu tiên, năm 1964, khi công ty phát thanh truyền hình nhà nước đã được cải cách dựa trên một sáng kiến chương

trình nghị sự được sự ủng hộ của không ít hơn một phần năm cử tri. Một yếu tố khác là sáng kiến chương trình nghị sự thường được các đảng chính trị đối lập xem là một cách để được công chúng biết đến, để giáo dục và động viên các cử tri của họ.

Một ví dụ từ năm 2006 minh họa vai trò của sáng kiến chương trình nghị sự trong nền chính trị của Áo. Trong vòng một tuần của tháng Ba, hơn 250.000 người Áo đã đến văn phòng của thành phố nơi họ sinh sống để ký vào một sáng kiến chương trình nghị sự gửi nghị viện quốc gia yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý cho bất cứ thỏa thuận nào trong tương lai về việc trở thành thành viên EU của Thổ Nhĩ Kỳ. Sáng kiến này – do Đảng Tự do cánh hữu đề xuất – đã dẫn đến một thông báo của thủ tướng rằng một cuộc trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức để cho người dân quyết định ngay sau khi việc kết nạp Thổ Nhĩ Kỳ làm thành viên EU được chính thức đưa vào chương trình nghị sự của EU.

126. Một đặc tính quan trọng khi đánh giá các khía cạnh thủ tục của sáng kiến chương trình nghị sự là số chữ ký ủng hộ cần thiết ở cấp quốc gia. Các dữ liệu có sẵn cho thấy bức tranh về sự khác biệt đáng kể liên quan đến các yêu cầu này: ví dụ, ở Uruguay sáng kiến chương trình nghị sự lập pháp yêu cầu phải có chữ ký của không ít hơn 25% cử tri, trong khi ngưỡng quy định ở Georgia là ít hơn 1%. Nhiều quốc gia cũng có những yêu cầu khác nhau cho các sáng kiến chương trình nghị sự lập pháp và Hiến pháp. Ở Kyrgyzstan, yêu cầu phải thu thập 30.000 chữ ký cho một đề xuất pháp luật trong khi một đề xuất sửa đổi Hiến pháp đòi hỏi số chữ ký gấp mười lần. Tuy nhiên, trong nhóm các nước thứ ba (ví dụ như Costa Rica), các yêu cầu về chữ ký không có sự khác biệt giữa sáng kiến chương trình nghị sự sửa đổi luật và sáng kiến chương trình nghị sự sửa đổi Hiến pháp.

Bảng 4.4. Các ví dụ về sự khác biệt trong các yêu cầu chữ ký cho các sáng kiến chương trình nghị sự.

Quốc gia	Số cử tri đăng ký	Sáng kiến chương trình nghị sự về luật pháp		Sáng kiến chương trình nghị sự về tu chính án hiến pháp	
		Số cử tri	Phần trăm cử tri đăng ký	Số cử tri	Phần trăm cử tri đăng ký
Ecuador	8,154,424	20,386	0.25	81,544	1
Georgia	3,143,851	30,000	0.95	200,000	6.36
Kyrgyzstan	2,537,247	30,000	1.18	300,000	11.8
Lithuania	2,719,608	50,000	1.84	300,000	11.03
Romania	17,699,727	100,000	0.56	500,000	2.82
Venezuela	12,048,000	12,048	0.10	1,807,200	15

127. Ngoài các yêu cầu về chữ ký, có thêm một số vấn đề quan trọng về thiết kế và quy định, chẳng hạn như: (a) các vấn đề có thể bị loại trừ không là chủ đề của sáng kiến chương trình nghị sự; (b) quy định về khung thời gian nhất định và địa điểm liên quan đến việc thu thập chữ ký; (c) các cơ quan lập pháp có thể xử lý một sáng kiến chương trình nghị sự như thế nào; (d) sự hỗ trợ có thể của chính quyền cho các ủy ban sáng kiến chương trình nghị sự; và (e) vị thế pháp lý của các ủy ban sáng kiến chương trình nghị sự so với cơ quan lập pháp.

128. Các nước có quy định khác biệt về các loại vấn đề công dân có thể nêu lên thông qua các thủ tục dân chủ trực tiếp, cũng như khác biệt về các vấn đề mà các cơ quan lập pháp do dân bầu có thể ra quyết định. Điều này cũng áp dụng cho cơ chế ‘mềm’ về sáng kiến chương trình nghị sự (gọi là ‘mềm’ vì thiếu quyền lực ra quyết định). Các vấn đề không thể là chủ đề của một sáng kiến chương trình nghị sự có thể bao gồm các sửa đổi Hiến pháp (như ở Áo, Brazil, Cape Verde, Thái Lan), việc phê chuẩn các điều ước quốc tế (Áo, Mali, Peru), các cam kết về thuế và chi tiêu công (Albania, Burkina Faso, Uruguay) hoặc các vấn đề về chuyển giao quyền lực (Niger). Vì thế các vấn đề bị loại trừ khỏi quy trình sáng kiến chương trình nghị sự đôi khi là mối quan tâm rất lớn của công chúng, và thường gây tranh cãi về mặt chính trị. Do đó, những sự loại trừ như vậy có thể làm suy yếu công cụ sáng kiến chương trình nghị sự.

129. Thu thập chữ ký ở đâu và bằng cách nào cũng là vấn đề rất quan trọng. Các chữ ký có thể được tập hợp một cách tự do và ở bất cứ ở địa điểm nào, hoặc chỉ được thu thập trực tiếp (ngoại trừ chữ ký điện tử) và ở các địa điểm quy định. Thời gian cho phép thu thập số chữ ký theo yêu cầu cũng là một yếu tố quan trọng. Ở đây một lần nữa lại có sự khác biệt đáng kể giữa các quốc gia trên thế giới. Ví dụ, nước Áo yêu cầu phải thu thập 100.000 chữ ký trong vòng tám ngày tại các văn phòng chính thức, trong khi đó Lithuania cho phép thu thập 50.000 chữ ký trong ba tháng cho các sáng kiến chương trình nghị sự pháp luật. Tuy nhiên, nhiều quốc gia không hề có lịch thời gian cố định cho việc thu thập chữ ký. Ngoài ra, so với các sáng kiến công dân, các yêu cầu liên quan đến tình trạng quốc tịch của công dân có thể ít khắt khe hơn khi nói đến sáng kiến chương trình nghị sự. Nếu như chỉ có những công dân đã đăng ký mới có thể đủ điều kiện để ký vào một sáng kiến công dân, thì những người đã đăng ký nhưng không mang quốc tịch của nước sở tại có thể đủ điều kiện ký vào một sáng kiến chương trình nghị sự (như ở Phần Lan, Na Uy, Thụy Điển).

130. Trái ngược với các yêu cầu đặc biệt, các trở ngại và hạn chế đã được nêu ở trên, một cơ sở hạ tầng sáng kiến tinh vi có thể được phát triển để hỗ trợ cho việc tiến hành quy trình sáng kiến chương trình nghị sự. Chẳng hạn, một ‘cơ sở hạ tầng sáng kiến tinh vi’ có nghĩa là cung cấp các dịch vụ công cho ủy ban sáng kiến chương trình nghị sự trong các bước khác nhau của quá trình sáng kiến (như mô tả chi tiết trong chương 6). Ban đầu có thể bao gồm việc kiểm tra về ngôn ngữ của văn bản đề xuất, hỗ trợ dịch thuật và tư vấn về thủ tục (ví dụ như ở Niger, Philippines, Thụy Sĩ). Ở giai đoạn sau, cơ sở hạ tầng sáng kiến chương trình nghị sự có thể bao gồm một số hỗ trợ

thực tế và tài chính cũng như quyền của ủy ban sáng kiến được tự trình bày đề xuất của họ trong cơ quan lập pháp (như tại Na Uy và Thụy Điển ở cấp địa phương).

Hộp 4.2. Ba Lan: Sáng kiến chương trình nghị sự với tư cách là căn cứ thử nghiệm cải cách.

Tại Ba Lan, thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự đã được đưa vào trong Hiến pháp vào năm 1997. Quy định pháp luật về thủ tục này được đưa ra trong năm 1999. Tất cả các vấn đề có thể được giải quyết thông qua sáng kiến do công dân đề xuất, ngoại trừ các luật tài chính và các sửa đổi Hiến pháp. Tất cả các đề xuất phải được đưa ra một cách đầy đủ theo quy định, bao gồm sự giải thích về các tác động tài chính, kinh tế, xã hội của đề xuất này. Tất cả điều này phải được thực hiện mà không có bất kỳ sự hỗ trợ chính thức nào và được thực hiện bởi một 'ủy ban sáng kiến lập pháp'. Một ủy ban như vậy có thể được thành lập bởi một nhóm 15 công dân có đăng ký, những người đã ký một tuyên bố bằng văn bản về việc trở thành thành viên của ủy ban cùng với hồ sơ cá nhân.

Tên của ủy ban phải phản ánh chủ đề của đạo luật được đề xuất. Tại một thời điểm chỉ có một đề xuất được đưa ra. Để giúp cho sáng kiến được đăng ký với chính quyền, ít nhất phải có 1.000 chữ ký ủng hộ. Khi đề xuất đạt được ngưỡng này, một quan chức cụ thể của nghị viện quốc gia - gọi là người đứng đầu Hạ viện (*the marshal of the Sejm*) - sẽ kiểm tra tính hợp pháp của sáng kiến chương trình nghị sự. Nếu câu trả lời là phủ định, ủy ban sáng kiến có 14 ngày để sửa các lỗi hoặc kháng nghị lên Tòa án tối cao. Nếu đề xuất sáng kiến được chấp nhận, ủy ban cần công bố sáng kiến với tất cả các thông tin liên quan trên một tờ báo quốc gia bằng chính chi phí của họ. Kể từ đó, ủy ban có ba tháng để thu thập ít nhất là 100.000 chữ ký. Còn có thêm các hạn chế về cách thức và địa điểm có thể thu thập chữ ký. Nếu cột mốc quan trọng thứ hai này không đạt được trong thời hạn ba tháng, ủy ban sẽ bị giải thể. Nếu những người đề xuất sáng kiến đáp ứng được tiêu chí trên, người đứng đầu Hạ viện sẽ chuyển sáng kiến chương trình nghị sự cho Ủy ban Bầu cử quốc gia hợp pháp hóa và xác minh các danh sách chữ ký. Nếu được chấp thuận, dự luật sẽ được gửi đến các đại biểu nghị viện để thảo luận thêm.

Kể từ năm 1999 toàn quốc đã có gần 60 sáng kiến chương trình nghị sự được đưa ra, trong đó có 50 sáng kiến bị các nhà chức trách từ chối trên cơ sở pháp lý chính thức. Trong vòng 14 ngày, các ủy ban chịu trách nhiệm về khoảng 40 sáng kiến đã cố gắng chỉnh sửa các lỗi và phát động sáng kiến. Trong số 45 sáng kiến chương trình nghị sự đi đến giai đoạn thu thập chữ ký, 23 sáng kiến đã đạt được mục tiêu 100.000 chữ ký. Ba trong số này không được các cơ quan chính trị chấp nhận, còn lại 20 sáng kiến chương trình nghị sự là chủ đề của các quy trình lập pháp trong nghị viện. Không sáng kiến nào bị bác bỏ hoàn toàn, và nhiều sáng kiến đã được thực hiện dưới dạng luật sửa đổi. Các sáng kiến chương trình nghị

sự của Ba Lan gồm những đề xuất cải thiện các chương trình đào tạo giáo viên của nước này, thành lập Quỹ Giáo dục Quốc gia, cấm khuyến khích bạo lực trên các phương tiện truyền thông đại chúng, tăng cường pháp luật về bảo vệ môi trường, và cung cấp hỗ trợ tài chính cho các gia đình đơn thân.

131. Vị thế pháp lý của một Ủy ban Sáng kiến chương trình nghị sự là quan trọng bởi chính nhóm này có thể ra trình bày trước cơ quan lập pháp hoặc có thể thực hiện các hoạt động tiếp theo (về mặt chính trị và pháp lý) về số phận của sáng kiến chương trình nghị sự đã thu thập đủ số chữ ký để đáp ứng yêu cầu.

Hộp 4.3. Argentina: Các sáng kiến chương trình nghị sự với tư cách là công cụ quản lý khủng hoảng.

Tại Argentina, khi khủng hoảng kinh tế lên đến đỉnh điểm vào đầu những năm 2000, sáng kiến chương trình nghị sự mới được giới thiệu đã được sử dụng thường xuyên hơn bất cứ nước nào. Kể từ năm 1996, pháp luật Argentina đã có những quy định cơ bản về cơ chế dân chủ trực tiếp: yêu cầu phải có chữ ký của 1,5% số cử tri – tức là khoảng 400.000 cử tri đã đăng ký - để một đề xuất pháp luật được trình lên Quốc hội. Vì Argentina là một nhà nước liên bang, ngưỡng quy định 1,5% số cử tri được yêu cầu thêm tại ít nhất sáu trong tổng số 24 bang. Tuy nhiên, theo quy định của pháp luật, một số vấn đề không thể được công dân chuyển lên thành chương trình nghị sự pháp luật, bao gồm cải cách Hiến pháp, các Hiệp ước Quốc tế và Luật Hình sự.

Trong khi hàng chục sáng kiến chương trình nghị sự đã được đưa ra trên toàn quốc kể từ năm 1996, chỉ có hai trong số đó tập hợp đủ 1,5% số chữ ký cần thiết để các đề xuất này được Quốc hội thực hiện - ít nhất là thực hiện một phần. Năm 2002, hơn 400.000 chữ ký đã được chuyển đến Ủy ban Bầu cử để xuất chấm dứt trợ cấp hưu trí đặc biệt cho quan chức chính phủ và các đại biểu dân cử. Cùng năm đó, một sáng kiến chương trình nghị sự khác cũng được gửi lên Quốc hội, đề xuất các quỹ đặc biệt dành cho trẻ em đói nghèo và gia đình các em, những người bị ảnh hưởng nặng nề trong suốt cuộc khủng hoảng kinh tế thời kỳ đó. Sáng kiến này thậm chí đã được Tổng thống ký duyệt và được Quốc hội thực hiện. Một vài sáng kiến nổi bật khác đã không đạt ngưỡng quy định về chữ ký, bao gồm một sáng kiến chương trình nghị sự về cải cách hệ thống bầu cử và một đề xuất của công dân nhằm tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tiến trình chính trị.

Tóm lại, cơ chế sáng kiến chương trình nghị sự ở Argentina đã chứng tỏ là một công cụ mạnh mẽ cho việc thiết lập chương trình nghị sự, trong khi Quốc

hội được toàn quyền quyết định. Hơn thế, việc sử dụng cơ chế này trong thời gian khủng hoảng kinh tế đã cho thấy công cụ này có thể được sử dụng như một phương tiện quản lý khủng hoảng chính trị

Kết luận

132. Bất cứ thảo luận nào về việc sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự trong thực tế, lý tưởng là phải có sự đánh giá của những người đề xuất sáng kiến và thẩm định tính hợp pháp của sáng kiến đó. Tuy nhiên, chỉ có một số dữ liệu hạn chế thì chưa đủ cung cấp cơ sở cho cái nhìn tổng quan toàn diện hơn về việc sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương trên toàn thế giới. Trong thực tế, cuộc khảo sát trên toàn thế giới về dân chủ trực tiếp (Phụ lục A) cho thấy, thường là không rõ liệu một công cụ có sự tham gia của người dân – được gọi là ‘sáng kiến’ thì có phải là một bản kiến nghị, một sáng kiến chương trình nghị sự hoặc một sáng kiến công dân. Ở Ý, từ năm 1978 đến năm 2002, đã có 320 sáng kiến chương trình nghị sự, khoảng một phần ba trong số đó đã gặt thu thập được 50.000 chữ ký theo yêu cầu. Một sáng kiến chương trình nghị sự thậm chí gián tiếp được đưa ra bỏ phiếu vào năm 1988, khi hơn 110.000 chữ ký được thu thập để yêu cầu Nghị viện châu Âu khởi động quá trình xây dựng Hiến pháp của EU. Yêu cầu không mang tính ràng buộc này sau đó đã được Nghị viện Italia đưa ra trưng cầu dân ý mang tính tham vấn, và, vào năm 1989, 88% cử tri đã ủng hộ đề xuất (số cử tri bỏ phiếu là 86%). Các nước khác có sử dụng các sáng kiến chương trình nghị sự một cách toàn diện bao gồm Hungary (hơn 150 sáng kiến ở cấp quốc gia), Tây Ban Nha, Ba Lan và Argentina (xem hộp 4.3). Tại Thụy Điển, các quyền sáng kiến chương trình nghị sự cấp địa phương và khu vực được đưa ra vào năm 1994, theo sau một đề xuất của Hội đồng châu Âu trong cùng năm đó. Hơn 150 sáng kiến chương trình nghị sự cấp địa phương và khu vực đã được trình lên các cơ quan lập pháp, nhưng có không đến 15 đề xuất sáng kiến trở thành chủ đề của quá trình trưng cầu dân ý hoặc được thực hiện.

Hộp 4.4. Liên minh châu Âu: Hướng tới cơ chế sáng kiến chương trình nghị sự xuyên quốc gia đầu tiên.

Trong Hiệp ước Lisbon năm 2007 và trong đề xuất Hiệp ước Hiến pháp châu Âu năm 2005, các lãnh đạo nhà nước và chính phủ của châu Âu đã đưa vào một điều về dân chủ có sự tham gia, bao gồm quy định về quyền sáng kiến chương trình nghị sự (được gọi là sáng kiến của công dân). Điều I-8B.4 viết: “Không ít hơn một triệu công dân của một số lượng đáng kể các quốc gia thành viên có thể đưa ra sáng kiến mời Ủy ban châu Âu, trong phạm vi thẩm quyền của mình, đệ trình bất cứ đề xuất phù hợp nào về các vấn đề mà các công dân xem là cần có hành động pháp lý của Liên minh châu Âu để phục vụ mục đích thực hiện các hiệp ước”. Khi được phê chuẩn, một luật thực hành sẽ cần phải xử lý các câu hỏi

quan trọng: chẳng hạn như hàng loạt vấn đề cần được giải quyết, các hình thức thu thập chữ ký tại các nước thành viên EU, và các giới hạn thời gian cho phép đối với quá trình này. Ý tưởng về thủ tục xuyên quốc gia đầu tiên với các yếu tố dân chủ trực tiếp đã kích lệ ít nhất 20 ủy ban trên khắp châu Âu khởi động ‘Một sáng kiến chương trình nghị sự của châu Âu’.

Đánh giá tóm tắt về 20 sáng kiến thí điểm này cho thấy công cụ mới đang được sử dụng bởi nhiều nhóm với các thành phần khác nhau trong xã hội, bao gồm các chính trị gia, các nhóm nhân quyền, các quỹ kinh tế và các liên minh rộng lớn của các tổ chức phi chính phủ. Tuy nhiên, vì khái niệm sáng kiến công dân ở châu Âu vẫn còn mới, văn hóa sử dụng và việc thực hành sáng kiến mới chỉ phát triển một cách yếu ớt ở nhiều nước châu Âu, một số sáng kiến vẫn còn đang cố gắng kêu gọi để thu thập 1 triệu chữ ký cho một ‘kiến nghị’. Hơn nữa, một thực tế là các quy định về việc thực hiện sáng kiến chưa từng tồn tại, có nghĩa là tất cả các cách thu thập chữ ký đang được sử dụng, trong đó có việc đăng ký tên trực tuyến một cách đơn giản và khó xác minh. Đồng thời, rõ ràng là Internet cung cấp cơ sở nền tảng xuyên quốc gia độc đáo cho việc khởi xướng và tiến hành các hoạt động sáng kiến. Điều thú vị là, hầu hết các sáng kiến được tiến hành từ trước đến nay đều hiểu được sự cần thiết phải phát hành thông tin bằng nhiều ngôn ngữ châu Âu nhất có thể.

Sự phát triển ban đầu nhưng rất năng động của việc thực hành dân chủ trực tiếp xuyên quốc gia cung cấp nhiều cơ hội thực tế cả cho các học giả lẫn các nhà hoạt động chính trị, kiểm tra và đánh giá những bước đầu tiên hướng tới dân chủ trực tiếp xuyên quốc gia. Câu hỏi đặt ra là cơ sở hạ tầng dân chủ ngoài phạm vi một công cụ thô sơ của sáng kiến sẽ là như thế nào, trong đó bao gồm một số hình thức ‘ban quản lý chương trình nghị sự’ của châu Âu để hỗ trợ, kiểm tra và tiếp tục triển khai các sáng kiến chương trình nghị sự, cũng như thực hiện một chương trình giáo dục cử tri toàn diện trên toàn khu vực.

Nguồn: Kaufmann, Bruno và cộng sự, Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý châu Âu, Sách hướng dẫn về Dân chủ Trực tiếp ở Thụy Sĩ và nước ngoài, phiên bản 2009 (Marburg/Brussels: IRI Europe, 2008).

133. Với tư cách là một cơ chế dân chủ trực tiếp, sáng kiến chương trình nghị sự cung cấp một phương tiện chức năng cho công dân và các nhà lập pháp để chia sẻ quyền lực. Tuy nhiên, giá trị đặc biệt của việc có khả năng đưa một vấn đề vào chương trình nghị sự của cơ quan lập pháp có liên quan đến nỗ lực tổng hợp để thu thập chữ ký ủng hộ một ý tưởng nhất định. Vì lý do này, giai đoạn tập hợp chữ ký là rất quan trọng đối với sự thành công một cách dân chủ của sáng kiến chương trình nghị sự. Điều này dẫn chúng ta đến kết luận rằng việc thu thập chữ ký không nên bị giới hạn ở một số văn phòng chính thức, và khoảng thời gian thu thập số lượng chữ ký yêu cầu không nên quá ngắn (ví dụ vài ngày hoặc vài tuần) hoặc quá dài (hơn một năm hoặc

thậm chí không giới hạn). Cũng như với các sáng kiến công dân, danh sách mở rộng của những vấn đề bị loại trừ là không hề hữu ích, bởi đó thường là các vấn đề thú vị nhất và gây tranh cãi nhất. Là một quy tắc giản đơn, sáng kiến chương trình nghị sự nên xoay quanh những vấn đề mà cơ quan lập pháp có thể giải quyết được.

134. Sáng kiến chương trình nghị sự về cơ bản là một thủ tục dân chủ trực tiếp mang tính 'hạn chế', do đó cơ sở hạ tầng công cộng đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp cho những người khởi xướng và ủng hộ thủ tục dân chủ thậm chí còn quan trọng hơn nữa đối với sự thành công một cách dân chủ của quy trình này. Cơ sở hạ tầng công cộng có thể bao gồm các hình thức cấu trúc của các bài thuyết trình và các cuộc bàn thảo giữa người khởi xướng sáng kiến chương trình nghị sự và các nhà lập pháp, cũng như các hình thức tổng thể về sự hỗ trợ chính thức trong toàn bộ tiến trình sáng kiến chương trình nghị sự. Việc kiểm tra đánh giá thực tiễn quốc gia và địa phương chỉ rõ rằng càng thường xuyên sử dụng cơ chế này càng có sự liên kết theo nhiều cách đến thành công của công cụ này. Khi các thủ tục sáng kiến chương trình nghị sự không đạt được các mục tiêu của mình, người dân có xu hướng cố gắng tìm những cách khác để tác động đến quá trình lập pháp.

Dân chủ trực tiếp ở bang Oregon

Paddy McGuire

Bối cảnh lịch sử

Gốc rễ của dân chủ trực tiếp ở tiểu bang Oregon có thể được truy ngược trở về phong trào tiến bộ cuối những năm 1800. William U'Ren, người phục vụ trong cơ quan lập pháp tiểu bang Oregon trong một thời gian ngắn, đã trở thành một người chịu trách nhiệm về việc giới thiệu quyền của người dân Oregon được viết các luật riêng của họ thông qua sáng kiến của công dân, bãi bỏ các luật của cơ quan lập pháp thông qua trưng cầu dân ý hủy bỏ luật, và cách chức các quan chức dân cử thông qua thủ tục bãi miễn, tất cả đều được thông qua tại bang Oregon vào cuối thế kỷ 19.

Sự phát triển của dân chủ trực tiếp là một phản ứng đối với quan điểm của các cử tri cho rằng ngành công nghiệp đường sắt, thông qua các nhà vận động hành lang và các nhà lập pháp, đã kiểm soát hành động của cơ quan lập pháp của tiểu bang. Đường sắt nắm quyền lực chính trị to lớn trong những ngày đầu khi người châu Âu định cư tại miền Tây nước Mỹ. Để khuyến khích sự định cư nhanh chóng trên khắp lục địa, trong những năm 1860, Quốc hội Mỹ đã cấp những vùng đất vô chủ rộng lớn (điều này diễn ra ngay sau khi tước đoạt đất đai của người da đỏ cho các khu bảo tồn) để xây dựng các tuyến đường sắt trên toàn quốc. Tại Oregon, những vùng đất cấp cho ngành đường sắt có nghĩa là các công ty đã sở hữu nhiều gỗ sẽ là trụ cột cho kinh tế của bang trong 120 năm tới.

U'Ren được bầu vào cơ quan lập pháp năm 1896 với tư cách là một thành viên của Đảng Nhân dân. Không có đảng chính trị lớn nào chiếm được đa số ghế trong cơ quan lập pháp năm 1897, và U'Ren điều khiển số phiếu dập dình có thể cho phép Đảng Dân chủ hoặc Đảng Cộng hòa thành lập phe đa số. Trong chiến dịch mang tên 'Trì hoãn 'năm 1897' (Holdup of '1897), U'Ren đã kiên giữ không ủng hộ bất cứ bên nào cho đến khi Đảng Cộng hòa cuối cùng đã đồng ý tham khảo ý kiến cử tri về một sửa đổi Hiến pháp trao cho người dân quyền sáng kiến công dân và trưng cầu dân ý từ chối luật. Sửa đổi đã được đưa ra cho các cử tri trong năm 1902 và được thông qua với số phiếu có tỷ lệ 62.024 / 5.668.

Hiến pháp Oregon có quy định như sau: “Người dân giữ cho mình quyền sáng kiến, tức là đề xuất các luật và sửa đổi Hiến pháp, và ban hành hoặc từ chối các luật hoặc sửa đổi đó trong một cuộc bầu cử độc lập với Hội đồng lập pháp”.

Ngay tiếp sau việc thông qua sáng kiến, người dân đã sử dụng quyền lực mới của họ để ban hành một số cải cách chính trị - bầu cử trực tiếp sơ bộ vào năm 1904; bầu cử trực tiếp các Thượng nghị sĩ Hoa Kỳ (các cơ quan lập pháp cấp tiểu bang bầu ra các thành viên của Thượng viện Hoa Kỳ trong những ngày đầu nhà nước Cộng hòa); các công cụ sáng kiến và trưng cầu dân ý ở cấp địa phương năm 1906; bãi miễn các công chức năm 1908; cuộc bầu cử tổng thống sơ bộ năm 1910; và quyền bầu cử của phụ nữ vào năm 1912.

Điều thú vị là một trong những động lực chính của U'Ren trong việc thúc đẩy hệ thống sáng kiến là vì ông chủ trương tài trợ cho chính quyền tiểu bang bằng một loại ‘thuế đơn nhất’ đánh vào giá trị bất động sản. Ông biết rằng cơ quan lập pháp sẽ không chấp thuận thuế đơn nhất nhưng nghĩ rằng cử tri sẽ chấp nhận điều này. Năm 1908, các cử tri có cơ hội của mình khi U'Ren khi bảo trợ cho sáng kiến ban hành thuế đơn nhất. Đề xuất không được chấp nhận, và sau đó U'Ren bị đánh bại vào năm 1914 khi ông ra tranh chức thống đốc bang với cương lĩnh về nền tảng một loại thuế đơn nhất. Ông rời chính trường ngay sau đó.

Các thủ tục và các quy định pháp lý

Sáng kiến công dân

Sửa đổi Hiến pháp năm 1902 cho phép người dân quyền được sửa đổi cả Hiến pháp và các đạo luật của bang.

Các nhà tổ chức của các kiến nghị có đến 23 tháng để hoàn thành tất cả các bước cần thiết để một sáng kiến đủ điều kiện đưa ra bỏ phiếu. Để khởi động tiến trình này, người ta phải thu thập ít nhất 1.000 chữ ký hợp lệ trên một bản kiến nghị có chứa nội dung văn bản của luật được đề xuất. Khi đề xuất đó được nộp cho ban quản lý bầu cử EMB, tổng chương lý bang có 60 ngày để viết một tiêu đề lá phiếu. Tiêu đề là một tuyên bố lên đến 25 từ giải thích tác động của giải pháp đưa ra. Bất cứ ai cũng có thể kháng nghị đối với tiêu đề lá phiếu của tổng chương lý lên Tòa án Tối cao của bang. Thông thường, trong năm hoặc sáu tháng đầu tiên trong thời gian 23 tháng là thực hiện các quy trình thủ tục cần thiết để được đi tiếp.

Khi một tiêu đề lá phiếu được hoàn thiện, các nhà phát hành có thể bắt đầu thu thập chữ ký. Đề xuất có thể là về việc sửa đổi Hiến pháp hay thông qua một đạo luật, sự khác biệt về cấu trúc duy nhất là với tu chính Hiến pháp, những người đề xuất phải thu thập được số chữ ký hợp lệ bằng 8% trong tổng số cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng đốc gần đây nhất (tháng 11/2007 ngưỡng đó là 110.358 phiếu), còn sửa đổi luật chỉ yêu cầu 6% (tức 82.769 phiếu tính theo cùng thời gian đó).

Thời hạn để nộp những chữ ký này là 120 ngày trước khi diễn ra cuộc tổng tuyển cử hai năm một lần (cuộc bầu cử duy nhất mà các sáng kiến công dân có thể được bỏ phiếu). Một khi chữ ký được nộp lên, EMB có 30 ngày để kiểm tra tính hợp lệ của các chữ ký đó. EMB lấy mẫu thống kê của các chữ ký và 5% số chữ ký được xác minh trong thực tế. Một chữ ký không hợp lệ trong số các kết quả mẫu sẽ làm mất hiệu lực của 20 chữ ký và một chữ ký trùng lặp sẽ làm mất hiệu lực của 400 chữ ký.

Các sáng kiến đủ điều kiện sẽ được đánh số tuần tự dựa trên ngày được trình lên để xác minh và được bỏ phiếu trong cuộc tổng tuyển cử vào tháng Mười Một của mỗi năm chẵn. Kể từ năm 1902 đã có 340 sáng kiến xuất hiện trên lá phiếu và 118 sáng kiến trong số đó (tức 35%) đã được thông qua.

Trưng cầu dân ý từ chối luật (rejective)

Sửa đổi Hiến pháp năm 1902 cũng trao cho người dân quyền từ chối các đạo luật mới của cơ quan lập pháp. Theo cơ chế này, những người đệ đơn phải thu thập được số lượng chữ ký bằng 4% số người đã bỏ phiếu trong cuộc bầu cử thống đốc bang trước đó (tháng 11/2007 là 55.179 phiếu) trong thời hạn 90 ngày kể từ ngày kết thúc phiên họp của cơ quan lập pháp mà luật đó được ban hành.

Thống đốc bang, người có 30 ngày để ký hoặc phủ quyết một luật kể từ ngày được cơ quan lập pháp ban hành, có thể ngăn cản hành động này một cách đáng kể. Vì vậy, khi thấy rõ là có thể có một nỗ lực để tổ chức trưng cầu dân ý về một luật mới, cơ quan lập pháp có thể đợi đến ngày cuối cùng để ban hành nó và thống đốc có thể chờ đủ 30 ngày để ký duyệt, sử dụng một cách hiệu quả một phần ba thời gian dành cho những người kiến nghị đưa vấn đề ra với cử tri. Kể từ năm 1902 đã có 62 cuộc trưng cầu từ chối luật được đưa ra cho cử tri và 21 cuộc trong số đó (33%) đã thành công trong việc bãi bỏ luật liên quan.

Bãi miễn

Một trong những sáng kiến công dân đầu tiên được thông qua bởi các cử tri Oregon là quyền bãi miễn các công chức. Oregon là bang đầu tiên của Hoa Kỳ áp dụng quyền này vào năm 1908, chỉ sau thành phố Los Angeles đã thông qua quyền bãi miễn vào năm 1903. Một công dân có thể khởi động tiến trình bãi miễn bằng cách nộp một thông báo với Cơ quan Quản lý Bầu cử (EMB), và sau đó có 90 ngày để thu thập chữ ký hợp lệ tương đương với 15% số phiếu trong quận đó cho tất cả các ứng cử viên thống đốc bang trong cuộc bầu cử gần đây nhất. Khi các chữ ký đã được xác minh, EMB có 45 ngày để kêu gọi một cuộc bỏ phiếu đặc biệt biểu quyết bãi miễn. Thủ tục bãi miễn được sử dụng rất ít ở cấp tiểu bang tại Oregon. Năm 1988, một thượng nghị sĩ của bang bị buộc tội hành động phi pháp đã bị bãi miễn. Việc bãi miễn được sử dụng đều đặn trong một số đô thị nhỏ, những nơi dễ dàng đạt được

ngưỡng 15% cử tri. Bằng chứng hiện có cho thấy tỉ lệ bãi miễn thành công ít hơn 50%.

Trung cầu dân ý

Bang Oregon cũng có các quy định trong Hiến pháp về cả trưng cầu dân ý bắt buộc và không bắt buộc. Một sửa đổi Hiến pháp được thông qua bởi cơ quan lập pháp sẽ khởi động một cuộc bỏ phiếu phổ thông tự động để chấp nhận hoặc từ chối nó. Cơ quan lập pháp cũng có thể tham khảo trực tiếp người dân về các vấn đề khác và thường làm như vậy bởi một trong hai lý do.

Thứ nhất, các đạo luật phải được thông qua bởi đa số của cả hai viện của cơ quan lập pháp và được thống đốc phê duyệt. Nếu thống đốc phủ quyết đạo luật trên, cơ quan lập pháp có thể khống chế quyền phủ quyết đó và ban hành đạo luật trực tiếp nếu đa số 2/3 thành viên của mỗi viện đồng ý. Khống chế phủ quyết hiếm khi xảy ra. Tuy nhiên, nếu cơ quan lập pháp đưa luật này ra cho người dân thông qua một cuộc trưng cầu dân ý không bắt buộc, thống đốc không có cơ hội để thực hiện quyền phủ quyết. Vì vậy, một đa số hẹp về lập pháp (hơn 50% nhưng ít hơn 66%) có thể dẫn đến việc tính toán rằng có một cơ hội tốt hơn để thuyết phục người dân chấp thuận một văn bản luật hơn là thuyết phục thống đốc, và cơ quan lập pháp có thể sử dụng cơ chế trưng cầu dân ý để bỏ qua thống đốc.

Thứ hai, cơ quan lập pháp có thể chọn đưa một vấn đề ra trưng cầu dân ý, bởi vì chủ đề là quan trọng đủ để đảm bảo điều đó, hoặc bởi vì có một niềm tin rằng dù thế nào cũng sẽ có một cuộc trưng cầu bãi bỏ luật. Một sự chuyển tới cử tri tham khảo tạo cho cơ quan lập pháp cấp sự kiểm soát lớn hơn đối với tiến trình này. Từ năm 1902, trong số 407 vấn đề được cơ quan lập pháp chuyển cho người dân lấy ý kiến tham khảo, 233 vấn đề (57%) đã được thông qua.

Cả chiến dịch tranh cử và chiến dịch cho các công cụ dân chủ trực tiếp đều được tư nhân tài trợ tại bang Oregon (cũng giống như tại các tiểu bang khác của Hoa Kỳ), nhưng có những yêu cầu báo cáo nghiêm ngặt, tạo cho công chúng sự tiếp cận với thông tin về ai đang tài trợ cho các chiến dịch vận động. Không có quy định hạn chế nào về những người có thể đóng góp cho một chiến dịch chính trị hay họ dành bao nhiêu chi phí cho chiến dịch đó. Vì vậy, các tập đoàn cũng như các công đoàn thường dành khoản tiền lớn để hỗ trợ hoặc phản đối các câu hỏi trên phiếu bầu. Báo chí thường xuyên thông báo về việc ai đang đóng góp vào chiến dịch, cho nên việc thảo luận này là một phần không thể thiếu của cuộc đối thoại bầu cử. Vào đầu năm 2007, thư ký của bang Oregon giới thiệu một hệ thống mạng mới, được gọi là OreStar, để giúp công dân tiếp cận với thông tin về vấn đề tài chính của chiến dịch.

Việc sử dụng dân chủ trực tiếp ở Oregon

‘Hệ thống Oregon’, như đã được biết đến ở Mỹ, được vạch ra như là một cách để lấy quyền lực từ các công ty đường sắt và những lợi ích tài chính khác để trả lại cho người dân. Thực tế, một trong những sáng kiến đầu tiên ở Oregon được thông qua năm 1904 cấm các nhà lập pháp cấm chấp nhận đường sắt miễn phí – một nỗ lực trực tiếp để kiểm chế sự ảnh hưởng của ngành đường sắt. 20 năm gần đây chúng kiến một sự thay đổi theo hướng quá trình sáng kiến đang được sử dụng trong nhiều trường hợp bởi các lợi ích tài chính, vốn coi hệ thống này là cách thức dễ dàng hơn (và có lẽ là rẻ hơn) để đạt được những gì họ muốn từ cơ quan lập pháp. Oregon đã có những sáng kiến trong những năm gần đây về sai phạm y tế (thực chất là cuộc chiến giữa ngành công nghiệp bảo hiểm và các luật sư), một lệnh cấm xe tải ba toa kéo (trận chiến giữa các công ty xe tải và ngành đường sắt) và thậm chí cho phép ‘những người làm răng giả được cấp phép’ phân phối răng giả (điều này bị các nha sĩ phản đối).

Điều này không nói lên rằng hệ thống hoàn toàn được thực hiện dựa trên các quyền lợi. Người Oregon cũng đã sử dụng hệ thống để thông qua một số biện pháp mà có lẽ không bao giờ được cơ quan lập pháp áp dụng – ví dụ, hợp pháp hoá việc tự tử có thầy thuốc hỗ trợ, việc sử dụng cần sa để chữa bệnh, việc tăng định kỳ mức lương tối thiểu, yêu cầu đám cưới phải là giữa một người đàn ông và một người phụ nữ, yêu cầu bắt buộc tất cả các lá phiếu phải được thực hiện qua đường bưu điện, và các yêu cầu kết án nghiêm khắc cho những tội phạm bạo lực.

Kinh nghiệm của bang Oregon

Dân chủ trực tiếp là một phần trung tâm sâu khấu chính trị tại Oregon. Một số người than vãn rằng việc dễ dàng để cho cử tri có thể sửa đổi Hiến pháp đã dẫn đến một văn kiện nền tảng bị vút bừa bãi với các chi tiết vụn vặt của chính sách thuế. Tuy nhiên, số ít lại đề xuất một sự thay đổi căn bản trong các cơ chế mà đã cho phép sự kiểm soát trực tiếp của công dân vào một phần quan trọng của quá trình ban hành luật.

Công chúng đã phản đối quyết liệt đối với bất cứ thay đổi đáng kể nào của hệ thống. Năm 1996, cơ quan lập pháp tham khảo người dân sửa đổi Hiến pháp trong đó yêu cầu một tỉ lệ chữ ký cho kiến nghị theo sáng kiến của công dân phải được thu thập trong mỗi khu vực của Quốc hội. Thực tế là, việc thu thập chữ ký ở thành thị dễ dàng hơn nhiều so với khu vực nông thôn. Đề xuất sửa đổi này làm cho mọi việc khó khăn hơn một sáng kiến trở thành hợp lệ, và nó đã bị đánh bại bởi tỉ lệ 56%/44% phiếu bầu. Năm 2000, cơ quan lập pháp đưa ra sửa đổi Hiến pháp tăng số lượng chữ ký cần thiết để đưa sáng kiến công dân về việc

sửa đổi Hiến pháp được xuất hiện trên lá phiếu. Đề xuất này cũng bị đánh bại với tỷ lệ 59% trên 41%.

Tuy nhiên, các công dân cũng lưỡng lự trong việc giới hạn quyền lực của cơ quan lập pháp liên quan đến tiến trình sáng kiến. Năm 1996, một sáng kiến của công dân nhằm hạn chế thẩm quyền thay đổi luật pháp của cơ quan lập pháp đã được cử tri thông qua. Đề xuất này đã bị đánh bại bởi tỷ lệ 51%/49%. Năm 2000, cử tri đánh bại một sáng kiến nhằm cấm cơ quan lập pháp 'làm cho tiến trình sáng kiến khó khăn hơn' với tỷ lệ bỏ phiếu 62%/38%.

Sự thay đổi đáng kể duy nhất cho tiến trình sáng kiến mà cử tri đã được thông qua trong những năm gần đây là Sáng kiến Công dân năm 2002 về việc sửa đổi Hiến pháp - cấm những người thu thập chữ ký được trả tiền theo số lượng chữ ký. Sáng kiến này dựa trên các báo cáo mà báo chí nêu ra về sự gian lận và lạm dụng trong việc thu thập chữ ký. Sáng kiến này đã được thông qua bởi rất đông cử tri, với tỷ lệ 75%/25%. Vì thế, cử tri bang Oregon dường như hài lòng với sự cân bằng gần đây đã bị thách thức giữa các quyền của họ được sửa đổi Hiến pháp cũng như các luật của bang với quyền của cơ quan lập pháp được làm những việc tương tự.

Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Hungary

Krisztina Medve

Bối cảnh lịch sử

Các công cụ hiện đại của dân chủ trực tiếp ở Hungary là những thành tựu của quá trình chuyển đổi chính trị dân chủ vào năm 1989. Luật đầu tiên về trưng cầu dân ý và các sáng kiến công dân là Luật số XVII năm 1989. Luật này tự do một cách khác thường và đã vượt trên các quy định tương ứng của nhiều nền dân chủ nghị viện Tây Âu. Quá trình chuyển đổi chính trị dẫn đến việc đánh giá lại giá trị của các cơ chế dân chủ trực tiếp với tư cách là các thể chế hợp pháp hóa xác thực. Luật năm 1989 đã được thông qua trước Hiến pháp Dân chủ mới (Luật số XX năm 1989), và điều này dẫn đến một số khó khăn về mặt khái niệm. Luật này gây nhầm lẫn giữa các loại trưng cầu dân ý và sáng kiến khác nhau; nó không xác định được một cách phù hợp những loại vấn đề có thể là đối tượng của các cơ chế dân chủ trực tiếp, khiến cho không thể xác định liệu các sáng kiến có tương thích với Hiến pháp hay chưa. Theo Luật số XVII, thu thập được 100.000 chữ ký (không giới hạn thời gian) là đủ để tiến hành một cuộc trưng cầu dân ý về hầu hết các vấn đề nào trong phạm vi khả năng của Quốc hội. Trong thực tế, quy định tự do này đã dẫn đến sự hỗn loạn: Quốc hội đã thất bại trong việc xử lý các trường hợp một cách phù hợp và thường phải chuyển sang Tòa án Hiến pháp, ám chỉ các vấn đề liên quan đến giải thích Hiến pháp.

Năm 1995, Tòa án Hiến pháp kêu gọi Quốc hội giải quyết tình trạng gây tranh cãi này và thông qua một luật mới phù hợp với Hiến pháp. Các quy định hiện hành về *trưng cầu dân ý* và *các sáng kiến công dân* đã được thông qua vào năm 1997, khi có sự hiệu đính, sửa đổi Hiến pháp kỹ lưỡng.

Các quy tắc cho trưng cầu dân ý và các sáng kiến ở cấp địa phương được quy định trong Luật số LXV năm 1990 về chính quyền địa phương, cung cấp khuôn khổ quy định sẽ được cụ thể hóa bởi các nghị định của bản thân các chính quyền địa phương.

Bãi miễn không được nhắc đến trong luật pháp Hungary.

Khuôn khổ pháp lý và cấu trúc thể chế

Các quy định về trưng cầu dân ý và sáng kiến công dân ở cấp quốc gia được tìm thấy trong ba luật khác nhau: Hiến pháp của nước Cộng hòa Hungary năm 1989; Luật số III năm 1998 và Luật C năm 1997 (mã bầu cử).

Hiến pháp quy định công dân có trách nhiệm tham gia thực hiện các công việc của đất nước chủ yếu thông qua các đại diện mà họ bầu ra. Tuy nhiên, người dân cũng có thể tham gia trực tiếp vào việc quyết định hoặc tác động đến các vấn đề quan trọng mà nhận được sự quan tâm của công chúng. Pháp luật Hungary quy định hai hình thức cho cách làm này - trưng cầu dân ý và sáng kiến của công dân. Hiến pháp bao gồm những khía cạnh nội dung chính của các công cụ dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia, cụ thể là các loại trưng cầu dân ý, các điều kiện để tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý hoặc giải quyết một sáng kiến, và quyền bỏ phiếu về các công cụ trên.

Theo Hiến pháp, có hai loại trưng cầu dân ý chủ yếu. Trưng cầu dân ý bắt buộc và không bắt buộc. Trong cả hai trường hợp, việc kêu gọi một cuộc trưng cầu dân ý hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Quốc hội, trong khi ngày trưng cầu dân ý được chỉ định bởi Tổng thống của nước Cộng hòa.

- Trưng cầu dân ý bắt buộc (tức là các sáng kiến công dân đối với việc giới thiệu hoặc bãi bỏ luật). Quốc hội phải kêu gọi tổ chức một cuộc trưng cầu theo sáng kiến của tối thiểu là 200.000 cử tri, cho dù bản thân quốc hội có chấp thuận việc ban hành lệnh trưng cầu dân ý hay không.
- Trưng cầu dân ý không bắt buộc. Trong các trường hợp theo quy định của pháp luật, Quốc hội sẽ xem xét việc ban hành lệnh trưng cầu dân ý nhưng không buộc phải làm như vậy. Một cuộc trưng cầu không bắt buộc có thể được tổ chức theo sáng kiến của:
 - (a) các cử tri (nếu sáng kiến được sự ủng hộ của hơn 100.000 nhưng ít hơn 200.000 cử tri);
 - (b) Tổng thống nước Cộng hòa;
 - (c) Chính phủ, hoặc
 - (d) ít nhất một phần ba số thành viên quốc hội được bầu.

Đối với kết quả của một cuộc trưng cầu dân ý, Hiến pháp phân biệt hai loại trưng cầu dân ý khác nhau - ràng buộc và tham khảo. Kết quả của trưng cầu bắt buộc luôn mang tính ràng buộc. Kết quả của trưng cầu không bắt buộc có thể mang tính ràng buộc hoặc tham khảo, tùy thuộc vào quyết định của quốc hội khi quyết định tổ chức trưng cầu dân ý. Các kết quả của một cuộc trưng cầu đều liên quan đến một luật đã được ban hành bởi Quốc hội nhưng chưa có chữ ký của Tổng thống nước Cộng hòa (trưng cầu dân ý bãi bỏ luật) mang tính ràng buộc.

Có những chủ đề nhất định không được đưa ra trưng cầu dân ý bởi vì chúng hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Quốc hội:

- (a) nội dung của các luật về ngân sách, về việc thực thi ngân sách, về các loại thuế trung ương và các loại thuế trước bạ, về các loại thuế xuất nhập khẩu, và quy định về các loại thuế địa phương;
- (b) các nghĩa vụ phát sinh từ các hiệp ước quốc tế có hiệu lực, hoặc nội dung của các luật quy định các nghĩa vụ này;
- (c) các quy định của Hiến pháp về trưng cầu dân ý và sáng kiến công dân;
- (d) bất cứ vấn đề nào về thay đổi nhân sự và tổ chức (chuyển đổi hoặc giải thể các cơ quan chính thức) thuộc thẩm quyền của quốc hội;
- (e) việc giải tán Quốc hội;
- (f) các chương trình của Chính phủ;
- (g) tuyên bố tình trạng chiến tranh hoặc tình trạng khẩn cấp;
- (h) việc triển khai các lực lượng vũ trang ở nước ngoài hoặc trong nước;
- (i) việc giải thể Hội đồng đại biểu của chính quyền địa phương và
- (j) tuyên bố đặc xá.

Có một ngưỡng về tính hợp lệ của một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý: một cuộc trưng cầu dân ý trên toàn quốc có giá trị nếu (a) hơn một nửa số cử tri bỏ phiếu hợp lệ và (b) ít nhất một phần tư các cử tri đăng ký đưa ra cùng câu trả lời cho câu hỏi trưng cầu dân ý.

Trong trường hợp lá phiếu có chứa nhiều hơn một câu hỏi trưng cầu dân ý, kết quả trưng cầu dân ý phải được đưa ra riêng cho mỗi câu hỏi.

Quyền bỏ phiếu trưng cầu dân ý cấp quốc gia tương tự như quyền bỏ phiếu trong bầu cử Quốc hội.

Sáng kiến chương trình nghị sự được quy định trong Hiến pháp như sau.

- Một sáng kiến chương trình nghị sự có thể được đệ trình khi có sự ủng hộ của ít nhất 50.000 cử tri.

- Nó có thể hướng vào việc đưa một câu hỏi nhất định nằm trong thẩm quyền của Quốc hội vào chương trình nghị sự của Quốc hội. Quốc hội có nghĩa vụ thảo luận về câu hỏi nêu trong sáng kiến.

Khuôn khổ pháp lý

Khung pháp lý được dựa trên Luật số III năm 1998 và mã bầu cử năm 1997.

Vai trò của Ủy ban Bầu cử Quốc gia

Xác nhận câu hỏi và bảng thu thập chữ ký

Một bản mẫu của bảng thu thập chữ ký sẽ được trình lên Ủy ban Bầu cử Quốc gia (NEC) để xác nhận trước khi bắt đầu thu thập chữ ký.

Câu hỏi cụ thể đưa ra trưng cầu dân ý sẽ được diễn đạt theo cách mà nó có thể được trả lời một cách rõ ràng, và phải tuân thủ các yêu cầu được quy định trong Hiến pháp.

NEC sẽ từ chối thực hiện chứng thực bảng thu thập chữ ký nếu:

- (a) câu hỏi không thuộc thẩm quyền của Quốc hội;
- (b) câu hỏi là một trong những vấn đề mà cuộc trưng cầu dân ý quốc gia không được tổ chức;
- (c) việc diễn đạt câu hỏi không phù hợp với các yêu cầu do luật pháp đặt ra, hoặc
- (d) bảng thu thập chữ ký không tuân thủ các quy định trong Luật về Thủ tục Bầu cử.

Đối với sáng kiến chương trình nghị sự, sáng kiến sẽ nêu câu hỏi để xuất một cách chính xác và rõ ràng, sáng kiến này sẽ được Quốc hội thảo luận. NEC sẽ từ chối chứng thực bảng thu thập chữ ký nếu các tiêu chí (a), (b) hoặc (d) không được đáp ứng. Quyết định của NEC liên quan đến bảng thu thập chữ ký hoặc câu hỏi cụ thể phải được công bố trên công báo trong vòng tám ngày.

Sau khi xác thực bảng thu thập chữ ký, việc thu thập chữ ký có thể được tiến hành trong vòng bốn tháng đối với một cuộc trưng cầu dân ý quốc gia, và hai tháng đối với một sáng kiến chương trình nghị sự. Sau thời hạn thu thập chữ ký, bảng thu thập chữ ký sẽ được trình lên NEC, và NEC sẽ có nhiệm vụ kiểm tra tính hợp lệ của các chữ ký.

Vai trò của Quốc hội

Đối với trưng cầu dân ý cấp Quốc gia, quốc hội quyết định về sáng kiến công dân có đủ điều kiện để tổ chức trưng cầu dân ý hay không. Nghị quyết của Quốc hội phải xác định rõ đây là trưng cầu ràng buộc hay không ràng buộc và câu hỏi cụ thể đưa ra trưng cầu, và đưa ra những yêu cầu liên quan đến ngân sách cho cuộc trưng cầu dân ý.

Đối với sáng kiến chương trình nghị sự, người phát ngôn của Quốc hội phải thông báo về việc này trong ngày họp tiếp theo kể từ khi nhận được thông tin từ người đứng đầu của NEC. Quốc hội có nghĩa vụ đưa sáng kiến vào chương trình nghị sự và thảo luận về nó. Sáng kiến cần phải được quyết định trong vòng ba tháng kể từ khi công bố.

Vai trò của Tòa án Hiến pháp

Các kháng nghị chống lại bất cứ quyết định nào của NEC liên quan đến việc xác nhận bảng thu thập chữ ký, hoặc câu hỏi cụ thể, có thể nộp lên NEC (gửi đến Tòa án Hiến pháp) trong vòng 15 ngày kể từ ngày ra Nghị quyết.

Các kháng nghị đối với quyết định của Quốc hội yêu cầu tổ chức trưng cầu dân ý, hoặc không yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý mang tính bắt buộc, có thể nộp lên NEC trong vòng tám ngày kể từ ngày ra nghị quyết, gửi đến Tòa án Hiến pháp.

Tòa án Hiến pháp có thể chấp nhận hoặc bãi bỏ nghị quyết của NEC hoặc của Quốc hội.

Vai trò của Tổng thống nước Cộng hòa

Tổng thống nước Cộng hòa sẽ kêu gọi trưng cầu dân ý trong vòng 15 ngày sau khi thời hạn bồi thường đã trôi qua mà không có bất kỳ kết quả nào, hoặc, trong trường hợp bồi thường, sau khi đã được xét xử. Trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức vào một ngày trong vòng

90 ngày sau khi Quốc hội ra Nghị quyết tổ chức trưng cầu dân ý hoặc, trong trường hợp bồi thường, sau khi đã được xét xử.

Quá trình trưng cầu dân ý quốc gia được điều hành bởi các Cơ quan Bầu cử và 'được bảo vệ' bởi các Ủy ban Bầu cử.

Liên quan đến việc bảo lưu và kháng nghị được trình lên để chống lại các quyết định của các Ủy ban Bầu cử (trừ các quyết định của NEC liên quan đến việc chứng nhận câu hỏi và bảng thu thập chữ ký), các cơ quan chịu trách nhiệm là các Ủy ban Bầu cử có thẩm quyền và các tòa án (cấp thành phố hoặc cấp địa phương, Tòa án tối cao).

Tài chính cho việc sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp

Kinh phí cho việc tiến hành trưng cầu dân ý được cấp từ ngân sách nhà nước với số tiền do Quốc hội quy định và được phân bổ cho các tổ chức do Bộ trưởng chỉ định. Theo luật bầu cử, việc xác định các quy tắc quản lý tài chính là thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng.

Sự tham gia của cử tri và sự năng động tích cực của các chiến dịch liên quan đến trưng cầu dân ý

Sự tham gia của cử tri trong các cuộc trưng cầu dân ý nói chung là thấp hơn so với các cuộc Bầu cử Quốc hội, nhưng đó là một yếu tố quan trọng, bởi tính hợp lệ của việc bỏ phiếu trưng cầu dân ý phụ thuộc vào việc liệu có hơn một phần tư số cử tri đăng ký cung cấp câu trả lời tương tự như câu hỏi về trưng cầu dân ý hay không. Lượng cử tri đi bỏ phiếu chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi cách thức và hiệu quả mà chiến dịch vận động được điều hành và bởi những thông tin phi đảng phái nhận được từ các cơ quan

nhà nước liên quan đến quá trình bỏ phiếu và các thời hạn bỏ phiếu. Thông thường, số cử tri đi bỏ phiếu là khoảng 40%.

Sự năng động của chiến dịch vận động phụ thuộc vào những người khởi xướng và vấn đề liên quan. Khi trưng cầu dân ý được khởi xướng bởi chính phủ, chắc chắn nó sẽ ở một vị trí thuận lợi, cả cho việc tiếp cận của các phương tiện truyền thông và sự xuất hiện trước công chúng; tuy nhiên, việc tài trợ quỹ công cho các chiến dịch trưng cầu dân ý đều bị cấm. Các quy tắc chung cho các chiến dịch vận động thể hiện trong Luật Bầu cử áp dụng cho trưng cầu dân ý.

Việc đưa tin của các phương tiện truyền thông

Các quy tắc chung được quy định bởi Luật Bầu cử áp dụng cho các chiến dịch trưng cầu dân ý. Liên quan đến sự tham gia của các cơ quan truyền thông trong một chiến dịch bầu cử, các quy định của pháp luật về các đài phát thanh truyền hình được áp dụng. Bên cạnh Quốc hội, chính quyền địa phương và các cuộc bầu cử ở cấp cơ sở, các đài truyền hình và đài phát thanh chỉ có thể truyền tải quảng cáo chính trị liên quan đến một cuộc trưng cầu dân ý đã được kêu gọi tổ chức. Việc tiếp cận truyền thông phụ thuộc nhiều vào các nguồn tài chính của các tổ chức thực hiện chiến dịch.

Không có nghĩa vụ đặc biệt nào áp dụng cho các công ty truyền thông dịch vụ công liên quan đến việc phân bổ thời lượng phát sóng giữa các tổ chức thực hiện chiến dịch vận động. Luật Bầu cử có những quy tắc đặc biệt về đền bù pháp lý liên quan đến chiến dịch truyền thông.

Giáo dục cử tri

Thông tin phi đảng phái dành cho các cử tri được cung cấp bởi Văn phòng Bầu cử Quốc gia (một cơ quan của Bộ Nội vụ) và bởi các cơ quan bầu cử ở các cấp khác nhau (khu vực, địa phương, v.v...). Thông tin này hoàn toàn mang tính kỹ thuật và giải quyết những vấn đề liên quan đến hệ thống trưng cầu dân ý và các chi tiết thực tế về thủ tục bầu cử (thông báo, tờ rơi, hướng dẫn, v.v...)

Sự thành công của một sáng kiến trưng cầu dân ý phụ thuộc vào chiến dịch tranh cử hiệu quả vì yếu tố chủ chốt trong việc hình thành dư luận trong công chúng là bởi các tổ chức khởi xướng tranh luận.

Tài trợ cho chiến dịch

Không có nguồn tài trợ công nào cho các chiến dịch trưng cầu dân ý. Các quy định về hoạt động và tài chính của các đảng chính trị áp dụng cho tất cả các bên tham gia trong chiến dịch trưng cầu dân ý. Nếu một cuộc trưng cầu dân ý được khởi xướng bởi chính phủ, liệu nó có là 'công bằng' hoặc 'hợp pháp' cho chính phủ sử dụng những lợi thế cầm quyền của mình trong vận động tranh cử hay không là một câu hỏi thú vị.

Cơ hội và thách thức – thế mạnh và điểm yếu

Tại sao các công cụ dân chủ trực tiếp hầu như không được sử dụng ở Hungary? Câu trả lời nằm trong những điểm yếu của hệ thống dân chủ trực tiếp. Nó không phải là một công cụ bị bỏ quên, khi mà số lượng các sáng kiến không thành công chỉ ra nhiều hoạt động về phía cử tri - trung bình có 20-30 sáng kiến một năm kể từ năm 2003 (xem bảng 1). Tuy nhiên, những quy định chặt chẽ chi phối các sáng kiến và việc diễn đạt các câu hỏi thường đưa đến những trở ngại, cản trở hoặc ngăn chặn việc thực hiện các sáng kiến đó. Nói chung, các vấn đề chủ yếu là:

- khó khăn trong việc thu thập số chữ ký theo yêu cầu (200.000 chữ ký đối với một trưng cầu dân ý cấp quốc gia, và 50.000 chữ ký cho một sáng kiến chương trình nghị sự); và
- khó khăn trong việc diễn đạt các câu hỏi (phải tránh đề cập các vấn đề bị cấm; các câu hỏi không được mơ hồ và không được phép tổ chức trưng cầu dân ý về việc sửa đổi Hiến pháp hay trong các vấn đề có thể sẽ buộc quốc hội hoạt động như một hội nghị Hiến pháp - ví dụ, sáng kiến trưng cầu dân ý năm 2001 về việc bãi bỏ nghĩa vụ quân sự bắt buộc).

Trong trường hợp với các sáng kiến chương trình nghị sự, Quốc hội chỉ có nghĩa vụ đưa câu hỏi vào chương trình nghị sự của mình nếu số lượng chữ ký hợp lệ thu thập được ít nhất là 50.000. Từ năm 1989 đến năm 1999 đã 20 sáng kiến chương trình nghị sự không thành công vì yêu cầu này.

Tòa án Hiến pháp đóng vai trò rất quan trọng trong các thủ tục dân chủ trực tiếp, liên tục định hình và thiết lập quy tắc thực tế thông qua các phán quyết của mình. Phần lớn các trường hợp phát sinh liên quan đến các vấn đề bị cấm đưa ra trưng cầu dân ý. Sáng kiến trưng cầu dân ý của đảng Fidesz năm 2006 cũng gặp phải vấn đề này, bởi một số câu hỏi đề xuất liên quan đến ‘Chương trình Chính phủ’ là chủ đề bị cấm đưa ra trưng cầu dân ý.

Số lượng các chữ ký được thu thập đảm bảo rằng chỉ có những vấn đề nghiêm túc và quan trọng hoặc có ảnh hưởng đến công việc của Quốc hội mới được quyết định thông qua một cuộc trưng cầu dân ý trên toàn quốc. Yêu cầu về việc có ít nhất một phần tư số cử tri đăng ký tại Hungary phải có một câu trả lời giống hệt nhau cho câu hỏi đưa ra trưng cầu, có nghĩa là chắc chắn cuộc trưng cầu này sẽ dẫn đến một kết quả không phải là mối quan tâm của công chúng.

Các vấn đề bị cấm trưng cầu dân ý cũng là để bảo vệ thẩm quyền riêng biệt của Quốc hội theo quy định của Hiến pháp và đảm bảo rằng những câu hỏi cần có cách tiếp cận cụ thể hoặc ảnh hưởng đến Hiến pháp thì vẫn thuộc thẩm quyền của cơ quan lập pháp tối cao của nước Cộng hòa.

Bảng 1. Các cuộc trưng cầu dân ý ở Hungary cho đến nay.*(1) Trưng cầu dân ý '4-nhất trí', ngày 6 tháng 11 năm 1989.*

Số câu hỏi	Câu hỏi	Kết quả	Số phiếu hợp lệ	Số phiếu không hợp lệ	Số phiếu 'Có'	Số phiếu 'Không'
1	Tổng thống của nước Cộng hòa nên được bầu sau các cuộc bầu cử Quốc hội?	Bỏ phiếu để kết luận	4.283.642	242,630	2,145,023	2,138,619
2	Các tổ chức đảng có nên rời khỏi nơi làm việc?	Bỏ phiếu để kết luận	4,297,131	229,412	4,088,383	208,474
3	Có nên để các tài sản của MSzMP* thuộc quyền sở hữu của họ hay là tịch thu?	Bỏ phiếu để kết luận	4,300,400	225,872	4,101,413	198,987
4	Đảng Lao động có nên giải thể?	Bỏ phiếu để kết luận	4,271,528	254,744	4,054,977	216,551

* MSzMP: Đảng Công nhân xã hội chủ nghĩa Hungary, sau này là Đảng cộng sản cầm quyền.

(2) Trưng cầu dân ý ngày 29 tháng 7 năm 1990 về việc bầu trực tiếp Tổng thống nước Cộng hòa.

Số câu hỏi	Câu hỏi	Kết quả	Số phiếu hợp lệ	Số phiếu không hợp lệ	Số phiếu 'Có'	Số phiếu 'Không'
1	Bạn có nghĩ rằng - Tổng thống của nước Cộng hòa nên được bầu trực tiếp?	Bỏ phiếu không để kết luận	1,078,899	9,069	926,823	152,076

(3) Trưng cầu dân ý quốc gia ngày 16 tháng 11 năm 1997 về vấn đề gia nhập NATO.

Số câu hỏi	Câu hỏi	Kết quả	Số phiếu hợp lệ	Số phiếu không hợp lệ	Số phiếu 'Có'	Số phiếu 'Không'
1	Bạn có đồng ý rằng Cộng hòa Hungary nên gia nhập NATO để đảm bảo việc bảo vệ đất nước?	Bỏ phiếu không để kết luận	3,919,114	44,961	3,344,131	574,983

(4) Trưng cầu dân ý quốc gia ngày 12 tháng 4 năm 2003 về vấn đề gia nhập Liên minh châu Âu.

Số câu hỏi	Câu hỏi	Kết quả	Số phiếu hợp lệ	Số phiếu không hợp lệ	Số phiếu 'Có'	Số phiếu 'Không'
1	Bạn có đồng ý rằng Cộng hòa Hungary nên trở thành thành viên của Liên minh châu Âu?	Bỏ phiếu không để kết luận	3,648,717	17,998	3,056,027	592,690

Chương 5

Chương 5

Khi công dân thu hồi các quan chức đã được bầu

Định nghĩa

135. Bãi miễn là một thủ tục dân chủ trực tiếp cho phép cơ quan có thẩm quyền và/hoặc một số lượng công dân nhất định theo quy định yêu cầu một cuộc bỏ phiếu cho cử tri về việc liệu có nên cách chức một quan chức trước khi người đó kết thúc nhiệm kỳ hay không. Định nghĩa này ngụ ý rằng, việc bãi miễn cần phải hoàn tất một loạt yêu cầu, trong đó phân biệt thủ tục này với những thủ tục khác nhằm mục đích chấm dứt giai đoạn làm việc của một quan chức từng được bầu, chẳng hạn như sự buộc tội. Được xem là một công cụ của dân chủ trực tiếp, quá trình pháp lý làm chấm dứt thời gian giữ chức của một quan chức từng được bầu phải gắn với sáng kiến và/hoặc việc bỏ phiếu của cử tri. Khi sáng kiến và quyết định thực hiện việc này chỉ đến từ các cơ quan được thành lập theo luật, chẳng hạn như ngành lập pháp hay tư pháp, và không đòi hỏi sự tham gia của cử tri tại bất kỳ giai đoạn nào của quá trình, thủ tục này đúng hơn nên gọi là sự buộc tội.

136. Ngược lại, một cuộc bãi miễn đòi hỏi sự can thiệp của công dân, dù đó là để ủng hộ hay từ chối thông qua một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý về một quyết định của cơ quan có thẩm quyền (như ở Áo, Iceland, Palau, Romania), hoặc với tư cách là những người khởi xướng một yêu cầu mà sau đó có thể được xử lý và chấp thuận bởi một cơ quan có thẩm quyền (như ở Uganda). Đây có thể được xem như là bãi miễn hỗn hợp (mixed recalls). Thủ tục cho phép nhiều sự tham gia nhất của công dân khi cả sáng kiến và sự chấp thuận bãi miễn đòi hỏi sự can thiệp trực tiếp của người dân, trước hết là với tư cách những người đề xuất yêu cầu và thứ hai là bằng cách bày tỏ sự ủng hộ hay từ chối sáng kiến đó thông qua việc bỏ lá phiếu của họ trong cuộc trưng cầu dân ý (xem bảng 5.1 và 5.2). Chúng ta định nghĩa thủ tục này là bãi miễn đầy đủ (full recall). Một số quốc gia quy định việc bãi miễn hỗn hợp cho các vị trí điều hành cao nhất và bãi miễn đầy đủ cho thành viên của các cơ quan lập pháp quốc gia, như trường hợp ở Palau.

137. Đối tượng của việc bãi miễn là các quan chức được bầu làm việc tại các cấp địa phương, khu vực hoặc quốc gia. Tuy nhiên, một số nước quy định khả năng bãi miễn các quan chức được bổ nhiệm thông qua các thủ tục có sự tham gia của công dân (như Peru và nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ). Tại Peru, các quan chức được bổ nhiệm bởi chính quyền trung ương và chính quyền khu vực tại các cấp khu vực, tiểu bang, tỉnh, thành phố, ngoại trừ các lãnh đạo quân sự trong các khu vực đang ở trong tình trạng khẩn cấp, đều có thể bị cách chức nếu 50% số cử tri tại khu vực bầu cử đó yêu cầu cách chức các quan chức đó. Hiến pháp và pháp luật Peru phân biệt giữa bãi miễn và cách chức, và áp dụng bãi miễn với các quan chức được bầu, còn áp dụng cách chức đối với các quan chức được bổ nhiệm. Thủ tục bãi miễn quy định chặt chẽ hơn khi áp dụng với hệ thống Tổng thống của chính quyền (với một quan chức điều hành được bầu trực tiếp) so với hệ thống Nghị viện của chính quyền. Việc bãi miễn cá nhân các nhà lập pháp dường như thống nhất hơn với hệ thống bầu cử của khu vực bầu cử đơn lẻ một thành viên hơn là với hệ thống đại diện theo tỷ lệ.

138. Trái ngược với sự buộc tội, những người khởi xướng không cần phải ủng hộ yêu cầu về cơ sở pháp lý để bắt đầu quá trình bãi miễn. Đó là một công cụ chính trị mà thông qua đó cử tri của một khu vực bầu cử nhất định có thể bày tỏ sự không hài lòng của họ về một quan chức cụ thể, chẳng hạn như tham nhũng, bất tài, phạm tội, v.v... Ở Ecuador, việc bãi miễn có thể được khởi động tại bất cứ thời điểm nào trong nhiệm kỳ của một cán bộ. Mặc dù việc bãi miễn nói chung không đòi hỏi một sự biện minh về pháp lý, các thủ tục kêu gọi bãi miễn có thể vẫn phức tạp và phải tuân thủ để khởi động công cụ và xúc tiến giai đoạn bỏ phiếu, cũng như để quy định việc lựa chọn sự thay thế quan chức bị bãi miễn.

Các quy định và việc sử dụng

139. Trong số các thủ tục của dân chủ trực tiếp, thủ tục bãi miễn ít được quy định phổ biến nhất, và do đó ít được áp dụng nhất. Chỉ có một số ít quốc gia có thủ tục này, hoặc hỗn hợp hoặc đầy đủ, trong hệ thống Hiến pháp và pháp luật của họ (xem bảng 5.2). Ứng dụng rộng rãi nhất của thủ tục bãi miễn được tìm thấy ở Venezuela, nơi áp dụng thủ tục bãi miễn đầy đủ cho tất cả các viên chức dân cử, kể cả Tổng thống. Nỗ lực bãi nhiệm Tổng thống Venezuela vào năm 2004, được khởi xướng bởi 2,4 triệu công dân Venezuela, là một trong những ví dụ nổi bật nhất về việc sử dụng cơ chế bãi miễn ở mức cao nhất. Trong trường hợp này, có 40,6% số cử tri ủng hộ việc bãi miễn, tuy Tổng thống vẫn giữ được chức vụ của mình (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 1).

140. Các quốc gia tiên phong trong quan niệm và thực hiện bãi miễn ở cấp địa phương và cấp bang là Thụy Sĩ vào cuối thế kỷ XIX và Hoa Kỳ khoảng cuối thế kỷ 19 đến đầu thế kỷ XX. Trong suốt những năm 1990, Mỹ La-tinh đã trở thành khu vực gia tăng sự hiện diện của hình thức bãi miễn trong Hiến pháp mới được ban hành, theo xu hướng ngày càng tăng kết hợp dân chủ đại diện với dân chủ có sự tham gia của

người dân. Một vài Hiến pháp trong số những Hiến pháp mới này có quy định về việc bãi miễn, chủ yếu là cho chính quyền địa phương và khu vực, và thường là ít hơn đối với quan chức được bầu cử ở cấp quốc gia. Cũng giống như phần còn lại của thế giới, các hình thức khác của dân chủ trực tiếp có sự hiện diện lớn hơn trong Hiến pháp của các nước Mỹ La-tinh hơn là hình thức bãi miễn.

141. Hiến pháp của một số nước (ví dụ như Ecuador, Ethiopia, Peru, Đài Loan) có những tuyên bố chung về khả năng thu hồi vị trí trọng trách của các quan chức dân cử như là một quyền của người dân ở những nước này. Tuy nhiên, thiết kế cụ thể của việc bãi miễn, các quy định pháp lý, mức độ và cơ hội cho sự tham gia của công dân có sự khác biệt đáng kể ở các nước. Tại Venezuela, bãi miễn các quan chức dân cử là một tính năng nội dung của hình thức chính phủ, bởi chính phủ được xác định trong Hiến pháp là ‘dân chủ’ có sự tham gia của người dân, do dân bầu, phân cấp, luân chuyển, có trách nhiệm, đa nguyên, và với các chức năng nhiệm vụ có thể bị hủy bỏ (revocable mandates). Hiến pháp Peru gọi quyền được bãi miễn và cách chức các quan chức là một ‘quyền cơ bản của con người’. Hiến pháp Đài Loan quy định ‘Một người được bầu cử hợp lệ có thể bị bãi miễn bởi chính cử tri đoàn của mình theo quy định của pháp luật’. Tuy nhiên, điều này chỉ liên quan đến sự tham gia của công dân để xác nhận, thông qua một cuộc trưng cầu dân ý, bản kiến nghị do cơ quan lập pháp đề xuất. Hiến pháp Cuba có quy định tương tự lấy từ ‘nguyên tắc dân chủ xã hội chủ nghĩa’, theo đó ‘những người được bầu phải chịu trách nhiệm về công việc của họ và có thể bị bãi miễn bất cứ lúc nào’. Tuy nhiên, các cơ chế để thu hồi chức năng nhiệm vụ lại không được xác định. Hiến pháp Ecuador cũng quy định người dân sẽ được hưởng, trong số các quyền chính trị khác, ‘quyền được bãi bỏ nhiệm vụ liên quan đến các quan chức dân cử’. Tương tự như vậy, Hiến pháp Ethiopia nói rằng ‘Người dân có thể bãi miễn bất kỳ ai trong số những đại diện của họ vào bất cứ lúc nào họ mất niềm tin vào người đó. Cụ thể sẽ do pháp luật quy định’.

Bảng 5.1. Bãi miễn ở Mỹ: Các quy định bãi miễn ở cấp tiểu bang *.

Bang	Năm thông qua	Các giá trị	Yêu cầu chữ ký
Alaska	1959	Tất cả trừ các cán bộ tư pháp	25% phiếu bầu**
Arizona	1912	Tất cả	25% phiếu bầu
California	1911	Tất cả	Cán bộ cấp bang: 12% phiếu bầu, 1% phiếu từ mỗi quận trong năm quận. cán bộ khác: 20% phiếu bầu
Colorado	1912	Tất cả	25% phiếu bầu
Georgia	1978	Tất cả	15% cử tri đủ điều kiện,*** và từ 1/5 của mỗi hạt bầu cử
Idaho	1933	Tất cả trừ các cán bộ tư pháp	20% cử tri đủ điều kiện
Kansas	1914	Tất cả trừ các cán bộ tư pháp	40% phiếu bầu

Bang	Năm thông qua	Các vị trí	Yêu cầu chữ ký
Louisiana	1914	Tất cả trừ các cán bộ tư pháp	Nếu trên 1,000 cử tri đủ điều kiện = 33% cử tri đủ điều kiện; nếu ít hơn = 40% cử tri đủ điều kiện
Michigan	1913	Tất cả trừ cán bộ tư pháp	25% phiếu bầu
Minnesota		Các cán bộ hành pháp, lập pháp, tư pháp	25% phiếu bầu
Montana	1976	Tất cả	Cán bộ cấp bang – 10% cử tri đủ điều kiện; cán bộ hạt – 15% cử tri đủ điều kiện
Nevada	1912	Tất cả	25% phiếu bầu
New Jersey		Tất cả	25% cử tri đăng ký trong khu vực bầu cử cho quan chức bị thu hồi
North Dakota	1929	Tất cả	25% phiếu bầu
Oregon	1908	Tất cả	15% của tổng số phiếu bầu trong các khu vực bầu cử cho các ứng cử viên Thống đốc trong cuộc bầu cử cuối cùng
Rhode Island		Thống đốc, Phó Thống đốc, Thư ký bang, Thủ quỹ, Luật sư	15% phiếu bầu cho một quan chức trong cuộc bầu cử cuối cùng
Washington	1912	Tất cả trừ các cán bộ tư pháp	Cán bộ cấp bang: 25% phiếu bầu; các cán bộ khác: 35% phiếu bầu
Wisconsin	1926	Tất cả	Cán bộ cấp bang: 25% phiếu bầu; các cán bộ khác: 25% phiếu bầu trong cuộc cử tổng thống cuối cùng

* Các bang không thể bãi miễn các thành viên Quốc hội bất kể luật của tiểu bang quy định thế nào.

** Số phiếu bầu cho vị trí này trong cuộc bầu cử trước đó.

*** Các cử tri hợp lệ trong cuộc bầu cử trước đó.

142. Các quy định về bãi miễn cũng tồn tại trong nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ (xem bảng 5.1), mặc dù chúng ít được sử dụng hơn so với các hình thức khác của dân chủ trực tiếp, ví dụ các sáng kiến công dân hoặc các cuộc trưng cầu dân ý về pháp luật. Tổng cộng có 18 tiểu bang của Hoa Kỳ có quy định về bãi miễn ở cấp tiểu bang và 36 bang có quy định bãi miễn các quan chức địa phương (Các bang không thể bãi miễn các thành viên Quốc hội bất kể luật của tiểu bang quy định thế nào). Bãi miễn ở cấp địa phương được sử dụng nhiều hơn ở cấp tiểu bang. Khoảng ba phần tư các cuộc bỏ phiếu bãi miễn ở Mỹ diễn ra ở cấp hội đồng thành phố hoặc ban lãnh đạo nhà trường. Những nỗ lực trong việc bãi miễn ở cấp tiểu bang nói chung là không thành công. Trước cuộc bãi miễn Thống đốc Gray Davis bang California năm 2003 (xem hộp 5.1), chỉ có một cuộc bãi miễn Thống đốc bang thành công duy nhất ở bang Bắc Dakota vào năm 1921, khi các cử tri bỏ phiếu bãi miễn Thống đốc bang (cũng như

Tổng Chương lý và Ủy viên phụ trách nông nghiệp). Cử tri California đã khởi xướng thủ tục bãi miễn 32 Thống đốc kể từ năm 1911, nhưng việc bãi miễn năm 2003 là cuộc bỏ phiếu bãi miễn đầu tiên thành công ở bang này. Cho đến nay chỉ rất ít nỗ lực yêu cầu bãi miễn tiến xa được như vậy, bởi các yêu cầu về chữ ký nhìn chung được đặt ra khá cao - thường là 25% hoặc cao hơn nữa số phiếu bầu cho một vị trí cụ thể trong cuộc bầu cử trước đó (xem bảng 5.1). Một vấn đề quan trọng trong mô hình bãi miễn của Hoa Kỳ là phương pháp chọn lựa người thay thế cho quan chức bị bãi miễn. Ở hầu hết các tiểu bang, một cuộc bầu cử đặc biệt phải được tổ chức tiếp theo cuộc bỏ phiếu bãi miễn để chọn người thay thế cho vị trí vừa trống, mặc dù các quy tắc và thủ tục cho các cuộc bầu cử như vậy là khác nhau. Ở một vài bang có những quy định bổ nhiệm người thay thế quan chức vừa bị bãi miễn. Trong cuộc bãi miễn tại California năm 2003, Thống đốc bang bị bãi miễn với số phiếu tương ứng 55%, và người thay thế ông (Arnold Schwarzenegger) đồng thời được bầu vào vị trí này. Năm bang khác có luật tương tự quy định bỏ phiếu đồng thời cho người thay thế quan chức bị cách chức trong thủ tục bãi miễn.

Hộp 5.1. Bãi miễn ở California năm 2003.

Việc bãi miễn Thống đốc Gray Davis bang California năm 2003 và cuộc bầu cử đồng thời diễn viên Arnold Schwarzenegger thay thế vị trí trên đã cung cấp cho người Mỹ cái nhìn toàn diện của một công cụ rất mạnh mẽ nhưng ít được sử dụng của dân chủ trực tiếp – công cụ bãi miễn. Thống đốc Davis, Đảng viên Đảng Dân chủ, đã phải đối mặt với rất nhiều vấn đề. Trong năm năm ông tại chức (ông đã tái đắc cử vào tháng 10 năm 2002, đánh bại đối thủ Đảng Cộng hòa với tỷ lệ phiếu 47%/42%), tình hình tài chính của California đã chuyển từ sự phát triển bùng nổ đến chỗ phá sản. Davis thừa hưởng thặng dư ngân sách 9 tỷ đôla, và trong 5 năm đã biến thành thâm hụt 38 tỷ đôla. Ông và cơ quan lập pháp của Đảng Dân chủ đã phải tăng học phí đại học, đóng cửa các phòng khám và tăng gấp ba lần lệ phí cấp giấy phép ô tô. Tình trạng thiếu điện diễn ra thường xuyên tại bang, dẫn đến cắt điện luân phiên, và các chi phí điện tăng vọt. Cử tri thấy như thế là quá đủ.

Các nỗ lực bãi miễn được đẩy mạnh khi Nghị sĩ Đảng Cộng hòa Darrell Issa, một triệu phú xe hơi, đóng góp 1,6 triệu đôla tiền túi riêng để trả tiền cho những người thu thập chữ ký về kiến nghị bãi miễn Thống đốc Davis. Đội quân thu thập chữ ký được trả công đã tạo cơ hội cho các cử tri bất mãn: họ đã nhanh chóng thu thập được nhiều hơn số lượng 900.000 chữ ký hợp lệ cần thiết để buộc phải tổ chức cuộc bỏ phiếu. Luật California yêu cầu số chữ ký ít nhất là 12% số lượng những người bỏ phiếu trong cuộc bầu cử trước đó mới đủ điều kiện cho việc bãi miễn.

Theo một quy định riêng của pháp luật California, chỉ có một cuộc bỏ phiếu

để quyết định có bãi miễn thống đốc hay không và đồng thời có nên bầu luôn người thay thế trong trường hợp cử tri bãi miễn Thống đốc đương nhiệm. Cuộc bầu cử chỉ yêu cầu một đa số để giành chiến thắng. Để hội đủ điều kiện là một ứng cử viên thay thế, ứng viên phải thu thập đủ số lượng lớn chữ ký hoặc trả một khoản phí 3.500 đôla cho việc nộp đơn. 135 người California đã đệ đơn để chạy đua chức Thống đốc.

Trong cả chiến dịch ngắn (theo tiêu chuẩn Mỹ), hai ứng cử viên nổi lên là Schwarzenegger của đảng Cộng hòa và Phó Thống đốc của Thống đốc đương nhiệm Davis Cruz Bustamante, Đảng viên Đảng Dân chủ. Có rất nhiều thách thức của tòa án cho cuộc bầu cử, khiến cho nó phải được đưa lên Tòa phúc thẩm Hoa Kỳ tới Vòng thứ IX và cuối cùng đã được chính tòa án cho phép tiến hành bỏ phiếu bãi miễn.

Cuối cùng, một lượng đa số rất quyết đoán gồm 55% cử tri đã quyết định bãi miễn Thống đốc Davis. Số cử tri đi bỏ phiếu rất cao, đạt 61% cử tri đã đăng ký. Schwarzenegger nhận được 49% số phiếu bầu, so với 32% cho Bustamante. Điều thú vị là, với sự quan tâm và số lượng cử tri đi bầu rất cao đó, Schwarzenegger đã nhận được nhiều hơn 650.000 phiếu bầu so với số phiếu mà Thống đốc Davis đã nhận được khi ông được tái đắc cử 11 tháng trước đó.

143. Từ góc nhìn về mặt khái niệm, thủ tục bãi miễn gắn với ý tưởng cho rằng các đại diện cần phải tiếp tục có trách nhiệm với người dân đã bầu cho họ. Vì vậy, các cử tri cần phải được quyền lựa chọn chấm dứt nhiệm vụ của các đại diện của mình trước khi kết thúc nhiệm kỳ nếu các đại diện đó không đáp ứng được nguyện vọng của họ. Việc thông qua thủ tục bãi miễn ở một số tiểu bang Hoa Kỳ vào đầu thế kỷ XX gắn liền với tên gọi “kỷ nguyên tiến bộ”. Việc chuyển sang áp dụng bãi miễn và các công cụ khác của dân chủ trực tiếp được khởi xướng bởi mục tiêu thay thế các quan chức được bầu bị coi là kết nối quá chặt chẽ với các lợi ích kinh tế hùng hậu (xem ví dụ nghiên cứu trường hợp của bang Oregon tiếp theo chương 4). Các quan chức dân cử dường như đáp ứng tốt hơn các lợi ích và áp lực của các nhóm kinh tế hơn là của cử tri. Việc bãi miễn được xem như một cơ chế khiến cho các đại diện của người dân trở nên nhạy cảm hơn trước những yêu cầu của cử tri.

144. Từ quan điểm của các nhà phê bình, chế độ bãi miễn được xem như một cơ chế mang tính phân cực cao độ, gây nên sự đối đầu nghiêm trọng và phá vỡ công việc bình thường của các quan chức dân cử trong chức năng nhiệm vụ của họ. Nó cũng được xem là một cơ chế tạo động lực cho các nhóm đối lập trong nỗ lực thế chỗ các quan chức dân cử. Những người ủng hộ bãi miễn cho rằng thủ tục này khuyến khích sự giám sát chặt chẽ của người dân đối với các quan chức dân cử và tạo ra các cơ chế

hiệu quả cho trách nhiệm giải trình theo chiều dọc, thiết lập một mối quan hệ chặt chẽ giữa cử tri và các đại diện của họ. Tuy nhiên, chế độ bãi miễn vẫn được coi là gây nhiều tranh cãi, và kinh nghiệm quốc tế về việc áp dụng cơ chế này vẫn còn rất hạn chế, đặc biệt là ở cấp quốc gia. Điều này lý giải thích vì sao nó ít phổ biến nhất trong các công cụ của dân chủ trực tiếp.

Các hình thức bãi miễn

145. Có hai hình thức bãi miễn chính theo mức độ tham gia của người dân trong quá trình này:

- (a) bãi miễn đầy đủ - là bãi miễn đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân cả ở giai đoạn khởi xướng và cả khi chấp thuận hoặc từ chối bãi miễn;
- (b) bãi miễn hỗn hợp - là bãi miễn đòi hỏi phải có sự tham gia của công dân hoặc trong việc khởi xướng tiến trình này, hoặc ở giai đoạn phê duyệt, thông qua bỏ phiếu phổ thông.

Cả hai hình thức bãi miễn trên đều có thể được sử dụng ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương, cả hai hình thức có thể được sử dụng cho cả các quan chức của cơ quan hành pháp hoặc các thành viên được bầu của cơ quan lập pháp.

Bảng 5.2. Các quốc gia có quy định về bãi miễn, chia theo loại hình bãi miễn.

Các thu hồi cấp quốc gia được đề xuất và công nhận bởi công dân	
Quốc gia hoặc bang	Các quan chức
Belarus	Các nghị sĩ
Ecuador	Tổng thống, các Thống đốc của các khu tự trị, các nghị sĩ, các thị trưởng, các phát ngôn viên
Ethiopia	Các thành viên của Phòng Đại diện
Kiribati	Các thành viên của Quốc hội
Kyrgyzstan	Phó chủ tịch Hội đồng Lập pháp hoặc Hội đồng Đại diện Nhân dân
Liechtenstein	Toàn bộ cơ quan lập pháp
Liên bang Micronesia (các bang Chuuk, Pohnpei, Yap)	Thống đốc, Phó Thống đốc, các thượng nghị sĩ, các đại diện
Liên bang Micronesia (bang Kosrae)	Thống đốc, Phó Thống đốc, các thượng nghị sĩ, thẩm phán tòa án bang
Nigeria	Các thành viên của Thượng viện, Hạ viện
Palau	Các thành viên của Quốc hội
Venezuela	Tất cả các quan chức được bầu, và Tổng thống

Các thu hồi cấp địa phương được đề xuất và công nhận bởi công dân	
Quốc gia hoặc bang	Các quan chức
Argentina	Các quan chức được bầu cấp địa phương
Colombia	Các Thống đốc bang, các Thị trưởng
Cuba	Đại biểu Hội đồng thành phố
Đức (các bang – Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Rhineland-Palatinate)	Toàn bộ cơ quan lập pháp
Peru	Các thị trưởng, các quan chức được bầu cấp địa phương, các thẩm phán
Taiwan	Các nhà lập pháp cấp địa phương và khu vực; ủy viên hội đồng, các Thị trưởng (thành phố), ủy viên hội đồng tỉnh, các lãnh đạo thị xã
Mỹ (18 bang)	Các quan chức cấp bang và địa phương
Các thu hồi được đề xuất bởi các cơ quan chính	trị, được công dân công nhận
Quốc gia*	Các quan chức
Áo	Tổng thống (Hội đồng Liên bang)
Đức	Các thị trưởng (Hội đồng địa phương)
Ái-len	Tổng thống (các thành viên của Quốc hội)
Palau	Tổng thống và Phó Tổng thống (các thành viên của cơ quan lập pháp nhà nước)
Romania	Tổng thống hoặc Phó Tổng thống (Hạ viện và Thượng viện)
Serbia	Tổng thống (Quốc hội)
Đài Loan	Tổng thống và Phó Tổng thống (các thành viên của cơ quan lập pháp)
Turkmenistan	Tổng thống (Phòng nhân dân)
Các thu hồi được đề xuất bởi công dân, các cơ	quan chính trị phê duyệt
Quốc gia	Các quan chức
Uganda	Các thành viên của Quốc hội (Ủy ban bầu cử)

* Bolivia cũng có một luật áp dụng cho chính quyền hiện tại. Nó quy định loại bài nhiệm hỗn hợp, do chính quyền khởi xướng và cử tri quyết định. Người ta không biết liệu nó có được áp dụng trong tương lai hay không.

146. *Bãi miễn đầy đủ.* Đây là hình thức áp dụng ở cấp quốc gia cho ngành hành pháp và/hoặc ngành lập pháp (xem bảng 5.2). Ở cấp khu vực, cấp tiểu bang và địa phương, việc bãi miễn đầy đủ có thể thấy ở một số tiểu bang của Hoa Kỳ và một số tỉnh ở Argentina. Bãi miễn đầy đủ cũng đã được thông qua tại các nước như Colombia áp dụng cho các Thống đốc bang và các Thị trưởng, và ở Peru cho các Thị trưởng, các thành viên của Hội đồng thành phố và chính quyền cấp khu vực. Bãi miễn thường được quan niệm và sử dụng để cách chức các quan chức dân cử trước khi kết thúc nhiệm kỳ của họ, nhưng trong một số ít trường hợp, ví dụ như ở Liechtenstein và các bang Berlin và Baden-Württemberg của Đức, nó có thể được áp dụng cho toàn bộ Quốc hội (xem hộp 5.2).

Hộp 5.2. Bãi miễn một cơ quan lập pháp cấp bang ở Berlin.

Theo Hiến pháp của thành phố-cấp bang Berlin (Điều 63), việc bãi miễn toàn bộ cơ quan lập pháp có thể được khởi xướng bởi 20% cử tri đã đăng ký. Một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý được coi là hợp lệ nếu có số cử tri đi bỏ phiếu bằng 50% số cử tri đăng ký và đa số cử tri tham gia trưng cầu dân ý.

Trong cuộc khủng hoảng chính trị tháng Giêng năm 1981, phe đối lập Dân chủ Thiên chúa giáo đã sử dụng sáng kiến của công dân để bãi miễn cơ quan lập pháp (Abgeordnetenhaus). Trong vòng vài ngày, 300.000 chữ ký - nhiều hơn số chữ ký cần thiết - đã được thu thập. Tháng Ba, Quốc hội quyết định tổ chức cuộc bầu cử sớm vào tháng 5 năm 1981, mà không chờ bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Vì mục tiêu của sáng kiến này đã được đáp ứng, kiến nghị bãi miễn đã được rút lui.

Ở các bang khác của Đức, các yêu cầu để một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý hợp lệ cao hơn (ví dụ như 50% cộng với một trong những cử tri đã đăng ký). Tại những nơi đó, thủ tục bãi miễn không được sử dụng.

147. *Bãi miễn hỗn hợp.* Ở một số nước (ví dụ như Áo, Ai-xơ-len, Đài Loan), bãi miễn hỗn hợp do các nhà chức trách đề xướng được sử dụng để cách chức các quan chức dân cử cấp như Tổng thống và Phó Tổng thống trước khi kết thúc nhiệm kỳ của họ. Ở các nước quy định hình thức bãi miễn này, nhu cầu phải có sự chứng thực của nhân dân về quyết định của chính quyền đóng góp vào sự tham gia của công dân, nhưng cũng đưa một quyết định quan trọng như vậy vào một tiến trình khó khăn hơn. Trong trường hợp của Uganda, nơi áp dụng bãi miễn hỗn hợp để loại bỏ các Nghị sĩ Quốc hội, tiến trình này được đảo ngược. Ít nhất hai phần ba số cử tri đã đăng ký của một khu vực bầu cử có thể thúc đẩy bãi miễn một nghị sĩ và trình bày kiến nghị lên phát ngôn viên của Quốc hội. Nếu Ủy ban Bầu cử phán xét yêu cầu này là có giá trị, một đại diện dân biểu sẽ bị cách chức. Một trường hợp nổi tiếng về việc sử dụng bãi miễn hỗn hợp là nỗ lực của Quốc hội Rumani để cách chức Tổng thống Traian Basescu (xem hộp 5.3).

Hộp 5.3. Bãi miễn ở Romania: một cuộc bỏ phiếu bãi miễn Tổng thống.

Ngày 19 tháng 4 năm 2007, với số phiếu 322/108, các thành viên Quốc hội Rumani đã quyết định cách chức Tổng thống Traian Basescu. Nghị quyết phế truất Tổng thống được sự ủng hộ của các thành viên Đảng Xã hội, Đảng Đại Romania (Greater Romania), Đảng Bảo thủ, Liên minh Dân chủ của người

Hungari tại Romania, và Đảng Tự do quốc gia cầm quyền; có mười phiếu trắng. Những năm làm việc của Tổng thống Basescu được đánh dấu bằng cuộc đối đầu gay gắt với Quốc hội và đồng minh cũ của ông, Thủ tướng Calin Popescu - Tariceanu.

Theo Hiến pháp Rumani, nếu Tổng thống có hành vi vi phạm nghiêm trọng các quy định của Hiến pháp sẽ bị đình chỉ công việc bởi Hạ viện và Thượng viện, trong phiên họp chung, với đa số phiếu của cả hai viện, và sau khi tham vấn với Tòa án Hiến pháp. Sau khi Quốc hội kiểm tra về các cáo buộc liên quan, trong đó bao gồm việc lạm quyền, can thiệp vào pháp luật, bảo vệ các quyền lợi kinh tế tư nhân và một số lý do khác, Tòa án Hiến pháp phán quyết rằng Basescu đã không có những vi phạm nghiêm trọng chống lại Hiến pháp, nhưng cho phép Quốc hội thực hiện quyết định của mình liên quan đến việc cách chức Tổng thống. Tổng thống đã bị cách chức và Nicolae Vacariou, Phát ngôn viên của Thượng viện, được bổ nhiệm làm Tổng thống lâm thời.

Hiến pháp quy định rằng, nếu đề nghị tạm đình chỉ chức vụ được chấp thuận, một cuộc trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức trong vòng 30 ngày để quyết định cách chức Tổng thống. Ngày 24 tháng 4 năm 2007, Quốc hội định ngày trưng cầu dân ý diễn ra vào 19 tháng 5 năm 2007. Đây là lần đầu tiên trong lịch sử Romania, một trưng cầu dân ý được tổ chức. Câu hỏi được in trên phiếu bầu là “Bạn có đồng ý với việc cách chức Tổng thống của Romania, ông Traian Basescu không?”. Kết quả ủng hộ Tổng thống Basescu đã giữ ông lại vị trí của mình. Bên ‘Không đồng ý’ thu được 75% số phiếu bầu (tương đương 6,1 triệu phiếu), bên ‘Đồng ý’ thu được 25% số phiếu bầu (tương đương 2 triệu phiếu bầu), và số cử tri đi bỏ phiếu là 44%.

Trong suốt quá trình này, các cuộc thăm dò ý kiến cho thấy khả năng cách chức Tổng thống là rất thấp, không phải vì ông được lòng dân (mặc dù ông đã nhận được sự hỗ trợ tương đối lớn từ phía người dân), mà vì luật bầu cử quy định rằng ít nhất 50% cử tri đã đăng ký phải tham gia thì trưng cầu dân ý mới có giá trị. Ông Basescu đã được bầu trong một cuộc bầu cử bổ sung vào tháng 12 năm 2004 và đã thu được 5,1 triệu phiếu bầu. Trong cuộc trưng cầu dân ý, số phiếu ủng hộ ông tăng gần 1 triệu phiếu.

148. Như với các hệ thống bầu cử và các công cụ khác của dân chủ trực tiếp, việc bãi miễn có thể rất khác nhau về khía cạnh pháp lý và về cấu trúc, tất cả đều có thể ảnh hưởng đến khả năng của cơ chế bãi miễn trong việc phục vụ mục đích. Ít nhất có ba yêu cầu chính đối với các vấn đề được đưa ra trong việc quyết định bãi miễn trong một thể chế cụ thể, và trong quá trình thiết kế công cụ này – cần có khuôn khổ pháp lý, các yêu cầu về chữ ký và số cử tri chấp thuận để quyết định liệu cuộc bỏ phiếu có được thông qua hay không.

Khung pháp lý

149. Bãi miễn có thể được ghi nhận trong Hiến pháp hoặc trong các Luật Bầu cử cụ thể và các quy định. Trong trường hợp của các quốc gia đơn nhất, quyền bãi miễn có thể được thiết lập trong Hiến pháp quốc gia hoặc trong các luật cụ thể. Ở các quốc gia liên bang, chẳng hạn như Argentina, Liên bang Nga và Hoa Kỳ, việc bãi miễn được thiết lập trong Hiến pháp của từng bang. Các luật bầu cử xác định những khía cạnh khác nhau của bãi miễn. Ở một số nước, bãi miễn được quy định chi tiết trong Hiến pháp, như trường hợp của Venezuela, nhưng trong phần lớn các trường hợp nó chỉ được định nghĩa một cách rộng rãi trong Hiến pháp quốc gia và các luật bầu cử xác định các khía cạnh về thủ tục. Trong trường hợp bãi miễn hỗn hợp hoặc bãi miễn đầy đủ được sử dụng để cách chức các quan chức cấp cao như Tổng thống và Phó Tổng thống hoặc chức vụ tương đương, các điều kiện cho việc bãi miễn sẽ được thiết lập trong Hiến pháp.

150. Một trong những khía cạnh quan trọng nhất của khung pháp lý là xác định loại quan chức nào có thể bị bãi miễn. Về mặt lý thuyết, một khi quyền bãi miễn quan chức dân cử được quy định, nó có thể được áp dụng đối với bất cứ quan chức dân cử nào. Trong thực tế, ngoại trừ trường hợp của Venezuela, việc sử dụng bãi miễn được giới hạn đối với một số quan chức dân cử, thường là chính quyền địa phương. Quyết định bãi miễn bao gồm ở các quan chức dân cử cấp quốc gia hoặc cấp địa phương, cấp thấp hơn hoặc cấp cao hơn, xuất phát từ các cân nhắc về chính trị và thể chế. Quyết định có thể phụ thuộc vào sự phán xét về những ưu điểm và nhược điểm của cơ chế: nói chung, việc bãi miễn các quan chức dân cử càng ở cấp cao thì càng có thể gây ra những tác động lớn hơn về việc phân cực chính trị và sự gián đoạn của chính phủ và các vấn đề công. Sự cân nhắc này đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa sử dụng bãi miễn một cách dàn trải, đặc biệt là trong trường hợp các vị trí cấp cao nhất.

151. Các loại bãi miễn khác nhau đòi hỏi những thủ tục hành chính khác nhau trong một số giai đoạn của bãi miễn. Các giai đoạn chính bao gồm: (a) khởi xướng một cuộc bãi miễn; (b) xử lý và hợp pháp hóa sáng kiến; (c) vận động chống lại hoặc ủng hộ bãi miễn; (d) đệ trình kiến nghị để tổ chức một cuộc bỏ phiếu bãi miễn, và (e) thay thế quan chức bị bãi miễn. Trong trường hợp bãi miễn đầy đủ ở cấp quốc gia, các yêu cầu để xác định những người có thể yêu cầu bãi miễn ở các quốc gia là khác nhau và tùy theo các quan chức thuộc diện bãi miễn.

Bảng 5.3. Các quốc gia có quy định về bãi miễn đầy đủ: Các quan chức là đối tượng bãi miễn và các sáng kiến để xuất bãi miễn.

Quốc gia/bang	Đối tượng quan chức bị thu hồi	Sáng kiến
Belarus	Các nghị sĩ	Không ít hơn 20% số công dân đủ điều kiện bỏ phiếu và cư trú tại khu vực tương ứng

Quốc gia/bang	Đối tượng quan chức bị thu hồi	Sáng kiến
Ecuador	Tổng thống, các Thống đốc của các khu tự trị, các nghị sĩ, các thị trưởng, các phát ngôn viên	Ít nhất 15% trong tổng số cử tri đăng ký tham gia bỏ phiếu cho Tổng thống và Thống đốc của các khu tự trị và ít nhất 10% tổng số cử tri đăng ký ở khu vực bầu cử cho những vị trí khác
Kiribati	Thành viên của Quốc hội	Đa số cử tri tham gia bỏ phiếu trong cuộc bầu cử cuối cùng cho thành viên đó
Liên bang Micronesia (bang Chuuk)	Thống đốc hoặc Phó Thống đốc Thượng nghị sĩ hoặc Hạ nghị sĩ	Số cử tri đã đăng ký bằng ít nhất 15% số cử tri bỏ phiếu trong cuộc tổng tuyển cử cuối cùng Số cử tri đã đăng ký từ quận hoặc khu vực của một quan chức bằng ít nhất 20% số cử tri đã bỏ phiếu cho quan chức này trong cuộc tổng tuyển cử cuối cùng tại quận hoặc khu vực đó
Liên bang Micronesia (bang Kosrae)	Thống đốc, Phó Thống đốc, Thượng nghị sĩ, thẩm phán tòa án bang	Ít nhất 25% số cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu thu hồi một quan chức, ngoại trừ thu hồi một thẩm phán của Tòa án bang yêu cầu số chữ ký tương ứng như trong cuộc bầu cử quan chức ở Kosrae
Liên bang Micronesia (bang Pohnpei)	Thống đốc và Phó Thống đốc Thành viên của cơ quan lập pháp	35% số cử tri đăng ký bỏ phiếu tại Pohnpei 35% số cử tri đăng ký bỏ phiếu tại khu vực bầu cử
Liên bang Micronesia (bang Yap)	Thống đốc, Phó Thống đốc và các thành viên của cơ quan lập pháp	Ít nhất 25% cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu thu hồi một quan chức
Nigeria	Thành viên của Thượng viện hoặc Hạ viện	Hơn một nửa số người đăng ký bỏ phiếu tại khu vực bầu cử thành viên đó
Palau	Thành viên của Quốc hội	Không ít hơn 25% số những người tham gia bỏ phiếu trong cuộc bầu cử gần nhất
Venezuela	Tất cả các quan chức được bầu, gồm cả tổng thống	Ít nhất 20% cử tri đăng ký tại khu vực bầu cử có liên quan

152. Một số quốc gia đặt ra những yêu cầu khó khăn hơn về số lượng cử tri cần thiết để ký vào sáng kiến (xem bảng 5.3). Một trường hợp yêu cầu rất cao là ở Nigeria, nơi mà sáng kiến phải có chữ ký của hơn 50% số cử tri đăng ký tại khu vực bầu cử liên quan. Sự khác biệt quan trọng ở đây là liệu kiến nghị có chữ ký của các cử tri đã đăng ký trong phạm vi khu vực bầu cử quan chức đó, hay chỉ có chữ ký của các cử tri đã tham gia trong cuộc bầu cử trước đó mà quan chức đó đã được lựa chọn. Yêu cầu này

làm tăng những khó khăn trong việc thúc đẩy bãi miễn.

153. Trong trường hợp bãi miễn hỗn hợp, các nhà chức trách có thể khởi xướng quá trình được thể hiện trong bảng 5.4. Trong các trường hợp bãi miễn hỗn hợp áp dụng cho Tổng thống và Phó Tổng thống, quyết định được thông qua bởi các cơ quan có thẩm quyền theo các thủ tục được ban hành phải được sự chấp thuận hoặc từ chối bởi các cử tri thông qua việc bỏ phiếu trong một cuộc trưng cầu dân ý bãi miễn. Để tránh việc thúc đẩy quá trình bãi miễn vô trách nhiệm và không có căn cứ, quyết định này phải được thực hiện bởi đa số áp đảo trong các cơ quan lập pháp và phải được sự chấp thuận của cử tri. Trong các trường hợp của Áo, Ai-xơ-len và Serbia, nếu bãi miễn bị từ chối bởi các cử tri tại cuộc trưng cầu dân ý bãi miễn, ban xúc tiến bãi miễn trong cơ quan lập pháp sẽ bị giải thể. Các ngưỡng cao quy định chặt chẽ về số phiếu cần thiết trong các ban lập pháp, kết hợp với việc nộp quyết định bãi miễn Tổng thống hay Phó Tổng thống thông qua một cuộc trưng cầu dân ý và khả năng giải thể một ban lập pháp, là nhằm mục đích ngăn chặn việc nhà chức trách sử dụng bãi miễn một cách vô trách nhiệm.

Bảng 5.4. Các quốc gia có quy định về bãi miễn hỗn hợp: Các quan chức là đối tượng bãi miễn và các sáng kiến để xuất bãi miễn.

Quốc gia/bang	Đối tượng quan chức bị thu hồi	Sáng kiến
Áo	Tổng thống Liên bang	Hạ viện yêu cầu ít nhất một nửa số thành viên của Hạ viện, và một đa số tương đương 2/3 bỏ phiếu thu hồi
Ai-len	Tổng thống	$\frac{3}{4}$ thành viên của Quốc hội
Palau	Tổng thống hoặc Phó Tổng thống	Quyết định được thông qua bởi không ít hơn 2/3 số thành viên của cơ quan lập pháp bang, và không ít hơn $\frac{3}{4}$ số cơ quan lập pháp của các bang
Quốc gia/bang	Tổng thống	Hạ viện và Thượng viện, trong phiên họp chung, quyết định bởi đa số phiếu của Hạ nghị sĩ và Thượng nghị sĩ, sau khi tham khảo với Tòa án Hiến pháp
Serbia	Tổng thống	2/3 tổng số đại diện
Đài Loan	Tổng thống hoặc Phó Tổng thống	Thu hồi được đề xuất bởi $\frac{1}{4}$ thành viên trong cơ quan lập pháp, và 2/3 thành viên đã thông qua
Turkmenistan	Tổng thống	Hội đồng nhân dân có thể bày tỏ sự mất niềm tin vào Tổng thống

154. Các yêu cầu về trưng cầu dân ý bãi miễn và việc chấp thuận bỏ phiếu bãi miễn cũng khác nhau. Xét về mặt thời gian để kêu gọi một cuộc trưng cầu dân ý bãi miễn, cũng có sự khác nhau và một số khả năng kéo dài thời gian từ thời điểm bắt đầu động lực khởi xướng việc bãi miễn cho đến thời điểm việc đó thực hiện một cách hiệu quả. Giai đoạn thu thập chữ ký và xác nhận chữ ký có thể thay đổi và mở rộng tiến trình một cách đáng kể, như trong trường hợp nỗ lực bãi miễn Tổng thống Venezuela vào năm 2004 (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 1).

155. Bảng 5.5 cho thấy có những tiêu chí khác nhau để xác định việc bãi miễn được chấp thuận hay từ chối. Những tiêu chí này liên quan đến việc xác định những người có thể bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý; tỷ lệ hoặc số tuyệt đối của cử tri bắt buộc tham gia; tỷ lệ% hoặc số phiếu tuyệt đối cần thiết ủng hộ hoặc phản đối việc bãi miễn. Trong một số trường hợp, yêu cầu duy nhất là số lượng tuyệt đối cử tri ủng hộ bãi miễn vượt quá số người phản đối. Các trường hợp khác đòi hỏi số tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu khoảng từ đa số đơn (Belarus) đến 25% (Venezuela) số cử tri đăng ký để trưng cầu dân ý là có giá trị. Ngoài ra, có thể có các yêu cầu cho việc chấp thuận, ví dụ, đa số đơn cử tri đồng ý, hoặc một số lượng cử tri tuyệt đối được xác định trước, như trường hợp ở Venezuela, nơi mà bãi miễn được chấp nhận nếu số cử tri ủng hộ bằng hoặc lớn so với số cử tri đã bầu quan chức đó. Ví dụ về một trường hợp yêu cầu rất cao là của bang Pohnpei trong các bang thống nhất của Micronesia, nơi 60% cử tri phải thông qua việc bãi miễn, có nghĩa là ít nhất 60% cử tri đã đăng ký phải tham gia bãi miễn để hợp pháp hóa cuộc bãi miễn.

Bảng 5.5. Các quốc gia có quy định về bãi miễn đầy đủ: thời gian và các quy tắc cho việc phê duyệt trưng cầu dân ý bãi miễn

Quốc gia/bang	Thời gian trưng cầu thu hồi	Các quy tắc chấp thuận
Belarus		Trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức nếu hơn một nửa công dân bỏ phiếu ủng hộ. Quyết định sẽ được đưa ra thông qua trưng cầu dân ý nếu nó được sự ủng hộ bởi hơn một nửa số phiếu bầu
Ecuador	15 ngày sau khi việc xác minh các yêu cầu đã hoàn thành, Trưng cầu thu hồi sẽ được gọi trong vòng 60 ngày	
Kiribati		Đa số đủ điều kiện bỏ phiếu trưng cầu dân ý (ví dụ: đăng ký như một cử tri trong cuộc bầu cử cuối cùng của các thành viên có tên trong kiến nghị thu hồi, trong cuộc bầu cử cấp quận mà từ đó người đó mới được bầu)

Quốc gia/bang	Thời gian trưng cầu thu hồi	Các quy tắc chấp thuận
Liên bang Micronesia (bang Chuuk)	Ủy ban Bầu cử xác nhận tính hợp pháp của các chữ ký về một kiến nghị thu hồi trong vòng 30 ngày sau khi nhận kiến nghị. Trưng cầu thu hồi được tổ chức trong vòng 60 ngày sau khi kiến nghị trên được chấp thuận	Đa số phiếu đồng thuận cùng một câu hỏi
Liên bang Micronesia (bang Pohnpei)	Không quá 60 ngày sau khi kiến nghị được nộp	Đa số phiếu của những người đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử
Liên bang Micronesia (bang Pohnpei)	Để thu hồi Thống đốc hoặc Phó Thống đốc, trong vòng 30 ngày kể từ ngày xác định tính hợp lệ của kiến nghị Để thu hồi một thành viên của cơ quan lập pháp, trong vòng 30 ngày kể từ ngày xác định tính hợp lệ của kiến nghị	60% trong số cử tri đăng ký đưa ra phiếu thuận 51% trong số cử tri đăng ký tại khu vực bầu cử đưa ra phiếu thuận
Liên bang Micronesia (bang Yap)	Không quá 60 ngày sau khi kiến nghị thu hồi được nộp	Đa số cử tri ủng hộ kiến nghị
Nigeria	Trong vòng 90 ngày kể từ ngày nhận kiến nghị	Đa số phiếu bầu của các cử tri đăng ký bỏ phiếu trong khu vực bầu cử thành viên đó
Palau	Không quá 60 ngày sau khi kiến nghị thu hồi được nộp	Đa số cử tri ủng hộ kiến nghị
Venezuela	Trong vòng 97 ngày kể từ ngày phê duyệt báo cáo nêu rõ tính hợp lệ của kiến nghị	Số cử tri bằng hoặc lớn hơn số lượng các cử tri bỏ phiếu ủng hộ việc thu hồi một quan chức, tức là bằng hoặc lớn hơn 25% tổng số cử tri đã đăng ký bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý thu hồi, và số phiếu ủng hộ cao hơn số phiếu phản đối

Kết luận

156. Mức độ phổ biến và việc sử dụng bãi miễn tương đối hạn chế ở tầm quốc tế cho thấy thủ tục này còn khá nhiều vấn đề cả trong chính nó và trong sự tương tác với các nguyên tắc và các thể chế của dân chủ đại diện. Để đảm bảo rằng việc bãi miễn có thể góp phần cải thiện các phương thức tham gia và sự giám sát của công dân đối với các quan chức dân cử trong bối cảnh dân chủ, các quyền của cả người dân và các quan chức dân cử phải được đảm bảo. Để đạt được sự cân bằng này, cần bảo vệ các quyền của tất cả mọi công dân - những người ủng hộ và những người phản đối bãi miễn quan chức có liên quan - cũng như các quyền của quan chức liên quan đến quá trình

bãi miễn. Bãi miễn, cũng như các thủ tục khác của dân chủ trực tiếp, có sự cân bằng giữa các nguyên tắc của sự tham gia của công dân và quản trị công hiệu quả. Đạt được sự cân bằng đó là khó khăn, và thất bại trong việc đạt được nó có thể dẫn đến các hậu quả khắc nghiệt. Một mặt, nếu rất dễ dàng để khởi xướng việc bãi miễn, điều này có thể dẫn đến việc tâm thường hóa chế độ bãi miễn. Mặt khác, những yêu cầu khắt khe có thể khiến cho việc bãi miễn không hiệu quả vì công dân có thể cảm thấy nản lòng từ việc sử dụng cơ chế đó bởi khó khăn trong việc đáp ứng các yêu cầu pháp lý cần thiết để bãi miễn một quan chức thông qua một cuộc bỏ phiếu. Cuối cùng, bên cạnh sự tự do hoặc khó khăn của các yêu cầu pháp lý, việc đánh giá thể mạnh hay điểm yếu của bối cảnh thể chế có thể tác động mạnh mẽ vào sự sẵn sàng và khả năng của công dân để sử dụng bãi miễn nhằm tăng cường sự giám sát đối với các quan chức dân cử.

157. Chế độ bãi miễn tương tác với các thể chế khác và các quy định về dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp. Quyết định áp dụng nó trong một bối cảnh thể chế cụ thể phải xem xét tác động có thể của nó trong bối cảnh đó. Ngược lại, các quy định và bối cảnh thể chế có thể ảnh hưởng đến chính công cụ bãi miễn. Ví dụ, nếu nhiệm kỳ của Tổng thống dài - như trường hợp của Venezuela, nơi một nhiệm kỳ là sáu năm - bãi miễn dường như cần thiết hơn là trong các hệ thống chính trị mà nhiệm kỳ Tổng thống là ngắn hơn. Ngoài ra, vì khả năng của nó là tạo ra sự phân cực và sự gián đoạn trong công việc thường xuyên của Chính phủ, nên sẽ thích hợp hơn để áp dụng quy trình này ở cấp địa phương, nơi mà ảnh hưởng của nó có thể tạo ra những hậu quả ít tiêu cực hơn, chứ không phải ở cấp quốc gia. Điều này có thể giải thích tại sao rất ít quốc gia đã áp dụng bãi miễn để cách chức các quan chức dân cử trong cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp ở cấp quốc gia.

Chương 6

Chương 6

Làm thế nào công dân được tham gia từng bước một

158. Trong hệ thống các công cụ dân chủ trực tiếp, các cử tri có đăng ký đóng vai trò quan trọng như là người thiết lập chương trình nghị sự và là người ra quyết định. Theo một số thủ tục, công dân có thể kích hoạt một số thủ tục nhất định, và thậm chí là những cuối cùng, bằng cách thu thập số lượng chữ ký hợp lệ được quy định. Chương này đề cập đến các khía cạnh thủ tục của các hoạt động dân chủ trực tiếp do công dân khởi xướng. Nó đưa ra các bước chủ yếu trong tiến trình do công dân đề xuất và đưa ra các phân tích về các tiến trình khác nhau được tìm thấy trên khắp thế giới ngày nay.

159. Có bốn loại thủ tục riêng biệt do công dân đề xuất. Ba trong số đó là các sáng kiến của công dân, trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân và các sáng kiến chương trình nghị sự - được giới thiệu trong chương 3 và 4. Ba thủ tục này để giải quyết các vấn đề quan trọng. Thủ tục thứ tư - bãi miễn - liên quan đến các đại biểu dân cử và được giới thiệu trong chương 5. Các thủ tục do công dân khởi xướng không đưa ra cách đi nhanh hoặc con đường tắt để đến một cuộc bỏ phiếu. Hầu hết các cơ chế này là 'từ dưới lên', liên quan đến một số tương tác với các nhà chức trách và do đó cung cấp những cơ hội khiến cho dân chủ đại diện trở nên mang tính đại diện hơn. Ngược lại, một số thủ tục dân chủ trực tiếp "từ trên xuống" có những hạn chế có thể dẫn đến thao túng tiến trình bầu cử.

160. Thường thì các thủ tục do công dân khởi xướng liên quan đến nhiều năm hoạt động chính trị của cả người dân và chính quyền để chuẩn bị, bắt đầu, tiến hành, xác minh, kết luận và thực hiện một tiến trình (xem hộp 6.1). Điều này đặc biệt đúng đối với các cơ chế sáng kiến khác nhau, tượng trưng cho quyền của một nhóm thiểu số trước tiên là đưa một vấn đề vào chương trình nghị sự chính trị và sau đó - trong trường hợp các sáng kiến của công dân - là để có một câu hỏi trên lá phiếu được trả lời bởi cử tri theo cách thức mang tính ràng buộc đối với chính quyền. Bằng cách này, các sáng kiến cung cấp một khả năng cho công dân làm tăng tốc quá trình chính trị. Mặt khác, các tiến trình trưng cầu dân ý và bãi miễn theo yêu cầu của công dân cho

phép người dân kiểm soát, ngăn chặn, hoặc chấm dứt một vấn đề nhất định được thúc đẩy hoặc quyết định bởi các quan chức dân cử, hoặc - trong trường hợp bãi miễn - ngay cả đối với chính những người đang giữ chức vụ.

Hộp 6.1. Thụy Sĩ: Một cuộc tranh luận kéo dài, sáng kiến về quyền bình đẳng cho người khuyết tật.

Tháng 5 năm 2003, cử tri Thụy Sĩ gồm hơn 5 triệu người được bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý liên bang theo sáng kiến của công dân về Quyền Bình đẳng cho người khuyết tật, trong đó đề xuất việc bổ sung một điều khoản mới vào Hiến pháp liên bang: “Luật pháp bảo đảm quyền bình đẳng cho người khuyết tật. Luật quy định các biện pháp để loại bỏ và bù đắp cho những hạn chế đang tồn tại. Việc tiếp cận vào các tòa nhà và các cơ sở khác và việc sử dụng các tổ chức và các dịch vụ dành cho công chúng sẽ được đảm bảo, chùng nào các chi phí ở trong các giới hạn hợp lý” (Điều 8, §4). Từ tháng 8 năm 1998 đến tháng 6 năm 1999, hơn 120.000 chữ ký đã được thu thập bởi không ít hơn 35 tổ chức vì người khuyết tật. Trong bốn năm từ khi đệ trình chính thức sáng kiến cho đến cuộc trưng cầu dân ý mang tính quyết định, đề xuất này đã được đưa ra tranh luận bởi chính phủ Thụy Sĩ (Hội đồng Liên bang) và bởi cả hai viện của Quốc hội Liên bang. Đề xuất đã bị bác bỏ bởi cả hai viện, chủ yếu vì lý do kinh tế. Trong khuyến nghị của chính phủ rằng các cử tri cũng từ chối đề xuất sáng kiến đó (ghi trong sách nhỏ về cuộc trưng cầu dân ý được gửi đến tất cả các cử tri đăng ký trước cuộc bỏ phiếu), Chính phủ lập luận rằng ‘Quyền tiếp cận trực tiếp đến các tòa nhà sẽ có những hệ quả tài chính đáng kể cho cả khối nhà nước và khối tư nhân’. Chính phủ cũng chỉ ra rằng một luật mới về người khuyết tật, đã được thông qua gần như với sự nhất trí tuyệt đối của Quốc hội Liên bang vào tháng 12 năm 2003 và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2004 đã giải quyết những vấn đề này.

Sáng kiến về Quyền Bình đẳng cho người khuyết tật ít có cơ hội thành công trong cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý vào ngày 18 tháng 5 năm 2003. Số cử tri đi bỏ phiếu chính xác là 50%, với 62% cử tri (1,4 triệu người) bỏ phiếu phản đối đề xuất và 38% (gần 900.000 người) bỏ phiếu ủng hộ. Việc tiếp cận tự do của người khuyết tật vào mọi lĩnh vực của đời sống xã hội mà sáng kiến đang vận động, đã được đồng ý thông qua chỉ ở 3 trong số 26 bang: Geneva (59%), Jura (55%) và Ticino (54%). Để sáng kiến được chấp nhận, đa số các bang sẽ phải bỏ phiếu ủng hộ cũng như đạt một đa số đơn trong tổng số cử tri, như quy định tại Thụy Sĩ cho tất cả các tu chính án Hiến pháp. Tuy nhiên, ví dụ về “Sáng kiến Khuyết tật” cho thấy rằng các sáng kiến của công dân không phải sẽ nhanh chóng dẫn đến bỏ phiếu

trong ngày một ngày hai mà chúng là một phần của quá trình lâu dài mà có thể mất đến một thập kỷ để hoàn thành. Ban đầu, thông thường là một ý tưởng cho sự thay đổi cấp tiến, trong trường hợp này, là đền bù sự bất bình đẳng về cơ hội của người khuyết tật. Kết thúc của một quá trình sáng kiến dài như vậy thường là sự thất bại trong việc yêu cầu trưng cầu dân ý cho đề xuất (ít hơn tỉ lệ cử mười sáng kiến ở Thụy Sĩ thì một sáng kiến được chấp nhận). Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, Quốc hội bằng một vài cách đã đáp ứng được các mục tiêu của sáng kiến bằng phản đề xuất trực tiếp (cách mà cả hai đề xuất được bỏ phiếu cùng một lúc) hay gián tiếp (như trong trường hợp sáng kiến về người khuyết tật).

Nguồn: Kaufmann, Bruno và các cộng sự, Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý châu Âu, Sách hướng dẫn về Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ và nước ngoài, 2009 (Marburg/Brussels: IRI Europe, 2008).

161. Có thể xác định một loạt đặc tính phổ biến của các thủ tục dân chủ trực tiếp do công dân đề xuất, bắt đầu bằng sự sẵn có của các thủ tục và việc người dân sử dụng ban đầu các thủ tục đó. Tương tác với các cơ quan chính thức thường tiếp tục cho đến thời điểm khi một sáng kiến, yêu cầu hoặc bãi miễn đủ điều kiện để bỏ phiếu hoặc, trong trường hợp của sáng kiến chương trình nghị sự, được xem xét bởi cơ quan lập pháp. Những quá trình này thường không kết thúc bằng một quyết định của cử tri hoặc của cơ quan lập pháp, mà có thể tiếp tục là cuộc chiến về pháp lý (ví dụ việc kháng nghị) hay chính trị (ví dụ việc thi hành). Chương này nói về tất cả các thủ tục đó, đưa ra cái nhìn tổng quan về các bước khác nhau và các vấn đề hành chính liên quan đến từng thủ tục cụ thể, và tạo ra một sự phân loại trên toàn thế giới về các tiến trình có đủ điều kiện để cho một sáng kiến đi xa hơn và được đưa vào lá phiếu.

162. Các thủ tục dân chủ trực tiếp có sẵn ở nhiều quốc gia trên thế giới. Chúng có thể thay đổi theo nhiều cách khác nhau, bao gồm việc loại trừ một số vấn đề cụ thể, quy định số lượng chữ ký yêu cầu và khung thời gian định trước cho việc hoàn tất các bước khác nhau trong quá trình sáng kiến/ trưng cầu dân ý/ bãi miễn. Chúng cũng có thể được hỗ trợ nhất định bởi các nhà chức trách, chẳng hạn như hỗ trợ trong việc soạn thảo văn bản sáng kiến, tiếp cận miễn phí các trụ sở công cộng và cơ sở hạ tầng, hoặc các biện pháp chủ động hơn như bồi hoàn tài chính cho từng chữ ký hoặc thời gian và/hoặc quảng cáo miễn phí trên báo chí cung cấp cho các Ủy ban Sáng kiến đủ điều kiện. Chương này xem xét một loạt tương tác có thể có giữa những người khởi xướng sáng kiến và các thể chế chính phủ, bao gồm các cơ quan tư pháp, lập pháp và hành pháp.

163. Cũng có những tiến trình hỗn hợp khác nhau mà theo đó một vấn đề có thể được đưa vào lá phiếu. Ví dụ, tại tiểu bang Alaska của Hoa Kỳ, Hiến pháp bang quy định cứ 10 năm một lần, công dân tự động được hỏi họ có mong muốn tổ chức một cuộc trưng cầu để sửa đổi Hiến pháp bang hay không. Trong hai tỉnh của Canada

(British Columbia và Ontario), một Hội đồng Công dân đã được triệu tập để trước hết là thảo luận về vấn đề cải cách bầu cử và sau đó là giới thiệu một đề xuất có thể được đưa ra bỏ phiếu trưng cầu dân ý (ở Ontario, xem hộp 6.2). Theo sự sắp xếp này, chính phủ tổ chức và tài trợ cho Hội đồng, nhưng việc xây dựng đề xuất và quyết định tổ chức trưng cầu dân ý hoàn toàn phụ thuộc vào Hội đồng Công dân chứ không phải do Chính phủ. Mô hình ‘Hội đồng Công dân’ cũng được áp dụng ở Hà Lan (được gọi là burgerforum). Tại Úc, một đề xuất thay thế vị Quân chủ Anh người đứng đầu nhà nước Úc lần đầu tiên đề cập tới một ‘Hội nghị của Nhân dân’ trước khi nó được trình lên để bỏ phiếu trưng cầu dân ý ràng buộc vào năm 1999. Tại Anh, một ‘Ban Bồi thẩm của công dân’ được tổ chức gần đây tại Bristol để giới thiệu đề xuất cải cách trong giáo dục và các dịch vụ cho trẻ em, và mô hình này đã nhận được sự quan tâm ngày càng tăng ở các nước khác. Các cấu trúc đó tuy khác với cấu trúc của quá trình sáng kiến song vẫn tìm cách giữ lại nhiều khía cạnh về sự tham gia của công dân trong việc phát triển chính sách công, vốn thường liên quan tới các sáng kiến của công dân hoặc sáng kiến chương trình nghị sự.

Hộp 6.2. Một tiến trình kết hợp: Trưng cầu dân ý của bang Ontario về cải cách bầu cử.

Cải cách hệ thống bầu cử đã được thảo luận rộng rãi và tranh luận tại Canada trong những năm gần đây. Vì Quốc hội hay cơ quan lập pháp thường không được xem là diễn đàn thích hợp nhất cho việc tranh luận về các thể chế chính trị, chính quyền tỉnh Ontario đã triệu tập một ‘Hội đồng Công dân’ để xem xét các đề xuất khác nhau và cuối cùng đưa ra một đề xuất để trưng cầu dân ý. ‘Hội đồng Công dân’ gồm 103 thành viên, cả nam giới và phụ nữ có tên được lựa chọn ngẫu nhiên từ mỗi đơn vị đăng ký bầu cử, với việc cung cấp đại diện cân bằng giữa nam và nữ, và sự phân bố thích hợp của các nhóm tuổi. Một đại diện được lựa chọn ngẫu nhiên từ mỗi đơn vị bầu cử trong số 103 đơn vị cử tri của tỉnh. Mô hình độc đáo về dân chủ mang tính thảo luận này tương tự như tiến trình được thực hiện tại tỉnh British Columbia hai năm trước đó, và cũng đã được sử dụng ở Hà Lan.

Hội đồng Công dân họp luân phiên vào mỗi cuối tuần trong suốt 8 tháng tại Toronto. Nó được chủ trì bởi một thẩm phán đã về hưu và một giáo sư khoa học chính trị nổi tiếng với tư cách là giám đốc học thuật của Hội đồng. Trong bốn tháng đầu, công việc của hội đồng liên quan đến những gì được gọi là ‘giai đoạn giáo dục’, trong đó các thành viên của hội đồng nghiên cứu vấn đề cải cách bầu cử, đọc các tài liệu do các cán bộ nghiên cứu chuẩn bị, và nghe các bài giảng và thảo luận bàn tròn được tiến hành bởi các học giả, các nhà hoạt động thực tiễn và các bên có tri thức hiểu biết khác. Giai đoạn thứ hai trong công việc của hội đồng - giai đoạn thảo luận- bao gồm các cuộc bàn thảo và tranh luận giữa các thành viên hội đồng, cũng như các phiên

điều trần công khai, trong đó công chúng và các bên liên quan khác đã được mời đến trình bày quan điểm của họ. Khi kết thúc quá trình này, hội đồng đã bỏ phiếu với tỉ lệ 94 trên 8, đề nghị bang Ontario đổi sang hệ thống bầu cử Tỉ lệ Thành viên Hỗn hợp (Mixed Member Proportional - MMP). Đề xuất này được gửi đến chính phủ, và một cuộc trưng cầu dân ý được xếp lịch trùng với cuộc bầu cử của tỉnh tổ chức vào ngày 10 tháng 10 năm 2007.

Câu hỏi đưa ra cho cử tri là một sự lựa chọn giữa đề xuất của Hội đồng Công dân về hệ thống bầu cử MMP và hệ thống bầu cử hiện tại theo nguyên tắc ai về đích trước thì thắng (First Past The Post - FPTP). Chiến dịch trưng cầu dân ý bị thiếu thông tin giữa các cử tri, một phần vì nó đã bị lu mờ bởi cuộc bầu cử, nhưng cũng bởi vì Hội đồng Công dân nhận được tương đối ít sự quảng bá công khai trong suốt quá trình thảo luận. Các đảng chính trị lớn nhìn chung phản đối đề xuất MMP, và nhiều báo chí và phương tiện truyền thông đồng tình chống lại nó. Không có nguồn tài chính công cho các chiến dịch vận động, nhưng chính phủ đã phân bổ khoản tiền 6,5 triệu đô la Canada cho 'Giáo dục Quần chúng'. Tuy nhiên, chiến dịch giáo dục quần chúng được giao nhiệm vụ là phải hết sức trung lập, do đó đã làm tương đối ít trong việc thông tin cho công chúng về bản chất của vấn đề.

Trong cuộc trưng cầu dân ý, đề xuất MMP bị đánh bại một cách áp đảo bởi FPTP với tỷ lệ 63% trên 37%. Mặc dù cuộc trưng cầu dân ý không dẫn đến một sự thay đổi trong hệ thống bầu cử của Ontario, tiến trình Hội đồng Công dân chứng minh đó là một cơ chế độc đáo và có giá trị để đưa một vấn đề vào chương trình nghị sự bầu cử và cung cấp một diễn đàn để các công dân bình thường có thể tranh luận về một vấn đề phức tạp. Mặc dù bản thân tiến trình là độc đáo duy nhất, nó kết hợp một số yếu tố của cả mô hình sáng kiến công dân và mô hình sáng kiến chương trình nghị sự, đồng thời cung cấp một diễn đàn để công dân có thể thảo luận sâu hơn về một vấn đề, và dành quyền quyết định cuối cùng cho cử tri.

164. Trong khi ở nhiều nước chỉ tồn tại một vài thủ tục được mô tả dưới đây, thì ở một số nước khác có thêm những bước trung gian liên quan đến các ý kiến tư pháp hoặc kiểm tra thường được nêu trong Hiến pháp hoặc trong một luật sáng kiến và trưng cầu dân ý. Ví dụ ở Lithuania (xem hộp 6.3) cho thấy một trong những cách mà quá trình này có thể được quản lý. Tuy nhiên, những bước quan trọng được xác định trong cuốn sổ tay này cung cấp một cái nhìn tổng quan khá toàn diện, những hướng dẫn và danh sách kiểm tra cho các nhà thiết kế, nhà quản lý, người sử dụng và người quan sát để đánh giá thời gian và nguồn lực (cả nhân lực và tài chính) sẽ cần đến và tính phức tạp của sự tham gia chủ động hoặc bị động trong một quá trình như vậy. Bảng 6.1 trình bày tóm tắt các bước này.

Hộp 6.3. Quản lý quá trình sáng kiến và trưng cầu dân ý ở Lithuania.

Các quy tắc và thủ tục tiến hành trưng cầu dân ý quốc gia ở Lithuania có thể được tìm thấy trong hai đạo luật - Hiến pháp của nước Cộng hòa Lithuania (Điều 9, 69, 71, 148, 151-154) và Luật Trưng cầu dân ý được thông qua vào năm 2002.

Cả trưng cầu dân ý bắt buộc và trưng cầu tham vấn diễn ra theo các quy định giống nhau đều là kết quả của sáng kiến công dân hoặc đề xuất được Seimas (Quốc hội) đưa ra. Các sáng kiến có thể được đề xuất bởi: (a) không ít hơn một phần tư các thành viên của Seimas hoặc (b) ít nhất 300.000 công dân có quyền được bầu cử.

Ủy ban Bầu cử Trung ương (CEC) điều hành trưng cầu dân ý theo Luật Trưng cầu dân ý năm 2002. CEC

- đăng ký nhóm (tối thiểu là 15 người) và ban hành các mẫu thu thập chữ ký cho nhóm;
- thẩm tra và xác định xem 300.000 chữ ký của công dân có được thu thập đúng cách hay không;
- bổ nhiệm các ủy ban trưng cầu dân ý cấp thành phố và cấp khu vực;
- xác định các con dấu và biểu mẫu chính thức, lá phiếu trưng cầu dân ý, và các tài liệu khác sẽ được sử dụng trong trưng cầu dân ý;
- quản lý các quỹ nhà nước phân bổ cho trưng cầu dân ý; và
- tổ chức bỏ phiếu và công bố các kết quả cuối cùng của trưng cầu dân ý.

Một nhóm có thể nộp đơn lên CEC. Đơn phải ghi rõ loại trưng cầu dân ý và văn bản ban đầu hoặc văn bản cuối cùng của nghị quyết (resolution) và chỉ định một hoặc nhiều điều phối viên cho nhóm. CEC phải đăng ký nhóm sáng kiến trong khoảng thời gian 15 ngày và trong vòng năm ngày làm việc tiếp theo cung cấp cho họ các biểu mẫu thu thập chữ ký của công dân.

Khoảng thời gian ba tháng được dành cho việc thu thập chữ ký, bắt đầu từ ngày CEC ban hành bảng chữ ký công dân. CEC phải xác minh các chữ ký đã được thu thập trong vòng 15 ngày sau khi việc lấy chữ ký kết thúc. Nếu các tài liệu có những thiếu sót không căn bản hoặc nếu số chữ ký chỉ ít một chút so với số lượng yêu cầu (lên đến 0,5%), một khoảng thời gian 15 ngày bổ sung được gia hạn để cho phép những người vận động sáng kiến

sửa chữa những thiếu sót đó. CEC có thể từ chối đăng ký sáng kiến cho một cuộc trưng cầu dân ý nếu (a) số lượng chữ ký công dân theo quy định không được thu thập hoặc (b) nguyên tắc tự nguyện trong việc thu thập chữ ký bị vi phạm. Nhóm sáng kiến có thể khiếu nại quyết định của CEC lên Tòa án hành chính của Lithuania trong vòng một tháng.

CEC chính thức công bố kết quả của cuộc trưng cầu dân ý trên Công báo không được chậm hơn trong vòng bốn ngày sau khi cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý kết thúc. Ngoài ra, CEC có nghĩa vụ trình lên cho tổng thống nước cộng hòa văn bản nghị quyết được thông qua bởi cuộc trưng cầu dân ý không muộn hơn một ngày sau khi công bố chính thức về kết quả trưng cầu dân ý.

Các bước, các chủ thể và các sự kiện liên quan đến các thủ tục dân chủ trực tiếp.

165. Kiến thức. Trước khi một vấn đề có thể trở thành một phần của thủ tục dân chủ trực tiếp, điều cần bản là thông tin về công cụ dân chủ trực tiếp phải được đưa ra công khai. Dĩ nhiên việc sử dụng thường xuyên các sáng kiến, yêu cầu hoặc bãi miễn là cách tốt nhất để người dân biết đến sự sẵn có của các thủ tục này. Tại các nước mà các công cụ chỉ vừa mới được quy định hoặc hiếm khi được sử dụng, các công cụ này có thể là một phần của cơ sở hạ tầng dân chủ chuyên dụng, ví dụ, thông tin có sẵn trên Internet, các tài liệu in ấn, những nỗ lực giáo dục công dân và việc đưa tin bởi các phương tiện truyền thông. Ở nhiều quốc gia, các tiến trình bầu cử (bao gồm các công cụ dân chủ trực tiếp, nếu có) là chủ đề chính của những nỗ lực giáo dục công dân trong cả ở cấp tiểu học và trung học.

166. Ý tưởng. Xuất phát điểm của tất cả các thủ tục dân chủ trực tiếp do công dân đề xướng – ‘Ý tưởng’ – là đặc biệt quan trọng. Các thủ tục do công dân khởi động chỉ đi vào thực tiễn khi có một nhóm người hoặc một tổ chức nào muốn giải quyết một vấn đề nào đó và xây dựng một đề xuất. Điều này có thể là một ý tưởng cấp tiến hoàn toàn mới, một cải cách rất thực dụng và khả thi, hoặc chỉ là sự quyết tâm để kiểm soát cơ quan lập pháp bằng cách ngăn chặn một trong những quyết định (mới hay cũ) của cơ quan đó. Giai đoạn không chính thức này thường bao gồm khá nhiều cuộc họp và thảo luận về các chiến lược để thúc đẩy ý tưởng. Tại New Zealand, một người có thể khởi động quá trình đăng ký một sáng kiến theo Đạo luật Trưng cầu dân ý do Công dân khởi xướng của New Zealand, nhưng thường là tiến trình này có thể có sự tham gia của một tổ chức hoặc một nhóm được thành lập cho mục đích đó (xem hộp 6.4).

Hộp 6.4. Các bước đăng ký một sáng kiến theo Đạo Luật Trưng cầu dân ý do công dân khởi xướng ở New Zealand.

Đạo luật trưng cầu dân ý do công dân khởi xướng năm 1993 cho phép bất kỳ người nào ở New Zealand đều được nộp một sáng kiến yêu cầu tổ chức trưng cầu dân ý về một vấn đề cụ thể. Để khởi động tiến trình này, công dân trình bày một đề xuất bằng văn bản với Ban thư ký của Hạ viện, kèm theo một khoản phí 500 đô la New Zealand. Ban thư ký đăng thông báo về câu hỏi đề xuất, và sau đó công chúng có ít nhất 28 ngày để nêu ý kiến bằng văn bản cho Ban thư ký. Ban thư ký sẽ có ba tháng để xác định nội dung cuối cùng của câu hỏi.

Khi nội dung câu hỏi được xác định, Ban thư ký phê duyệt biểu mẫu được sử dụng để thu thập chữ ký. Một khoảng thời gian 12 tháng được dành cho việc thu thập chữ ký. Sáng kiến này phải có chữ ký của ít nhất 10% của tất cả các cử tri đủ điều kiện. Khi số lượng chữ ký theo yêu cầu đã được gửi đến Ban thư ký, một khoảng thời gian hai tháng sau đó cho phép kiểm tra các chữ ký và nộp chữ ký bổ sung nếu cần thiết. Sau khi Ban thư ký đã xác nhận, đề xuất trước tiên được trình lên Hạ viện. Toàn quyền New Zealand có một tháng kể từ khi sáng kiến được trình lên Hạ viện để chỉ định ngày trưng cầu dân ý. Người đứng đầu văn phòng bầu cử sẽ công bố các kết quả cuối cùng của cuộc trưng cầu dân ý, và chính phủ có thể quyết định hành động dựa trên kết quả trưng cầu hoặc không, bởi kết quả này không mang tính ràng buộc.

Ví dụ

- Ngày 30 tháng 6 năm 1997, Margaret Robertson trình lên một sáng kiến với Ban thư ký đề xuất rằng số thành viên Quốc hội New Zealand nên giảm từ 120 xuống còn 99 thành viên. Việc thu thập chữ ký bắt đầu vào ngày 21 tháng 8 năm 1997 và số lượng chữ ký yêu cầu được thu thập và xác nhận trong vòng một năm theo quy định. Sáng kiến này được trình lên Hạ viện ngày 17 tháng 2 năm 1999, và ngày trưng cầu dân ý được xác định là ngày 27 tháng 11 năm 1999. Đề xuất nhận được sự ủng hộ của 81,5% những người bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý. Cử tri đi bỏ phiếu là 85%. Quốc hội từ chối thực hiện đề xuất này.
- Ngày 6 tháng 5 năm 1999, Julie Waring đệ trình một sáng kiến lên Ban thư ký trong đó đề xuất rằng 'Chính phủ phải có biện pháp giảm số người thất nghiệp xuống dưới một% lực lượng lao động'. Việc thu thập chữ ký bắt đầu vào ngày 12 tháng 8 năm 1999 và đề xuất bị hủy bỏ khi số lượng chữ ký theo yêu cầu không được thu thập đủ trước thời hạn ngày 12 tháng 8 năm 2000.

- Ngày 21 tháng 7 năm 2004, trang mạng NZflag.com Trust đưa ra một sáng kiến với Ban thư ký đề xuất rằng 'Thiết kế cờ của New Zealand cần phải thay đổi'. Việc thu thập chữ ký bắt đầu từ ngày 13 tháng 10 năm 2004. Sáng kiến này đã được chính những người đề xuất rút lại vào ngày 1 tháng 8 năm 2005.

167. *Tổ chức.* Những người đầu tiên soạn thảo, ký quỹ, ký tên và đăng ký một văn bản sáng kiến/yêu cầu/thu hồi là những người đề xuất. Để một đề xuất được đăng ký, hầu hết các nước yêu cầu thành lập một ủy ban được chỉ định, ủy ban phải thực hiện đầy đủ các điều kiện nhất định. Điều này quan trọng bởi nhóm các cá nhân hay tổ chức này sẽ là cơ quan có tư cách pháp lý chịu trách nhiệm làm việc với các cơ quan công quyền và các chủ thể khác trong các bước tiếp theo. Ví dụ, ở California, chỉ cần một người đề xuất là có thể viết dự thảo đầu tiên về một đề xuất sáng kiến.

168. *Dự thảo.* Dưới hình thức đầu tiên bằng văn bản - đề xuất ban đầu - ý tưởng sáng kiến/yêu cầu/bãi miễn được chuyển thành một công cụ dân chủ trực tiếp. Một trong những điều kiện tiên quyết cho việc đăng ký một đề xuất của công dân ở hầu hết các nước là việc xây dựng một văn bản pháp luật hay văn bản Hiến pháp. Dĩ nhiên có thể là ở giai đoạn đầu của tiến trình, văn bản cuối cùng đã được đồng ý. Tuy nhiên, một số quốc gia cung cấp hỗ trợ chính thức cho nhiệm vụ này, bao gồm hỗ trợ dịch thuật trong các nhà nước đa ngôn ngữ. Tuy vậy luôn có nguy cơ nảy sinh sự thiếu tin tưởng giữa các cơ quan công quyền và ủy ban sáng kiến.

169. *Tiêu đề.* Một tiêu đề phải thể hiện được nội dung của đề xuất và phải truyền tải một thông điệp chính trị. Bên cạnh văn bản pháp luật hoặc văn bản Hiến pháp được đề xuất, tiêu đề có chức năng quan trọng trong việc thông tin về mục đích của đề xuất. Bởi sự quan trọng của nó, nên việc xác định tiêu đề nói chung là tùy thuộc vào những quy định nhất định. Có những quy định khác nhau về việc ai có đủ điều kiện để quyết định tiêu đề thực tế - ví dụ, những người đề xuất sáng kiến hoặc cơ quan chịu trách nhiệm về việc quản lý tiến trình này, hoặc (trong một vài trường hợp hiếm hoi) thậm chí là cơ quan lập pháp. Bên cạnh đó, những sai lầm nhất định như sự không tương thích với nội dung hoặc việc sử dụng ngôn từ mang tính thương mại hay khiêu khích có thể làm cho một tiêu đề đề xuất không được coi là hợp lệ. Điều quan trọng nữa là ở giai đoạn đầu của quá trình xem xét tiêu đề được lựa chọn có thể là quan trọng đối với câu hỏi trên lá phiếu sau này. Vì lý do đó, như các khuyến nghị của Ủy ban Bầu cử Anh (xem hộp 6.5), việc xem xét cẩn thận các tiêu đề và cách hành văn cuối cùng của câu hỏi trên lá phiếu là quan trọng. Mặc dù lời khuyên đưa ra là nhằm hướng đến việc xây dựng văn bản lá phiếu cho các câu hỏi trưng cầu dân ý ở Anh, những điểm mà Ủy ban Bầu cử Anh nêu ra cũng rất hữu ích cho quá trình sáng kiến và có ứng dụng ở bất cứ nước nào sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp.

Hộp 6.5. 'Các hướng dẫn đánh giá câu hỏi' của Ủy ban Bầu cử Anh.

Theo đạo luật về các Đảng chính trị, Bầu cử và Trưng cầu dân ý năm 2000, Ủy ban Bầu cử có nghĩa vụ theo luật định phải nhận xét về sự dễ hiểu của các câu hỏi trưng cầu dân ý cấp quốc gia và khu vực ở Anh. Khi đánh giá về tính dễ hiểu, Ủy ban sẽ xem xét tính hiệu quả của câu hỏi trong việc trình bày các lựa chọn một cách rõ ràng, đơn giản và trung lập. Ủy ban đã xây dựng các hướng dẫn hỗ trợ việc đánh giá các câu hỏi trưng cầu dân ý và cố gắng đạt được một mức độ chấp nhận được của tính dễ hiểu. Chúng tôi dự định xem xét lại các hướng dẫn này nhằm đảm bảo chúng vẫn phù hợp và áp dụng được.

Hướng dẫn thứ nhất: Câu hỏi cần phải thúc đẩy đưa ra câu trả lời ngay lập tức. Câu hỏi phải thể hiện rõ ràng cử tri đang được yêu cầu đưa ra quyết định gì. Cử tri không cần phải giải mã, hoặc cố gắng để hiểu được câu hỏi; câu trả lời theo ý của cử tri phải được nhận biết ngay lập tức. Cử tri không cần phải đọc lại câu hỏi nhiều lần để hiểu được nội dung câu hỏi. Câu hỏi cần được viết theo cách khuyến khích mỗi người đọc giải thích nó theo cùng một cách. Để đạt được điều này, cần phải sử dụng ngôn ngữ rõ ràng và không mơ hồ. Các lựa chọn trả lời cần được diễn đạt bằng những thuật ngữ tương thích với thuật ngữ sử dụng trong câu hỏi. Ví dụ, nếu câu hỏi có chứa các từ “đồng ý” và “không đồng ý” thì câu trả lời cũng nên là ‘đồng ý’ và ‘không đồng ý’.

Hướng dẫn thứ hai: Các từ và cụm từ được sử dụng trong câu hỏi không nên có hàm ý tích cực hay tiêu cực. Các từ hoặc cụm từ nhất định có thể khuyến khích hỗ trợ cho một kết quả cụ thể. Ví dụ, các từ như “mới” và “tán thành” có thể trong một số trường hợp mang khái niệm tích cực. Tương tự, cần tránh các từ và cụm từ tiêu cực. Ví dụ, ‘xóa bỏ’, ‘cũ’ và ‘tù chối’ có thể trong một số trường hợp mang khái niệm tiêu cực. Cần nỗ lực tìm những từ mô tả không mang tính thiên vị để thay thế cho những từ ngữ đó. Cần phải cân nhắc những quan niệm mà cử tri có thể có về vấn đề chủ đề và những hàm ý tiêu cực hay tích cực gắn với những từ nhất định.

Hướng dẫn thứ ba: Các từ và cụm từ được sử dụng trong câu hỏi không được dẫn dắt một cách có chủ ý.

Câu hỏi không được diễn đạt theo cách hướng cử tri đến một kết quả cụ thể.

Hướng dẫn thứ tư: Các từ và cụm từ được sử dụng trong câu hỏi không được là câu hỏi bẫy. Câu hỏi cần được cân bằng và không được chứa các từ hoặc cụm từ dẫn đến một câu trả lời cụ thể. Cần tránh các từ và cụm từ dùng sai

hoặc gây hiểu lầm, hoặc có thể bị coi là sai hoặc gây hiểu lầm.

Hướng dẫn thứ năm: Câu hỏi không nên chứa ‘biệt ngữ’. Cần tránh các từ, cụm từ và những từ viết tắt thường chỉ được hiểu và sử dụng trong các nhóm chuyên gia.

Hướng dẫn thứ sáu: Ngôn ngữ sử dụng trong câu hỏi phải nhất quán. Nếu các từ hoặc các khái niệm một khi đã được nhắc đến trong câu hỏi hoặc lời nói đầu, thì việc sử dụng các thuật ngữ đó phải nhất quán trong toàn bộ văn bản.

Hướng dẫn thứ bảy: Các từ và cụm từ trong câu hỏi cần phải phản ánh ngôn ngữ mà các cử tri hiểu và sử dụng được. Cần cân nhắc ngôn ngữ sử dụng trong bất cứ chiến dịch vận động không chính thức nào có thể diễn ra trước khi bắt đầu giai đoạn trưng cầu dân ý, nếu điều này không thể được coi là có khả năng gây ảnh hưởng đến kết quả.

Hướng dẫn thứ tám: Câu hỏi không được cung cấp nhiều thông tin hơn mức cần thiết để trả lời câu hỏi một cách có ý nghĩa. Câu hỏi đặt ra không nên có những chi tiết không cần thiết về các lựa chọn hoặc chủ đề.

Câu hỏi cần tập trung vào các vấn đề chính, hơn là những hệ quả hoặc hàm ý ít quan trọng hơn. Các lực chọn chính sách không liên quan trực tiếp đến câu hỏi trưng cầu dân ý không nên được đề cập, vì chúng sẽ chỉ làm bớt đi sự rõ ràng của cái mà cử tri đang được yêu cầu phải làm.

Hướng dẫn thứ chín: Câu hỏi không nên dài hơn mức cần thiết. Câu hỏi nên nhạy cảm với mức độ nhận thức của công chúng xung quanh vấn đề trưng cầu dân ý. Nếu nhận thức của công chúng về vấn đề này là hạn chế, việc đưa thêm chi tiết về những sự lựa chọn có thể là phù hợp. Khi vấn đề trưng cầu dân ý là vấn đề phức tạp và không quen thuộc với công chúng, có thể là thích hợp nếu sử dụng một lời mở đầu giải thích bối cảnh và/hoặc cung cấp thêm thông tin cho cử tri, chứ không nên đặt câu hỏi dài.

Hướng dẫn thứ mười: Câu hỏi cần được cấu trúc tốt. Lời lẽ của bất cứ câu hỏi nào cần được sắp xếp cẩn thận và dễ đọc cho cử tri. Câu hỏi nên trình bày các vấn đề và các từ khóa theo trình tự hợp lý và logic.

Điều này có thể liên quan đến việc sử dụng một số câu ngắn và/hoặc một lời mở đầu. Cần tránh từ ngữ đảo ngược hoặc “hai lần phủ định” vì chúng có thể gây khó khăn cho cử tri trong việc hiểu câu hỏi.

170. *Đăng ký.* Quy trình pháp lý chính thức bắt đầu với sự đề đạt một sáng kiến/ yêu cầu/bãi miễn để công bố. Sau khi hoàn thành những bước đầu tiên thì có thể đăng ký kế hoạch khởi động một thủ tục sáng kiến công dân. Quá trình nộp đề xuất nói chung cũng liên quan đến việc đăng ký chính thức của ủy ban chịu trách nhiệm, theo đó chỉ định cho nó các nhiệm vụ và quyền hạn nhất định. Bước đi như vậy mang lại những trách nhiệm mới, bao gồm các trách nhiệm chính trị. Trong giai đoạn sau của quá trình này, một ủy ban đã đăng ký có thể thu hồi lại sáng kiến.

171. *Kiểm tra tính hợp pháp.* Tính hợp pháp và/hoặc tính hợp hiến của một đề xuất thường được xác định ở giai đoạn này bởi một cơ quan có thẩm quyền, mặc dù nó cũng có thể được thực hiện sớm hơn hoặc muộn hơn trong quá trình kiểm định sáng kiến công dân (yêu cầu/ bãi miễn) để bỏ phiếu. Việc kiểm tra tính hợp pháp và/ hoặc tính hợp hiến ngay từ đầu hàm ý có cả các rủi ro và cơ hội. Nếu các nhà chức trách bị thách thức, họ có thể sử dụng việc kiểm tra tính hợp pháp ngay từ đầu để ngăn chặn một thủ tục công dân, thậm chí là trên những cơ sở mong manh, trước khi đề xuất được khởi xướng. Tuy nhiên, điều quan trọng là không cho phép tiến trình liên quan đến nhiều người được thúc đẩy thêm, nếu cuối cùng các đề xuất này hóa ra là không hợp lệ trên cơ sở pháp lý hoặc hiến định. Việc quyết định này có thể đưa ra sau khi đăng ký sáng kiến, sau khi công bố đề xuất với số chữ ký đã được thu thập, sau khi nộp đề xuất nhưng trước khi bỏ phiếu, hoặc, như tại hầu hết các tiểu bang của Hoa Kỳ, sau khi chính cuộc bỏ phiếu nếu sáng kiến đã được thông qua.

172. *Khởi động.* Sau khi công bố đề xuất, đăng ký ban đầu và kiểm tra tính hợp pháp, giờ là lúc để các công dân đăng ký và thuyết phục người khác làm như vậy, thường là trong vòng một khoảng thời gian nhất định. Đây là sự khởi đầu của giai đoạn mở ra cho công chúng trong tiến trình sáng kiến. Việc thu thập chữ ký chính thức bắt đầu sau khi công bố đề xuất trên công báo. Ở giai đoạn này, điều rất quan trọng là hiểu được các quy định về việc thu thập chữ ký (xem bước tiếp theo). Sự cần thiết để hiểu và tuân thủ các thủ tục pháp lý theo quy định được minh họa trong ví dụ của tiểu bang Oregon (hộp 6.6). Bang Oregon đưa ra các quy tắc của mình trong sách chính thức *Hướng dẫn sử dụng sáng kiến và trưng cầu dân ý*.

Hộp 6.6. Các sách hướng dẫn và chỉ dẫn về sáng kiến và trưng cầu dân ý: Ví dụ của tiểu bang Oregon, Hoa Kỳ

Nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ cung cấp thông tin và hỗ trợ chính thức cho các Ủy ban sáng kiến. Các ấn phẩm như Sách hướng dẫn về sáng kiến và trưng cầu dân ý cấp bang có thể cung cấp đầy đủ các thông tin cơ bản, lời khuyên thực tế và thậm chí cả các biểu mẫu thu thập chữ ký. Các ấn phẩm này thường cung cấp chỉ dẫn về cách đăng ký một sáng kiến, những yêu cầu nào của Hiến pháp phải được đáp ứng, sáng kiến có thể được lưu hành ở

đầu và như thế nào, cũng như giải thích một sáng kiến công dân có thể bị thu hồi ra sao.

Tuy nhiên, mặc dù các sách hướng dẫn và chỉ dẫn như vậy là có sẵn công khai, nhiều nhóm đề xuất ý kiến không tuân theo các quy tắc, và điều này làm dấy lên lo ngại cho cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm. Một thông cáo báo chí do Thư ký bang Oregon, Bill Bradbury, phát hành ngày 24 tháng 7 năm 2006, tuyên bố như sau: “Những người chủ chốt đề đơn khuyến nghị và các công ty họ trả tiền cho việc thu thập chữ ký của các chiến dịch vận động cho sáng kiến lại một lần nữa thực hiện không tốt công việc đào tạo cho những người truyền bá sáng kiến về việc tuân thủ luật của bang, và đã thất bại trong việc kiểm tra công việc của mình sao cho phù hợp với luật của bang. “Chúng ta đang thấy cùng những cá nhân đó trong cùng các chiến dịch vận động mắc các sai lầm lớn hết lần này đến lần khác”, Bradbury cho biết. “Không có lý do gì để bào chữa cho những người đề đơn chủ chốt và các doanh nghiệp tận tâm cho việc thu thập chữ ký lại hoạt động một cách cầu thả. Trong bất cứ lĩnh vực kinh doanh nào thì đây sẽ là thiếu sót lớn.” Bradbury đã nhiều lần đề nghị cơ quan lập pháp phải yêu cầu đào tạo bắt buộc đối với những người thu thập chữ ký, và có kế hoạch để yêu cầu lại trong phiên họp tiếp theo của cơ quan này. Đánh giá sơ bộ của Khu vực Bầu cử (Election Division) về bảng chữ ký kiến nghị chỉ ra rằng các công ty thu thập chữ ký có trả tiền đã một lần nữa thất bại trong việc hiểu các quy định được công bố trong Sách hướng dẫn về Sáng kiến và Trưng cầu dân ý ở cấp tiểu bang, đồng thời cũng thất bại trong việc đào tạo nhân viên của họ những điều cơ bản nhất về thu thập chữ ký. Trong một số kiến nghị, hàng ngàn chữ ký đã bị loại vì những người quảng bá sáng kiến không tuân theo các quy tắc cơ bản liên quan đến chữ ký và ghi ngày tháng vào các tờ kiến nghị của họ’ (<http://www.sos.state.or.us/executive/pressreleases/2006/0724.html>). Hậu quả của những vấn đề đã nêu là năm 2007 cơ quan lập pháp tiểu bang Oregon đã thắt chặt các hạn chế trong việc thu thập chữ ký.

173. *Thu thập chữ ký.* Ký trực tiếp đã, đang và sẽ vẫn là phương pháp phổ biến nhất cho việc ủng hộ chính thức một đề xuất. Tuy nhiên, cũng có những phương pháp điện tử và số hóa. Tất cả các phương pháp có sẵn và được phép để thu thập chữ ký có thể được sử dụng trong giai đoạn này để nâng con số công dân ủng hộ lên đến mức yêu cầu. Trong khi một số quốc gia chỉ cho phép chữ ký trực tiếp, và trong một số trường hợp chỉ thu thập chữ ký tại những nơi nhất định, những quốc gia khác quy định cả khả năng thu thập chữ ký điện tử.

Một số nước ngăn cấm triệt để việc sử dụng hình thức trả tiền cho việc thu thập

chữ ký. Sáng kiến công dân ở Thụy Sĩ cần phải thu thập 100.000 chữ ký (khoảng 2% số cử tri) trong vòng 18 tháng, còn trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân đòi hỏi 50.000 chữ ký trong vòng 100 ngày kể từ ngày công bố luật mới. Các nước khác có thể có những yêu cầu về thời gian ngắn hơn đáng kể. Ví dụ, ở bang Bavaria của Đức, một Ủy ban sáng kiến chỉ có 14 ngày để thu thập chữ ký của ít nhất 10% cử tri. Một trở ngại nữa là sự hạn chế rằng các chữ ký này chỉ có thể được tập hợp tại những địa điểm chính thức được chỉ định. Ngược lại, ở Thụy Sĩ, chữ ký có thể được thu thập một cách tự do. Các Ủy ban sáng kiến thường có chiến lược riêng của họ trong việc thu thập chữ ký (xem hộp 6.7 - ví dụ của một tiểu bang ở Hoa Kỳ). Ở nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ cũng phổ biến việc sử dụng những người thu thập chữ ký được trả tiền, đặc biệt là khi một sáng kiến được tài trợ bởi một tổ chức hay một nhóm người giàu có.

Hộp 6.7. “Hãy mỉm cười và vui vẻ!”: Một ủy ban sáng kiến tại tiểu bang Ohio, Mỹ.

‘Đảng Luật tự nhiên của bang Ohio cần 55.000 chữ ký để được đưa vào lá phiếu trong các cuộc bầu cử sơ bộ.

1) Người thu thập chữ ký (người phổ biến thông tin)

A) phải là cử tri đăng ký của bang Ohio.

B) không được ký vào kiến nghị của chính mình.

C) phải đảm bảo rằng mỗi tờ đơn kiến nghị chỉ chứa những cái tên từ cùng một quận.

D) có thể thu thập chữ ký ở bất cứ nơi nào của bang Ohio.

E) có thể nộp các kiến nghị đã được ký đầy đủ hoặc mới được ký một phần.

F) phải hoàn tất và ký vào Tuyên bố của Người phổ biến thông tin ở cuối đơn kiến nghị.

2) Những người ký tên vào bản kiến nghị phải:

A) ký bằng mực

B) là một cử tri hiện đang đăng ký tại Ohio (và có thể thuộc bất kỳ đảng phái chính trị nào).

C) ký cùng một chữ ký sử dụng khi đăng ký bầu cử, sau đó nếu chữ ký không thể đọc được, thì viết chữ in tên của mình ở trên hoặc bên cạnh chữ ký.

D) sử dụng cùng một địa chỉ như khi đăng ký bỏ phiếu (nếu đã di chuyển và muốn sử dụng địa chỉ mới, đầu tiên phải điền vào một thẻ đăng ký cử tri mới)

GỢI Ý HỮU ÍCH CHO VIỆC THU THẬP CHỮ KÝ

Đừng lấy làm phiền nếu bị từ chối, hãy tiếp tục

1. Gia đình, bạn bè, hàng xóm là những người dễ nhất để lấy được chữ ký. Hãy đi xung quanh khu vực nhà bạn.
2. Thu thập chữ ký ở những nơi đông đúc như trước các cửa hàng, bãi đỗ xe, công viên, trung tâm thương mại, thư viện và trường đại học.
3. Sử dụng những biển báo hoặc những tấm bìa cứng để hỗ trợ kiến nghị. Mang theo nhiều bút.
4. Sẽ vui hơn nếu đi cùng với ai đó. Bạn có thể ký vào bản kiến nghị của nhau vì bạn không thể ký vào bản kiến nghị của mình.
5. Mỉm cười và vui chơi.
6. Bạn sẽ là người khiến cho việc này xảy ra. Đây là một công việc to lớn, không thể hoàn thành chỉ với một vài người. Chúa phù hộ bạn và chúc may mắn.'

Nguồn: http://www.ohionlp.org/Files/Directions_SignatureGathering.html.

174. *Đệ trình.* Sau khi thu thập số chữ ký theo yêu cầu, những người đề xuất/ủy ban đã đăng ký sẽ gửi các chữ ký thu thập được tới các cơ quan có thẩm quyền. Đây gọi là nộp một sáng kiến/ yêu cầu/ bãi miễn. Nộp đủ số chữ ký là một bước quan trọng trong mỗi thủ tục do công dân đề xuất, nó báo hiệu thời điểm mà vấn đề của một vài người trở thành vấn đề của nhiều người. Tại thời điểm này, Ủy ban Sáng kiến cần phải chắc chắn về ngưỡng quy định số lượng chữ ký cần thiết và tất cả các yêu cầu bổ sung đã được đáp ứng. Điều này có thể trở thành vấn đề nếu như thời gian dành cho việc thu thập chữ ký là rất ngắn, hoặc nếu đã từng có khó khăn trong việc thu thập số chữ ký theo yêu cầu trong thời gian cho phép.

175. *Công nhận tính hợp lệ.* Các nhà chức trách sau đó kiểm tra việc nộp để xuất để đảm bảo rằng đề xuất và quá trình công nhận tính hợp lệ của nó tuân thủ tất cả các quy tắc và quy định hiện hành. Đồng thời ở giai đoạn này, các chữ ký gửi lên sẽ phải được xác nhận, thường là bằng cách kiểm tra với cơ quan đăng ký bầu cử chính thức. Các phương pháp xác nhận khác nhau được sử dụng, tùy thuộc vào cấu trúc của chính thể cụ thể và các biện pháp được sử dụng để xác minh chữ ký. Ở một số quốc gia, một thủ tục lấy mẫu được sử dụng để xác nhận

các chữ ký, trong khi ở những quốc gia khác, mỗi chữ ký đều phải được kiểm tra. Một yếu tố quan trọng trong việc kiểm tra tính hợp lệ là phương pháp đăng ký cử tri. Các phương pháp xác nhận khác nhau có thể được yêu cầu tùy thuộc vào việc cơ quan đăng ký bầu cử được cập nhật liên tục hoặc được thiết lập mới tại mỗi cuộc bầu cử.

176. *Xác nhận.* Khi các nhà chức trách đã tiến hành kiểm tra tính hợp lệ và xác định số lượng chữ ký hợp lệ theo yêu cầu đã được thu thập đủ, đề xuất có thể được xác nhận. Việc xác nhận thành công kết thúc giai đoạn thứ nhất của một quá trình hợp thức hóa. Trong các bước còn lại, nhiều chủ thể hơn sẽ tham gia. Với ủy ban sáng kiến, điều này có nghĩa là ủy ban sẽ có một vai trò mới và thậm chí nhiều thách thức hơn, vì nó sẽ có tương tác với các cơ quan chính quyền, các phương tiện truyền thông và các nhà phê bình để xuất theo một cách nghiêm khắc hơn trước khi đề xuất được xác nhận. Một sáng kiến đã được xác nhận đôi khi cũng đủ điều kiện để nhận được hỗ trợ và các dịch vụ bổ sung do chính quyền cung cấp. Trong khi hầu hết các sáng kiến của công dân (và các sáng kiến chương trình nghị sự) sẽ được xem xét bởi cơ quan lập pháp (để thông qua sáng kiến, nhằm đưa ra các phản đề xuất hoặc để tranh biện về đề xuất), thì các cuộc trưng cầu dân ý không bắt buộc và theo yêu cầu của công dân, cũng như các cuộc bãi miễn, tùy thuộc từng quốc gia, sẽ được hợp pháp hóa để tổ chức bỏ phiếu. Cần bao nhiêu thời gian cho phép để phản đề xuất được xem xét, hoặc để chính quyền chuẩn bị và quyết định ngày bỏ phiếu được quy định bằng văn bản trong các luật điều chỉnh các thủ tục này tại hầu hết các nước trên thế giới.

177. *Tương tác.* Cơ quan lập pháp hay Quốc hội có thể tự mình quyết định việc chấp nhận đề xuất, hoặc có thể cung cấp đề xuất thay thế riêng của mình về cùng một vấn đề. Trong trường hợp sau, khả năng được mở ra cho Ủy ban Sáng kiến đã đăng ký được rút lại đề xuất của mình. Vai trò của cơ quan lập pháp có thể rất quan trọng trong các bước còn lại của quá trình này, vì nó có thể cung cấp đề xuất riêng của chính cơ quan lập pháp mà có thể đáp ứng những khía cạnh trọng tâm trong đề xuất của công dân, hoặc hình thành cơ sở cho một phản đề xuất. Ở một số nước, một đề xuất thay thế như vậy cũng có thể được đưa ra thậm chí ngay cả sau khi việc đăng ký ban đầu sáng kiến đó đã được hoàn tất. Đối với tất cả các lựa chọn này, các giới hạn thời gian cụ thể có thể được áp dụng.

178. *Chứng nhận.* Bây giờ là lúc nhà chức trách sử dụng thẩm quyền đặc biệt là xác định đề xuất sáng kiến/ trưng cầu dân ý/ bãi miễn do công dân khởi xướng đã đủ điều kiện để đi tiếp tới lá phiếu hay chưa. Sau giai đoạn bổ sung cho các phản đề xuất có thể có và thể hiện ý kiến trong bước 'tương tác', cuối cùng đã đến lúc đưa ra quyết định tại hòm phiếu. Nếu một đề xuất thay thế bổ sung đã được đưa ra, một số nước cho phép cả hai đề xuất đủ điều kiện (một đề xuất của công dân và một của cơ quan lập pháp hoặc cơ quan có thẩm quyền khác) cho

lá phiếu (như ở Thụy Sĩ), trong khi những nước khác chỉ cho phép đề xuất thay thế được đưa ra bỏ phiếu (như ở một số bang của Đức).

179. *Chiến dịch vận động.* Ở giai đoạn này, sáng kiến trở thành một vấn đề bầu cử liên quan đến nhiều chủ thể và các lĩnh vực khác nhau trong chính thể. Bước này rất quan trọng để đảm bảo rằng công chúng được thông tin đầy đủ về vấn đề. Chiến dịch cuối cùng có thể mang đến nhiều thách thức bổ sung cho cả hai bên trong quá trình ra quyết định. Để hoàn tất bước này phù hợp với các tiêu chuẩn dân chủ toàn cầu, ngày càng có nhiều quốc gia đã thực thi các quy định về chiến dịch vận động liên quan đến tài chính và việc đưa tin của phương tiện truyền thông. Những quy định như vậy có thể bao gồm các khía cạnh mang tính hỗ trợ hơn cho các chiến dịch vận động, chẳng hạn trợ cấp tài chính hoặc thời lượng phát sóng miễn phí (xem chương 7). Một số bang của Đức cung cấp sự bồi hoàn cho những chữ ký đã được xác minh. Chẳng hạn, tại bang Saxony, Ủy ban Sáng kiến nhận được xấp xỉ 0.05 EUR cho mỗi chữ ký bất kể quá trình thu thập chữ ký thành công hay thất bại. Một số tiểu bang của Đức cũng có các phương án bồi hoàn dựa trên số phiếu bầu trong cuộc trưng cầu dân ý, ví dụ, ở Schleswig-Holstein, bang phía Bắc xa nhất của Đức, mỗi phiếu 'Đồng ý' cho một đề xuất do công dân khởi xướng được trả trợ cấp 0,28 EUR.

180. *Bỏ phiếu.* Nhìn chung, bỏ phiếu về đề xuất sẽ thực hiện theo cùng những quy tắc và thủ tục như bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử. Có thể bỏ phiếu trước, hoặc bỏ phiếu bằng đường bưu điện trước ngày bỏ phiếu diễn ra và cho đến thời điểm khi các điểm bỏ phiếu đóng cửa vào ngày bỏ phiếu. Trong giai đoạn bỏ phiếu, các quy định cụ thể có thể áp dụng cho các chủ thể khác nhau. Những quy định này có thể bao gồm việc cấm công bố kết quả thăm dò ý kiến hoặc thậm chí cấm tất cả các hoạt động vận động trong một khoảng thời gian quy định (thường là 24 giờ hoặc 48 giờ sau cùng trong thời gian diễn ra chiến dịch). Tuy nhiên, cả hai bên trong quá trình ra quyết định có thể phát hiện ra rằng nhiều cử tri đã xác định sẵn suy nghĩ của họ trước ngày cuối cùng, làm cho những nỗ lực vận động trong những phút cuối cùng ít nhiều không có hiệu quả.

181. *Khiếu nại.* Trong khi quyết định của đa số mang tính công bằng và tự do phải được tôn trọng, thì những việc sai quy định cần phải được giải quyết và trong một số trường hợp có thể là đối tượng của một thủ tục khiếu nại. Đối với ủy ban sáng kiến, việc công bố các kết quả lá phiếu có thể mang ý nghĩa là sự kết thúc những nỗ lực của ủy ban, hoặc là sự khởi đầu của những nỗ lực mới. Điều này có thể bao gồm quyền được khởi động lại một sáng kiến về cùng một vấn đề hoặc một vấn đề tương tự ngay sau đó. Ở một số nước, có những quy tắc xác định khoảng thời gian khi các sáng kiến về cùng một vấn đề (hoặc đơn giản là một sáng kiến khác) không được chấp nhận. Ở nhiều nước, những quy tắc của việc ra quyết định trong những cuộc bỏ phiếu đó bao gồm các quy tắc đa số cụ

thể (ví dụ như đa số kép trong các quốc gia liên bang). Ủy ban Sáng kiến có thể có một số hoài nghi về tính tự do và công bằng của bản thân quá trình bỏ phiếu và lựa chọn khiếu nại lên tòa án.

182. *Thực thi.* Không có gì là bất thường cho công việc của Ủy ban Sáng kiến của công dân vẫn tiếp tục thậm chí sau ngày quyết định. Ủy ban vẫn có thể tham gia vào quá trình khiếu nại sau trưng cầu dân ý, hoặc có thể bắt đầu hướng tới một cuộc trưng cầu dân ý trong tương lai hoặc một chiến lược chính trị mang tính thay thế. Khi đề xuất được chấp nhận bởi đa số tại các thùng phiếu, điều này có thể tạo ra nhiều việc hơn cho cơ quan soạn thảo ban đầu về một luật mới hoặc một tu chính án Hiến pháp. Trong trường hợp này, một quá trình dài dòng diễn ra sau đó (trong hầu hết các trường hợp) khi mà các nhà chức trách sẽ chịu trách nhiệm chính cho việc thực thi quyết định.

Bảng 6.1. Tóm tắt: Các bước, người thực hiện và các sự kiện liên quan đến các thủ tục của dân chủ trực tiếp.

	Bước	Người thực hiện	Sự kiện
1	Kiến thức	EMB, các tổ chức giáo dục và phi chính phủ	Đảm bảo nguồn thông tin được cung cấp cho các thủ tục
2	Ý tưởng	Nhóm các công dân và/hoặc các tổ chức	Phụ thuộc vào thủ tục, điều này có thể bao gồm một ý tưởng hoàn toàn mới hoặc phản đối một luật mới
3	Tổ chức	Nhóm các công dân	Chính thức thành lập một Ủy ban Sáng kiến/ yêu cầu/ thu hồi
4	Dự thảo	Ủy ban, EMB	Sắp xếp một văn bản (và có thể dịch) về một luật mới sửa đổi một luật hoặc một tu chính án hiến pháp
5	Tiêu đề	Ủy ban, EMB, Cơ quan lập pháp	Thiết lập một tiêu đề cho đề xuất và toàn bộ quá trình thực hiện
6	Đăng ký	Ủy ban, EMB	Bước đăng ký chính thức một sáng kiến/ yêu cầu/ thu hồi với các cơ quan chính trị
7	Kiểm tra tính hợp pháp	Cơ quan có thẩm quyền	Việc kiểm tra tính hợp pháp hoặc hợp hiến có thể diễn ra tại một hoặc một số thời điểm của quá trình, được thực hiện bởi một hoặc một số cơ quan được chỉ định
8	Khởi động	Ủy ban	Sự bắt đầu chính thức khi việc thu thập chữ ký của sáng kiến/ yêu cầu/ thu hồi bước vào giai đoạn quan trọng nhất

	Bước	Người thực hiện	Sự kiện
9	Thu thập chữ ký	Các công dân, Ủy ban, các cơ quan chính trị	Quá trình thu thập chữ ký phải xem xét một số quy định, lựa chọn và các hạn chế cụ thể
10	Đệ trình	Ủy ban, EMB	Gửi các chữ ký đã được tập hợp lên các cơ quan chính trị
11	Sự hợp lệ	Các cơ quan chính trị	Các cơ quan chính trị kiểm tra đủ điều kiện và hiệu lực của chữ ký được gửi lên
12	Xác minh	EMB	Sau khi kiểm tra tính hợp lệ, sáng kiến/yêu cầu/thu hồi có thể được xác nhận và hoặc đủ điều kiện trực tiếp xuất hiện trên lá phiếu (yêu cầu/thu hồi) hoặc gửi đến cơ quan lập pháp hoặc Chính phủ để xem xét (các sáng kiến)
13	Tương tác	Cơ quan lập pháp, Chính phủ Tổng thống	Đề xuất sáng kiến là một vấn đề thuộc 'chính quyền'. Cơ quan lập pháp hoặc Chính phủ có quyền đặt một sự thay thế đề xuất trên lá phiếu và đưa ra các khuyến nghị. Như một yếu tố của sự tương tác, ủ Sáng kiến có quyền thu hồi sáng kiến của mình để tìm một thỏa hiệp
14	Giấy chứng nhận	Các cơ quan có thẩm quyền	Thiết lập cho lá phiếu (thời gian các quy tắc, hỗ trợ chiến dịch)
15	Chiến dịch	Các công dân, các nhóm, các đảng chính trị	Các quy định của chiến dịch là tự do và công bằng, các thủ tục của dân chủ trực tiếp đều được áp dụng
16	Bỏ phiếu	Các cử tri đã đăng ký tham gia bỏ phiếu	Bỏ phiếu với nhiều hình thức khác nhau (bỏ phiếu cá nhân, bỏ phiếu từ xa, bỏ phiếu điện tử, và trong một khoảng thời gian vài ngày hoặc vài tuần.
17	Kháng cáo	Ủy ban, các cơ quan chính trị	Trong trường hợp bất thường, một thủ tục kháng cáo có thể bắt đầu. Nếu không có, quyết định của cử tri là cuối cùng
18	Thực hiện	Các cơ quan chính trị, các cơ quan khác	Thực hiện một luật mới hoặc tu chính Hiến pháp, để tạo động lực mới, có thể là rào cản và đôi khi lại cần thiết cho sự duy trì hoạt động của Ủy ban Sáng kiến

183. Các thủ tục hành chính rất quan trọng cho hoạt động thực tiễn thân thiện với công dân và với những người sử dụng. Các cơ quan chính quyền có vai trò ở hầu hết các bước của tiến trình này, trong đó có việc cung cấp tư vấn và hỗ trợ cho các cử tri. Tuy nhiên, những chủ thể quan trọng nhất là những người đề xuất/những người khởi xướng tiến trình này. Những người thiết kế các thủ tục dân chủ trực tiếp cần xem xét một số khía cạnh của bối cảnh pháp lý, trong đó có vai trò của cả những người đề xuất và của chính quyền. Do đó, các thủ tục dân chủ trực tiếp cần phải được đánh giá từ ít nhất ba quan điểm khác nhau của các nhà quản lý (cơ quan bầu cử, tòa án, v.v...), những người sử dụng (các nhóm công dân) và các nhà thiết kế (chính trị gia, các chuyên gia pháp lý).

184. Trước khi một ý tưởng trở thành một sáng kiến, và một sáng kiến đủ điều kiện để bỏ phiếu, một loạt các điều kiện tiên quyết phải được thực hiện, bao gồm:

- phải có các quy định về cơ sở pháp lý;
- phải có sự sẵn sàng về mặt hành chính và cơ sở hạ tầng để giải quyết các sáng kiến / yêu cầu / bãi miễn; và
- những người đề xuất tiềm năng phải được tự do và có thể khởi động một tiến trình sáng kiến.

Tóm lại, bởi các thủ tục dân chủ trực tiếp do công dân khởi xướng mang theo kỳ vọng lớn lao của các công dân, sự thiết kế cẩn trọng và thực hành hành chính tốt là rất cần thiết nếu những thủ tục đó dẫn đến việc bỏ phiếu.

Chương 7

Chương 7

Các cuộc bỏ phiếu của dân chủ trực tiếp: thông tin, chiến dịch và tài chính

185. Việc tiến hành các chiến dịch trưng cầu dân ý, sáng kiến và bãi miễn làm nảy sinh một số vấn đề quan trọng cần phải được xem xét bên cạnh các vấn đề liên quan đến việc đưa ra một đề xuất trước người dân hoặc đánh giá một sáng kiến đủ điều kiện để đưa vào nội dung lá phiếu. Các cơ chế cần phải được xây dựng để đảm bảo cử tri có đủ thông tin về vấn đề được bàn tới và cho phép họ ra quyết định trên cơ sở có đầy đủ thông tin. Cả những người ủng hộ đề xuất và những người phản đối cần phải có đủ cơ hội để đưa ra những lý lẽ của mình trước cử tri. Những mục tiêu này đòi hỏi phải có sự tiếp cận với truyền thông - cả phương tiện truyền thông điện tử lẫn báo chí - và việc sử dụng tiền - dù là quỹ công hay quỹ tư. Chương này thảo luận về các vấn đề liên quan đến tổ chức, quản lý và tài trợ cho các chiến dịch trưng cầu dân ý, sáng kiến hoặc bãi miễn.

Nguyên tắc công bằng

186. Mục tiêu thường thấy của các quy định về chiến dịch vận động và các luật tài chính là tạo ra và duy trì một “sân chơi bình đẳng”. Nhưng không phải dễ dàng để xác định chính xác sân chơi bình đẳng là gì hoặc làm thế nào để tạo ra và duy trì nó trong suốt quá trình của chiến dịch vận động - và đây thường là những vấn đề được tranh cãi sôi nổi. Khi chính phủ đưa ra một vấn đề trước cử tri, các Bộ trưởng Chính phủ thường đứng ở các vị trí công quyền đối với vấn đề được bỏ phiếu, hoặc trực tiếp tham gia chiến dịch vận động. Ví dụ, trong cuộc trưng cầu dân ý năm 2005 tại Pháp về Hiệp ước Hiến pháp EU, Tổng thống Cộng hòa Pháp đã quyết định đưa vấn đề vào trong lá phiếu và sau đó tích cực vận động bỏ phiếu ‘Đồng ý’ (xem hộp 7.1). Trong hoàn cảnh như vậy, chính phủ, theo định nghĩa, không phải là một bên trung lập. Tương tự, Chính quyền tỉnh Quebec của Canada đã kêu gọi và quyết định tổ chức trưng cầu dân ý về chủ quyền của tỉnh này vào năm 1995. Nhưng tất cả các hành động của họ là để nhằm đảm bảo một kết quả ‘Đồng ý’, chứ không đảm bảo tính trung lập. Chính phủ Liên bang của Canada cũng không phải là một bên trung lập trong cuộc trưng cầu dân ý này. Mặc dù Chính phủ không có vai trò chính thức trong việc tổ chức hay

tiến hành trưng cầu dân ý, nhưng các quan chức và đại diện Chính phủ lại liên quan chặt chẽ vào chiến dịch vận động theo nhiều cách khác nhau. Một số nước nỗ lực quy định tính trung lập của Chính phủ. Trường hợp của Tây Ban Nha (xem hộp 7.1), trong cuộc trưng cầu dân ý năm 2005 về Hiệp ước Hiến pháp EU, Ban Bầu cử Trung ương EMB, đã hành động để kiểm chế các hoạt động trong chiến dịch vận động của Chính phủ. Tại Cộng hòa Ai-len, các tòa án đã liên tục phán quyết rằng Chính phủ và các quan chức chính phủ cần phải kiểm chế, không được đảm nhiệm vai trò tích cực trong các chiến dịch trưng cầu dân ý, và rằng các quỹ công của nhà nước không thể được sử dụng để hỗ trợ cho một bên nào trong vấn đề được đưa ra.

Hộp 7.1. Xác định vai trò của chính phủ: Trưng cầu dân ý về Hiệp ước Hiến pháp EU năm 2005 tại Tây Ban Nha và Pháp.

Tháng 2 năm 2005, Tây Ban Nha là quốc gia châu Âu đầu tiên đưa dự thảo Hiến pháp EU ra cho cử tri bỏ phiếu. Pháp tổ chức trưng cầu dân ý về vấn đề này một vài tháng sau đó. Không nước nào buộc phải tổ chức trưng cầu dân ý theo yêu cầu về mặt pháp lý, nhưng cả hai đều đưa ra một quyết định chính trị về việc đưa hiệp ước này ra bỏ phiếu toàn dân.

Tại Tây Ban Nha, Chính phủ không được phép vận động ủng hộ hoặc chống lại bất kỳ kết quả cụ thể nào trong cuộc trưng cầu dân ý do Chính phủ kêu gọi tổ chức. Điều 50 của luật bầu cử Tây Ban Nha quy định rõ: cấm Chính phủ và các quan chức khác gây ảnh hưởng đến việc bỏ phiếu của cử tri bằng bất cứ cách nào. Nhưng tính trung lập của Chính phủ không dễ gì đạt được, hoặc duy trì được trong một chiến dịch mang tính đảng phái. Việc thông qua Hiến pháp được xem là rất quan trọng đối với Chính phủ, vì thế một chiến dịch phổ biến thông tin trên diện rộng đã được phát động, với phương châm riêng của chiến dịch là: ‘Trước hết gắn với châu Âu’ (First with Europe). Các nhà báo danh tiếng, diễn viên nổi tiếng, ca sĩ và cầu thủ bóng đá được thuê để đọc các điều khoản của Hiến pháp cùng với bản Giao hưởng số 9 của Beethoven và Ode to Joy – quốc ca của Liên minh châu Âu. Các hoạt động như vậy được tổ chức bởi Cơ quan giám sát bầu cử - Ban bầu cử Trung ương - để quy định rằng ‘Chính phủ nên tự giới hạn khách quan trong việc thông báo nội dung của hiệp ước, loại bỏ tất cả các nhận định về giá trị hoặc các phương châm kiểu như “trước tiên gắn với châu Âu”, hoặc ‘các tuyên bố, trực tiếp hay gián tiếp, gây ảnh hưởng đến quan điểm hoặc thái độ của công dân’ (Boletín oficial del Estado, ngày 3 tháng 2 năm 2005).

Ở Pháp, không có yêu cầu pháp lý về việc Chính phủ phải giữ trung lập trong chiến dịch trưng cầu dân ý, cũng không có bất cứ giả định nào về trung lập chính trị trong cuộc trưng cầu dân ý về Hiệp ước Hiến pháp. Tổng thống Cộng

hòa Pháp đã kêu gọi trưng cầu dân ý và cùng với các thành viên khác của Chính phủ tích cực vận động cho lựa chọn bỏ phiếu ‘Đồng ý’. Chiến dịch vận động ở Pháp gặp khó khăn bởi các đảng lớn bị chia rẽ về vấn đề này, và Hiến pháp EU nhanh chóng bị cuốn vào các vấn đề khác của chính trị nội bộ nước Pháp. Cuối cùng cử tri Pháp đã bác bỏ Hiệp ước Hiến pháp EU trong cuộc trưng cầu dân ý, nhưng các hệ quả của việc bác bỏ này vẫn không rõ ràng đến tận sau khi kết thúc chiến dịch.

Khó khăn trong việc cung cấp thông tin một cách cân bằng cho cử tri trong bầu không khí chính trị sôi sục, với việc tổng thống tích cực tham gia vào chiến dịch, nhanh chóng trở nên rõ ràng. Bài phát biểu trên truyền hình của Tổng thống ủng hộ hiệp ước vào đêm trước khi diễn ra trưng cầu đã không thể giúp nó thoát khỏi thất bại, mà thực tế có thể đã khiến một số cử tri ủng hộ bên ‘Không đồng ý’. Như vậy, sự thất bại của Hiến pháp được giải thích không chỉ là sự bác bỏ một số quy định cụ thể của hiệp ước, mà còn là sự thất bại cho cả đảng cầm quyền và Tổng thống, người đã vận động ủng hộ hiệp ước.

187. Những chiến dịch vận động sáng kiến ở các tiểu bang của Hoa Kỳ đôi khi bị chỉ trích vì số tiền chi tiêu không cân xứng giữa các bên. Ví dụ, một cá nhân, một nhóm hoặc một tổ chức có thể trả các chi phí cao cho việc hợp thức hóa một đề xuất đủ tiêu chuẩn để bỏ phiếu thường chi số tiền lớn hơn rất nhiều trong chiến dịch vận động so với các đối thủ để bảo đảm đề xuất được thông qua. Tuy nhiên, đúng là việc chi tiền không tự nó đảm bảo việc thông qua hay thất bại của các đề xuất trưng cầu dân ý, các nhóm hoặc tổ chức theo đuổi một chiến lược như vậy cũng có thể dễ dàng thất bại trong việc thuyết phục công chúng. Các quy định về giới hạn số tiền có thể được chi cho một chiến dịch vận động là nhằm mục đích tạo ra một sự cân bằng bình đẳng hơn giữa các nhóm hoạt động trong chiến dịch vận động. Một hình thức can thiệp ít hơn là chỉ đơn thuần yêu cầu công bố thông tin các nguồn tài trợ, nhưng không đặt giới hạn về số tiền có thể được chi cho chiến dịch vận động. Các nguồn trợ cấp công cũng là một phương tiện đảm bảo duy trì mức độ cân bằng giữa hai bên (xem dưới đây), nhưng không hạn chế hoặc kiểm soát việc gây quỹ hoặc sự chi tiêu của các quỹ từ các nguồn tư nhân.

188. Việc tiếp cận các phương tiện truyền thông, qua đó cử tri sẽ có được thông tin về những đề xuất trên lá phiếu, cũng có thể là một vấn đề gây tranh cãi. Ở những nước mà một số phương tiện truyền thông, chẳng hạn như các đài truyền hình, là do nhà nước kiểm soát, các bên hoặc các nhóm ở một bên của một vấn đề có thể được ưu đãi hoặc tiếp cận truyền thông nhiều hơn. Ở những nước mà phương tiện truyền thông thuộc sở hữu tư nhân, các nhóm có nhiều nguồn lực hơn có thể giữ lợi thế, đặc

biệt là khi giá cả chi phí cho báo chí, đài phát thanh hoặc đài truyền hình để tiếp cận các thiết bị, phương tiện của họ là rất cao. Bản thân các phương tiện truyền thông như thế đôi khi cũng tham gia vào chiến dịch vận động bằng cách đưa ra các quan điểm của biên tập viên về một vấn đề được đưa ra thảo luận, do đó làm phức tạp thêm vấn đề về sự tiếp cận công bằng. Ở một số nước, các phương tiện truyền thông được yêu cầu phải cung cấp ‘thời gian bằng nhau’ cho cả hai bên của chiến dịch trưng cầu dân ý. Ngoài ra, công quỹ có thể được sử dụng để trợ cấp cho việc tiếp cận truyền thông nhằm đảm bảo cử tri được biết cả hai mặt của một vấn đề trong suốt quá trình chiến dịch vận động.

189. Câu trả lời cho những khó khăn mô tả ở trên có thể được tìm thấy trong quy định chặt chẽ hơn về các chiến dịch dân chủ trực tiếp. Các biện pháp có thể được thực hiện nhằm đảm bảo số tiền chi tiêu trong một chiến dịch nằm trong giới hạn quy định, những người vận động cho cả hai mặt của một vấn đề có đủ cơ hội tiếp cận với truyền thông, và cử tri được nghe những lập luận của cả hai phía. Nhưng những quy định như vậy rất khó xây dựng. Ví dụ, những nỗ lực nhằm hạn chế sự tiếp cận không cân xứng của một bên với các phương tiện truyền thông trong chiến dịch vận động trưng cầu dân ý hoặc vận động bỏ phiếu cho sáng kiến có thể vấp phải vấn đề tự do ngôn luận ở những nước mà Hiến pháp có quy định về quyền này. Các nỗ lực hạn chế chi tiêu không cân xứng của một bên trong chiến dịch vận động có thể khó thực hiện được nếu những chi phí là gián tiếp hoặc khó theo dõi. Đôi khi người ta cho rằng chiến dịch vận động có thể được điều chỉnh bằng cách làm cho mỗi bên chịu trách nhiệm về những hoạt động vận động của mình. Nhưng các nhóm và các cá nhân khác nhau tham gia trong các chiến dịch vận động bỏ phiếu cho sáng kiến và vận động trưng cầu dân ý không phải lúc nào cũng trực tiếp liên quan tới một tổ chức vận động chính thức, chẳng hạn như một đảng chính trị hoặc một Ủy ban Bảo trợ. Do đó, ít nhất là một phần của chiến dịch hoạt động có thể dễ dàng nằm ngoài khung pháp lý quy định có thể được áp dụng. Ví dụ về một khung pháp lý cố gắng để cân bằng một số những vấn đề nêu trên có thể tìm thấy ở Colombia (xem hộp 7.2).

Hộp 7.2. Vấn đề tổ chức và tài trợ cho dân chủ trực tiếp ở Colombia.

Ở Colombia, cơ quan bầu cử - Hội đồng Bầu cử Quốc gia - có trách nhiệm tiếp nhận việc đăng ký sáng kiến, kiểm tra tính hợp lệ của các chữ ký, tổ chức điều hành cả quá trình, kiểm phiếu và công bố kết quả. Hội đồng Bầu cử cũng có một số chức năng liên quan đến việc phổ biến thông tin, quảng cáo và tài trợ.

Quy tắc chung là bất cứ cá nhân hay nhóm nào cũng có thể thúc đẩy việc thu thập chữ ký và sự tham gia của công dân, hoặc hỗ trợ một quan điểm cụ thể về một vấn đề đưa ra liên quan đến sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý. Khi họ trả tiền cho quảng cáo, họ được yêu cầu phải tiết lộ tên của người cấp tài chính

cho hoạt động này. Tương tự, những người vận động cho một sáng kiến phải lập các báo cáo chi tiết chỉ ra nguồn tiền và địa chỉ sử dụng những đóng góp của tư nhân. Hai tuần sau khi bỏ phiếu họ phải nộp báo cáo tài chính có chữ ký của một kế toán nhà nước đã được chứng nhận.

Hội đồng Bầu cử Quốc gia có thể định ra số tiền tối đa của tư nhân có thể được chi tiêu trong các chiến dịch vận động. Mức tiền này được quy định vào tháng Giêng hàng năm. Trong cuộc trưng cầu dân ý tháng 10 năm 2003 do Chính phủ của Tổng thống Álvaro Uribe khởi xướng và thực hiện, khoản tiền được cho phép được cố định là 274 triệu peso Colombia (tương đương 93.000 USD tại thời điểm đó). Không có nguồn tài chính công cho các chiến dịch trưng cầu dân ý hoặc bỏ phiếu sáng kiến ở Colombia. Mỗi đảng chính trị quyết định trong quy chế nội bộ về các hoạt động của mình trong các chiến dịch dân chủ trực tiếp.

Các phương tiện truyền thông được quy định bởi nguyên tắc đối xử bình đẳng. Khi một hãng truyền thông chấp nhận quảng cáo từ bất kỳ bên nào trong một chiến dịch vận động, thì cũng buộc phải cung cấp cho tất cả các bên khác các điều khoản về tài chính tương tự.

Ngoài ra, việc phân phối chương trình trên truyền hình và thời lượng quảng cáo cũng như việc tổ chức chiến dịch vận động đều được quy định bởi cùng cấp có thẩm quyền. Đối với các chương trình truyền hình đăng ký cho các cuộc trưng cầu dân ý, các nhà vận động, các đảng chính trị và các nhóm khác có tư cách pháp lý sẽ có quyền sử dụng ít nhất hai chương trình trên mỗi kênh truyền hình quốc gia trong vòng 30 ngày trước khi bỏ phiếu. Thời gian định ra cho các nhà vận động không thể ít hơn so với thời gian dành cho các đảng chính trị và các phong trào chính trị. Hơn nữa, chính phủ, nếu muốn, có thể có ba chương trình trên truyền hình để nêu rõ quan điểm của mình về vấn đề được đưa ra. Trong cuộc trưng cầu dân ý tháng 10 năm 2003, Hội đồng Bầu cử Quốc gia đã ra nghị quyết đặt ra cụ thể những giới hạn tối đa về số lượng các chương trình trên đài phát thanh, các thông báo trên báo chí và các bảng quảng cáo.

Bộ phận đăng ký (*registrar*) quốc gia, đồng thời là thư ký của Hội đồng Bầu cử Quốc gia, phải sắp xếp để văn bản trưng cầu dân ý được công bố trong ba ấn phẩm được phát hành rộng rãi. Tương tự, Hội đồng Bầu cử Quốc gia phải tiến hành một chiến dịch vận động khách quan, đưa ra các quan điểm ủng hộ và phản đối đề xuất, hướng đến những đối tượng khán giả đặc biệt với các bên có liên quan. Hội đồng cũng được yêu cầu phải phát hành rộng rãi giấy mời tham gia biểu quyết. Theo phán quyết của Tòa án Hiến pháp, thời lượng quảng cáo cũng phải được dành cho những người vận động cho việc bỏ phiếu trắng trong cuộc trưng cầu.

Các mô hình tiếp cận

190. Tại những nước nơi mà trưng cầu dân ý và sáng kiến được sử dụng rộng rãi hơn, 'Các mô hình tiếp cận' khác nhau đã được phát triển mà có thể giúp minh họa những cách tiếp cận thay thế cho quy định về tài chính và tiếp cận truyền thông trong các chiến dịch trưng cầu dân ý, sáng kiến và bãi miễn. Những mô hình thường được sử dụng để điều chỉnh những hoạt động của chiến dịch có thể được coi là quan điểm đại diện từ mức độ cao về các quy định tới mức thấp hoặc không có quy định. Cộng hòa Ai-len và Uruguay (xem hộp 7.3 và 7.4) được coi là đại diện cho các quan điểm gần như đối lập liên tục liên quan đến thái độ của họ trong việc quy định về các hoạt động của chiến dịch trưng cầu dân ý. Khi các Cơ quan bầu cử hoặc một Ủy ban quản lý độc lập cố gắng hạn chế hoặc quản lý hoạt động của chiến dịch vận động, kiểm soát hoặc tạo điều kiện tiếp cận phương tiện truyền thông, hoặc áp đặt giới hạn chi tiêu của chiến dịch thì sẽ phải ban hành nhiều quy định. Ngược lại, ở nơi mà sự kiểm soát hoặc các giới hạn như vậy không tồn tại, hoặc nơi mà những điều đó có thể dễ dàng lảng tránh, các nhóm, các cá nhân, các tổ chức được tự do vận động ủng hộ hoặc chống lại một vấn đề với rất ít hoặc không có hạn chế nào về hoạt động của họ. Các quan điểm có nhiều sắc thái hơn cũng tồn tại ở nơi mà một số loại kiểm soát hoặc hạn chế được áp đặt nhưng những loại khác thì không. Ví dụ, một cơ quan quản lý có thể cung cấp một mức độ tiếp cận truyền thông tự do nhất định hoặc trợ cấp cho cả hai bên trong một chiến dịch vận động nhằm đảm bảo rằng cử tri được biết về tranh luận của cả hai bên, nhưng cũng có thể cho phép các nhóm có đủ khả năng tài chính chi trả không giới hạn cho chiến dịch vận động của họ.

Hộp 7.3. Quy định về dân chủ trực tiếp: Ủy ban trưng cầu dân ý của Cộng hòa Ai-len.

Một Ủy ban phi đảng phái giám sát việc thực hiện các chiến dịch trưng cầu dân ý tại Cộng hòa Ai-len. Mỗi cuộc trưng cầu dân ý phải thành lập một Ủy ban Trưng cầu dân ý mới. Chủ tịch là một thẩm phán hoặc cựu thẩm phán của Tòa án Tối cao. Các thành viên khác của Ủy ban là Thư ký của Hạ viện (*Dáil*) và Thượng viện (*Seanad*) (hai Viện của Quốc hội), Thanh tra viên, Kiểm soát viên và Tổng Kiểm toán. Ủy ban Trưng cầu Dân ý được độc lập trong hoạt động của mình và được một Ban thư ký của Văn phòng Thanh tra hỗ trợ. Mỗi Ủy ban trưng cầu dân ý chuẩn bị những thông tin độc lập và không thiên vị về trưng cầu dân ý và cung cấp cho công chúng. Ủy ban có nhiệm vụ xuất bản và phân phối các tờ rơi và tài liệu quảng cáo để cung cấp thông tin tổng quát về cuộc trưng cầu dân ý. Nó cũng thúc đẩy sự tranh biện và thảo luận về cuộc trưng cầu dân ý và quảng bá về cuộc trưng cầu dân ý trên truyền thông.

Phán quyết của Tòa án tối cao tại Cộng hòa Ai-len quyết định rằng Chính phủ và các quan chức chính phủ không thể trực tiếp tham gia các chiến dịch

trưng cầu dân ý, và các nguồn lực công không thể được sử dụng để hỗ trợ một bên nào trong chiến dịch vận động. Theo Luật Trưng cầu Dân ý năm 1998, Ủy ban Trưng cầu Dân ý ban đầu có vai trò đưa ra những lập luận cho cả việc ủng hộ và phản đối những đề xuất trưng cầu dân ý. Sau khi sửa đổi, theo Luật Trưng cầu Dân ý năm 2001, Ủy ban không còn có trách nhiệm này nữa. Đạo luật năm 2001 cũng loại bỏ chức năng theo luật định của ủy ban về việc cổ vũ và thúc đẩy tranh biện hay thảo luận về các đề xuất trưng cầu dân ý. Hiện nay, vai trò chính của Ủy ban Trưng cầu Dân ý là giải thích các vấn đề của đề xuất trưng cầu dân ý, nâng cao nhận thức của công chúng về trưng cầu dân ý và khuyến khích cử tri tham gia bỏ phiếu. Đưa ra những lập luận ủng hộ và phản đối một đề xuất là việc của các đảng phái chính trị, các cá nhân và các nhóm khác hoạt động tích cực trong chiến dịch vận động.

Hộp 7.4. Uruguay: Mô hình “tự do tối đa”.

Uruguay có nhiều kinh nghiệm trong việc sử dụng các công cụ của dân chủ trực tiếp. Luật Trưng cầu dân ý của nước này được thiết kế để cung cấp tự do hoàn toàn cho tất cả các nhóm và các cá nhân tham gia vào một chiến dịch trưng cầu dân ý hay bỏ phiếu cho sáng kiến. Không có khuôn khổ điều chỉnh quảng cáo cho chiến dịch, dù là xuất hiện trên báo chí hoặc phương tiện truyền thông điện tử. Tất cả các tài liệu của chiến dịch vận động được thiết kế và phân phát bởi các cá nhân hoặc nhóm lựa chọn hoạt động tích cực trong chiến dịch. Tất nhiên, các bên sử dụng quyền tự do này để quảng bá các quan điểm của mình, và không có luật nào quy định tính chính xác của thông tin được cung cấp hoặc đảm bảo bất cứ sự cân bằng giữa các bên khác nhau. Số lượng cử tri đi bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu dân ý ở Uruguay là rất cao bởi vì bỏ phiếu là bắt buộc. Trong cuộc bỏ phiếu cho sáng kiến của công dân năm 2004 về việc bảo vệ nguồn nước như là một quyền con người, 90% cử tri đủ điều kiện đã tham gia bỏ phiếu.

Nhà nước không tham gia bằng bất kỳ cách nào vào các hoạt động chiến dịch vận động hoặc việc tài trợ cho các chiến dịch trưng cầu dân ý và sáng kiến. Những người đề xuất sáng kiến chịu trách nhiệm với tất cả các chi phí liên quan đến việc thu thập chữ ký, cũng như các chi phí xuất bản tài liệu được sử dụng trong chiến dịch vận động. Không có giới hạn về chi tiêu trong chiến dịch vận động, cũng không có yêu cầu nộp báo cáo về các khoản đóng góp và các chi phí cho cơ quan bầu cử. Tuy nhiên, có lệnh cấm tất cả các hoạt động chiến dịch trong 48 giờ trước khi cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý diễn ra.

Sự vắng mặt của bất cứ một loại quy định nào trưng cầu dân ý tại Uruguay có

thể được xem là gây rủi ro, bởi công dân sẽ nhận được rất ít thông tin hoặc không được thông tin về các vấn đề của chiến dịch vận động, hoặc nhiều người trong số họ sẽ không quan tâm... Tuy nhiên, mô hình Uruguay được phản biện là không phải mô hình lỏng lẻo trong quy định mà là mô hình cung cấp một ‘sự tự do tối đa’ mà theo quan điểm của những người ủng hộ nó, đây mới là mục tiêu thực sự của dân chủ trực tiếp.

Cấu trúc và tổ chức chiến dịch

191. Ở một số nước, các chiến dịch trưng cầu dân ý, sáng kiến hoặc bãi miễn được cấu trúc chặt chẽ theo những quy định đặt ra trong pháp luật hoặc do các cơ quan bầu cử. Ví dụ, các nhóm hoặc các cá nhân muốn tham gia tích cực trong một chiến dịch vận động có thể được yêu cầu tham gia hoặc gắn kết với một trong hai “Ủy ban Bảo trợ” - một bên đại diện cho phe ‘Ủng hộ’ và một bên đại diện cho phe ‘Phản đối’. Những hoạt động thông qua các ủy ban này được quy định dễ dàng hơn. Tuy nhiên, có thể sẽ khó khăn khi buộc tất cả các cá nhân hoặc các nhóm muốn tham gia vào một chiến dịch vận động phải gắn kết với các ủy ban này, nhất là ở các nước nơi mà một số loại hoạt động chính trị được bảo vệ bởi chương quyền con người của Hiến pháp. Bên cạnh đó, một số loại hoạt động của chiến dịch vận động có thể vượt ra ngoài tầm kiểm soát của các cơ chế quản lý, đặc biệt khi chúng bắt nguồn từ những khu vực bên ngoài thẩm quyền tài phán của cơ quan quản lý. Hơn nữa, nếu một chính phủ, dù là tự mình hành động hoặc thông qua một đảng chính trị, đang hoạt động tích cực trong chiến dịch trưng cầu dân ý, có thể sẽ gặp khó khăn khi buộc mình phải gắn kết với một ủy ban bảo trợ hoặc phải tuân thủ các quy định của bên ngoài.

192. Các hoạt động trong chiến dịch vận động sáng kiến, bãi miễn và trưng cầu dân ý đôi khi cũng giống như trong các cuộc bầu cử, được thực hiện qua kênh các đảng chính trị. Bởi các đảng phái chính trị thường là đối tượng phải tuân theo các quy định cụ thể về các hoạt động của chiến dịch, tài chính, v.v..., họ có thể là những tổ chức tiện lợi cho việc cấu trúc một chiến dịch trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, các hoạt động trong một chiến dịch trưng cầu dân ý hoặc bỏ phiếu sáng kiến không nhất thiết phải có tính chất đảng phái: ý kiến về các vấn đề cụ thể có thể không bị chia rẽ về đường lối chính trị của đảng, và các đảng phái chính trị không phải lúc nào cũng là động lực chính đằng sau một đề xuất sáng kiến hay trưng cầu dân ý. Hơn nữa, trong một số trường hợp, các đảng có thể bị chia rẽ nội bộ về một vấn đề trưng cầu dân ý hoặc đề xuất sáng kiến, một số thành viên của họ vận động cho một bên và một số thành viên vận động cho bên kia. Ví dụ, trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1994 tại Thụy Điển về vấn đề trở thành thành viên của Liên minh châu Âu, các thành viên của Đảng Dân chủ Xã hội đã vận động trên cả hai mặt của vấn đề. Trong những trường hợp này, khó có thể bắt các đảng chịu trách nhiệm về các hoạt động của tất cả những người ủng

hộ của họ - những người có thể muốn tham gia vào chiến dịch vận động.

193. Trong trường hợp không có một cấu trúc đòi hỏi các hoạt động chiến dịch phải được thực hiện qua kênh của các Ủy ban Bảo trợ hoặc các đảng chính trị, các chiến dịch trưng cầu dân ý, sáng kiến hoặc bãi miễn có thể được mở rộng vận động bởi bất cứ tổ chức, cá nhân hoặc nhóm nào muốn tham gia. Một mô hình như vậy có thể được ưa chuộng bởi những người thích cho phép dân chủ trực tiếp tự tìm các phương tiện và phương pháp giao tiếp với cử tri trong suốt quá trình chiến dịch vận động. Một mô hình mở rộng, về cơ bản không bị kiểm soát, không xác định rõ vai trò của chính phủ trong một chiến dịch vận động (hoạt động tích cực hoặc trung lập), không tìm cách tạo một sân chơi công bằng về chi phí hoặc tiếp cận phương tiện truyền thông, không cố gắng chuyển tất cả các hoạt động của chiến dịch vận động cho các đảng chính trị hoặc các tổ chức vận động chính thức, chẳng hạn như các Ủy ban Bảo trợ (xem hộp 7.4).

Vấn đề tài chính của chiến dịch vận động

194. Vai trò của tiền bạc trong các chiến dịch sáng kiến và trưng cầu dân ý – cũng giống như trong các cuộc bầu cử - luôn là nguồn gây tranh cãi ở nhiều nước. Nếu chỉ có ít quy định hoặc công bố các khoản đóng góp hoặc chi tiêu, thì có nguy cơ là bên có khả năng gây quỹ và chi nhiều tiền nhất sẽ có một lợi thế không công bằng. Tuy nhiên, kinh nghiệm ở một số tiểu bang của Hoa Kỳ chỉ ra rằng việc chi tiêu quá mức của bên này hay một bên kia đôi khi có thể thúc đẩy phản ứng dữ dội từ các cử tri. Bên chi nhiều tiền nhất trong chiến dịch vận động không phải lúc nào cũng giành chiến thắng. Tuy nhiên, việc tài trợ cho các chiến dịch sáng kiến và trưng cầu dân ý và / hoặc việc kiểm soát và quy định về chi tiêu trong chiến dịch vận động đặt ra nhiều thách thức ở nhiều nước. Ít nhất thì việc chi nhiều tiền hơn của một bên sẽ làm cho cử tri hiểu rõ về quan điểm của bên đó hơn là quan điểm của các phe đối thủ.

195. Một trong những mô hình đơn giản nhất và cơ bản nhất của việc quy định về tài chính trong các chiến dịch trưng cầu dân ý hay sáng kiến công dân là yêu cầu công khai các khoản chi cho chiến dịch vận động và bản chất của các khoản chi đó. Ở những nơi mà tất cả các hoạt động của chiến dịch được chuyển qua các Ủy ban Bảo trợ, vấn đề tương đối đơn giản khi yêu cầu các ủy ban này nộp báo cáo tài chính trong hoặc cuối chiến dịch, nhưng ở những nơi mà các loại nhóm khác hoạt động tích cực trong chiến dịch vận động, có thể khó theo dõi tất cả các chi tiêu và các hoạt động của những nhóm đó. Việc công bố các khoản đóng góp và chi phí của chiến dịch vận động không nhất thiết hàm ý việc kiểm soát hay giới hạn các khoản chi đó. Như đã đề cập ở trên, việc công bố hoặc báo cáo các chi phí tự nó không tạo cho sân chơi bình đẳng hơn, mặc dù nó có thể đạt được sự minh bạch hơn trong hoạt động của chiến dịch vận động.

Hộp 7.5. Công bố thông tin trực tuyến tại bang Oregon.

Năm 2006, tiểu bang Oregon của Mỹ đã phát triển một hệ thống trên Internet cho phép công dân theo dõi dòng tiền được sử dụng trong các chiến dịch bầu cử một cách dễ dàng hơn. Các Ủy ban Vận động được yêu cầu phải công bố những đóng góp và những khoản chi của họ trên một cơ sở dữ liệu gọi là OreStar. Công dân và các phương tiện truyền thông có thể sử dụng OreStar để dễ dàng ‘theo dõi dòng tiền’ xem ai là người đang gây ảnh hưởng đến chiến dịch vận động và tiền đang được chi tiêu như thế nào.

196. Các mô hình từ kiểm soát tương đối ít những khoản chi từ nguồn đóng góp tư nhân trong các chiến dịch vận động cho tới những mô hình cung cấp một số hình thức trợ cấp của nhà nước cho cả hai bên có thể đều được xem xét. Trong một mô hình hoàn toàn tư nhân hóa, có nguy cơ là hoặc quá nhiều tiền hoặc quá ít tiền sẽ được chi cho nhiệm vụ thông báo cho cử tri về những vấn đề của đề xuất trưng cầu dân ý hoặc đề xuất sáng kiến. Trường hợp một bên chi tiêu quá mức (đôi khi là những người đề xuất một sáng kiến hoặc yêu cầu bãi miễn) tạo cơ sở cho một sự cạnh tranh không công bằng như đã được đề cập ở trên, nhưng vấn đề ngược lại cũng có thể tồn tại. Nếu một hệ thống hoàn toàn dựa vào sự chi tiêu từ các nguồn đóng góp cá nhân, đóng góp của các đảng phái hoặc của các nhóm trong việc thông báo cho cử tri thì hoàn toàn có thể xảy ra tình huống là quá ít tiền sẽ được chi để thực hiện nhiệm vụ thông báo cho cử tri về cả hai mặt của vấn đề. Điều này có thể dẫn đến số lượng cử tri đi bỏ phiếu thấp hơn nếu họ không tham gia vào các cuộc tranh luận, hoặc nó có thể dẫn đến sự lựa chọn dựa trên tình trạng thiếu thông tin hoặc lựa chọn sai. Vì thế, nhiều người đề nghị nhà nước hoặc các cơ quan bầu cử cũng nên đóng một vai trò trong quá trình phổ biến thông tin để tạo thuận lợi cho việc lôi kéo sự tham gia của cử tri và để đảm bảo rằng cử tri được thông báo đầy đủ về các vấn đề của cuộc trưng cầu dân ý. Trong cuộc trưng cầu dân ý ở Úc năm 1999 về việc trở thành một nước Cộng hòa, Chính phủ tài trợ cho một chiến dịch giáo dục công chúng do một nhóm chuyên gia trung lập tổ chức và điều hành (xem hộp 7.6).

197. Có một cách mà các nhà nước hoặc các cơ quan bầu cử có thể tham gia vào việc tài trợ cho các chiến dịch trưng cầu dân ý hoặc sáng kiến là cung cấp các khoản trợ cấp công bằng một số hình thức. Nói chung, để hội đủ điều kiện được trợ cấp, một tổ chức sẽ phải là một phần của một cơ cấu chiến dịch vận động chính thức, ví dụ, một đảng chính trị đăng ký hợp pháp hoặc một ủy ban chính thức được thành lập cho một chiến dịch trưng cầu dân ý cụ thể. Tương tự như trong các cuộc bầu cử, các khoản trợ cấp có thể được đưa ra trên cơ sở tỷ lệ phân chia số phiếu thu được trong cuộc bầu cử trước đó, hoặc như một khoản tính gộp tương đối. Việc chi tiêu từ các nguồn trợ cấp, khi cấp cho một nhóm hoặc một tổ chức, sau đó sẽ phải được hạch toán vào cuối chiến dịch vận động thông qua việc nộp báo cáo chính thức cho các cơ quan bầu

cử, cùng với việc hoàn lại khoản tiền không chi đến. Cơ chế của loại hình này có lợi thế của việc đảm bảo nguồn vốn đủ cho các mục đích thông báo cho cử tri, nhưng nó không cố gắng để chỉ đạo hoặc kiểm soát sự chi tiêu của các quỹ này.

198. Một phương pháp khác có thể cung cấp một phần chi phí chiến dịch vận động mà sẽ được hoàn trả bởi một cơ quan công quyền. Một đảng có đăng ký, hoặc một nhóm, một tổ chức được tự do gây quỹ hay chi tiêu quỹ riêng của mình, nhưng cũng có thể xin bồi hoàn một số tiền nhất định hoặc một loại chi phí nhất định. Trong một số trường hợp, công quỹ cũng có thể được cấp trực tiếp cho các tổ chức vận động chính thức. Trong trường hợp của cuộc trưng cầu dân ý ở Úc năm 1999, một khoản tài trợ 7,5 triệu đô la Úc (AUD) đã được trao cho mỗi ủy ban hỗ trợ chính thức cho bên ‘Đồng ý’ và bên ‘Phản đối’ (xem hộp 7.6).

Hộp 7.6. Cung cấp giáo dục công: Trưng cầu dân ý Hiến pháp Úc năm 1999.

Tháng 11 năm 1999, người Úc bỏ phiếu cho một đề xuất nhằm kết thúc vai trò của chế độ quân chủ Anh tại Úc và để thay thế vị quân vương là người đứng đầu nhà nước bằng một Tổng thống do Quốc hội lựa chọn. Ở Úc, tất cả các sửa đổi Hiến pháp phải được sự chấp thuận của cử tri trong một cuộc trưng cầu dân ý bắt buộc, và việc thông qua đòi hỏi cả đa số phiếu bầu trên toàn quốc và đa số ở ít nhất bốn trong số sáu tiểu bang. Bỏ phiếu là bắt buộc, cả trong cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý.

Để đảm bảo cho đề xuất này nhận được sự tranh biện và thảo luận đầy đủ trong chiến dịch vận động, Quốc hội Úc cho phép trợ cấp một khoản 7,5 triệu AUD cho mỗi ủy ban ủng hộ chính thức bên ‘Đồng ý’ và bên ‘Phản đối’. Một cuốn sách nhỏ chính thức nêu tóm tắt các lập luận của bên ‘Đồng ý’ và bên ‘Phản đối’ đã được chuẩn bị dưới sự chỉ đạo của Ủy ban Bầu cử Úc và dùng chi phí công để gửi đến từng hộ gia đình. Ngoài ra còn phân bổ 4,5 triệu AUD cho một nhóm chuyên gia trung lập để tài trợ cho một chiến dịch giáo dục cho công chúng.

Mục đích của các khoản trợ cấp công khác nhau là để đảm bảo rằng các cử tri Úc đã được thông báo đầy đủ về sự thay đổi trong Hiến pháp theo như đề xuất và những lập luận ủng hộ hoặc phản đối. Tuy nhiên, các cá nhân và các nhóm cũng được tự do quảng bá quan điểm của mình trong suốt quá trình chiến dịch vận động. Bất chấp những nỗ lực để tạo ra sự cân bằng, vẫn có một số sự cố tranh chấp trong chiến dịch vận động.

199. Một mô hình quy định chặt chẽ hơn có thể đòi hỏi các công quỹ phải được chi tiêu chặt chẽ một cách trung lập, hơn là để các khoản chi đó tùy theo ý của một

đảng phái hay Ủy ban Bảo trợ. Điều này có thể được thực hiện bằng cách chuyển nhiệm vụ phổ biến thông tin cho một cơ quan trung lập, có lẽ là bản thân cơ quan bầu cử hoặc lập ra một cơ quan trực thuộc cơ quan bầu cử cho mục đích này. Nhiệm vụ của một cơ quan như vậy có thể là chuẩn bị và phân phát các tài liệu trình bày một cách cân bằng về các lập luận ủng hộ và phản đối câu hỏi nêu ra trong trưng cầu dân ý hoặc câu hỏi sáng kiến. Với các quy định như thế, đại diện của cả hai phía của vấn đề có thể được mời xây dựng, nộp, và/hoặc xem xét lại các tài liệu sẽ được phổ biến cho các cử tri trong chiến dịch vận động. Ở một số nước, tài liệu có thể là một cuốn sách hoặc tờ giới thiệu được phân phát đến từng hộ gia đình trong khu vực bầu cử. Loại mô hình như trên là nhằm đảm bảo rằng thông tin đầy đủ thích hợp được đưa tới tất cả các cử tri và được trình bày một cách cân bằng hoặc trung lập. Tuy nhiên, sự cân bằng hoặc trung lập như thế thường khó đạt được, và một hoặc nhiều bên tham gia có chiều hướng không thừa nhận sự “trung lập” này.

Tiếp cận phương tiện truyền thông

200. Một trong những vấn đề quan trọng nhất trong quản lý và điều hành các chiến dịch sáng kiến và trưng cầu dân ý là tiếp cận truyền thông. Chủ yếu thông qua các phương tiện truyền thông như báo chí, đài phát thanh, truyền hình mà cử tri có thể theo dõi quá trình chiến dịch vận động và tìm hiểu các vấn đề liên quan. Trong các mô hình được tư nhân hóa hoặc không được kiểm soát đã nói ở trên, tiếp cận truyền thông phụ thuộc phần lớn vào các nguồn lực tài chính sẵn có cho các nhóm, các tổ chức vận động cụ thể. Những nhóm có nguồn lực đáng kể hoặc nhận được những đóng góp lớn sẽ có thể mua thời lượng phát sóng trên truyền hình, đài phát thanh và quảng cáo trên báo. Những nỗ lực của các cơ quan bầu cử để đảm bảo một sân chơi bình đẳng rất có thể sẽ liên quan đến việc giới hạn sự tiếp cận mở như vậy, trợ cấp cho các nhóm hoặc các tổ chức có ít nguồn lực hơn, hoặc cung cấp thời lượng phát sóng “miễn phí” thông qua tiếp cận công. Ở các quốc gia với các đài truyền hình thuộc sở hữu nhà nước hoặc do nhà nước kiểm soát, sự tiếp cận đó có thể được cung cấp trực tiếp như một dịch vụ công, như đôi khi được thực hiện trong cuộc bầu cử. Ở nhiều nước không được phép quảng cáo chính trị trên đài phát thanh hoặc truyền hình. Ở những nơi phương tiện truyền thông thuộc sở hữu tư nhân, việc tiếp cận có thể được tạo điều kiện bằng cách hỗ trợ tài chính hoặc thông qua các quy định cấp giấy phép liên quan đến các nghĩa vụ phục vụ cộng đồng của phương tiện truyền thông tư nhân.

201. Tuy nhiên, việc cung cấp tiếp cận thông qua thời gian xuất hiện trên truyền hình hoặc đài phát thanh cũng làm nảy sinh vấn đề về tính trung lập và cân bằng. Nếu các nhóm, các tổ chức có thể ghi lại nội dung trên truyền hình hoặc đài phát thanh của họ và trực tiếp trình bày quan điểm riêng của họ, thì những nhóm khác cũng có quyền tương tự. Ở những nơi mà các Ủy ban Bảo trợ được thừa nhận, việc tiếp cận có thể bị hạn chế chỉ với những người được ủy ban chỉ định mới được phát biểu đại diện cho các tổ chức của họ.

Ở những nơi các đảng chính trị có tham gia chiến dịch vận động, vấn đề có thể trở nên phức tạp hơn khi các đảng bị chia rẽ, hoặc khi nhiều hơn một ứng viên tuyên bố quyền được phát biểu đại diện cho đảng mình. Những biên tập viên của các chương trình tin tức nói về các chiến dịch vận động có thể cảm thấy không bắt buộc phải đưa tin cân bằng cho cả hai bên hoặc có thể đưa tin về chiến dịch vận động theo cách bị bên hay bên kia xem là không đạt yêu cầu. Việc sử dụng Internet ngày càng tăng trong các chiến dịch chính trị cũng là một thách thức, vì nguồn thông tin trên Internet phần lớn không được kiểm soát.

202. Nhìn chung, nguyên tắc “tiếp cận bình đẳng” với các phương tiện truyền thông được xem là quan trọng để đảm bảo rằng các chiến dịch sáng kiến và trưng cầu dân ý đưa ra các lập luận được thể hiện một cách công bằng cho cả hai bên. Nhưng không dễ gì thực hiện điều này trong thực tế. Các chương trình tin tức của các cơ quan truyền thông dịch vụ công có thể cố gắng trình bày cả hai mặt của một lập luận trong một khuôn khổ trung lập, nhưng kết quả thường bị các cử tri xem là không đáng quan tâm, và đôi khi có thể có hệ quả là việc tước đoạt tính tự phát của chiến dịch vận động và cảm giác về sự can dự chính trị. Ở nơi có nhiều kênh phương tiện truyền thông, tiếp cận bình đẳng có thể có trong một số trường hợp nhưng không phải trong những trường hợp khác. Các cơ quan quản lý phải đối mặt với những loại tình huống tiến thoái lưỡng nan, cũng có khi bị kiện ra tòa, phải tự bảo vệ mình chống lại những cáo buộc về việc hạn chế quyền tự do ngôn luận hoặc tự do báo chí.

Sự tham gia của cử tri và thông tin cho cử tri

203. Dân chủ trực tiếp đòi hỏi toàn thể công dân phải được thông tin đầy đủ. Các cử tri yêu cầu phải nhận được thông tin cần thiết liên quan đến một đề xuất trưng cầu dân ý hay sáng kiến trong suốt quá trình diễn ra chiến dịch vận động. Khi một vấn đề mang tính đảng phái, thông tin thường là qua các đảng chính trị. Trong trường hợp các sáng kiến của công dân, các nhóm các tổ chức được thành lập cho mục đích này và có thể trở thành nguồn thông tin chính cho cử tri. Các cuộc khảo sát được thực hiện sau chiến dịch vận động thường chỉ ra rằng “thông tin không đầy đủ” là một trong những phàn nàn phổ biến nhất của công dân. Ở nhiều nước, các thủ tục dân chủ trực tiếp đã thiết lập cơ chế cung cấp thông tin cho cử tri. Ở những nước khác, cử tri sẽ thường phải phụ thuộc vào các nhóm lợi ích cung cấp thông tin thông qua quảng cáo và các phương tiện khác, và thông tin được lấy từ các nguồn này chắc chắn sẽ phản ánh những quan điểm đối lập. Giả định là, giống như tại một phiên tòa, việc nghe cả hai phía của một lập luận sẽ giúp cho cử tri có đủ thông tin để đi đến một quyết định dựa trên sự thông tin đầy đủ.

204. Ở một số nước, vấn đề này được giải quyết bằng cách các cơ quan trung lập cung cấp thông tin ‘cân bằng’. Ví dụ, tại Cộng hòa Ai-len, một Ủy ban Trưng cầu dân ý độc lập (xem hộp 7.3) được giao trách nhiệm phổ biến thông tin không thiên vị cho công chúng thông qua các ấn phẩm riêng của mình, thúc đẩy tranh biện và thảo

luận về các vấn đề trong suốt quá trình chiến dịch vận động. Tuy nhiên, cơ chế này đã chứng minh sự không hiệu quả trong trường hợp cuộc trưng cầu dân ý đầu tiên (năm 2001) về Hiệp ước Nice, và việc tương đối thiếu thông tin liên quan đến hiệp ước là một trong những nhân tố dẫn đến tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu thấp và vì thế đề xuất này bị thất bại. Sau cuộc trưng cầu dân ý đã có những thay đổi trong luật về chức năng, quyền hạn của ủy ban và Ủy ban Trưng cầu dân ý đã tổ chức một chiến dịch thông tin cho công chúng đáng kể hơn nhiều trong cuộc trưng cầu dân ý lần hai (năm 2002). Các đảng chính trị chủ yếu cũng chạy các chiến dịch vận động mạnh mẽ hơn rất nhiều. Cùng với nhiều yếu tố khác, mức độ và chất lượng thông tin cung cấp cho cử tri cũng có thể là yếu tố quyết định cho các kết quả trái ngược của hai cuộc trưng cầu này. Tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý năm 2001 là 35% trong tổng số cử tri Ai-len, trong khi đó năm 2002 là 49%.

205. Vai trò của Ủy ban Bầu cử hoặc cơ quan công quyền khác trong một chiến dịch vận động bỏ phiếu cho sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý thường là để khuyến khích các cử tri tham gia. Số người đi bỏ phiếu có thể cao hơn khi sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý diễn ra đồng thời với một cuộc bầu cử, mặc dù điều này cũng có nghĩa là vấn đề trưng cầu dân ý có thể nhận được sự quan tâm ít hơn của cử tri, và lượng cử tri đi bỏ phiếu có thể dao động tùy loại hình bỏ phiếu được tổ chức. Ví dụ, ở Mỹ, lượng cử tri đi bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử tổng thống thường cao hơn trong các cuộc bầu cử cấp tiểu bang hay bầu cử Nghị viện, nhưng các đề xuất trên phiếu bầu trong cả hai trường hợp trên ở các tiểu bang này đều sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp. Hướng dẫn thông tin cho cử tri (xem ví dụ ở hộp 7.7) được dùng để nhằm khuyến khích cử tri đi bỏ phiếu và thông báo cho cử tri về nội dung của các đề xuất trên lá phiếu cũng như các lập luận ủng hộ và phản đối những đề xuất đó. Ở Thụy Sĩ, lượng cử tri đi bỏ phiếu dao động đáng kể giữa các cuộc trưng cầu dân ý tùy thuộc vào mức độ quan tâm về một vấn đề cụ thể, lượng thông tin công khai mà cử tri nhận được, và số lượng các vấn đề trên lá phiếu (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 1).

Hộp 7.7. Thông báo cho cử tri: Sách thông tin cho cử tri ở bang California và bang Oregon.

Ở một số nước, Chính phủ hoặc cơ quan Bầu cử độc lập giữ vai trò cung cấp thông tin trực tiếp cho công chúng, đôi khi dưới dạng một cuốn sách hoặc tài liệu cung cấp thông tin về cả hai mặt của một vấn đề. California và Oregon là hai trong số các tiểu bang của Hoa Kỳ có một điều khoản như vậy.

Ở California, Thư ký bang chịu trách nhiệm về mặt pháp lý trong việc xuất bản cuốn *Hướng dẫn thông tin cử tri*, trong đó có thông tin về mọi đề xuất trên lá phiếu. Nội dung cuốn sách gồm một bản tóm tắt của đề xuất, tuyên bố của chuyên gia phân tích pháp lý liên quan đến ý nghĩa và các hệ quả của đề xuất, các tuyên bố không bị chỉnh sửa của các nhóm ủng hộ và phản đối đề xuất.

Kèm theo đó là những tuyên bố phản bác của mỗi nhóm ủng hộ và phản đối. Mục đích là để cung cấp cho cử tri nguồn thông tin cân bằng giữa hai bên về tất cả những vấn đề liên quan trực tiếp đến chiến dịch vận động.

Tương tự, Oregon cho xuất bản tập *Giới thiệu thông tin cử tri* do bang bảo trợ, trong đó chứa đựng một tuyên bố không thiên vị giải thích về giải pháp được viết bởi một Ủy ban có năm thành viên bao gồm hai người ủng hộ giải pháp, hai người phản đối và là thành viên thứ năm được lựa chọn bởi bốn thành viên ban đầu, hoặc, nếu họ không nhất trí được về thành viên thứ năm thì thành viên đó sẽ do Thư ký bang chỉ định. Tại Oregon, bất kỳ cá nhân hay nhóm nào muốn làm như vậy có thể đưa tuyên bố của mình vào tập Giới thiệu thông tin cử tri với mức thanh toán một khoản phí 500 USD hoặc nộp một kiến nghị gồm có 1000 chữ ký.

Kết luận

206. Bất cứ quốc gia nào đang xem xét thông qua luật về sáng kiến, trưng cầu dân ý hoặc bãi miễn sẽ cần phải cân nhắc các vấn đề pháp lý, tài chính và tiếp cận truyền thông. Một trong những nguồn chủ yếu cho sự khác biệt giữa các mô hình khác nhau là vai trò của Chính phủ. Trong những bối cảnh khác nhau, Chính phủ có thể là người đề xuất bỏ phiếu, người hoạt động vận động tích cực trong chiến dịch nhân danh chính mình, hoặc là người ra quy định ở vị trí trung lập. Một mô hình không được kiểm soát sẽ không cố gắng để tổ chức hoặc kiểm soát các hoạt động vận động, và đôi khi được biện minh về mức tối đa cho phép tự do dân chủ cho tất cả các cá nhân hoặc các nhóm muốn tham gia vào chiến dịch vận động. Một mô hình “quy định nhẹ nhàng” có thể yêu cầu công bố về những khoản đóng góp và các chi phí của chiến dịch, có thể quy định một số hình thức hạn chế về trợ cấp công cho các nhóm vận động, và/hoặc có thể yêu cầu nhà nước hoặc một cơ quan độc lập cung cấp một số loại thông tin cơ bản tới cử tri. Các mô hình với những quy định chặt chẽ hơn có thể cố gắng để chuyển các hoạt động của chiến dịch qua kênh của các nhóm, các tổ chức được chính thức thừa nhận, áp đặt giới hạn về chi tiêu của chiến dịch, và/hoặc cung cấp trợ cấp hoặc miễn phí tiếp cận các phương tiện truyền thông để đảm bảo rằng công chúng được thông tin đầy đủ về các quan điểm cạnh tranh nhau. Các mô hình quy định chặt chẽ hơn đặt trách nhiệm lớn hơn đối với chính phủ hoạt động như một bên trung lập, hoặc đối với một cơ quan bầu cử độc lập hoặc ủy ban, và bằng cách này nhằm đảm bảo rằng các lập luận trên cả hai mặt của một vấn đề được đối xử một cách công bằng trong suốt chiến dịch vận động.

207. Các mô hình quy định chặt chẽ hơn đôi khi được bảo vệ và biện minh trên cơ sở sự công bằng, hoặc sự cần thiết phải tạo ra một sân chơi bình đẳng cho các bên cạnh tranh. Những mô hình khác có thể nhấn mạnh trách nhiệm cung cấp thông tin đầy đủ cho các cử tri hoặc nhu cầu cần thiết phải bảo vệ các quyền cơ bản về tự do ngôn luận và tự do báo chí. Một số các mục tiêu này khó đạt được trong thực tế, tuy nhiên chúng phản ánh các triết lý khác nhau về việc làm thế nào để tiến hành hay quản lý các chiến dịch vận động bỏ phiếu sáng kiến, trưng cầu dân ý hoặc bãi miễn. Những cơ quan có thẩm quyền xem xét việc thông qua luật trưng cầu dân ý, sáng kiến hoặc bãi miễn sẽ cần phải cân nhắc các loại hoạt động quản lý có thể được áp dụng tại các nước khác nhau. Một số loại quy định hoặc hạn chế có thể không phù hợp trong một số bối cảnh, đặc biệt là nếu chúng mâu thuẫn với văn hóa chính trị hiện hành, hoặc nếu chúng xung đột với các quy định khác trong Hiến pháp, chẳng hạn như chương về các quyền con người. Một số loại quy định có thể chứng minh là không thể thực hiện, hoặc có thể bị lãng tránh hoặc thách thức tại tòa án. Việc lựa chọn một cơ chế quản lý thích hợp được tất cả các bên cạnh tranh trong một chiến dịch trưng cầu dân ý hoặc sáng kiến coi là công bằng là một mục tiêu quan trọng, nhưng không dễ dàng. Ví dụ, Cộng hòa Ai-len đã thử nghiệm rất nhiều cơ chế quản lý khác nhau nhưng cũng vẫn bị yêu cầu thay đổi mô hình của nó vài lần bởi những thách thức về pháp lý, những kết quả không đồng đều, hoặc sự không khả thi của những biện pháp quản lý nhất định. Việc sử dụng một Ủy ban Trưng cầu dân ý độc lập và nhấn mạnh vào tính trung lập của chính phủ tại Cộng hòa Ai-len cung cấp một trong những ví dụ tốt nhất cho cả những rủi ro và lợi ích của việc quy định chặt chẽ hơn.

Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Uganda

Jennifer Somalie Angeyo, Mugenyi Silver Byanyima và Alfred Lock Okello Oryem

Giới thiệu

Những nền tảng của dân chủ trực tiếp ở Uganda chủ yếu là những vấn đề về pháp luật hơn là thực tiễn. Thẩm quyền của Chính phủ và các cơ quan Chính phủ được trao cho nhân dân, những người bày tỏ ý chí của họ và đồng thuận về việc ai sẽ quản lý điều hành họ và họ sẽ được quản lý điều hành như thế nào thông qua các cuộc bầu cử công bằng, tự do, thường kỳ để chọn những người đại diện của họ, hoặc thông qua trưng cầu dân ý hoặc đề xuất bãi miễn - các công cụ của dân chủ trực tiếp. Hiến pháp xác lập quyền được lựa chọn cả những người thực hiện và phương pháp quản lý đồng thời cho phép các quyền trưng cầu dân ý và bãi miễn. Do đó, cử tri Uganda thường xuyên chọn ai cầm quyền lãnh đạo họ và họ sẽ được lãnh đạo như thế nào, và có thể vào bất cứ lúc nào, theo ý chí của mình, bãi miễn những người mà họ đã lựa chọn, và theo thời gian, hết lần này đến lần khác, quyết định vận mệnh của mình trong các vấn đề khác nhau thông qua các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý.

Việc ban hành Hiến pháp Hiện hành ít nhất đã chống lại nền tảng của việc thu thập những quan điểm của nhân dân mang tính tham vấn, tự vấn lương tâm nhưng kéo dài và mệt mỏi kiệt quệ, và cuộc tranh luận quốc gia dài lê thê. Các quy định của Hiến pháp đã được thử nghiệm trong hơn mười năm.

Bối cảnh lịch sử

Các học giả về lịch sử châu Phi phần lớn đồng ý rằng nước Cộng hòa Uganda sẽ không có hình thức hiện tại của nó nếu không có sự xuất hiện của Chủ nghĩa Thực dân trong thế kỷ XIX và XX, cuối cùng dẫn đến cuộc đấu tranh giành độc lập vào những năm 1950 và giành được độc lập vào năm 1962. Trước đó, Uganda là một nhóm các vương quốc, các thủ lĩnh, các bộ tộc, thị tộc hoặc các nhóm gia đình. Chỉ có thể tìm thấy những hình thức rất nhỏ của dân chủ trực tiếp ở một vài thủ lĩnh và nhóm bộ lạc, với phần lớn các vương quốc chủ yếu thực hành quản lý độc tài bằng sắc lệnh hoàng gia.

Do đó, trước thời kỳ thuộc địa, Uganda hầu như không có gì để tìm kiếm nguồn gốc của dân chủ trực tiếp. Các thời kỳ của Chính phủ Dân chủ, có vẻ dân chủ, Chính phủ Quân sự và quân sự giả hiệu đánh dấu lịch sử của Uganda độc lập vào những năm 1960, 1970 và 1980. Bất cứ sự tìm kiếm nào về thực tiễn dân chủ trực tiếp trong những quãng thời gian đó sẽ thu hút rất nhiều trường phái khác nhau, và một số huyền thoại.

Do đó, nghiên cứu trường hợp này được giới hạn trong giai đoạn dẫn đến Hiến pháp năm 1995 và kể từ đó, đã nhìn thấy và vẫn còn đang thấy sự tiến bộ của dân chủ trực tiếp.

Đầu những năm 1990 chứng kiến một làn sóng yêu cầu cải cách Hiến pháp ở Uganda, cuối cùng dẫn đến việc thành lập Ủy ban Hiến pháp Uganda, thường được gọi là Ủy ban Odoki. Ủy ban đã đi khắp đất nước để tìm kiếm các quan điểm của người dân Uganda về sự cần thiết của việc cải cách Hiến pháp. Bản báo cáo của Ủy ban đã được trình lên Quốc hội lập hiến năm 1994 với các đại biểu được bầu trực tiếp, và chính các đại biểu này thay mặt người dân tranh luận và sau đó ban hành cái hiện giờ là Hiến pháp Uganda năm 1995.

Nói chung, thuật ngữ “Dân chủ trực tiếp” thường dùng để chỉ việc các công dân quyết định về chính sách và pháp luật mà không phải thông qua các đại diện được bầu và các cơ quan lập pháp. Những người ủng hộ dân chủ trực tiếp cho rằng dân chủ không chỉ đơn thuần là vấn đề thủ tục (tức là bỏ phiếu).

Khuôn khổ pháp lý và dân chủ trực tiếp ở Uganda

Các thủ tục của dân chủ trực tiếp thảo luận dưới đây bao gồm quyền sửa đổi Luật và Hiến pháp thông qua *trưng cầu dân ý* và quyền *bãi miễn*.

Chính phủ Uganda tài trợ cho cả quá trình trưng cầu dân ý và quá trình bãi miễn. Tất cả các khoản tiền cần thiết để trang trải các chi phí có thể xảy ra trong khi thực hiện các chức năng của Ủy ban Bầu cử được tính vào Quỹ hợp nhất. Với sự chấp thuận trước của Bộ trưởng chịu trách nhiệm về tài chính, các quỹ của Ủy ban Bầu cử có thể bao gồm các khoản tài trợ và đóng góp từ các nguồn bên trong hoặc bên ngoài Uganda. Ủy ban Bầu cử phải ‘tạo điều kiện bình đẳng cho tất cả các bên trong cuộc trưng cầu’.

Các thủ tục do công dân đề xuất

Trưng cầu dân ý. Cử tri có quyền yêu cầu trưng cầu dân ý. Điều này cần phải có một đạo luật được Quốc hội thông qua như là một cơ chế cho yêu cầu của người dân được đáp ứng và trưng cầu dân ý được tiến hành. Theo Điều 255 Hiến pháp, Quốc hội sẽ đưa ra quy định bằng luật:

- (a) đối với quyền của công dân yêu cầu tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý thông qua Ủy ban bầu cử, dù là ở cấp quốc gia hay bất kỳ khu vực nào ở Uganda, về tất cả các vấn đề, và

- (b) đối với việc tổ chức trưng cầu dân ý do Ủy ban Bầu cử tiến hành, nếu chính phủ đưa ra bất cứ vấn đề gây tranh cãi nào để trưng cầu dân ý.

Kết quả của cuộc trưng cầu dân ý là ràng buộc với tất cả các cơ quan, tổ chức của nhà nước, tất cả mọi người, mọi tổ chức ở Uganda. Tuy nhiên, cuộc trưng cầu dân ý không ảnh hưởng đến các quyền con người và các tự do được đảm bảo trong Hiến pháp hay thẩm quyền của các tòa án đặt câu hỏi về tính hợp pháp của cuộc trưng cầu dân ý.

Quyền sáng kiến chương trình nghị sự. Quy định số 105 trong Các quy định của Quốc hội cho phép mọi cá nhân công dân đề xuất các luật mới hoặc sửa đổi các luật hiện hành bằng cách trình lên Quốc hội dự luật. Quốc hội đã thông qua một số dự luật như vậy.

Trưng cầu dân ý về việc thay đổi hệ thống chính trị

Theo Điều 69 Hiến pháp (1995), người dân Uganda có quyền được lựa chọn và áp dụng một hệ thống chính trị theo sự lựa chọn của họ thông qua các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý tự do và công bằng. Một hệ thống chính trị được xác định là đối tượng của Hiến pháp và sẽ bao gồm hệ thống chính trị Phong trào, hệ thống chính trị đa đảng, và hệ thống chính trị đại diện khác. Theo Điều 70 Hiến pháp, hệ thống chính trị Phong trào có thành phần đại diện rộng rãi, có sự tham gia của mọi thành phần, phi đảng phái và sẽ phải phù hợp với các nguyên tắc của nền dân chủ có sự tham gia – dân chủ, trách nhiệm giải trình và tính minh bạch; sự tiếp cận của mọi công dân với tất cả các vị trí lãnh đạo; và giá trị cá nhân là cơ sở cho cuộc bầu cử chính trị.

Hiến pháp cũng nêu rõ khi nào thì cần tổ chức trưng cầu dân ý về sự thay đổi hệ thống chính trị. Điều 74 Hiến pháp quy định như sau:

- (1) Trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức với mục đích thay đổi hệ thống chính trị:
 - (a) nếu được yêu cầu bởi một nghị quyết có được sự ủng hộ của hơn nửa số thành viên Quốc hội, hoặc
 - (b) nếu được yêu cầu bởi một nghị quyết được sự ủng hộ của đa số thành viên của ít nhất là một nửa trong số tất cả các hội đồng cấp quận; hoặc
 - (c) nếu được yêu cầu bởi một kiến nghị gửi lên Ủy ban Bầu cử bởi ít nhất một phần mười số các cử tri đăng ký tại mỗi khu vực bầu cử trong số ít nhất là 2/3 khu vực bầu cử mà các đại diện được yêu cầu phải được bầu trực tiếp theo đoạn (a) khoản (1) Điều 78 của Hiến pháp này.
- (2) Hệ thống chính trị cũng có thể được thay đổi bởi các đại diện dân cử trong Quốc hội và các hội đồng quận theo nghị quyết của Quốc hội được sự ủng hộ của không ít hơn hai phần ba số thành viên Quốc hội đối với một bản kiến nghị được gửi lên Quốc hội có sự ủng hộ của không ít hơn hai phần ba thành viên của mỗi hội đồng trong số ít nhất một nửa tất cả các hội đồng quận.

- (3) Nghị quyết hay kiến nghị vì các mục đích thay đổi hệ thống chính trị sẽ chỉ được thực hiện trong năm thứ tư của các nhiệm kỳ Quốc hội.’

Trung cầu dân ý về một tu chính án Hiến pháp

Trung cầu dân ý bắt buộc được tổ chức để chấp nhận hoặc bác bỏ một số loại tu chính án Hiến pháp nhất định. Điều 260 Hiến pháp quy định rằng một hành động của Quốc hội tìm cách sửa đổi bất cứ quy định nào của Hiến pháp cần phải được sự ủng hộ của không ít hơn hai phần ba thành viên Quốc hội trong phiên họp thứ hai và thứ ba của Quốc hội, và nó phải được gắn với một quyết định của nhân dân và được nhân dân chấp thuận. Các tu chính án Hiến pháp cụ thể trong Điều 261 không phải thông qua trưng cầu dân ý nhưng phải được phê chuẩn bởi ít nhất hai phần ba số thành viên Hội đồng quận trong ít nhất hai phần ba tất cả các quận ở Uganda.

Các quy định về bãi miễn

Hiến pháp và Đạo Luật về Quốc hội và chính quyền địa phương quy định việc bãi miễn các đại diện dân cử bởi cử tri là đối tượng của các thủ tục và các căn cứ trình bày trong bảng 1. Tuy nhiên, theo Đạo luật Bầu cử Tổng thống, không thể bãi miễn Tổng thống. Việc bãi miễn một thành viên Quốc hội cần phải được khởi xướng bởi một kiến nghị bằng văn bản nêu rõ các căn cứ để bãi miễn và có chữ ký của ít nhất hai phần ba số cử tri đã đăng ký và sẽ được gửi đến người phát ngôn của Quốc hội.

Bảng 1. Tóm tắt các căn cứ để bãi miễn ở cấp quốc gia.

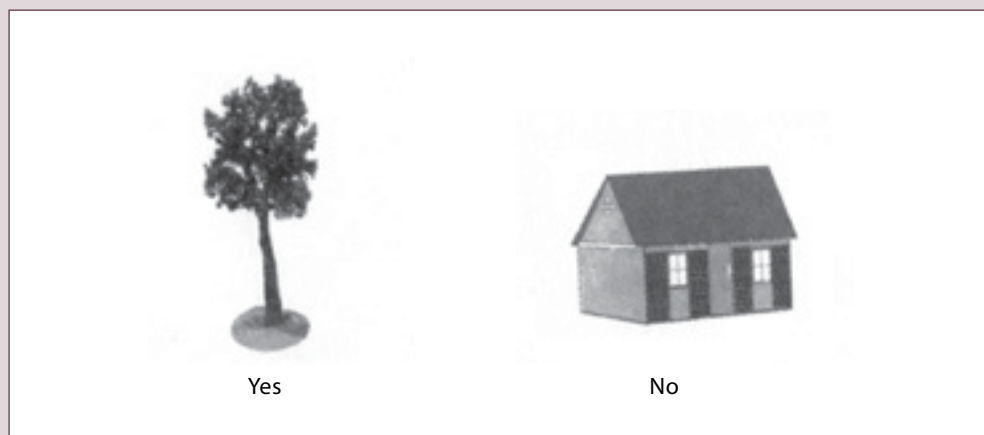
Điều của Hiến pháp	Phạm vi	Điều khoản của Luật
84	Thu hồi các thành viên được bầu của Quốc hội	Một thành viên của Quốc hội có thể bị thu hồi vì có hành vi sai trái, bỏ việc, hoặc không đủ năng lực hành vi hoặc không đủ thể chất, bằng một kiến nghị của ít nhất 2/3 cử tri đăng ký thu hồi họ trong khu vực bầu cử
185	Thu hồi các Chủ tịch quận được bầu và các Phát ngôn viên của Quốc hội	Một Chủ tịch Quận hoặc Phát ngôn viên của Quốc hội có thể bị cách chức nếu có hành vi sai trái, lạm dụng chức vụ, hoặc không đủ năng lực hành vi hoặc không đủ thể chất bằng một quyết định được hỗ trợ bởi không ít hơn 2/3 của tất cả các thành viên Hội đồng quận

Sử dụng dân chủ trực tiếp ở Uganda

Trung cầu dân ý về hệ thống chính trị

Uganda đã tổ chức trưng cầu dân ý về hệ thống chính trị năm 2000. Theo Điều 271 (khoản 3) Hiến pháp, và trong tháng cuối cùng của năm thứ tư của nhiệm kỳ Quốc hội, một cuộc trưng cầu dân ý đã được tổ chức vào ngày 29 tháng 6 năm 2000 để xác định hệ thống chính trị mà người dân Uganda muốn áp dụng. Tổng cộng có 4,9 triệu cử tri tham gia (51%); 91% bình chọn cho hệ thống chính trị Phong trào và 9% bình chọn cho hệ thống chính trị đa đảng.

Cuộc trưng cầu dân ý thứ hai về vấn đề thay đổi hệ thống chính trị, do Quốc hội kêu gọi tổ chức vào ngày 28 tháng 7 năm 2005, là một sự thay đổi từ hệ thống chính trị Phong trào sang hệ thống chính trị đa đảng. Kết quả của cuộc trưng cầu này là: số cử tri đi bỏ phiếu là 47% số cử tri đã đăng ký, 90% trong số những người đi bỏ phiếu đã lựa chọn phiếu “Đồng ý” với hệ thống chính trị đa đảng. Một loạt cuộc họp đã được tổ chức, mà đỉnh cao là sự hình thành của bên ‘Đồng ý’ và bên ‘Không đồng ý’ cho các mục đích của cuộc trưng cầu năm 2005. Phù hợp với Đạo luật Trưng cầu dân ý và các điều khoản khác năm 2005, và với sự tham vấn của cả hai bên, câu hỏi trưng cầu dân ý đã được xây dựng như sau: “Bạn có đồng ý mở không gian chính trị cho phép những người muốn tham gia vào các tổ chức/các đảng khác nhau được làm điều đó để cạnh tranh quyền lực chính trị? Bên ‘Đồng ý’ chọn hình một cái cây là biểu tượng của họ, trong khi bên ‘Không đồng ý’ chọn hình một ‘ngôi nhà đóng kín’, như mô tả dưới đây.



Trưng cầu dân ý năm 2005 là một bước ngoặt trong lịch sử chính trị và tiến trình dân chủ của Uganda vì nó mở ra một kỷ nguyên mới cho nền chính trị đa đảng. Uganda hiện đang được điều hành theo hệ thống chính trị đa đảng và các cuộc bầu cử tiếp theo đã được tiến hành dưới sự sắp xếp của đa đảng.

Thách thức và bài học kinh nghiệm

Cả hai cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức tại Uganda đã được tiến hành thành công. Trong cả hai cuộc trưng cầu, cử tri tham gia bỏ phiếu đã phần nào chịu miễn cưỡng bởi thực tế là các cử tri quen với việc bỏ phiếu cho các cá nhân hơn là cho bên đại diện chỉ bằng biểu tượng.

Sự thờ ơ của cử tri ảnh hưởng đến số lượng cử tri đi bỏ phiếu trong hầu hết các giai đoạn quan trọng của quá trình bỏ phiếu trưng cầu. Cử tri có thể nỗ lực trong phút cuối cùng để xuất hiện tham gia các hoạt động như đăng ký và hiện diện trong danh sách bầu cử, do đó Ủy ban Bầu cử đã phải tăng cường việc gửi tin nhắn nhắc nhở và/hoặc tăng số lượng các địa điểm đăng ký và tăng số lượng nhân viên, và/hoặc thậm chí kéo dài thời gian, trừ khi nó bị hạn chế bởi một thời hạn được quy định trong Hiến pháp.

Trong cả hai cuộc trưng cầu dân ý về việc thay đổi hệ thống chính trị, một bộ phận công chúng đã rất nỗ lực phá hoại các chiến dịch trưng cầu dân ý bằng cách kêu gọi các cử tri hoặc các bên tham gia tẩy chay cuộc trưng cầu. Tuy nhiên, điều này không ngăn chặn được những bộ phận công chúng đầy nhiệt tình tham gia vào hai cuộc trưng cầu.

Cả hai cuộc trưng cầu đều yêu cầu giáo dục tập cập cho cử tri vì quá trình trưng cầu dân ý hoàn toàn khác với các cuộc tổng tuyển cử trước đó. Tất cả cử tri cần phải được thông tin về sự khác biệt giữa một cuộc trưng cầu dân ý và một cuộc bầu cử. Hầu hết cử tri có xu hướng liên kết các biểu tượng với các cá nhân. Thông điệp giáo dục cử tri được phổ biến thông qua các phương tiện truyền thông điện tử và in ấn, và thường là một người ở mỗi xã được Ủy ban Bầu cử bổ nhiệm để tiến hành giáo dục cử tri và phổ biến thông tin. Các kênh khác cho giáo dục cử tri bao gồm quảng cáo thương mại thông qua biển quảng cáo, cột quảng cáo trên phố và các biểu ngữ; tài liệu in ấn như sách hướng dẫn, sổ tay, tập sách nhỏ, áp phích, tờ rơi, tờ bướm, quảng cáo phát tay; những cách thức vận động như các buổi diễn lưu động, phim hoặc các nhóm kịch; các cuộc tuần hành, v.v...

Trong một nỗ lực để cải thiện tình hình giáo dục cử tri, Ủy ban Bầu cử đã thực hiện đa dạng hóa các phương pháp giáo dục cử tri bằng cách sử dụng các biện pháp phi thương mại như các nhóm kịch và các nhóm lưu động, sử dụng các cán bộ đào tạo cấp quận như là một phần của quá trình giáo dục cử tri và phân cấp việc giáo dục cử tri. Tuy nhiên, việc này còn tùy thuộc vào khả năng tài chính của các quỹ.

Cần lưu ý rằng (a) việc ban hành và sửa đổi kịp thời khuôn khổ pháp lý của hoạt động và (b) tài trợ là những vấn đề quan trọng cho việc thực hiện thành công một cuộc trưng cầu dân ý cầu nhất định. Điều này cũng cho phép các bên liên quan trong tiến trình được tham gia ngay từ đầu. Quá trình trưng cầu dân ý đòi hỏi về tài chính

hơn rất nhiều so với quá trình bãi miễn. Đó là bởi một cuộc trưng cầu dân ý là hoạt động phổ thông đầu phiếu của tất cả những người trưởng thành liên quan đến tất cả các cử tri đăng ký trong cả nước và các thành tố chính như sự hiện diện của số người đăng ký bầu cử cho tất cả các điểm bỏ phiếu, việc in ấn phiếu bầu cho tất cả các cử tri đăng ký, mua sắm thùng phiếu, v.v... Ngược lại, quá trình bãi miễn chỉ liên quan đến các cử tri của một khu vực nhất định. Hơn nữa, các căn cứ để bãi miễn thường không được chứng minh hoặc không tuân thủ các yêu cầu về pháp lý, và hầu hết các nỗ lực khởi xướng quá trình bãi miễn đều không thành công vì lý do không tuân thủ pháp luật. Tuy nhiên, các kiến nghị theo Luật Chính quyền địa phương đã có một mức độ thành công, dẫn đến cuộc bãi miễn, trái ngược với các cuộc bãi miễn theo Luật Bầu cử Quốc hội.

Khái niệm dân chủ trực tiếp vẫn đang phát triển ở Uganda và vẫn chưa được công dân đánh giá cao, đặc biệt là ở các vùng nông thôn, mặc dù đã có khuôn khổ pháp lý. Thách thức này có thể vượt qua bằng việc giáo dục công dân và giáo dục cử tri, mặc dù quá trình đó gặp khó khăn bởi nguồn lực hạn chế.

Dân chủ trực tiếp ở Uruguay

Rodolfo González Rissotto and Daniel Zovatto*

Uruguay là một trong những nước có truyền thống lâu đời nhất và sáng tạo nhất về việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp. Kể từ nửa đầu thế kỷ XX, Uruguay đã có khả năng kết hợp và khớp nối dân chủ đại diện với dân chủ trực tiếp. Kể từ năm 1934 Hiến pháp đã tuyên bố rằng chủ quyền quốc gia được thể hiện một cách trực tiếp bằng các phương tiện bầu cử, các sáng kiến công dân và trưng cầu dân ý, và một cách gián tiếp bằng quyền lực đại diện. Bối cảnh lịch sử

Các biến thể về thuật ngữ

Một số loại cơ chế dân chủ trực tiếp được sử dụng ở châu Mỹ Latinh, và có một vài cách để mô tả chúng. Hiến pháp của các quốc gia thường sử dụng các thuật ngữ khác nhau để chỉ các cơ chế tương tự. Các thuật ngữ phổ biến nhất bao gồm: sáng kiến pháp luật của công dân (*iniciativa popular legislativa*); ‘trưng cầu dân ý’, ‘plebiscito’ (một cuộc trưng cầu về các vấn đề Hiến pháp), hoặc “tham vấn nhân dân” (*consultapopular*); bãi miễn (*revocatoria de mandato*) và “mở cuộc họp thị trấn” (*cabildo abierto*). Kết quả của việc đa dạng trong sử dụng các thuật ngữ là không thể đi đến một thuật ngữ chung cho mục đích so sánh xuyên quốc gia, trung thành với tập hợp đa dạng của các khái niệm hiện đang được sử dụng trong khu vực.

Ngôn ngữ được sử dụng trong nghiên cứu trường hợp này dựa trên việc phân chia các cơ chế dân chủ trực tiếp thành ba loại - *tham vấn nhân dân* (thuật ngữ được sử dụng nhiều nhất cho đến nay), *các sáng kiến pháp luật của công dân*, và các cuộc *bỏ phiếu bãi miễn*. Với việc các cơ chế này được kết nối với nhau (ví dụ, một sáng kiến lập pháp có thể dẫn đến một cuộc tham vấn nhân dân), việc phân loại có phần lỏng lẻo và chỉ nhằm làm rõ sự mô tả các cơ chế khác nhau trong khu vực.

* Các phần của nghiên cứu trường hợp này được thực hiện trước đó bởi Daniel Zovatto, được hoàn thành bởi Payne, J. Mark và cộng sự, Phát triển Dân chủ: Chính trị và cải cách ở Mỹ Latinh (Washington, DC: Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, Viện Quốc tế về Dân chủ và Bầu cử hỗ trợ và Trung tâm Rockefeller nghiên cứu về Mỹ La Tinh, Đại học Harvard, 2007).

Bối cảnh Mỹ Latinh

Quá trình chuyển đổi theo hướng dân chủ ở Mỹ Latinh trong vòng ba thập kỷ qua có thể chia thành hai giai đoạn chính, giai đoạn đầu là những năm 1980 - được coi là một “thập kỷ mất mát” về mặt kinh tế, nhưng khá tiến bộ trong ý thức dân chủ - và giai đoạn hai là trong suốt những năm 1990, đặc trưng bởi sự khủng hoảng của tính đại diện trong hệ thống đảng phái chính trị và sự bất mãn chính trị ngày càng tăng. Một cách tiếp cận hai mặt đã được sử dụng để đối phó với những tình huống này ở một số nước trong khu vực, bao gồm cải cách Hiến pháp và lựa chọn các cơ chế dân chủ trực tiếp. Vì vậy bây giờ, khi quốc hội và các đảng phái chính trị là đối tượng của sự mất lòng tin trong quan điểm của công chúng, một số bộ phận xem các cơ chế có sự tham gia của công dân là một lựa chọn khả thi để tăng cường tính đại diện, thúc đẩy sự tham gia và giữ cho các đảng chính trị ổn định. Cuộc tranh luận về những lợi ích tiềm năng và những rủi ro của các cơ chế này đã được đưa ra trong chương trình nghị sự chính trị ở Mỹ Latinh.

Các cơ chế dân chủ trực tiếp được lồng vào đại đa số Hiến pháp sửa đổi đã được thông qua tại các nước Mỹ Latinh trong suốt những năm 1990. Nó được thông qua vì hai lý do chính. Thứ nhất là cuộc khủng hoảng trong hệ thống đảng, tạo ra khoảng cách ngày càng tăng trong đại diện chính trị - một khoảng cách mà ở một số nước đã được lấp đầy bởi các nhà lãnh đạo chủ nghĩa dân túy mới, những người đã đạt được quyền lực bằng cách chỉ trích nền dân chủ đại diện và hứa hẹn giải quyết các vấn đề của quốc gia bằng phương tiện của nền dân chủ có sự tham gia của công dân và mối quan hệ trực tiếp với người dân (Tổng thống Alberto Fujimori ở Peru và Tổng thống Hugo Chávez ở Venezuela, cùng một số người khác). Thứ hai là ở các nước đang trong khủng hoảng thể chế cực đoan, giới tinh hoa cầm quyền đã kết hợp các cơ chế của dân chủ trực tiếp như một van an toàn để ngăn chặn sự sụp đổ của hệ thống dân chủ (Paraguay và Colombia, cùng một số nước khác).

Mặc dù có những quy định như vậy, trong ba thập kỷ qua hầu hết các nước Mỹ Latinh chỉ sử dụng ở mức khiêm tốn nhất các cơ chế có sự tham gia trực tiếp của người dân ở cấp quốc gia. Về mặt lịch sử, các cơ chế dân chủ trực tiếp đã được sử dụng cho một loạt các lý do khác nhau, từ hành động mị dân cho đến việc bảo vệ lợi ích bảo thủ hay truyền thống và thực hiện những cải cách mà cử tri đòi hỏi.

Nhìn chung, các cơ chế dân chủ trực tiếp đã được áp dụng chỉ ở 11 trong số 16 quốc gia có quy định về trưng cầu dân ý trong Hiến pháp. Trong số 11 quốc gia này, chỉ có hai quốc gia - Uruguay (về số lần sử dụng) và Ecuador (về số vấn đề được biểu quyết) - sử dụng rộng rãi các cơ chế này.

Sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp: Trường hợp của Uruguay

Tại Uruguay, các cơ chế dân chủ trực tiếp có trước quá trình phục hồi dân chủ.

Sau sự trở lại của nền dân chủ, đổi mới duy nhất là khả năng của công dân được bãi bỏ các luật bằng một cuộc trưng cầu dân ý.

Việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp trên khắp Mỹ La tinh thường dẫn đến những kết quả hỗn hợp, và đôi khi là bất ngờ. Ví dụ, trong hai trường hợp đặc biệt, nơi mà các chế độ độc tài phải viện đến các cơ chế này để giữ cho mình quyền lực - ở Chile vào năm 1988 và ở Uruguay vào năm 1980 - nhưng đã bị gây ông đập lưng ông. Tại Uruguay, năm 1980 chính quyền quân sự đã lập ra một chương trong Hiến pháp 1976 để đảm bảo quân đội tiếp tục giữ vai trò lớn ở đất nước này, bao gồm việc hợp pháp hóa vai trò mới của Hội đồng An ninh Quốc gia (Cosenza, Consejo de Seguridad Nacional). Văn kiện này cũng làm giảm đáng kể vai trò của Quốc hội và các đảng phái chính trị. Tuy nhiên, cuộc trưng cầu ý kiến nhân dân (*plebiscito*) được tổ chức vào ngày 30 tháng 11 năm 1980 đã bác bỏ Hiến pháp mới do quân đội soạn thảo.

Liên quan đến sự tham gia bầu cử của công dân trong các tiến trình dân chủ trực tiếp, Mỹ Latinh có số cử tri đi bỏ phiếu trung bình là 68,13% trong giai đoạn 1978-2007. Uruguay là một trong những nước có số cử tri đi bỏ phiếu cao nhất trong khu vực - trung bình là 87,4% trong giai đoạn trên.

Khuôn khổ Hiến pháp

Hiến pháp Uruguay quy định việc sử dụng trưng cầu dân ý cả ở cấp quốc gia và cấp địa phương, và có thể được sử dụng để hủy bỏ hoặc bãi bỏ luật. Không có quy định về việc bãi miễn.

Trưng cầu dân ý là cơ chế theo đó công dân có quyền bỏ phiếu thể hiện quyết định của mình để phê chuẩn hoặc từ chối một luật đã được thông qua đúng trình tự trong vòng một năm kể từ ngày có hiệu lực. Trưng cầu dân ý cũng có thể được sử dụng để phản đối một nghị định do hội đồng cấp tỉnh ban hành, chẳng hạn như *Junta Departamental*.

Sáng kiến công dân là quyền lực được trao cho cử tri để đề xuất các quy định của Hiến pháp, pháp luật, nội quy của thành phố hoặc để phản đối tính hợp thức hóa của một đạo luật hay nghị định của *Junta Departamental*.

Hiến pháp cũng quy định thêm một loại tham vấn nhân dân nữa, tức là trưng cầu dân ý về các vấn đề Hiến pháp, được gọi là *plebiscito*. Đây là thủ tục mà công dân có thể chấp thuận hoặc từ chối việc cải cách Hiến pháp được đề xuất. Đây là giai đoạn cuối cùng của một quá trình mà cử tri phải được tham khảo ý kiến để việc thay đổi có hiệu lực.

Điều 79 Hiến pháp nói rằng “Hai mươi lăm% trong tổng số cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu, trong vòng một năm kể từ khi ban hành luật, có thể đề xuất yêu cầu trưng cầu

dân ý đối với các luật và thực hiện quyền sáng kiến trước cơ quan lập pháp, và đưa ra các giới hạn cho việc áp dụng như sau: “Các công cụ này không thể được áp dụng đối với các luật liên quan đến thuế, cũng không thể được áp dụng trong trường hợp sáng kiến bị giới hạn bởi cơ quan hành pháp”.

Áp dụng các quy định về dân chủ trực tiếp

Các cuộc tham vấn nhân dân bao gồm cả *plebiscitos* và trưng cầu dân ý. Ở Uruguay quá trình này có thể được khởi xướng bởi ngành hành pháp, ngành lập pháp hoặc công dân. Ở Mỹ Latinh, kết quả các cuộc tham vấn nhân dân được thực hiện để phê chuẩn cải cách Hiến pháp trong mọi trường hợp đều là mang tính bắt buộc. Chỉ ở một vài quốc gia, như Uruguay, yêu cầu mức tối thiểu lượng cử tri đi bỏ phiếu là 35% tổng số cử tri đăng ký bầu cử, là mức tham gia cần thiết tối thiểu để chấp thuận các cuộc tham vấn ràng buộc.

Ngoài ra, tại Uruguay kết quả các cuộc tham vấn nhân dân cho việc phê chuẩn các luật cũng luôn mang tính bắt buộc.

Bảng 1 cho thấy, từ năm 1980 đến năm 2007 đã diễn ra 12 cuộc tham vấn nhân dân tại Uruguay, trong đó 9 cuộc là nhằm phê chuẩn hoặc từ chối cải cách Hiến pháp. Các cuộc tham vấn diễn ra vào các năm 1989, 1992, 2003 đã tìm cách bãi bỏ luật: cuộc trưng cầu đầu tiên đã bị từ chối và luật vẫn có hiệu lực, nhưng trong hai trường hợp còn lại, các luật đã bị bãi bỏ.

Bảng 1. Việc sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở Uruguay, 1980–2007

Ngày	Cơ chế	Chủ đề	Quyết định	Kết quả
T11 - 1980	<i>Plebiscito</i>	Hiến pháp mới được đề xuất bởi chính quyền quân sự	Phản đối	Phản đối áp lực tạo ra bởi quân đội để bắt đầu quá trình tự do hóa chế độ. Chính phủ ủng hộ Hiến pháp mới. Vị trí của Chính phủ thua.
T4 - 1989	Trưng cầu dân ý	Bãi bỏ luật mãn hạn ân xá cho các thành viên của quân đội và các nhân viên cảnh sát	Phản đối	Luật vẫn được giữ. Sự ủng hộ của nhân dân dẫn đến một quyết định gây tranh cãi. Chính phủ ủng hộ luật mãn hạn ân xá. Vị trí của chính phủ thắng.
T11 - 1989	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp về việc thành lập các thủ tục và tiêu chí được sử dụng cho việc tăng lương hưu định kì	Chấp thuận	Thúc đẩy bởi Ủy ban Hưu trí quốc gia. Một hệ thống mới trong việc điều chỉnh lương hưu được thành lập trong Hiến pháp có hiệu lực. Chính phủ phản đối. Vị trí của Chính phủ thua.

Ngày	Cơ chế	Chủ đề	Quyết định	Kết quả
T12 - 1992	Trung cầu dân ý	Đề nghị bãi bỏ một luật tư nhân hóa một phần công ty điện thoại nhà nước	Chấp thuận	Những quan điểm của cử tri đã thắng thế. Chính phủ phản đối việc bãi bỏ luật. Vị trí của Chính phủ thua.
T8 - 1994	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp về việc tách độc lập lá phiếu bầu cử quốc gia và bầu cử thành phố	Phản đối	Cả Chính phủ và bên đối lập ủng hộ cải cách, nhưng các công dân phản đối nó. Vị trí của Chính phủ thua.
T11 - 1994	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp về việc thành lập quy định bảo vệ người về hưu	Chấp thuận	Hiến pháp đã được cải cách để bảo vệ cho nhóm này của công dân. Chính phủ phản đối cải cách. Vị trí của Chính phủ thua
T11 - 1994	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp về việc chuyển nhượng 27% cho giáo dục	Phản đối	Chính phủ phản đối cải cách Hiến pháp. Vị trí của Chính phủ thắng
T12 - 1996	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp nhằm mục đích sửa đổi hệ thống bầu cử	Chấp thuận	Các cải cách quan trọng về hệ thống bầu cử đã diễn ra bằng việc loại bỏ đồng thời phiếu đối, thay thế bằng phiếu duy nhất và trong các cuộc tổng tuyển cử. Chính phủ ủng hộ cải cách. Vị trí của Chính phủ thắng.
T10 - 1999	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp về việc cấm nhân viên của công ty nhà nước chạy vị trí của các ứng cử viên	Phản đối	Chính phủ phản đối cải cách Vị trí của Chính phủ thắng.
T10 - 1999	<i>Plebiscito</i>	Constitutional reform to establish a fixed percentage for the budget of the judicial branch	Phản đối	The government opposed the reform. The government's position won.
T12 - 2003	Trung cầu dân ý	Khiếu nại luật số 17.448 năm 2002, ủy quyền cho ANCAP* liên kết với doanh nghiệp tư nhân và loại bỏ độc quyền nhập khẩu nhiên liệu năm 2006	Chấp thuận	Ràng buộc. ANCAP không thể liên kết với các doanh nghiệp tư nhân khác cho những mục đích thiết lập pháp luật. Chính phủ phản đối việc bãi bỏ. Vị trí của Chính phủ thua.
T10 - 2004	<i>Plebiscito</i>	Cải cách Hiến pháp bao gồm một loạt các quy định liên quan đến quyền được sử dụng nguồn nước	Chấp thuận	Nguồn nước không thuộc của riêng công dân hay các công ty tư nhân, và tất cả các nguồn cung cấp dịch vụ nước uống phải thuộc về các công ty nhà nước. Chính phủ phản đối cải cách. Vị trí của Chính phủ thua.

* Cơ quan quản lý quốc gia về nhiên liệu, chất cồn, và xi măng pooc-lăng.

Cung cấp tài chính cho các cơ chế dân chủ trực tiếp và tính công khai

Việc cung cấp tài chính cho các cơ chế dân chủ trực tiếp như trưng cầu dân ý và sáng kiến công dân là trách nhiệm duy nhất của những người khởi xướng và ủng hộ các cuộc trưng cầu hoặc sáng kiến đó. Nhà nước không tham gia, trực tiếp hoặc gián tiếp, vào việc cung cấp kinh phí, trừ những trường hợp bắt nguồn từ Tòa án Bầu cử, và các sự kiện dẫn đến việc kêu gọi tổ chức các cuộc bầu cử.

Không có quy định về các vấn đề quảng cáo và tuyên truyền trong các cuộc trưng cầu dân ý (hoặc các hoạt động ủng hộ), các sáng kiến công dân và các trưng cầu ý kiến nhân dân *plebiscitos* để thông qua các cải cách Hiến pháp. Vì thế, tất cả các loại quảng cáo và tuyên truyền được phép thông qua các phương tiện truyền thông đại chúng, dù là dành cho công chúng nói chung hoặc cho các thuê bao trả tiền. Việc tuyên truyền được thiết kế bởi các bên quan tâm và những người ủng hộ hay phản đối cuộc trưng cầu dân ý hoặc *plebiscito*, và họ có thể giải quyết bất cứ vấn đề nào mà họ cho là phù hợp và có liên quan tới các cơ chế dân chủ trực tiếp mà họ thúc đẩy.

Vai trò của xã hội dân sự

Hiến pháp một số nước Mỹ La-tinh cho phép công dân đề xuất các cải cách Hiến pháp, vì thế trao cho họ vai trò đưa ra quyết định quan trọng. Mỗi nước đòi hỏi một tỷ lệ% nhất định số cử tri đăng ký bầu cử để ký vào một bản kiến nghị thúc đẩy quá trình tiếp theo. Cho đến nay cơ chế này mới chỉ được sử dụng ở Uruguay. Những sáng kiến cải cách do các tổ chức xã hội dân sự khởi xướng vào các năm 1989, 1994, 1999 nhằm mục đích tăng ngân sách hoặc lợi ích cho người nghỉ hưu và cho các lĩnh vực giáo dục và pháp luật (xem bảng).

Những sáng kiến công dân cũng đã dẫn đến các cuộc trưng cầu dân ý để lật ngược các luật tại Uruguay. Một liên minh giữa các đảng cánh tả và trung tả, và một phong trào xã hội dân sự tạm thời (*ad hoc*) đã bảo trợ cho cuộc trưng cầu dân ý năm 1989 nhưng cuối cùng không thành công về việc thu hồi luật ân xá, đạo luật đã được thiết kế để bảo vệ các thành viên của lực lượng vũ trang khỏi bị truy tố vì những vi phạm nhân quyền trong thời kỳ chính quyền quân sự (1973-1985). Mặc dù kết quả pháp lý đã được chấp nhận, xung đột giữa kí ức và lịch sử, cũng như vấn đề bồi thường, vẫn còn tiếp diễn.

Cuộc trưng cầu dân ý năm 1992 đã lật ngược thành công một đạo luật mà đáng lẽ sẽ tư nhân hóa một phần công ty điện thoại nhà nước. Cuộc trưng cầu được dẫn dắt bởi một liên minh tương tự giữa các lực lượng, cùng với các công đoàn lao động đại diện cho công nhân của công ty điện thoại. Cuộc trưng cầu dân ý năm 2003 để bãi bỏ luật này được thúc đẩy bởi công đoàn của các công nhân công ty nhiên liệu nhà nước, với sự hỗ trợ của các đảng cánh tả. Sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự Uruguay bị hạn chế, bởi trong cả hai trường hợp các phong trào xã hội tạm thời (*ad hoc*) tìm kiếm liên minh với các đảng chính trị đối lập với các tổ chức xã hội dân sự.

Xét về mặt hiệu quả mà các cơ chế này có được, nhìn chung, việc sử dụng các cơ chế ở cấp quốc gia không mang đến cho xã hội dân sự một vai trò chính. Cho đến nay, và chỉ trong một vài trường hợp, vai trò chủ yếu của xã hội dân sự chỉ là kiểm soát và kiểm chế hơn là kiến tạo và đổi mới. Việc tăng cường sự giám sát của các công dân đối với chính phủ hoặc các cơ quan khác của hệ thống đại diện chỉ có hiệu quả rất hạn chế.

Ứng xử của công dân

Trong suốt 30 năm qua ở Mỹ La-tinh, ứng xử của công dân liên quan đến dân chủ trực tiếp rất khác nhau, không có xu hướng chung nào nổi lên. Rõ ràng là Mỹ La-tinh đã thường xuyên thất bại trong việc bỏ phiếu theo cách thức tập trung vào vấn đề cụ thể đưa ra trước công chúng; hơn là sử dụng cuộc bỏ phiếu như một cơ hội để trút nỗi thất vọng về sự yếu kém của chính phủ cầm quyền. Trong một số trường hợp, các cuộc tham vấn công dân đã được sử dụng như một phương tiện để thể hiện sự vô vọng nói chung đối với nền chính trị và các chính trị gia.

Một ví dụ là sự phản đối dứt khoát của công dân Uruguay về cải cách Hiến pháp ‘nhỏ nhỏ’ năm 1994, vốn được sự ủng hộ của tất cả các đảng chính trị lớn. Rõ ràng là kết quả này chẳng liên quan gì đến nội dung cụ thể của các vấn đề được đưa ra trước công chúng.

Tính phức tạp của các vấn đề kinh tế và tài chính ở cấp quốc gia có nghĩa là khó giải quyết những vấn đề này thông qua các cơ chế dân chủ trực tiếp, bởi những vấn đề này đòi hỏi sự tham gia của người dân ở mức độ cao. Kết quả là Hiến pháp của hầu hết các nước Mỹ La-tinh đã loại trừ những vấn đề này ra khỏi các cuộc tham vấn công dân.

Tuy nhiên, tại Uruguay (và Ecuador), những cơ chế này đã được sử dụng bởi những tổ chức xã hội dân sự liên kết với các đảng trung tả mà tìm cách áp đặt các giới hạn về cải cách kinh tế. Điển hình là cuộc trưng cầu dân ý năm 1992 tại Uruguay về việc bãi bỏ đạo luật ban hành bởi chính phủ nhằm tư nhân hóa một phần công ty điện thoại nhà nước. Tuy nhiên, một nỗ lực tương tự vài năm sau đó để lật ngược một đạo luật quy định về việc phân phối điện và khí đốt đã thất bại, vì đã tạo ra thách thức đối với hệ thống hưu trí cá nhân và lương hưu. Năm 2003, một cuộc trưng cầu dân ý đã bãi bỏ một đạo luật cho phép cơ quan nhiên liệu quốc gia Uruguay thiết lập các liên doanh để tinh luyện và phân phối các sản phẩm dầu mỏ.

Kết luận

Các cơ chế dân chủ trực tiếp phải được xem là các công cụ cho việc củng cố hệ thống dân chủ, và bổ sung nhưng không thay thế các thể chế của dân chủ đại diện. Trong khi các cơ chế như vậy có thể giúp tăng cường tính hợp pháp chính trị, mở ra các kênh cho sự tham gia, điều này thúc đẩy hòa giải giữa các công dân và các đại

diện của họ, thì các đảng phái chính trị và ngành lập pháp cần phải duy trì các thể chế trung ương, nơi mà các công dân kết nối và tổng hợp các ý muốn của họ. Do đó, các đảng và các nhà lập pháp cần phải được tăng cường để nâng cao chất lượng và tính hợp pháp của dân chủ đại diện. Mặc dù ban đầu một số người coi dân chủ có sự tham gia của công dân như một cái gì đó trái ngược với dân chủ đại diện, nhưng hiện nay người ta dần dần chấp nhận rằng đó là các công thức bổ sung cho nhau. Mặc dù vậy, đôi khi người ta quy những chức năng vượt quá phạm vi của các cơ chế dân chủ trực tiếp và họ có những kỳ vọng quá mức vào các cơ chế này – các chức năng và những kỳ vọng đó vượt quá khả năng của dân chủ trực tiếp.

Chương 8

Chương 8

Dân chủ trực tiếp trên thế giới ngày nay: tổng quan so sánh

208. Các công cụ dân chủ trực tiếp được tìm thấy ở tất cả các vùng miền trên thế giới, mặc dù việc sử dụng của các nước là khác nhau đáng kể. Nhiều quốc gia có các quy định về một hoặc nhiều thủ tục dân chủ trực tiếp trong luật hoặc Hiến pháp, nhưng chỉ sử dụng chúng trong những hoàn cảnh đặc biệt. Những quốc gia khác sử dụng các công cụ này thường xuyên hơn và tích hợp chúng một cách hoàn toàn hơn vào đời sống chính trị. Trên khắp thế giới hiện nay, việc sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp ngày càng tăng. Chương này xem xét những mô hình pháp lý và việc thực hành dân chủ trực tiếp ở tất cả các khu vực trên thế giới, chú trọng những quốc gia có nhiều kinh nghiệm nhất trong việc sử dụng các công cụ và tiến trình này.

Châu Phi

209. Trưng cầu dân ý ở các nước châu Phi thường do các nhà chức trách kêu gọi tổ chức, mặc dù một số ít quốc gia (ví dụ như Uganda) còn có thêm các quy định về sáng kiến của công dân hoặc bãi miễn. Hầu hết những cuộc trưng cầu dân ý giải quyết các vấn đề về Hiến pháp và được sử dụng trong một số trường hợp để phê chuẩn một Hiến pháp mới, như ở Benin (1990) và Mali (1992). Một cuộc trưng cầu vào năm 1992 tại Nam Phi đã dẫn đến kết thúc chế độ phân biệt chủng tộc và bắt đầu quá trình chuyển đổi sang một nền dân chủ đa sắc tộc.

Bảng 8.1. Mức độ sử dụng các cơ chế của dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Phi.

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia hoặc lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến của công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	ALGERIA	•			
	MOROCCO	•			
	COMOROS	•			
	MADAGASCAR	•			
	CỘNG HÒA THỐNG NHẤT TANZANIA				
	TOGO	•	•	•	
	CỘNG HÒA CONGO	•			
	GUINEA XÍCH ĐẠO	•			
	NIGER	•		•	
	BENIN	•		•	
	BURKINA FASO	•		•	
	BURUNDI	•			
	CỘNG HÒA TRUNG PHI	•			
	CỘNG HÒA DÂN CHỦ CÔNG GÔ	•		•	
	GHANA	•			
	LIBERIA	•	•	•	
	SUDAN	•			
	BOTSWANA	•			
	CAMEROON	•			
	CHAD	•			
	DJIBOUTI	•			
	GAMBIA	•			
	GUINEA	•			
	SENEGAL	•			
	SOMALIA	•			•
	SOUTH AFRICA	•			
	CÔTE D'IVOIRE	•			
	MALI	•			
	MAURITANIA	•			

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia hoặc lãnh thổ	Trưng cầu dân ý	Sáng kiến của công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	NAMIBIA	•			
	RWANDA	•			
	SEYCHELLES	•			
	SIERRA LEONE	•			
	SWAZILAND	•			
	UGANDA	•	•	•	•
	ERITREA			•	
	ETHIOPIA	•			•
	GABON	•			
	GUINEA-BISSAU				
	KENYA				
	LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA				
	MALAWI	•			
	SÃO TOMÉ AND PRINCIPE	•			
	TUNISIA	•			
	ZAMBIA	•			
	ZIMBABWE				
	ANGOLA	•			
	CAPE VERDE	•	•	•	
	LESOTHO	•			
	MAURITIUS	•			
	MOZAMBIQUE	•			
	NIGERIA	•			•

Algeria

210. Trưng cầu dân ý ở Algeria được sử dụng chủ yếu để giải quyết các vấn đề về Hiến pháp. Cuộc trưng cầu dân ý năm 1962 ủy quyền việc soạn thảo một Hiến pháp mới, và một cuộc bỏ phiếu năm 1963 đã phê chuẩn văn bản đó. Những cải cách Hiến pháp sâu rộng hơn nữa đã được phê chuẩn trong các cuộc trưng cầu dân ý năm 1976, 1989, 1996. Cuộc trưng cầu năm 1999 phê chuẩn lệnh ân xá cho các du kích quân trong một nỗ lực nhằm chấm dứt cuộc nội chiến, và cuộc trưng cầu năm 2005 (được biết đến như là cuộc “Trưng cầu Hòa bình”) đã phê chuẩn kế hoạch hòa giải dân tộc của Tổng thống. Trong cuộc Trưng cầu Hòa bình, 97% những người tham gia bỏ

phiếu ủng hộ Hiến chương về Hòa bình và Hòa giải dân tộc của Tổng thống Abdelaziz Bouteflika. Tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý năm 2005 là 80%.

Madagascar

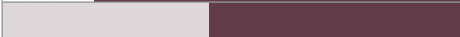
211. Năm 1992, cử tri ở Madagascar đã phê chuẩn Hiến pháp mới trong một cuộc bỏ phiếu với tỷ lệ 73%/27%. Trong cuộc trưng cầu dân ý này, số cử tri đi bỏ phiếu là 65%. Hiến pháp năm 1992 thể chế hóa các thủ tục dân chủ trực tiếp bằng cách quy định trưng cầu dân ý (plebiscites) do Tổng thống kêu gọi và trưng cầu dân ý bắt buộc về những thay đổi trong Hiến pháp. Năm 2007, cử tri Madagascar đã thông qua gói cải cách Hiến pháp bao gồm các điều khoản về mở rộng quyền hạn khẩn cấp cho Tổng thống và những thay đổi trong các quyền về ngôn ngữ. Với 43% cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý này, đề xuất về những thay đổi trong Hiến pháp đã được thông qua bởi 75% những người tham gia bỏ phiếu.

Uganda

212. Hiến pháp năm 1995 quy định việc sử dụng dân chủ trực tiếp ở Uganda. Điều 255 Hiến pháp yêu cầu Quốc hội phải bảo vệ quyền của công dân được yêu cầu tổ chức trưng cầu dân ý về bất cứ vấn đề nào, và chuẩn bị cho việc tổ chức trưng cầu dân ý do Ủy ban Bầu cử thực hiện sau khi tham vấn Chính phủ. Công dân cũng có thể khởi xướng một cuộc trưng cầu dân ý về việc thay đổi hệ thống chính trị thông qua đơn kiến nghị lên Ủy ban Bầu cử với chữ ký của 10% tổng số cử tri đăng ký trong 2/3 khu vực bầu cử quốc hội. Cũng có các quy định cho việc bãi miễn các thành viên được bầu của Quốc hội bởi 2/3 số cử tri đăng ký trong một khu vực bầu cử. Năm 2000, Uganda bỏ phiếu trong một cuộc trưng cầu để xác định loại hình hệ thống chính trị, và vào năm 2005 một cuộc trưng cầu lần hai đã phê duyệt sự thay đổi chuyển sang hệ thống chính trị đa đảng (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 7).

Châu Mỹ

Bảng 8.2. Tần suất sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Mỹ.

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia / lãnh thổ	Trưng cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	URUGUAY	•	•	•	
	GUATEMALA	•		•	
	HAITI				
	ECUADOR	•	•	•	•

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia hoặc lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	PANAMA	•			
	VENEZUELA	•	•	•	•
	CHILE	•			
	COLOMBIA	•	•	•	•
	BOLIVIA	•	•	•	•
	BRAZIL	•		•	
	PERU	•	•	•	
	CANADA	•			
	COSTA RICA	•	•	•	
	ANGUILLA				
	BERMUDA	•			
	CUBA	•			
	PARAGUAY	•		•	
	SAINT KITTS AND NEVIS	•			
	ARGENTINA	•		•	
	ARUBA				
	BAHAMAS	•			
	CỘNG HÒA DOMINICAN				
	QUỐC ĐẢO FALK-LAND (MALVINAS)				
	GUYANA				
	HONDURAS	•		•	
	JAMAICA				
	HÀ LAN ANTILLES				
	SURINAME	•			
	ANTIGUA AND ARUBA	•			
	BARBADOS				
	BELIZE				
	QUỐC ĐẢO CAYMAN				
	DOMINICA	•			
	EL SALVADOR	•			
	GRENADA	•			
	MEXICO				
	MONSERRAT				

Dàn chủ trực tiếp trên thế giới ngày nay: Tổng quan so sánh

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia hoặc lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	NICARAGUA	•	•	•	
	SAINT LUCIA	•			
	SAINT VINCENT AND THE GRENADINES	•			
	TRINIDAD AND TOBAGO				
	QUỐC ĐẢO TURKS AND CAICOS				
	HIỆP CHỨNG QUỐC HOA KỲ				
	QUỐC ĐẢO VIRGIN, ANH				

Bắc Mỹ

213. Các thủ tục dân chủ trực tiếp ở khu vực Bắc Mỹ chủ yếu được tìm thấy ở cấp tiểu bang và cấp địa phương ở Hoa Kỳ. Việc sử dụng tất cả các loại thực hành dân chủ trực tiếp ở nhiều tiểu bang miền Tây nước Mỹ là đặc biệt mạnh mẽ. Dân chủ trực tiếp ít được thực hiện rộng rãi ở Canada, mặc dù đã có một số cuộc trưng cầu dân ý quan trọng ở cấp liên bang và cấp tỉnh.

Canada

214. Chỉ có ba cuộc trưng cầu dân ý cấp quốc gia ở Canada, một trong số đó là cuộc bỏ phiếu về một tập hợp các đề xuất thay đổi Hiến pháp vào năm 1992. Có một luật trưng cầu dân ý cấp liên bang cho phép Chính phủ liên bang tổ chức trưng cầu về bất cứ vấn đề gì, nhưng không có quy định nào ở cấp quốc gia cho các sáng kiến của công dân hoặc các sáng kiến chương trình nghị sự, hoặc cho việc bãi miễn quan chức dân cử. Trưng cầu dân ý cũng đã diễn ra tại Canada ở cấp tỉnh và vùng lãnh thổ. Một cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức tại các vùng lãnh thổ Tây Bắc về việc thành lập vùng lãnh thổ mới của Nunavut vào năm 1992. Quebec tổ chức trưng cầu dân ý về vấn đề chủ quyền vào các năm 1980, 1995, và cũng đã tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý riêng vào năm 1992 về đề xuất Hiến pháp. Giống như truyền thống của nghị viện Anh, các kết quả trưng cầu dân ý không bao giờ mang tính ràng buộc. Tùy thuộc Quốc hội hoặc các cơ quan lập pháp cấp tỉnh quyết định liệu có hành động căn cứ trên kết quả trưng cầu dân ý hay không và hành động như thế nào.

Hoa Kỳ

215. Tại Hoa Kỳ không có quy định về bất cứ loại dân chủ trực tiếp nào ở cấp quốc gia. Tuy nhiên, các thủ tục dân chủ trực tiếp được sử dụng rất tích cực tại nhiều tiểu bang của Hoa Kỳ. Gần như tất cả các bang áp dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp cho việc sửa đổi Hiến pháp bang. Hai mươi tư tiểu bang có quy định về các sáng kiến của công dân, và 18 tiểu bang cho phép bãi miễn các quan chức dân cử. Các sáng kiến của công dân được sử dụng rộng rãi ở những bang miền Tây, đặc biệt là California, Colorado, North Dakota và Oregon (Về bang Oregon, xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 4). Bãi miễn ít được sử dụng hơn, nhưng việc bãi miễn Thống đốc California năm 2003 là một sự kiện quan trọng của tiểu bang đó (xem hộp 5.1). Đã có một cuộc tranh luận sôi nổi diễn ra tại Hoa Kỳ về khả năng lạm dụng dân chủ trực tiếp, nhưng cơ chế này vẫn còn phổ biến với các cử tri ở hầu hết các tiểu bang, nơi nó được sử dụng rộng rãi nhất.

Trung và Nam Mỹ

216. Nhiều quốc gia Mỹ Latinh đã tích hợp các quy định về việc sử dụng dân chủ trực tiếp vào trong Hiến pháp của họ. Ban đầu, các công cụ dân chủ trực tiếp được sử dụng chủ yếu cho việc phê chuẩn Hiến pháp quốc gia, nhưng sau đó đã được sử dụng cho phạm vi nhiều vấn đề hơn. Tại Mỹ La-tinh, các công cụ này được sử dụng thành công nhất ở các quốc gia nơi mà các thể chế dân chủ đại diện là vững chắc nhất. Các quốc gia đã sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp rộng rãi hơn trong những năm gần đây là Chile, Colombia, Ecuador, Panama, Uruguay và Venezuela. Mexico không áp dụng dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia, nhưng có sử dụng các quá trình dân chủ trực tiếp ở một số tiểu bang.

Uruguay

217. Không có nơi nào ở Mỹ La-tinh mà các công cụ dân chủ trực tiếp được sử dụng thường xuyên hơn ở Uruguay, nơi đã thành lập một hệ thống bán đại diện, hoặc bán trực tiếp của chính phủ trong Hiến pháp năm 1934 (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 7). Kể từ sau chế độ độc tài giai đoạn 1973-1985, vấn đề trưng cầu dân ý bao gồm việc hủy bỏ luật ân xá (năm 1989), các biện pháp bảo đảm lương hưu (1989), việc tư nhân hóa các công ty nhà nước (1992), ấn định ngân sách cho hệ thống giáo dục bằng quy định của Hiến pháp (1994), những hạn chế về pháp lý đối với các khiếu nại của người lao động chống lại chủ sử dụng lao động (1998), việc tư nhân hóa các tài sản về nguồn nước (2004). Kinh nghiệm của Uruguay trong việc sử dụng dân chủ trực tiếp là các cử tri vẫn trung thành với mặt chính trị với các chính đảng mà họ ủng hộ.

Panama

218. Cuộc trưng cầu dân ý đầu tiên ở Panama được tổ chức vào năm 1983, để xuất một số tu chính án đối với Hiến pháp năm 1972, chẳng hạn như sự thay thế một

Quốc hội 505 thành viên với các Đại diện thành phố bằng một cơ quan lập pháp quốc gia với 70 thành viên. Các đề xuất đã được chấp thuận bởi 88% những người tham gia bỏ phiếu - một kết quả giúp củng cố chế độ độc tài của Manuel Noriega. Năm 1992, một cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức về việc cải cách Hiến pháp hơn nữa. Một cuộc trưng cầu dân ý lần thứ ba được tổ chức vào năm 1998, trong đó 64% cử tri bác bỏ đề xuất thay đổi Hiến pháp để cho phép tái tranh cử Tổng thống ngay lập tức. Năm 2006, Panama đã tổ chức trưng cầu dân ý về đề xuất mở rộng kênh đào Panama.

Ecuador

219. Cuộc trưng cầu dân ý đầu tiên diễn ra tại Ecuador được tổ chức bởi chính quyền quân sự năm 1978, trong quá trình chuyển đổi đất nước sang nền dân chủ. Một Hiến pháp mới đã được phê duyệt nhưng các cải cách Hiến pháp bị đình trệ cho đến tận năm 1984, khi Tổng thống León Febres đề xuất tăng cường quyền hạn của Tổng thống để cho phép ông ta kêu gọi tổ chức trưng cầu dân ý về cải cách Hiến pháp. Năm 1995, trong giai đoạn xung đột với cơ quan lập pháp, Tổng thống Sixto Durán kêu gọi tổ chức trưng cầu tham vấn với hy vọng giành được quyền lực để giải tán Quốc hội. Đề xuất này bị các cử tri kiên quyết từ chối. Năm 1997, một cuộc khủng hoảng Hiến pháp khơi mào cho việc tiếp tục sử dụng cơ chế dân chủ trực tiếp, bãi nhiệm Tổng thống Abdalá Bucarám và bổ nhiệm ông Fabián Alarcón Rivera như một sự thay thế tạm thời. Trong cả hai cuộc trưng cầu dân ý năm 1995 và 1997, một số đề xuất cải cách và chính sách khác cũng đã được đặt trên lá phiếu, trong đó có việc bãi bỏ quyền đình công trong khu vực công, việc tư nhân hóa bảo hiểm xã hội, và các cải cách tư pháp. Hầu hết các đề xuất này không được sự chấp thuận của cử tri.

Chile

220. Một cuộc trưng cầu ý kiến plebiscite ở cấp quốc gia diễn ra vào năm 1978, tức là 5 năm sau khi Augusto Pinochet lên nắm quyền trong một cuộc đảo chính quân sự. Cuộc trưng cầu tiếp theo, cũng do Pinochet kêu gọi tổ chức, đã được tiến hành vào năm 1980 để quyết định về một Hiến pháp mới, mà sẽ trở thành nền tảng cho Chính phủ mới. Hiến pháp mới quy định Pinochet có nghĩa vụ tìm kiếm sự tiếp tục tán thành thông qua một trưng cầu dân ý khác hoặc phải tổ chức các cuộc bầu cử mới trong vòng tám năm. Do đó, vào năm 1988, Pinochet kêu gọi tổ chức một trong những cuộc trưng cầu dân ý quan trọng nhất từng diễn ra ở Mỹ La-tinh từ trước đến nay. Phe đối lập chiếm 56% số phiếu, do đó đặt dấu chấm hết cho chế độ độc tài kéo dài 15 năm. Dựa trên một nền kinh tế phát triển mạnh và phương tiện truyền thông được kiểm soát, Pinochet đã hy vọng để hợp pháp hóa vị trí của mình thông qua một cuộc bỏ phiếu 'dân chủ'. Trớ trêu thay, ông ta đã phải chấp nhận thất bại trong một trưng cầu và bởi cuộc trưng cầu do chính mình quyết định tổ chức. Trưng cầu dân ý quốc gia lần thứ tư của Chile đã được tổ chức vào năm sau đó. Tập trung vào việc cải cách Hiến pháp, cuộc trưng cầu dân ý lần này đã xác nhận và thúc đẩy việc chuyển đổi sang nền dân chủ.

Colombia

221. Tại Colombia, các quy định của Hiến pháp về dân chủ trực tiếp đã được áp dụng vào năm 1991. Cải cách Hiến pháp trước đó phần lớn được thúc đẩy bởi một cuộc khủng hoảng chung của các thể chế dân chủ - một cuộc khủng hoảng sâu sắc bởi những con số về các vụ thanh toán chính trị ngày càng tăng được thực hiện bởi các băng đảng ma túy và các phong trào du kích. Colombia đã tiến hành một số loại trưng cầu dân ý khác nhau kể từ năm 1991. Cuộc trưng cầu dân ý nổi tiếng nhất diễn ra vào năm 2003, khi Tổng thống Álvaro Uribe giới thiệu với cử tri 15 đề xuất khác nhau trong một cuộc trưng cầu duy nhất. Đề xuất bao gồm một loạt vấn đề chính trị và hành chính - hành động chống tham nhũng, giảm chi tiêu chính phủ, tăng ngân sách nhà nước cho vấn đề vệ sinh và giáo dục - nhưng chỉ có đề xuất về các biện pháp chống tham nhũng là đạt số cử tri đi bỏ phiếu tối thiểu 25%. Số cử tri đi bỏ phiếu thấp trong cuộc trưng cầu dân ý năm 2003 đã gây ra cuộc tranh luận rộng rãi về các nguyên tắc và thủ tục của dân chủ trực tiếp.

Venezuela

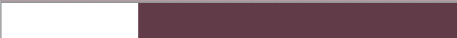
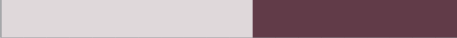
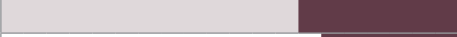
222. Cuộc bầu cử năm 1998, ông Hugo Chávez được bầu làm Tổng thống, là một bước ngoặt đối với nền dân chủ trực tiếp ở Venezuela. Năm 2004 phe đối lập đã triệu tập một cuộc trưng cầu dân ý bãi miễn Tổng thống nhưng ông Chávez vẫn giữ được vị trí (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 1). Lời hứa về việc đưa các công cụ dân chủ trực tiếp vào trong Hiến pháp để khắc phục những hạn chế của dân chủ đại diện đã trở thành nền tảng trung tâm cho chiến lược tranh cử của ông Chávez. Tháng 4 năm 1999, ông đã tổ chức một cuộc trưng cầu dân ý yêu cầu cử tri cho phép thực hiện các cuộc bầu cử để bầu ra một Quốc hội mới. Hiến pháp Venezuela sau đó đã được sửa đổi thông qua một trưng cầu dân ý được tổ chức vào tháng 12 năm 1999. Hiến pháp mới quy định rằng công dân Venezuela có quyền sử dụng một loạt công cụ của dân chủ trực tiếp như plebiscites, tham vấn, trưng cầu dân ý, các sáng kiến Hiến pháp, các sáng kiến pháp luật gián tiếp, bãi miễn, và quyền lực thu hồi các luật hiện hành.

Châu Á

223. Trong khi chỉ có một số ít nước châu Á sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp một cách rộng rãi, việc sử dụng hỗn hợp các công cụ và thủ tục khác nhau tồn tại trong một số quốc gia ở khu vực này. Hiến pháp năm 1987 của Philippines đã được phê chuẩn trong một cuộc trưng cầu dân ý, và thể chế hóa một số công cụ dân chủ trực tiếp, trong đó có quy định về cả sáng kiến của công dân và sáng kiến chương trình nghị sự. Kyrgyzstan và Đài Loan có các quy định về trưng cầu dân ý do nhà chức trách kêu gọi tổ chức, cũng như các sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn. Tại Đài Loan, bên cạnh nhiều cuộc trưng cầu ở cấp địa phương, hai cuộc trưng cầu dân ý về các vấn đề quốc tế đã được chính phủ kêu gọi tổ chức, mỗi cuộc được tổ chức cùng ngày với bầu cử tổng thống. Tháng 3 năm 2004, một câu hỏi trưng cầu dân ý liên quan

tới việc tăng cường quốc phòng, và một câu hỏi khác về việc nổi lại các thảo luận hòa bình với Bắc Kinh - không cuộc bỏ phiếu nào hợp lệ vì tỷ lệ tham gia chỉ đạt 45% cử tri đăng ký, không đáp ứng được yêu cầu tỉ lệ bỏ phiếu tối thiểu là 50%. Ngày 22 tháng 3 năm 2008, trong cuộc trưng cầu dân ý về việc hỗ trợ cho Đài Loan trở thành thành viên của Liên Hiệp Quốc, bên ‘Đồng ý’ đã không nhận được đa số phiếu bầu.

Bảng 8.3. Mức độ sử dụng các cơ chế của dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Á.

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia hoặc lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	PHILIPPINES	•	•	•	
	MALDIVES	•			
	CAMBODIA				
	KYRGYZSTAN	•		•	•
	HÀN QUỐC	•			
	AZERBAIJAN	•			
	CỘNG HÒA HỒI GIÁO IRAN	•			
	UZBEKISTAN	•			
	BANGLADESH	•			
	TAJIKISTAN	•			
	INDONESIA				
	KAZAKHSTAN	•			
	PAKISTAN	•			
	ĐÀI LOAN	•	•		•
	TURKMENISTAN	•	•	•	
	BURMA				
	MONGOLIA	•			
	NEPAL				
	SINGAPORE	•			
	SRI LANKA	•			
	THÁI LAN	•		•	
	VIỆT NAM	•			
	AFGHANISTAN	•			
	BHUTAN				
	BRUNEI DARUSSALAM				

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia hoặc lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	TRUNG QUỐC				
	ẤN ĐỘ				
	NHẬT BẢN	•			
	CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN TRIỀU TIÊN				
	CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO				
	MALAYSIA				
	ĐÔNG TIMOR	•			

Philippines

224. Một số cuộc trưng cầu dân ý đã được tổ chức tại Philippines dưới chế độ độc tài của Tổng thống Ferdinand Marcos. Sau sự sụp đổ của Marcos, một Hiến pháp mới đã được sự chấp thuận của cử tri trong một cuộc trưng cầu dân ý diễn ra vào ngày ngày 02 tháng 2 năm 1987. Hiến pháp năm 1987 công nhận quyền của người dân được thực hiện ‘sáng kiến trực tiếp’, nhiều quyền lực trước đây chỉ dành cho chính phủ. Những quyền lực này bao gồm quyền được bãi bỏ các luật quốc gia và luật địa phương, kiến nghị luật mới, và đề xuất các tu chính án Hiến pháp. Phù hợp với quy định này, năm 1989 Nghị viện đã thông qua Đạo luật Sáng kiến và Trưng cầu dân ý, đặt ra các thủ tục theo đó 10% cử tri đã đăng ký, trong đó có tối thiểu 3% trong mỗi khu vực bầu cử, có thể khởi xướng một cuộc bỏ phiếu về một vấn đề. Ngoài các quy định ở cấp quốc gia, khả năng bãi miễn ở cấp địa phương được quy định chi tiết trong Quyển số 1 về Luật Chính quyền địa phương của Philippines, trong đó nêu rõ ‘quyền lực bãi miễn khi đã mất lòng tin vào viên chức dân cử cấp địa phương sẽ được thực hiện bởi các cử tri đã đăng ký của một đơn vị chính quyền địa phương mà viên chức dân cử là đối tượng của việc bỏ phiếu bãi miễn đó trực thuộc’.

Thái Lan

225. Ngày 19 tháng 9 năm 2006, nhóm tướng lĩnh quân sự lật đổ Chính phủ dân cử một cách dân chủ của Thủ tướng Thaksin Shinawatra. Các nhà lãnh đạo của cuộc đảo chính bãi bỏ Hiến pháp 1997 và chỉ định một Hội đồng soạn thảo Hiến pháp để viết Hiến pháp mới. Vào cuối tháng 6 năm 2007, dự thảo Hiến pháp mới được đưa ra, Hội đồng soạn thảo Hiến pháp thông báo rằng một cuộc trưng cầu dân ý cấp quốc gia

sẽ diễn ra vào ngày 19 tháng 8. Bản sao của dự thảo Hiến pháp, gồm hơn 300 điều, đã được phát hành và gửi đến tất cả các gia đình ở Thái Lan vào ngày 31 tháng 7. Do đó, một khoảng thời gian rất ngắn trong vòng 19 ngày là để thông báo cho cử tri về văn kiện dài và phức tạp đó. Kết quả của cuộc trưng cầu dân ý là một sự chứng thực của Hiến pháp mới với 58% bỏ phiếu ‘Đồng ý’ và 42% ‘Không đồng ý’. Tuy nhiên, chỉ có khoảng 58% cử tri đủ điều kiện hợp lệ tham gia trưng cầu dân ý.

Nhật Bản

226. Theo Điều 96 Hiến pháp Nhật Bản, các tu chính án Hiến pháp có thể được thông qua bởi đa số hai phần ba của cả hai viện của Quốc hội và sau đó sẽ được đưa ra bỏ phiếu toàn dân. Trưng cầu dân ý chưa từng được tổ chức ở Nhật Bản cho đến nay theo quy định này. Tuy nhiên, có các thực hành sáng kiến và trưng cầu dân ý ở cấp địa phương các cuộc trưng cầu ở cấp địa phương được tổ chức để giải quyết các vấn đề như các nhà máy điện hạt nhân, nhà máy xử lý chất thải, xây dựng các con đập và vị trí của các căn cứ quân sự Mỹ.

Châu Âu

Bảng 8.4. Mức độ sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại châu Âu.

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia/lãnh thổ	Trưng cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
◀◀◀◀	THỤY SĨ	•	•		
◀	Ý	•	•	•	
◻	LIECHTENSTEIN	•	•	•	•
◻	PHÁP	•			
◻	CỘNG HÒA AI-LÊN	•			
◻	ĐAN MẠCH	•			
◻	SLOVENIA	•	•	•	
◻	ROMANIA	•		•	
◻	ESTONIA	•			
◻	HY LẠP	•			
◻	LATVIA	•	•	•	
◻	LITHUANIA	•	•	•	
◻	THỤY ĐIỂN	•			
◻	NA UY	•			

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia		Quốc gia/lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
		SAN MARINO			•	
		SLOVAKIA	•	•	•	
		TÂY BAN NHA	•		•	
		ANDORRA	•		•	
		HUNGARY	•	•	•	
		ICELAND	•			
		BA LAN	•		•	
		ARMENIA	•			
		MALTA	•	•		
		BỒ ĐÀO NHA	•		•	
		THỔ NHĨ KỲ	•			
		ALBANIA	•	•	•	
		ÁO	•		•	
		BELARUS	•	•	•	•
		BULGARIA	•			
		BẮC CYPRUS	•			
		GEORGIA	•	•	•	
		GIBRALTAR	•			
		LUXEMBOURG	•			
		UKRAINE	•	•		
		CYPRUS				
		PHẦN LAN	•			
		CỰU CỘNG HÒA NAM TỨ MACEDONIA	•	•	•	
		CỘNG HÒA MOLDOVA	•	•	•	
		LIÊN BANG NGA	•	•		
		BOSNIA AND HERZEGOVINA				
		CROATIA	•	•		
		CỘNG HÒA SÉC	•			
		MONTENEGRO	•		•	
		HÀ LAN	•		•	
		SERBIA	•	•	•	

Dàn chủ trực tiếp trên thế giới ngày nay: Tổng quan so sánh

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia/lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	VƯƠNG QUỐC ANH VÀ BẮC AI-LEN	•			
	BỈ				
	DỨC				
	GUERNSEY				
	HOLY SEE (Thành phố tiểu bang VATICAN)				
	JERSEY	•			
	MAN, ISLE OF				
	MONACO				
	SAINT HELENA				

227. Trong lịch sử, trưng cầu dân ý là một phần quan trọng của tiến trình chính trị ở châu Âu. Một số cuộc trưng cầu dân ý đã được tổ chức tại Pháp trong thời kỳ Cách mạng và Napoleon, và một truyền thống dân chủ trực tiếp đã được thiết lập. Thụy Sĩ đã có quy định về dân chủ trực tiếp trong Hiến pháp kể từ năm 1778, và sử dụng rộng rãi các thủ tục dân chủ trực tiếp trong nền chính trị của mình ở cả cấp quốc gia và cấp bang. Với sự ra đời của Liên minh châu Âu, việc sử dụng dân chủ trực tiếp đã trở nên phổ biến khắp châu Âu. Một số quốc gia châu Âu sử dụng trưng cầu dân ý như là một phần của quá trình quyết định có nên gia nhập EU hay không, những quốc gia khác lại sử dụng trưng cầu dân ý cho việc phê chuẩn các hiệp ước quốc tế quan trọng của EU. Quy định về các sáng kiến của công dân và các sáng kiến chương trình nghị sự được tìm thấy ở khắp châu Âu, mặc dù việc bãi miễn là ít phổ biến hơn. Tuy nhiên, Liechtenstein có những điều khoản trong Hiến pháp về tất cả bốn công cụ này và sử dụng các thủ tục dân chủ trực tiếp một cách rộng rãi. Trong lịch sử, dân chủ trực tiếp chưa được gắn với truyền thống chính trị Anh, nhưng trưng cầu dân ý đã được sử dụng có chọn lọc ở Anh trong những năm gần đây.

Thụy Sĩ

228. Nhìn chung, Thụy Sĩ được công nhận là quốc gia đi đầu trên thế giới trong việc sử dụng dân chủ trực tiếp (xem nghiên cứu trường hợp tiếp theo chương 1). Thông thường, các công dân Thụy Sĩ bỏ phiếu về một số sáng kiến, đề xuất Hiến pháp hoặc hiệp ước quốc tế ba hoặc bốn lần mỗi năm. Đối với hầu hết các loại trưng cầu dân ý đều yêu cầu đa số đôi - nghĩa là, đa số phiếu phổ thông và đa số các bang - là cần thiết để một cuộc trưng cầu được thông qua. Các công cụ dân chủ trực tiếp cũng

được sử dụng rộng rãi trong các bang của Thụy Sĩ và ở cấp địa phương. Kinh nghiệm ở Thụy Sĩ chỉ ra rằng các sáng kiến và trưng cầu dân ý có thể được tích hợp đầy đủ vào hệ thống chính trị theo cách tăng cường tính dân chủ ở tất cả các cấp. Trong những năm gần đây, các cuộc trưng cầu dân ý liên quan đến các vấn đề như nhập cư, thực phẩm biến đổi gen, y tế, thuế và vận tải, chỉ một vài trong số nhiều vấn đề được giải quyết theo thủ tục sáng kiến của công dân, hoặc các loại bỏ phiếu phổ thông khác.

Pháp

229. Truyền thống dân chủ trực tiếp ở Pháp có từ thời kỳ sau Cách mạng Pháp. Hiến pháp của nền Cộng hòa thứ năm đã được thông qua bằng một cuộc trưng cầu dân ý vào năm 1958. Kể từ đó, một số cuộc trưng cầu dân ý đã được tổ chức theo Điều 11 của Hiến pháp, trao quyền cho Tổng thống nước cộng hòa để ‘trình ra trước cuộc trưng cầu đối với bất cứ dự luật nào của chính phủ liên quan đến việc tổ chức các cơ quan công quyền, hoặc những cải cách liên quan đến chính sách kinh tế hoặc xã hội của quốc gia’. Các cuộc trưng cầu dân ý đã được tổ chức tại Pháp về Hiệp ước Maastricht (1992), độ dài nhiệm kỳ của Tổng thống (2000) và Hiệp ước Hiến pháp EU (2005).

Cộng hòa Ai-len

230. Tại Cộng hòa Ai-len, tất cả các tu chính án Hiến pháp phải được đưa ra trưng cầu dân ý. Bởi vì điều này đã được quy định trong Hiến pháp, có nghĩa là các vấn đề như ly dị và nạo phá thai đã là chủ đề bỏ phiếu trưng cầu dân ý.

Các tòa án tại Cộng hòa Ai-len cũng đã phán quyết rằng các điều ước lớn có liên quan đến việc chuyển giao chủ quyền hoặc quyền tài phán trong các lĩnh vực liên quan đến Hiến pháp cần phải được đưa ra trưng cầu dân ý. Do đó, các hiệp ước của EU chẳng hạn như Hiệp ước Maastricht (1992), Nice (2001 và 2002) và Lisbon (2008) đã được đưa ra bỏ phiếu trưng cầu dân ý. Do tầm quan trọng của các cuộc trưng cầu này đối với nền chính trị quốc gia, Cộng hòa Ai-len đã phát triển một tiến trình mở rộng cho việc quy định về các chiến dịch trưng cầu dân ý. Hoạt động của chính phủ bị hạn chế nghiêm khắc, và Ủy ban Trưng cầu dân ý có trách nhiệm cung cấp thông tin cho công chúng về chủ đề trưng cầu và khuyến khích cử tri tham gia bỏ phiếu.

Italia

231. Italia có một điều khoản Hiến pháp hiếm có về việc ‘trưng cầu dân ý bãi bỏ’ (abrogative), theo đó 500.000 cử tri hoặc năm hội đồng khu vực có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu về việc bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ một đạo luật hiện hành. Không có trưng cầu dân ý tương tự như vậy về các vấn đề liên quan đến các luật thuế hoặc luật ngân sách, luật ân xá, miễn trừ, hoặc phê chuẩn các hiệp ước quốc tế. Ngoài ra còn có một điều khoản trong Hiến pháp Italia về các sáng kiến chương trình nghị sự, có thể

được đề xuất bởi 50.000 công dân, và có thể được Quốc hội đem ra trưng cầu dân ý nếu cần thiết. Quy định này ít được sử dụng, nhưng từ năm 1974 đã có nhiều cuộc bỏ phiếu trưng cầu bãi bỏ liên quan đến các vấn đề như quảng cáo, quyền sở hữu phương tiện truyền thông, vấn đề tài chính của các đảng, các luật về ma túy và cải cách bầu cử. Yêu cầu phải có tối thiểu số cử tri đi bầu phải là 50% số cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu thì mới có thể thông qua một đề xuất, và Nghị viện có hai tháng để thay đổi hoặc sửa đổi một luật sau khi thông qua đề xuất bãi bỏ.

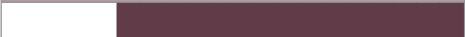
Đan Mạch

232. Hiến pháp Đan Mạch quy định trưng cầu dân ý bắt buộc về việc tu chính Hiến pháp và sự ủy quyền về vấn đề chủ quyền cho các tổ chức quốc tế. Ngoài ra còn có một điều khoản, theo đó một phần ba số thành viên Quốc hội có thể yêu cầu một cuộc trưng cầu dân ý về một dự luật đã được quốc hội thông qua. Các nhà chức trách cũng có thể kêu gọi tổ chức trưng cầu dân ý về các vấn đề khác. Không có quy định về các sáng kiến của công dân hoặc yêu cầu bãi miễn. Đan Mạch đã có một số cuộc trưng cầu quan trọng trong những năm gần đây về các vấn đề hội nhập châu Âu, trong đó có trưng cầu dân ý về Hiệp ước Maastricht (1992) và việc chấp thuận sử dụng đồng euro (2000).

Trung Đông

233. Trong số các thể chế dân chủ trực tiếp, chỉ trưng cầu dân ý (hoặc plebiscites) do các nhà chức trách kêu gọi tổ chức là được thực hiện ở Trung Đông. Các nước sử dụng công cụ này nhiều nhất là Ai Cập và Syria.

Bảng 8.5. Mức độ sử dụng các cơ chế dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia tại Trung Đông.

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia/ lãnh thổ	Trưng cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	AI CẬP	•			
	CỘNG HÒA SYRIA	•			
	IRĂC	•			
	YEMEN	•			
	BAHRAIN	•			
	QATAR	•			
	ISRAEL				

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia/ lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	JORDAN				
	KUWAIT				
	LEBANON				
	OMAN				
	PALESTINE				
	Ả RẬP XÊ ÚT				
	CÁC TIỂU VƯƠNG QUỐC Ả RẬP				

Ai Cập

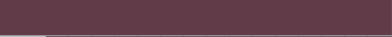
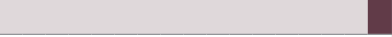
234. Hầu hết các cuộc trưng cầu dân ý ở Ai Cập đều liên quan tới các vấn đề Hiến pháp hoặc quyền hạn của Tổng thống. Các cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức để bảo đảm giải tán Quốc hội (năm 1987, 1990) và để xác nhận Hosni Mubarak là Tổng thống (năm 1981, 1987, 1993, 1999). Cuộc trưng cầu dân ý gây tranh cãi năm 2007 đã phê chuẩn một loạt cải cách Hiến pháp, bao gồm một lệnh cấm các đảng chính trị tôn giáo, việc thông qua một luật bầu cử mới và các thủ tục, khả năng Tổng thống đơn phương giải tán Quốc hội, và việc thiết lập một đạo luật chống khủng bố mới. Mặc dù 75% những người tham gia bỏ phiếu đã phê duyệt những thay đổi này, nhưng cuộc trưng cầu dân ý năm 2007 chỉ có 27% số cử tri đi bỏ phiếu.

Syria

235. Trưng cầu dân ý ở Syria chủ yếu được sử dụng để xác nhận Tổng thống lên nắm quyền hoặc phê duyệt các chính sách của Tổng thống. Các cuộc trưng cầu dân ý (1971, 1978, 1985, 1991 và 1999) đều nhằm mục đích duy trì vị trí của Tổng thống Hafez el-Assad. Năm 2000, một cuộc trưng cầu dân ý được thực hiện để xác nhận con trai của ông ta, Baschar el- Assad, làm Tổng thống. Năm 2007, Tổng thống Assad giữ lại vị trí này cho nhiệm kỳ hai với thời hạn bảy năm. Bên bỏ phiếu ‘Đồng ý’ trong cuộc trưng cầu này là 97%, và số cử tri đi bỏ phiếu được báo cáo là 95% tổng số cử tri.

Châu Đại Dương

236. Nước Úc đòi hỏi trưng cầu dân ý cho các tu chính Hiến pháp, và các công cụ của dân chủ trực tiếp cũng được sử dụng trong một số các bang của Úc. New Zealand đã sử dụng các công cụ dân chủ trực tiếp khá rộng rãi, và năm 1993 đã thông qua một quy định mới về các cuộc trưng cầu dân ý do công dân đề xuất. Palau và Liên bang Micronesia cũng có nhiều quy định về dân chủ trực tiếp, bao gồm các sáng kiến của công dân và đề xuất bãi miễn.

Mức độ sử dụng ở cấp quốc gia	Quốc gia/ lãnh thổ	Trung cầu dân ý	Sáng kiến công dân	Sáng kiến chương trình nghị sự	Thu hồi
	NEW ZEALAND	•	•	•	
	AUSTRALIA	•			
	PALAU	•	•		•
	LIÊN BANG MICRONESIA		•		•
	QUỐC ĐẢO COOK	•	•		
	QUỐC ĐẢO MARSHALL	•	•		
	NIUE	•			
	SAMOA	•			
	TOKELAU				
	KIRIBATI	•			•
	ĐÔNG TIMOR	•			
	TUVALU				
	FIJI				
	NAURU	•			
	PAPUA NEW GUINEA				
	QUỐC ĐẢO PITCAIRN				
	QUỐC ĐẢO SOLOMON				
	TONGA				
	VANUATU	•			

New Zealand

237. New Zealand có truyền thống lâu đời về việc thực hành dân chủ trực tiếp. Trong nhiều năm, một cuộc trưng cầu dân ý về luật sử dụng rượu đã được tổ chức một cách tự động đồng thời với mỗi cuộc tổng tuyển cử. Vào các năm 1992 và 1993, trưng cầu dân ý được tổ chức và kết quả là một sự thay đổi trong hệ thống bầu cử, chuyển từ đại diện đa số thành viên-đơn lẻ theo kiểu Anh sang một hệ thống tỉ lệ thành viên hỗn hợp. Năm 1993, Quốc hội đã thông qua Đạo luật Trưng cầu dân ý do Công dân Đề xuất trong đó cho phép 10% công dân New Zealand đề xuất sáng kiến không mang tính bắt buộc về bất kỳ vấn đề gì. Theo luật này, một số kiến nghị sáng kiến đã được khởi xướng, và cho đến nay đã có ba cuộc bỏ phiếu được tổ chức (xem hộp 3.2).

Palau

238. Palau là một trong những quốc gia trẻ nhất và nhỏ nhất thế giới. Đất nước này có khoảng 20.000 cư dân và 13.000 cử tri. Hiến pháp quy định một số công cụ dân chủ trực tiếp, chẳng hạn như các sáng kiến của công dân được kêu gọi tổ chức bởi 10% cử

tri đăng ký để ban hành hoặc bãi bỏ các luật quốc gia (ngoại trừ luật phân bổ ngân sách (appropriations)); các sáng kiến của công dân về các tu chính án Hiến pháp có thể được kêu gọi tổ chức bởi 25% các cử tri đã đăng ký; và các trưng cầu dân ý bắt buộc đối với các tu chính án Hiến pháp. Các tu chính án Hiến pháp đòi hỏi phải có đa số đôi – tức là đa số tổng phiếu bầu cộng với đa số bang (12 trong 16 tiểu bang). Hiến pháp cũng quy định việc bãi miễn các nghị sĩ, được yêu cầu bởi 25% số người bỏ phiếu trong cuộc bầu cử gần đây nhất cho nghị sĩ có liên quan. Tính đến năm 2008, đã có 23 trưng cầu dân ý được thực hiện, tám trong số đó thực hiện kể từ khi đất nước độc lập vào năm 1994. Từ năm 1982 đến năm 1993, Palau đã tổ chức 8 cuộc trưng cầu dân ý về “Hiệp ước Liên kết Tự do với Hoa Kỳ” thiết lập một ví dụ về sự kiên trì có thể dẫn đến sự khẳng định cuối cùng. Năm 2004, sáu cuộc trưng cầu dân ý về các tu chính án Hiến pháp trong cùng một ngày liên quan đến các vấn đề hai quốc tịch, tổ chức bầu cử chung cho vị trí tổng thống và Phó Tổng thống, các điều khoản hạn chế cho các nghị sĩ, một quốc hội đơn viện, sự đền bù như nhau cho các nghị sĩ, và một hội nghị về sửa đổi Hiến pháp. Tất cả đều được thông qua ngoại trừ đề xuất về một quốc hội đơn viện.

Australia

239. Các tu chính án của Hiến pháp Úc phải được sự chấp thuận bằng trưng cầu dân ý. Để một tu chính án được thông qua đòi hỏi phải có đa số đôi, bao gồm đa số phiếu của các cử tri cả nước và đa số bang - bốn trong số sáu tiểu bang. Chính phủ cũng có thể tổ chức trưng cầu dân ý không bắt buộc đối với các vấn đề khác. Trưng cầu dân ý được sử dụng theo cùng một cách thức tại một số các bang của Úc. Tại Úc không có quy định về các sáng kiến của công dân hoặc các sáng kiến chương trình nghị sự, hoặc việc bãi miễn quan chức dân cử. Năm 1999, người Úc bỏ phiếu trong một cuộc trưng cầu về một tu chính án Hiến pháp được đề xuất để thay thế nữ hoàng bằng Tổng thống sẽ được Quốc hội lựa chọn. Đề xuất này đã bị từ chối với tỷ lệ 55% / 45%. Việc bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý tại Úc là bắt buộc.

240. Như khảo sát này cho thấy, các công cụ dân chủ trực tiếp được sử dụng rộng rãi nhất ở cấp quốc gia tại châu Âu và Mỹ La-tinh. Thụy Sĩ và Uruguay là hai nước trong các khu vực này sử dụng rộng rãi nhất và có sự hội nhập phát triển đầy đủ nhất của dân chủ trực tiếp với các thể chế chính trị khác. Tuy ở Hoa Kỳ không có quy định nào về dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia, song việc sử dụng tất cả các hình thức của dân chủ trực tiếp lại phổ biến ở khắp các tiểu bang, và những nơi này đã trở thành những nơi thử nghiệm quan trọng cho sự phát triển các thể chế dân chủ trực tiếp và thực hành dân chủ. Tại Úc có việc sử dụng đáng kể trưng cầu dân ý ở cả cấp quốc gia và cấp tiểu bang; tại New Zealand có sự quan tâm lớn về việc thông qua một đạo luật quy định về các sáng kiến của công dân. Việc sử dụng dân chủ trực tiếp ở châu Á, châu Phi và Trung Đông có phần rải rác, và nói chung bị hạn chế theo kiểu hoặc là trưng cầu dân ý để xác nhận vị trí tổng thống hoặc là sự thông qua một Hiến pháp mới. Tuy nhiên, sự lan tỏa của dân chủ đã làm tăng mối quan tâm về các loại công cụ dân chủ trực tiếp ở tất cả các nơi trên thế giới, và có khả năng là việc sử dụng các công cụ đó sẽ tăng lên khi ngày càng nhiều quốc gia có được kinh nghiệm với các hình thức mới có sự tham gia của công dân và thực hành dân chủ.

Chương 9

Chương 9

Các khuyến nghị và thực tiễn thành công nhất

241. Trong chương cuối cùng này, các chiến lược được coi là có thể có liên quan tới những nước đang xem xét việc áp dụng một hoặc nhiều hơn các công cụ dân chủ trực tiếp, hoặc những nước đang tìm cách làm cho các tổ chức và quy trình hiện có hoạt động hiệu quả hơn. Các khuyến nghị được rút ra từ những kinh nghiệm tích cực và tiêu cực của các thể chế dân chủ trực tiếp và việc thực hành dân chủ trực tiếp. Các thủ tục hoạt động tốt ở một nước này có thể không nhất thiết phù hợp với nước khác. Trong một số trường hợp phải lựa chọn giữa các thể chế, pháp luật hoặc các thủ tục có liên quan đến những đánh đổi đầy khó khăn giữa các mục tiêu khác nhau. Ví dụ, các biện pháp có thể nhằm bảo vệ sự toàn vẹn của một số công cụ dân chủ trực tiếp nhưng lại có thể làm cho việc sử dụng những công cụ này trở nên khó khăn hơn. Tuy nhiên, kinh nghiệm rút ra từ một loạt các bối cảnh chính trị và xã hội khác nhau trên thế giới có thể giúp cung cấp những sự lựa chọn thích hợp nhất. Dựa trên thông tin trong các chương trước, một số điển hình thành công nhất được cho là có thể áp dụng cho các thể chế dân chủ trực tiếp, các quy trình hành chính và bầu cử liên quan đến các thể chế đó.

Trưng cầu dân ý

242. Trưng cầu dân ý bắt buộc thường được giới hạn trong những trường hợp được coi là các vấn đề chính trị rất quan trọng. Quá nhiều cuộc trưng cầu dân ý có thể làm giảm hiệu quả hoạt động của chính thể nhà nước và sự ổn định chính trị. Trưng cầu dân ý là tốn kém, vì chúng đòi hỏi tiền bạc, thời gian và sự quan tâm chính trị. Do đó, *việc sử dụng các nguồn lực như vậy cần phải được xem xét cẩn thận.*

243. Trưng cầu dân ý không bắt buộc do các nhà chức trách kêu gọi tổ chức đôi khi bị chỉ trích từ quan điểm dân chủ bởi vì chúng được khởi xướng vì những lý do chính trị và chiến thuật: công cụ trưng cầu dân ý được sử dụng không phải để tăng cường chủ quyền nhân dân mà là để vượt qua sự kiểm soát của nhân dân hoặc thậm chí để mở rộng hoặc duy trì kiểm soát của giới cầm quyền. Nhìn chung, để cải thiện

tính chính đáng dân chủ, *người ta khuyến nghị quy định việc sử dụng trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hoặc theo pháp luật ổn định lâu dài và tránh các quyết định đột xuất (ad hoc) - đặc biệt là tại các nước thiếu truyền thống dân chủ lâu dài và một sự đồng thuận rộng rãi về các quy tắc dân chủ của cuộc chơi.*

244. Điều quan trọng là xác định làm thế nào để trưng cầu dân ý phù hợp với hệ thống pháp luật và văn hóa chính trị của một nước. *Những lợi thế* của việc quy định trưng cầu dân ý trong Hiến pháp hoặc pháp luật là tính minh bạch và sự kiểm soát lớn hơn của công chúng, góp phần vào tính chính đáng dân chủ của các cuộc trưng cầu dân ý do các cơ quan chính trị khởi xướng. *Những bất lợi* của việc quy định trưng cầu dân ý trong Hiến pháp là giảm tính linh hoạt, đặc biệt là nếu quy định trong Hiến pháp được thể hiện quá chi tiết và nghiêm cấm việc kêu gọi trưng cầu dân ý không bắt buộc. Vì vậy, cần phải có sự cân bằng giữa một bên là tính chính đáng dân chủ và một bên là hiệu quả chính trị và ổn định chính trị.

245. *Các lựa chọn được đưa ra cho cử tri trên mỗi một vấn đề cần phải được xem xét cẩn thận.* Kết quả rõ ràng nhất sẽ đạt được nếu các cử tri được yêu cầu lựa chọn giữa một trong hai lựa chọn. Nếu thực sự cần phải lựa chọn giữa nhiều hơn hai lựa chọn, có thể áp dụng kiểu bỏ phiếu theo hình thức sắp xếp thứ tự các lựa chọn.

246. *Từ ngữ của văn bản lá phiếu* có thể gây ảnh hưởng quan trọng đến kết quả và tính chính đáng 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.

247. *Cần xem xét quy định cách thức tổ chức các cuộc trưng cầu dân ý* và ai sẽ là người chịu trách nhiệm đảm bảo rằng các thủ tục bỏ phiếu được tiến hành theo đúng quy định của pháp luật. Nói chung, để tránh các thao túng có chủ ý của các cơ quan chính quyền, cách tốt nhất là áp dụng cùng các quy tắc như nhau cho cả các cuộc bầu cử quốc gia và trưng cầu dân ý toàn quốc.

248. Một vấn đề quan trọng cần được xem xét là *khi một cuộc trưng cầu dân ý được đánh giá là có hiệu lực*. 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 dân ý. Tính chính đáng, sự minh bạch, công bằng và sự chấp thuận của công chúng đối với kết quả trưng cầu dân ý sẽ được cải thiện nếu các tỷ lệ đó được quy định rõ trong Hiến pháp hay trong luật, và không được quyết định một cách đột xuất (ad hoc) ngay trước khi diễn ra trưng cầu dân ý.

249. *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 dân ý. Một chính phủ kêu gọi tổ chức trưng cầu dân ý tham vấn rồi sau đó phớt lờ kết quả thì sẽ chịu nhiều chỉ trích trên cơ sở dân chủ. Tuy nhiên một cuộc trưng cầu dân ý mang tính ràng buộc có nghĩa là chủ quyền trên thực tế được chuyển giao cho người dân. Ngoài ra, cần phải cân nhắc trong khoảng thời gian bao lâu để

thực hiện kết quả trưng cầu, và liệu có thể tổ chức một cuộc trưng cầu thứ hai về cùng một vấn đề. Các chính phủ đã kêu gọi tổ chức nhiều hơn một trưng cầu về một vấn đề bởi vì họ không hài lòng với kết quả trưng cầu - cũng phải hứng chịu chỉ trích cho sự thao túng của họ.

250. Mặc dù số lượng cử tri đi bỏ phiếu đông thường được xem là một chỉ số về tính chính đáng dân chủ của một cuộc trưng cầu dân ý, *quy định cụ thể về tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu có thể không đạt được mục tiêu này* bởi vì nó có thể khuyến khích những người phản đối sẽ bỏ phiếu trắng. Nguy cơ của một nhóm thiểu số ít và chủ động lại chi phối đa số nhiều và thụ động có thể được giải quyết bằng nhiều cách khác hơn là quy định tỷ lệ tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu, chẳng hạn như mở ra cơ hội thật sự cho các chiến dịch thông tin mạnh mẽ và việc huy động chính trị đối với các cử tri do các đảng chính trị, các phong trào xã hội và các nhóm chiến dịch vận động tạm thời (ad hoc) thực hiện.

251. Cần xem xét cẩn thận *mức độ quy định cụ thể về các quy tắc, chuẩn mực và nguyên tắc thực hành tốt nhất* trong Hiến pháp hoặc trong luật pháp về trưng cầu dân ý. Cần đạt được cân bằng giữa một số lượng lớn các quy định cụ thể và chi tiết, do đó có thể hạn chế sự linh hoạt và minh bạch, hoặc là sự vắng mặt gần như hoàn toàn của các quy định, do đó có thể mở ra cánh cửa cho việc tùy tiện và thậm chí là sự thao túng một cách cố ý.

252. Trong tay của các cơ quan chính quyền, trưng cầu dân ý có cả những nguy cơ và những khả năng dân chủ. Nếu các cơ quan quyền lực chính trị có quyền quyết định khi nào thì tổ chức trưng cầu dân ý, nếu họ có thể quyết định những vấn đề chính trị nào thì cần kêu gọi một cuộc bỏ phiếu, nếu họ kiểm soát chiến dịch vận động và thông tin cung cấp cho các cử tri, và nếu họ có thể diễn giải kết quả trưng cầu dân ý theo cách họ muốn, thì trưng cầu dân ý chỉ đơn thuần là một công cụ chính trị được sử dụng để phục vụ cho các nhu cầu của đảng cầm quyền chứ không phải vì các lợi ích của dân chủ.

Sáng kiến công dân

253. Có một số loại thủ tục sáng kiến được thiết kế để kết thúc bằng một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý – các sáng kiến công dân và các cuộc trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân để (a) bãi bỏ hoặc hủy bỏ một luật hiện hành, và (b) phản đối một dự luật đã được cơ quan lập pháp thông qua nhưng vẫn chưa có hiệu lực (chưa được thi hành). Một số quốc gia chỉ quy định một công cụ này hoặc công cụ kia (ví dụ: Italia chỉ có trưng cầu dân ý bãi bỏ luật). Sáng kiến của công dân, bằng việc đưa ra một đề xuất mới, có thể phục vụ một cách tốt nhất cho chức năng thử nghiệm chính trị, trong khi các chức năng của trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân mang ý nghĩa nhiều hơn của một công cụ kiểm soát chính trị. Một loạt các chức năng dân chủ này có thể được hiện thực hóa tốt nhất bằng cách quy định cả hai loại thủ tục.

254. Các hạn chế về các chủ đề được chấp nhận cho các công cụ sáng kiến thường được quy định trong luật. Cần cho phép thủ tục sáng kiến đối với các tu chính án Hiến pháp vì Hiến pháp, với tư cách là “đạo luật cơ bản”, phải dựa trên sự đồng ý của người dân và do đó cần được mở ra công khai thảo luận và thay đổi bởi các bộ phận dân chúng. Liên quan đến luật về các vấn đề chính trị thông thường, các hạn chế không nên quy định quá chi tiết; nếu không, các quy định về sáng kiến sẽ hầu như khó có thể được sử dụng và có thể gây thất vọng hơn là đưa ra các cơ hội cho công dân. Nếu các hạn chế về chủ đề được sử dụng thì quan trọng nhất là chúng phải được xây dựng rõ ràng và không thể phụ thuộc quá nhiều vào sự không chắc chắn về mặt pháp lý. Một lĩnh vực đặc biệt nhạy cảm là các vấn đề tài chính. Nếu ngân sách và/hoặc các loại thuế bị loại trừ thì phải nêu rõ rằng điều này sẽ không loại trừ tất cả các biện pháp pháp lý hay chính trị hàm ý một số chi phí tài chính.

255. Các thủ tục sáng kiến cần được thiết kế theo cách tạo ra các cơ hội thực tế cho việc sử dụng các sáng kiến đó. Một lựa chọn quan trọng là *ngưỡng quy định số chữ ký cần thiết* để cho một đề xuất đủ điều kiện xuất hiện trên lá phiếu. Tại các nước có yêu cầu số chữ ký của 10% hoặc hơn nữa số cử tri đã đăng ký, thường có rất ít hoạt động sáng kiến. Một ngưỡng thấp hơn, có lẽ 5% hoặc ít hơn, là phù hợp hơn với chức năng dân chủ của các thủ tục và thuận lợi hơn để cung cấp thêm các kênh tham gia chính trị nhằm bổ sung cho các cơ cấu đại diện.

256. Lựa chọn lớn thứ hai liên quan đến các yêu cầu cho một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý có hiệu lực vượt quá đa số phiếu thông thường. Đối với các tu chính án Hiến pháp, thường yêu cầu phải có đa số có đủ điều kiện, đôi khi quy định là đa số đôi/đa số kép để cập đến các đơn vị bầu cử địa phương. Đối với các luật thông thường, đôi khi bổ sung tỷ lệ đồng ý tối thiểu (approval quorums) để đảm bảo tính chính thống rộng rãi của quyết định trưng cầu dân ý. Một số nước yêu cầu việc chấp thuận câu hỏi bỏ phiếu theo một tỷ lệ% nhất định của tất cả các cử tri đăng ký; trong khi ở một số nước khác chỉ rõ số cử tri đi bỏ phiếu phải đạt được. Tuy nhiên, trong thực tế số cử tri tối thiểu đi bỏ phiếu có thể khuyến khích bên ‘Không đồng ý’ gọi ý bỏ phiếu trắng trong cuộc bỏ phiếu. Cũng có những lập luận tốt để không có yêu cầu chấp thuận bổ sung nào có xu hướng đếm các cử tri chưa quyết định thành các phiếu ‘Không đồng ý’.

257. Cuối cùng là câu hỏi liệu cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý có nên mang tính ràng buộc hay không. Ở một vài nơi (như New Zealand), coi lá phiếu về một đề xuất sáng kiến là không mang tính ràng buộc pháp lý. Một kết quả ràng buộc có vẻ là thích hợp nhất cho việc bỏ phiếu về các vấn đề quan trọng. Nếu không thì hành động của công dân trong việc bỏ phiếu dường như không được tôn trọng.

Sáng kiến chương trình nghị sự

258. Khi đưa ra hoặc thực hành một cơ chế sáng kiến chương trình nghị sự, điều hết sức quan trọng là phải phân biệt rõ ràng cơ chế này (agenda initiative) với các kiến

nghị (petitions). Để tránh nhầm lẫn với các cơ chế khác của dân chủ trực tiếp (bao gồm sáng kiến công dân hoặc trưng cầu dân ý theo yêu cầu của công dân), các yêu cầu chủ chốt đối với một sáng kiến chương trình nghị sự cần phải được xác định về mặt pháp lý và được thống nhất trước.

259. Trái ngược với các kiến nghị có thể chỉ liên quan đến các vấn đề hoặc yêu sách chung, *một sáng kiến chương trình nghị sự nên giải quyết một vấn đề luật định* hoặc hiến định bằng một dự thảo luật được xây dựng hoàn chỉnh hay một đề xuất tu chính án Hiến pháp.

260. Cần xem xét *mức độ ngưỡng tiêu chuẩn đủ điều kiện* của một sáng kiến chương trình nghị sự. Mức độ thấp có thể khuyến khích cơ quan lập pháp bỏ qua các vấn đề được nêu ra, trong khi một ngưỡng rất cao sẽ làm cho nó khó có thể hội đủ điều kiện.

261. Bởi các sáng kiến chương trình nghị sự cho phép và điều chỉnh cuộc đối thoại thể chế giữa công dân và chính quyền, cần phải quy định một số *hỗ trợ hậu cần hoặc tài chính công* cho nỗ lực sáng kiến chương trình nghị sự.

Bãi miễn

262. Giống như các thủ tục khác của dân chủ trực tiếp, bãi miễn cũng phải cân bằng giữa các nguyên tắc có sự tham gia và quản trị hiệu quả. Các quyền của công dân cũng như các quyền của công chức trong quá trình bãi miễn phải được bảo vệ. *Khó khăn trong việc hài hòa các thủ tục bãi miễn với các thể chế hiệu quả của dân chủ đại diện* là một trong những lý do vì sao bãi miễn không được sử dụng ở mức độ tương tự như các công cụ khác của dân chủ trực tiếp. Việc bỏ phiếu bãi miễn thường xuyên có thể làm suy yếu nền dân chủ đại diện. Tuy nhiên, nếu làm cho việc sử dụng quá trình này quá khó khăn thì có thể hạn chế hiệu quả của nó với tư cách là một phương tiện để công dân thực hiện kiểm soát các đại diện của mình. Việc bãi miễn tương tác với các thể chế và các quy tắc của dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp, do đó quyết định áp dụng bãi miễn trong một bối cảnh thể chế cụ thể phải xem xét tác động có thể của nó trong bối cảnh đó.

263. Khi các thủ tục bãi miễn được phép thực hiện, một số câu hỏi liên quan phải được dự đoán trước. *Khi một quan chức bị bãi miễn, phải có quy định về lựa chọn người thay thế*, và điều này có thể dẫn đến yêu cầu tổ chức một cuộc bầu cử bổ sung. Tổ chức một cuộc bầu cử thay thế vị trí vừa bãi miễn đồng thời với việc bãi miễn sẽ gây nhầm lẫn cho việc bãi miễn với các vấn đề về chính trị bầu cử và có thể tác động khiến việc bãi miễn trở thành một cuộc bầu cử cạnh tranh. Nếu người thay thế chỉ đơn giản là được chỉ định, hệ quả có thể là bổ sung một quá trình dân chủ trực tiếp bằng một quá trình ít dân chủ hơn. Trong khi cơ chế của quá trình bãi miễn thường khó quản lý trong thực tế, thì logic của bãi miễn vẫn phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của dân chủ trực tiếp.

Các thủ tục

264. *Kiến thức* về các công cụ có sẵn là điều cần thiết. Tại những nước mà các công cụ như vậy mới chỉ được giới thiệu gần đây, hoặc chúng được sử dụng rất ít, cần tiến hành chương trình nâng cao nhận thức cho công chúng, có thể bao gồm việc sử dụng Internet, các tài liệu in ấn, các nỗ lực giáo dục và đưa tin của phương tiện truyền thông.

265. Những người đầu tiên soạn thảo, lưu ký, ký tên và đăng ký một văn bản sáng kiến/yêu cầu /bãi miễn gọi là những người đề xuất. Để có thể đăng ký công cụ sáng kiến của công dân, và được trao các quyền và nghĩa vụ nhất định, hầu hết các quốc gia yêu cầu thành lập một *Ủy ban được chỉ định*, và Ủy ban này cần phải đáp ứng những điều kiện nhất định.

266. Cần phải cung cấp *hỗ trợ chính thức* cho các ủy ban được chỉ định này. Hỗ trợ này nên bao gồm việc soạn thảo văn bản và tiêu đề, các dịch vụ dịch thuật tại các nước đa ngôn ngữ. Việc xác lập tiêu đề nên tuân thủ những quy định cụ thể, bao gồm sự cần thiết của tính rõ ràng và thống nhất của vấn đề.

267. *Quá trình thu thập chữ ký* là chìa khóa cho thủ tục sáng kiến công dân, do đó cần phải thiết lập các quy tắc rõ ràng cho bước này và áp dụng một cách thống nhất. Những quy tắc này không nên có những rào cản không cần thiết cho việc tự do thu thập chữ ký hoặc giới hạn khung thời gian quá mức. Cần xem xét đưa ra các quy định về việc sử dụng những người thu thập chữ ký có trả thù lao cho hoạt động đó.

268. Các quy tắc để *kiểm tra các chữ ký* khác nhau đáng kể giữa các nước. Trong khi một số quốc gia có thể áp dụng kiểm tra đầy đủ tất cả các chữ ký được gửi lên, các nước khác chỉ quy định kiểm tra ngẫu nhiên. Để tăng cường sự tin tưởng về thể chế, bất kỳ hệ thống kiểm tra ngẫu nhiên nào đều phải có giá trị về mặt thống kê.

269. *Các thủ tục hành chính* là rất quan trọng đối với thực tiễn hoạt động thân thiện với công dân và hay với người sử dụng. Các cơ quan chính quyền có vai trò ở hầu như tất cả các bước của tiến trình, bao gồm cung cấp tư vấn và hỗ trợ cho cử tri. Vì người dân có kỳ vọng lớn lao ở các thủ tục dân chủ trực tiếp, việc thiết kế cẩn thận và thực hành hành chính tốt là rất cần thiết để cho phép một đề xuất hội đủ điều kiện để bỏ phiếu.

Chiến dịch vận động

270. Việc quy định về *thời điểm* bỏ phiếu trưng cầu dân ý, tức là khi có thể tiến hành trưng cầu, cần cho phép một khoảng thời gian thích hợp cho chiến dịch vận động. Các quy tắc chung và bền vững về thời lượng của các chiến dịch trưng cầu dân ý có thể cải thiện tính chính đáng dân chủ, trong khi các quy tắc tạm thời (ad hoc) cụ thể có thể cho phép chính phủ linh hoạt hơn và hoạt động hiệu quả hơn. Nói chung, các quy tắc tạm thời nên được sử dụng càng ít càng tốt. Ở một số nước, các cuộc

trưng cầu dân ý hoặc bỏ phiếu về các sáng kiến của công dân được tổ chức cùng lúc với các cuộc tổng tuyển cử, trong khi ở những nước khác lại tổ chức vào các thời điểm khác nhau. Những quyết định như vậy thường ảnh hưởng đến cả số lượng cử tri đi bỏ phiếu và sự chú ý của cử tri về một đề xuất nhận được trong chiến dịch vận động.

271. *Trao đổi thông tin với công chúng về nội dung của một đề xuất trưng cầu dân ý là vô cùng quan trọng đối với tính chính đáng của kết quả trưng cầu dân ý, và quá trình để giao tiếp thông tin cần phải được xem xét một cách cẩn thận.* Một mặt, nguyên tắc chính của việc thực hành tốt trong lĩnh vực này là đảm bảo một sân chơi bình đẳng cho những người ủng hộ và những người phản đối đề xuất. Mặt khác, nguyên tắc cơ bản của tự do ngôn luận cũng cần được tôn trọng. Như vậy, ở một số nước, công quỹ hoặc tiếp cận phương tiện truyền thông miễn phí được cung cấp để đảm bảo rằng công dân có đủ thông tin về một đề xuất. Ở những nước khác, chức năng này được giao hoàn toàn cho các đảng chính trị hoặc những chủ thể riêng biệt khác trong chiến dịch vận động.

272. Cần xem xét việc lập ra *các Ủy ban chiến dịch chính thức*. Khi các ủy ban chính thức của bên 'Đồng ý' và bên 'Không đồng ý' chịu trách nhiệm cho tất cả các hoạt động của chiến dịch vận động, có thể đạt được một cơ cấu dễ quản lý hơn cho chiến dịch sáng kiến hoặc trưng cầu dân ý. Điều này tạo cho các cơ quan chức năng năng lực kiểm soát theo luật định lớn hơn đối với cơ cấu của chiến dịch vận động, nhưng một số người lại xem nó như là một hạn chế không chính đáng về tự do bày tỏ chính kiến

273. Nhiều nước đưa ra ít nhất là một số quy định pháp lý tối thiểu về *tài chính cho chiến dịch vận động* bằng cách yêu cầu công bố thông tin đóng góp cho chiến dịch và nộp các báo cáo tài chính cho chính quyền. Tuy nhiên, việc công bố các khoản đóng góp và tài chính là không giống với việc hạn chế chi tiêu của chiến dịch vận động. Nếu mục tiêu là tạo ra một sân chơi bình đẳng thì có thể áp đặt mức giới hạn về số tiền mỗi bên có thể chi tiêu trong chiến dịch vận động hoặc cân nhắc một số hình thức trợ cấp công.

Khảo sát thể giới về dân chủ trực tiếp ở 214 quốc gia và vùng lãnh thổ*

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trưng cầu bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trưng cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trung cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
AFGHANISTAN		•					B			
ALBANIA		•	•	•		A	B	•	•	•
ALGERIA		•				A	B			•
ANDORRA	•	•		•		S	B	•		•
ANGOLA		•				B	O			
ANGUILLA										
ANTIGUA AND BARBUDA	•					A	B			
ARGENTINA		•		•		S	O	•	•	•
ARMENIA	•	•				A	B		•	•
ARUBA										
AUSTRALIA	•	•				S	B	•		•
AUSTRIA	•	•		•		S	B	•	•	•
AZERBAIJAN	•	•				A	B		•	•
BAHAMAS	•					A	C			•
BAHRAIN		•				A	B			•
BANGLADESH	•					A	C			•
BARBADOS										

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trưng cầu bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trưng cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
BELARUS	•	•	•	•	•	A	B	•	•	•
BELGIUM									•	
BELIZE										
BENIN	•	•		•		S	B			•
BERMUDA	•						O			•
BHUTAN										
BOLIVIA	•	•	•	•	•	A	B	•	•	•
BOSNIA AND HERZEGOVINA								•	•	
BOTSWANA	•					A	C			•
BRAZIL		•		•		A	B	•	•	•
BRUNEI DARUSSALAM										
BULGARIA		•				S	B	•	•	
BURKINA FASO		•		•		A	B			
BURMA										
BURUNDI	•	•				A	C			•
CAMBODIA										
CAMEROON		•				A	B			
CANADA		•				N	B	•	•	•
CAPE VERDE		•	•	•		A	B		•	
QUỐC ĐẢO CAYMAN										
CỘNG HÒA TRUNG PHI	•	•				A	B			•

Chú thích

- Tồn tại các quy định hoặc trưng cầu dân ý
 - Không tồn tại các quy định hoặc không tìm thấy quy định

A Luôn luôn

N Không bao giờ
- S Thành thạo

C Chỉ sửa đổi Hiến pháp

O Chỉ các vấn đề khác

B Cả Hiến pháp và các vấn đề khác

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trưng cầu bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trưng cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hỏi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
CHAD	•	•				A	B			•
CHILE		•				S	C		•	•
TRUNG QUỐC										
COLOMBIA	•	•	•	•	•	S	B	•	•	•
COMOROS		•				A	B			•
CỘNG HÒA CÔNG GÔ	•	•				A	C			•
CỘNG HÒA DÂN CHỦ CÔNG GÔ	•			•			C			•
QUỐC ĐẢO COOK		•					B			•
COSTA RICA	•	•	•	•		S	B	•	•	•
CÔTÊ D'IVOIRE	•	•				A	B			•
CROATIA	•	•	•			A	B	•	•	•
CUBA	•	•						•	•	
CYPRUS										•
BẮC CYPRUS		•				S	B			•
CỘNG HÒA SÉC	•					A	O		•	•
ĐAN MẠCH	•	•				S	B		•	•
DJIBOUTI	•	•				A	C			•
DOMINICA	•					A	C			
CỘNG HÒA DOMINICAN										
ECUADOR	•	•	•	•	•	A	B	•	•	•
AI CẬP	•	•					B			•
EL SALVADOR	•						O		•	
EQUATORIAL GUINEA		•				A	B			•
ERITREA										
ESTONIA	•	•				A	B		•	•
ETHIOPIA	•				•	A	O	•		•
QUỐC ĐẢO FALKLAND										•
FIJI										

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trưng cầu bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trưng cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
PHẦN LAN		•				N	B		•	•
PHÁP		•				A	B	•	•	•
GABON	•	•				A	C			•
GAMBIA	•					A	C			•
GEORGIA		•	•	•		A	B			•
ĐỨC								•	•	
GHANA	•					A	C	•	•	•
GIBRALTAR	•						B			•
HI LẠP		•				A			•	
GRENADA	•						C			
GUATEMALA	•	•		•		A	B	•	•	•
GUERNSEY										
GUINEA	•	•				A	B			•
GUINEA-BISSAU										
GUYANA										
HAITI										•
HOLY SEE (THÀNH QUỐC VATICAN)										
HONDURAS	•	•		•		S	B		•	
HUNGARY	•	•	•	•		S	B		•	•
AI-LEN	•	•				N	B			
ẤN ĐỘ										
INDONESIA										
CỘNG HÒA HỒI GIÁO IRAN		•				A	B			•

Chú thích

- Tồn tại các quy định hoặc trưng cầu dân ý
 - Không tồn tại các quy định hoặc không tìm thấy quy định
 - A Luôn luôn
 - N Không bao giờ
- S Thành thạo
 - C Chỉ sửa đổi Hiến pháp
 - O Chỉ các vấn đề khác
 - B Cả Hiến pháp và các vấn đề khác

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trung cầu bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trung cầu không bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
IRẮC	•					A	C	•	•	•
CỘNG HÒA AI-LEN	•	•				A	B			•
ISRAEL										
Ý		•	•	•		A	B	•	•	•
JAMAICA										
NHẬT BẢN	•					A	C	•	•	
JERSEY		•				N	B			
JORDAN										
KAZAKHSTAN		•				S	B			•
KENYA										•
KIRIBATI	•				•	A	B	•	•	•
CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN TRIỀU TIÊN										
HÀN QUỐC	•	•				S	B	•	•	•
KUWAIT										
KYRGYZSTAN		•		•	•	A	B		•	•
CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO										
LATVIA	•	•	•	•		A	B			•
LEBANON										
LESOTHO	•	•					B			
LIBERIA	•	•	•	•		A	C			•
LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA										
LIECHTENSTEIN		•	•	•	•	A	B			•
LITHUANIA	•	•	•	•		S	B			•
LUXEMBOURG		•				S	O			•

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trưng cầu bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trưng cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
CỘNG HÒA NAM TƯ MACEDONIA	•	•	•	•		A	O		•	•
MADAGASCAR	•	•					B			•
MALAWI	•					A	C		•	•
MALAYSIA										
MALDIVES		•				N	B			•
MALI	•	•				A	B			•
MALTA	•	•	•			S	B	•	•	•
MAN, ISLE OF										
QUỐC ĐẢO MARSHALL	•	•	•							•
MAURITANIA	•	•				A	B			•
MAURITIUS	•					A	C			
MEXICO								•		
LIÊN BANG MICRONESIA			•		•					•
CỘNG HÒA MOLDOVA	•	•	•	•			B	•	•	•
MONACO										
MONGOLIA		•				A	B			
MONTENEGRO	•			•					•	•
MONTSERRAT										
MOROCCO	•	•				A	B			•

Chú thích

- Tồn tại các quy định hoặc trưng cầu dân ý
 - Không tồn tại các quy định hoặc không tìm thấy quy định
 - A Luôn luôn
 - N Không bao giờ
- S Tỉnh thoảng
 - C Chỉ sửa đổi Hiến pháp
 - O Chỉ các vấn đề khác
 - B Cả Hiến pháp và các vấn đề khác

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trung cầu bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trung cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
MOZAMBIQUE	•	•				A	B			
NAMIBIA		•					B			
NAURU	•						C			
NEPAL										•
HÀ LAN		•		•		N	O	•	•	•
ANTILLES THUỘC HÀ LAN										•
NEW ZEALAND	•	•	•	•		S	B		•	•
NICARAGUA		•	•	•			B			
NIGER	•	•		•		A	B			•
NIGERIA	•				•	S	B	•	•	
NIUE	•						C			
NORWAY		•				N			•	•
OMAN										
PAKISTAN		•					B			•
PALAU	•		•		•	S	B			•
PALESTINE										
PANAMA	•					A	B		•	•
PAPUA NEW GUINEA								•		
PARAGUAY	•	•		•		S	B			
PERU	•	•	•	•		A	B	•	•	•
PHILIPPINES	•	•	•	•		A	B	•	•	•
QUỐC ĐẢO PITCAIRN										
BA LAN	•	•		•		A	B	•	•	•
BỒ ĐÀO NHA		•		•		S	O	•	•	•
QATAR		•				A	B			•
ROMANIA	•	•		•		A	B	•	•	•
LIÊN BANG NGA	•	•	•			A	B	•	•	•
RWANDA	•	•				A	B			•
SAINT HELENA										

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trưng cầu bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trưng cầu không bắt buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hỏi cấp quốc gia	Kết quả trưng cầu dân ý có là ràng buộc?	Trưng cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trưng cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
SAINT KITTS AND NEVIS	•					A	B	•		•
SAINT LUCIA	•						C			
SAINT VINCENT AND THE GRENADINES	•					A	C			
SAMOA	•						C			•
SAN MARINO				•						•
SÃO TOMÉ AND PRINCIPE		•					C			•
SAUDI ARABIA										
SENEGAL	•	•				A	B			•
SERBIA	•	•	•	•		A	B	•	•	•
SEYCHELLES	•	•				A	B			•
SIERRA LEONE	•					A	B			•
SINGAPORE	•	•					B			
SLOVAKIA	•	•	•	•		S	B	•	•	•
SLOVENIA	•	•	•	•		A	B		•	•
SOLOMON ISLANDS										
SOMALIA	•	•			•		B			•
NAM PHI		•				N	O	•		•
TÂY BAN NHA	•	•		•		S	B	•	•	•
SRI LANKA	•	•				A	B			•
SUDAN	•	•				A	B	•		•
SURINAME		•								•

Chú thích

- Tồn tại các quy định hoặc trưng cầu dân ý
Không tồn tại các quy định hoặc không tìm
thấy quy định
 - A Luôn luôn
 - N Không bao giờ
- S Thành thạo
 - C Chỉ sửa đổi Hiến pháp
 - O Chỉ các vấn đề khác
 - B Cả Hiến pháp và các vấn đề khác

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trung cầu bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trung cầu không bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trung cầu dân ý có là ràng buộc?	Trung cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trung cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
SWAZILAND	•	•				S	B			
THỤY ĐIỂN		•				N	B	•	•	•
THỤY SĨ	•	•	•			A	B	•	•	•
CỘNG HÒA SYRIA	•	•				A	B			•
ĐÀI LOAN	•	•	•		•	A	B	•	•	•
TAJIKISTAN	•	•				A	B			•
CỘNG HÒA TANZANIA										•
THÁI LAN		•		•		A	B	•	•	•
ĐÔNG TIMOR		•				S	B			
TOGO	•	•	•	•			B			•
TOKELAU										•
TONGA										
TRINIDAD AND TOBAGO										
TUNISIA	•	•				A	B			•
THỔ NHĨ KỲ	•	•				A	C			•
TURKMENISTAN		•	•	•			B		•	•
TURKS AND CAICOS ISLANDS										
TUVALU										
UGANDA	•	•	•	•	•	A	B	•	•	•
UKRAINE	•	•	•			A	B	•	•	•
UNITED ARAB EMIRATES										
VƯƠNG QUỐC ANH VÀ BẮC AI-LÊN		•				S	B	•	•	
HIỆP CHŨNG QUỐC HOA KỲ								•	•	
URUGUAY	•		•	•		A	B	•	•	•

Quốc gia/ lãnh thổ	Các quy định pháp lý cho trung cầu bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho trung cầu không bất buộc cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến của công dân cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho sáng kiến chương trình nghị sự cấp quốc gia	Các quy định pháp lý cho thu hồi cấp quốc gia	Kết quả trung cầu dân ý có là ràng buộc?	Trung cầu dân ý mang đến điều gì?	Các quy định pháp lý ở cấp khu vực	Các quy định pháp lý ở cấp địa phương	Đã có trung cầu dân ý cấp quốc gia từ năm 1980?
UZBEKISTAN	•	•					B			•
VANUATU	•					A	C			
VENEZUELA	•	•	•	•	•	A	B	•	•	•
VIỆT NAM		•					O			
QUỐC ĐẢO VIRGIN, ANH										
YEMEN	•					A	B			•
ZAMBIA	•					A	C			
ZIMBABWE										•

* UN là tên của Myanmar

Chú thích

•	Tồn tại các quy định hoặc trung cầu dân ý	S	Thỉnh thoảng
	Không tồn tại các quy định hoặc không tìm thấy quy định	C	Chỉ sửa đổi Hiến pháp
A	Luôn luôn	O	Chỉ các vấn đề khác
N	Không bao giờ	B	Cả Hiến pháp và các vấn đề khác

Thuật ngữ

Trưng cầu dân ý bãi bỏ luật (Abrogative) – Một cuộc bỏ phiếu của cử tri trong đó có thể bãi bỏ một đạo luật hoặc một nghị định đã được thống nhất và ban hành bởi cơ quan lập pháp và đã được thực hiện.

Trưng cầu dân ý đặc biệt (Ad hoc) – Một cuộc bỏ phiếu của cử tri được kêu gọi tổ chức bởi một người hay một nhóm trong cơ quan hành pháp hoặc cơ quan lập pháp nhưng mặt khác lại không được quy định trong luật.

Sáng kiến chương trình nghị sự – Một thủ tục dân chủ trực tiếp cho phép công dân nộp một đề xuất cần phải được xem xét bởi cơ quan lập pháp nhưng không nhất thiết đưa ra bỏ phiếu cử tri.

Số đồng thuận tối thiểu (Approval quorum) – Một yêu cầu cho việc thông qua một đề xuất có hình thức là số phiếu theo quy định hoặc một tỷ lệ% số cử tri ủng hộ đề xuất này.

Văn bản lá phiếu – Văn bản xuất hiện trên phiếu bầu cho một cuộc bỏ phiếu của cử tri trong một thủ tục dân chủ trực tiếp, thường dưới hình thức một câu hỏi hoặc một loạt các lựa chọn. Đối với một cuộc trưng cầu dân ý có thể là một văn bản với câu hỏi cụ thể, hoặc một câu hỏi tìm kiếm sự đồng thuận hoặc phản đối một văn bản; đối với một sáng kiến, có thể là một câu hỏi yêu cầu sự đồng thuận hoặc phản đối về một đề xuất được xác định bởi tiêu đề của sáng kiến công dân; đối với một cuộc bãi miễn, có thể là một câu hỏi yêu cầu sự đồng thuận hay phản đối việc chấm dứt sớm thời hạn công tác của một quan chức dân cử theo quy định.

Trưng cầu dân ý mang tính bắt buộc – Một cuộc bỏ phiếu của cử tri mà nếu một đề xuất được thông qua thì chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền thích hợp bắt buộc phải thực hiện đề xuất đó.

Yêu cầu của công dân – Một thủ tục dân chủ trực tiếp cho phép công dân khởi

xướng một cuộc trưng cầu *dân ý* nhằm bãi bỏ một luật hiện hành (*trưng cầu dân ý bãi bỏ luật – abrogative referendum*) hoặc một luật mới được cơ quan lập pháp thông qua (*trưng cầu dân ý phản đối luật – rejective referendum*).

Sáng kiến công dân – Một *thủ tục dân chủ trực tiếp* cho phép người dân khởi xướng một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* về một *đề xuất* do các công dân đưa ra. *Đề xuất* có thể là cho một luật mới, một tu chính án Hiến pháp, hoặc để bãi bỏ hoặc sửa đổi một luật hiện hành.

Trưng cầu dân ý tham vấn – Một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* mà kết quả theo như thuật ngữ pháp lý chỉ mang tính tham vấn cho chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền.

Phản đề xuất – Một *đề xuất* được sự chấp thuận của cơ quan lập pháp để đưa ra cuộc bỏ phiếu của *cử tri* như một giải pháp thay thế cho *đề xuất* nêu ra trong *sáng kiến công dân*.

Thủ tục dân chủ trực tiếp – Một sự sắp đặt về pháp lý trao cho công dân quyền được trực tiếp tham gia vào quá trình ra quyết định chính trị. Nó có thể là một trong ba hình thức sau:

- Công dân bỏ phiếu về một đề xuất chính sách công có nguồn gốc từ nơi khác (*trưng cầu dân ý*);
- Công dân thiết lập chương trình nghị sự bằng cách tự mình đưa ra một *đề xuất* chính sách công (*sáng kiến*); và
- Công dân yêu cầu và bỏ phiếu biểu quyết về việc kết thúc sớm nhiệm kỳ của một trong các nhân sự của chính phủ (*bãi miễn*). Còn được gọi là công cụ dân chủ trực tiếp và cơ chế dân chủ trực tiếp

Đa số đôi/đa số kép – Một *yêu cầu* để một *đề xuất* được thông qua, trong đó bao gồm đa số tổng phiếu bầu của *cử tri* và đa số phiếu trong một số lượng quy định của các khu vực cấp địa phương.

Cơ quan Quản lý Bầu cử (EMB) – Một tổ chức hoặc cơ quan được thành lập với mục đích duy nhất, và chịu trách nhiệm trước pháp luật về quản lý một số hoặc toàn bộ các yếu tố căn bản (hoặc cốt lõi) của việc tiến hành các cuộc bầu cử, và *các thủ tục dân chủ trực tiếp*.

Cử tri – Tổng số những người bầu cử đã đăng ký bỏ phiếu.

Sáng kiến – Một thủ tục cho phép người dân đưa ra một đề xuất. Một hình thức (*sáng kiến công dân*) dẫn đến cuộc bỏ phiếu của *cử tri*, hình thức thứ hai (*sáng kiến chương trình nghị sự*) dẫn đến sự xem xét của cơ quan lập pháp hoặc cơ quan có thẩm quyền khác được chỉ định.

Kiểm tra tính hợp pháp – Sự xem xét kỹ lưỡng của một cơ quan công quyền về tính hợp hiến và hợp pháp của một *đề xuất*.

Trưng cầu dân ý bắt buộc - Một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* được yêu cầu trong những trường hợp được xác định trong Hiến pháp hoặc pháp luật. Còn được gọi là một cuộc trưng cầu theo nghĩa vụ.

Trưng cầu dân ý không bắt buộc – Một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* mà Hiến pháp hoặc pháp luật không yêu cầu.

Plebiscite – Cuộc bỏ phiếu toàn dân - Đôi khi được sử dụng như một từ đồng nghĩa cho *trưng cầu dân ý* do chính quyền kêu gọi tổ chức, thường là cơ quan hành pháp.

Những người đề xuất – Các công dân đầu tiên ký tên và nộp một *đề xuất sáng kiến*.

Đề xuất – Một văn bản hoàn chỉnh của một cuộc trưng cầu hoặc một *đề xuất sáng kiến*. Đôi khi được gọi là một giải pháp hoặc đề nghị.

Đa số đủ điều kiện – Một yêu cầu đa số đòi hỏi rằng để cho một đề xuất được thông qua thì nó phải nhận một tỷ lệ phiếu bầu vượt quá 50% cộng thêm một - ví dụ như hai phần ba hoặc ba phần tư.

Số tối thiểu (Quorum) – *Xem số đồng thuận tối thiểu và số tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu.*

Bãi miễn (Recall) – *Một thủ tục dân chủ trực tiếp* cho phép một số lượng quy định công dân và/ hoặc một cơ quan có thẩm quyền phù hợp yêu cầu một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* về việc liệu có nên bãi nhiệm một quan chức dân cử trước khi kết thúc nhiệm kỳ.

Trưng cầu dân ý – *Một thủ tục dân chủ trực tiếp* bao gồm một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* về một vấn đề chính sách công, chẳng hạn như một sửa đổi Hiến pháp hay một dự thảo luật. Còn được gọi là *tham vấn nhân dân* hay *bỏ phiếu toàn dân*.

Câu hỏi trưng cầu dân ý – *xem văn bản lá phiếu.*

Đăng ký sáng kiến công dân - Hành động gửi một sáng kiến để công bố và thu thập chữ ký, theo đó tiến trình pháp lý của *sáng kiến* được chính thức bắt đầu.

Ủy ban đăng ký – *Những người đề xuất trưng cầu dân ý, sáng kiến hoặc bãi miễn* khi đăng ký chính thức dưới hình thức của một ủy ban.

Trưng cầu dân ý phản đối (Rejective) – Một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* có thể phủ quyết một đạo luật hoặc nghị định đã được sự đồng ý của cơ quan lập pháp nhưng chưa có hiệu lực. Còn được gọi là trưng cầu dân ý không bắt buộc.

Đề trình – Hành động gửi các chữ ký thu thập được lên cơ quan có thẩm quyền thích hợp trong quá trình *sáng kiến công dân hoặc yêu cầu của công dân*.

Số tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu (Turnout quorum) – Số quy định tối thiểu cần thiết về lượng người đi bỏ phiếu để một cuộc bỏ phiếu của *cử tri* có giá trị.

Xác minh – Tuyên bố chấp thuận của một cơ quan có thẩm quyền thích hợp về việc *đề trình* có chứa đủ tối thiểu số lượng chữ ký hợp lệ theo yêu cầu và phù hợp với pháp luật, các quy định và các quy tắc thủ tục.

Tài liệu tham khảo và đọc thêm

Chương 1, 7 và 8

Bowler, Shaun, Donovan, Todd và Tolbert, Caroline J. (biên tập), *Công dân với tư cách là Các nhà lập pháp: Dân chủ trực tiếp ở Hoa Kỳ*. (Columbus, Ohio: Nhà xuất bản Đại học bang Ohio, 1998).

Bowler, Shaun và Donovan, Todd, *Những lựa chọn đầy thách thức: Ý kiến, Bỏ phiếu và Dân chủ trực tiếp* (Ann Arbor, Mich.: Nhà xuất bản Đại học Michigan, 1998).

Budge, Ian, *Thách thức Mới của Dân chủ trực tiếp* (Cambridge: Nhà xuất bản Chính thể, 1996).

Butler, David và Ranney, Austin (biên tập), *Trưng cầu dân ý trên thế giới: Việc sử dụng ngày càng tăng Dân chủ trực tiếp* (Basingstoke và London: Macmillan, 1994).

Cronin, Thomas, *Dân chủ trực tiếp: Nền chính trị của Sáng kiến, Trưng cầu dân ý và Bãi miễn* (Cambridge, Mass. Nhà xuất bản Đại học Harvard, 1989).

Ủy ban Châu Âu, 'Phê chuẩn Hiệp ước thành lập Hiến pháp Châu Âu', 2005, <http://europa.eu.int/constitution/referendum_en.htm>.

Gallagher, Michael và Uleri, Pier Vincenzo (biên tập), *Kinh nghiệm trưng cầu dân ý ở Châu Âu* (Basingstoke và London: Macmillan, 1996).

Gerber, Elisabeth, Nghịch lý chủ nghĩa dân túy: *Ảnh hưởng của Nhóm Lợi ích và Lời hứa lập pháp trực tiếp* (Princeton, NJ: Nhà xuất bản Đại học Princeton, 1999).

Gundelach, Peter và Siune, Karen (biên tập), *Từ Cử tri tới Người tham gia*, (Aarhus: Viện Khoa học Chính trị, Đại học Aarhus, 1992).

Hamon, Francis, *Le Référendum: Étude Comparative* [Trưng cầu dân ý : Một nghiên cứu so sánh] (Paris: LGDJ, 1995).

Haskell, John, *Dân chủ Trực tiếp hay Chính phủ Đại diện?* (Boulder, Col.: Nhà xuất bản Westview, 2001).

Jahn, Detlef và Storsved, Ann-Sofie ‘Tính hợp pháp thông qua Trưng cầu dân ý: Chiến lược Domino gần thành công của các cuộc trưng cầu dân ý ở các nước EU như Áo, Phần Lan, Thụy Điển và Na Uy’, *Chính trị Tây Âu*, 18 (1995), trang 18–37.

Jenssen, Anders Todal, Pesonen, Pertti và Gilljam, Mikael (biên tập), *Gia nhập hay Không gia nhập: Ba cuộc trưng cầu ở Bắc Âu về việc trở thành thành viên Liên minh Châu Âu* (Oslo: Nhà xuất bản Đại học Scandinavian, 1998).

Johnston, Richard, Blais, André, Gidengil, Elisabeth và Nevitte, Neil: *Thách thức của Dân chủ trực tiếp : Cuộc trưng cầu dân ý năm 1992 ở Canada* (Montreal: Nhà xuất bản Đại học McGill-Queens, 1996).

Kobach, Kris, *Trưng cầu dân ý: Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ* (Aldershot: Dartmouth, 1993).

Kriesi, Hanspeter, *Citoyenneté et démocratie directe* [Quyền công dân và Dân chủ trực tiếp], (Zürich: Seismo, 1993).

LeDuc, Lawrence, *Tính chính trị của Dân chủ trực tiếp: Trưng cầu dân ý từ quan điểm toàn cầu*, (Peterborough, Ont. và Orchard Park, NY: Nhà xuất bản Broadview, c. 2003).

Lupia, Arthur và McCubbins, Matthew, *Nạn đề mang tính dân chủ: Công dân có thể học những gì họ cần biết?* (New York: Nhà xuất bản Đại học Cambridge, 1998).

Qvortrup, Mads, *Một nghiên cứu so sánh về trưng cầu dân ý: Chính quyền của nhân dân* (Manchester: Nhà xuất bản Đại học Manchester, 2002).

Rourke, John T., Hiskes, Richard P. và Zirakzadeh, Cyrus, *Dân chủ trực tiếp và Chính trị quốc tế: Quyết định các vấn đề quốc tế thông qua trưng cầu dân ý*, (Boulder, Col.: Lynne Rienner, 1992).

Setälä, Maija, *Trưng cầu dân ý và Chính quyền dân chủ*, (New York: Nhà xuất bản St Martin, 1999).

Simpson, Alan, *Trưng cầu dân ý: Những quan điểm Chính trị và Hiến pháp* (Wellington: Đại học Victoria ở Wellington, Khoa Khoa học Chính trị, 1992).

Szcerbiak, Aleks và Taggart, Paul (biên tập), *Lựa chọn Liên minh: Các cuộc trưng cầu dân ý về việc gia nhập EU năm 2003*, số đặc biệt của Tạp chí *Chính trị Tây Âu*, 27/4 (2004).

Suski, Markku, *Đưa ra cho người dân: So sánh các hình thức Hiến pháp và thực hành trưng cầu dân ý* (Dordrecht: Nijhoff, 1993).

Chương 2

Garry, John, Marsh, Michael và Sinnott, Richard, “Yêu cầu thứ hai” so với “vấn đề bỏ phiếu” Những tác động của các cuộc trưng cầu dân ý ở EU, *Chính trị Liên minh Châu Âu*, 6/2 (2005), trang 201–221.

Morel, Laurence, “sự nổi lên của các cuộc trưng cầu ‘bắt buộc về chính trị’: Trưng cầu dân ý ở Pháp năm 2005 theo quan điểm so sánh”, *Chính trị Tây Âu*, 30/5 (2007), trang 1041–67.

Morel, Laurence, ‘Sử dụng chiến lược Trưng cầu dân ý do chính phủ bảo trợ trong các thể chế dân chủ tự do’, trong cuốn Matthew Mendelsohn và Andrew Parkin (biên tập), *Trưng cầu dân ý dân chủ: Các công dân, giới tinh hoa và những cân nhắc trong các chiến dịch trưng cầu dân ý* (New York: Palgrave, 2001).

Setälä, Maija, ‘Các vấn đề về trách nhiệm và trách nhiệm giải trình trong các cuộc trưng cầu dân ý’, *Tạp chí Nghiên cứu chính trị Châu Âu*, 45/4 (2006), trang 699–721.

Setälä, Maija, ‘Trưng cầu dân ý ở Tây Âu: một làn sóng dân chủ trực tiếp? *Tạp chí Nghiên cứu chính trị Bắc Âu*, 22/4 (1999), trang 327–40.

Uleri, Pier Vincenzo, ‘Lời giới thiệu’, trong cuốn Michael Gallagher và Pier Vincenzo Uleri (biên tập), *Kinh nghiệm Trưng cầu dân ý ở Châu Âu* (Basingstoke và London: Macmillan, 1996).

Chương 3

Auer, Andreas và Bützer, Michael (biên tập), *Dân chủ trực tiếp: Kinh nghiệm ở Trung Âu và Đông Âu* (Aldershot: Ashgate, 2001).

Butler, David và Ranney, Austin (biên tập), *Trưng cầu dân ý trên toàn thế giới: Việc sử dụng ngày càng tăng Dân chủ trực tiếp* (Basingstoke và London: Macmillan, 1994).

Gallagher, Michael và Uleri, Pier Vincenzo (biên tập), *Kinh nghiệm Trưng cầu dân ý ở Châu Âu* (Basingstoke và London: Macmillan, 1996).

Kaufmann, Bruno và cộng sự. (biên tập), *Sách hướng dẫn về Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ và nước ngoài* (Amsterdam: IRI Europe, 2005 và 2008).

Kriesi, Hanspeter, *Lựa chọn Dân chủ trực tiếp: Kinh nghiệm của Thụy Sĩ* (Lanham, Md và Boulder, Col.: Lexington Books, 2005).

LeDuc, Lawrence, Chính trị của Dân chủ trực tiếp: *Trung cầu dân ý từ quan điểm toàn cầu* (Peterborough, Ont. và Orchard Park, NY: Nhà xuất bản Broadview, 2003).

Moeckli, Silvano, *Direkte Demokratie: Ein internationaler Vergleich* [Dân chủ trực tiếp: so sánh quốc tế] (Bern: Haupt, 1994).

Schiller, Theo, *Direkte Demokratie: Eine Einführung* [Dân chủ trực tiếp: Sự giới thiệu] (Frankfurt và New York: Campus, 2002).

Chương 4

Auer, Andreas, ‘Sáng kiến của công dân Châu Âu’, trong cuốn Bruno Kaufmann và cộng sự., *Sổ tay Sáng kiến Châu Âu 2007: Lộ trình dân chủ xuyên quốc gia* (Brussels: IRIEurope, 2007), trang 69–76.

Berg, Carsten và cộng sự., *Sổ tay Sáng kiến Châu Âu 2008: Hướng dẫn Dân chủ xuyên quốc gia* (Brussels: IRI Europe, 2008).

Cuesta, Victor, *La iniciativa popular en el derecho constitucional europeo comparado* [Sáng kiến công chúng trong luật Hiến pháp Châu Âu so sánh] (Florence: Viện Đại học Châu Âu, 2005).

Ferro, Miguel Sousa, *Alea Iacta Est: Sáng kiến lập pháp của nhân dân* (Bruges: Đại học Châu Âu, Khoa Luật, 2006).

Held, David, ‘Nhưng đường viển đang thay đổi của cộng đồng chính trị: Suy nghĩ lại về Dân chủ trong bối cảnh toàn cầu hóa’, trong cuốn Barry Holden (biên tập), *Dân chủ toàn cầu: những tranh biện chủ chốt* (London: Routledge, 2000).

Kaufmann, Bruno, Giám sát Sáng kiến và Trưng cầu dân ý 2004/2005: Bộ công cụ IRI châu Âu về Trưng cầu dân ý tự do và công bằng, và Sáng kiến công dân (London: The Creative Element, 2004).

Kaufmann, Bruno và cộng sự., *Sách Hướng dẫn về dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ và nước ngoài, Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý Châu Âu*, phiên bản 2009 (Marburg/Brussels: IRI Europe, 2008).

Pallinger, Zoltán Tibor và cộng sự. (biên tập), *Dân chủ trực tiếp ở Châu Âu: Sự phát triển và triển vọng* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007).

Schiller, Theo, ‘Dân chủ trực tiếp ở châu Âu: Hướng tới Quyền sáng kiến của người châu Âu và cuộc trưng cầu dân ý đầu tiên liên châu Âu’, Bài trình bày tại Diễn đàn IRI Europe, Warsaw, ngày 15/2/2006.

Chương 5

Barczak, M., ‘Đại diện bởi tham vấn? Sự nổi lên của Dân chủ trực tiếp ở Mỹ La-tinh’, *Chính trị và Xã hội Mỹ La-tinh*, 43/3 (2001), trang 37–59.

Butler, David và Ranney, Austin., *Trưng cầu dân ý trên thế giới: Việc sử dụng ngày càng tăng dân chủ trực tiếp* (Washington, DC: Viện Doanh nghiệp Mỹ, 1994).

Cronin, T., *Dân chủ trực tiếp: Chính trị của Sáng kiến, Trưng cầu dân ý và Bãi miễn* (Cambridge, Mass. Nhà xuất bản Đại học Harvard, 1989).

Kornblith, Miriam, ‘Trưng cầu dân ý ở Venezuela: Bầu cử so với Dân chủ’, *Tạp chí Dân chủ*, 16 (Tháng 1/2005), trang 124–37.

LeDuc, Lawrence, *Chính trị của Dân chủ trực tiếp: Trưng cầu dân ý từ quan điểm toàn cầu*, (Peterborough, Ont. và Orchard Park, NY: Nhà xuất bản Broadview, 2003).

Zovatto, Daniel, ‘Các thể chế Dân chủ trực tiếp ở Mỹ La-tinh, trong cuốn J. Payne, D. Zovatto, F. Carrillo và A. Allamand, *Các nền dân chủ trong Phát triển: Chính trị và Cải cách ở Mỹ La-tinh* (Washington, DC: Ngân hàng Phát triển Quốc tế và IDEA Quốc tế, năm 2002), trang 249–65.

Chương 6

Büchi, Rolf, *Kohti osallistavaa demokratiaa* [Hướng tới nền dân chủ có sự tham gia] (Helsinki: Like Förlag, 2007).

Donovan, Todd và Karp, Jeffrey A, ‘Sự hỗ trợ của công dân cho Dân chủ trực tiếp’, bài trình bày tại Hội nghị Thế giới IPSA lần thứ 20 ở Fukuoka, 2006.

Gross, Andreas, *Auf der politischen Baustelle Europa: Eine europäische Verfassung für eine transnationale Demokratie eröffnet auch der Schweiz neue Integrationsperspektiven* [Về vấn đề xây dựng chính trị của Châu Âu: một Hiến pháp châu Âu cho nền dân chủ xuyên quốc gia mở ra một viễn cảnh mới về hội nhập cho cả Thụy Sĩ] (Zürich: Realotopia, 1996).

Held, David và cộng sự., *Sự chuyển đổi toàn cầu: Chính trị, Kinh tế và Văn hóa* (Cambridge: Polity Press, 1999).

Kaufmann, Bruno, Erne, Roland, Gross, Andreas và Kleger, Heinz, *Transnationale Demokratie: Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa* [Dân chủ xuyên quốc gia: động lực cho một châu Âu được thiết lập một cách dân chủ] (Zürich: Realotopia, 1995).

Kaufmann, Bruno và Filliez, Fabrice, *Hiến pháp Châu Âu: Đem lại cho người dân.*

Những lựa chọn và giới hạn của dân chủ trực tiếp trong quá trình hội nhập châu Âu (Brussels: IRI Europe, 2004).

Kaufmann, Bruno và Waters, M. Dane, *Dân chủ trực tiếp ở Châu Âu: Hướng dẫn tham khảo toàn diện về tiến trình sáng kiến và trưng cầu dân ý ở châu Âu*, do Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý châu Âu bảo trợ (Durham, NC: Nhà xuất bản học thuật Carolina, 2004).

Morel, Laurence, 'Le choix du référendum: Leçons françaises. L'émergence d'un référendum politiquement obligatoire' [Lựa chọn trưng cầu dân ý: những bài học từ Pháp. Sự nổi lên của trưng cầu bắt buộc về chính trị], Bài trình bày tại Đại hội ECPR ở Budapest, 2005.

Patomäki, H., 'Không gian cộng hòa và Quản trị nền kinh tế chính trị đang toàn cầu hóa, trong cuốn M. Lensu và J.-S. Fritz (biên tập), *Chủ nghĩa đa nguyên giá trị, Lý thuyết quy phạm và Quan hệ Quốc tế* (Basingstoke và London: Macmillan; và New York: St Martin's Press, 2000).

Sauger, Nicolas và Laurent, Annie, *Le Référendum de ratification du Traité constitutionnel européen: Comprendre le 'Non' français* [Trưng cầu dân ý phê chuẩn Hiệp ước Hiến pháp EU: tìm hiểu biết câu trả lời 'Không' của nước Pháp], Les Cahiers du Cevipof, 42 (Paris: Centre de Recherches Politiques de Sciences Po, 2005).

Schiller, Theo, 'Nền Dân chủ thứ hai' ở Liên minh Châu Âu và vai trò của Dân chủ trực tiếp, trong cuốn Norbert Kersting và Lasse Cronqvist (biên tập), *Dân chủ hóa và Văn hóa chính trị từ quan điểm so sánh* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005).

Nguồn Internet

Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý châu Âu (IRI), <<http://www.iri-europe.org/>>.
Đại học Zurich, Trung tâm Nghiên cứu Dân chủ trực tiếp, <<http://www.c2d.ch>>.

Về các tác giả

Các tác giả chính

Virginia Beramendi là người đứng đầu phụ trách Chương trình tại khu vực Andean của IDEA Quốc tế ở Bolivia. Bà là người quản lý dự án Dân chủ trực tiếp kể từ khi thành lập và cũng là quản lý dự án Các nguồn lực xây dựng về Dân chủ, Quản trị và Bầu cử (BRIDGE) cho Mỹ La-tinh. Khi chuyển đến Bolivia, bà là người quản lý Dự án dữ liệu so sánh về Quản lý và Chi phí Bầu cử (ACE), khi đó bà đã thiết lập một mạng lưới toàn cầu của các tổ chức đối tác và tiến hành đào tạo về nghiên cứu và quản lý bầu cử. Bà cũng là người giám sát chủ đề “*Phương tiện truyền thông và Bầu cử*” cho trang điện tử *Bách khoa toàn thư về ACE* và làm việc như một nhà nghiên cứu cho các cuốn sổ tay của IDEA Quốc tế, như *Tài trợ của các Đảng chính trị và các Chiến dịch bầu cử (2003)* và *Mujeres en el Parlamento: Más Alla de los números* [Phụ nữ trong quốc hội: bên ngoài các con số] (2002). Bà có bằng thạc sĩ MA về nghiên cứu phát triển của Đại học Cambridge, Vương quốc Anh, và bằng cử nhân BA (Hons) về nghiên cứu truyền thông và xã hội học tại Đại học Anglia Ruskin, Anh quốc.

Andrew Ellis hiện là giám đốc các hoạt động của IDEA Quốc tế ở Stockholm, trước đó từng phụ trách chính Chương trình Các tiến trình bầu cử. Từ năm 1999 đến 2003, ông giữ chức cố vấn cấp cao cho Viện Dân chủ Quốc gia (NDI) ở Indonesia, làm về cải cách Hiến pháp, tiến trình bầu cử và vấn đề phân quyền. Ông là đồng tác giả các cuốn sách của IDEA Quốc tế, như *Thiết kế hệ thống bầu cử của IDEA Quốc tế: Sổ tay IDEA Quốc tế mới (2005)* và *Thiết kế Quản lý Bầu cử: Sổ tay IDEA quốc tế (2006)*, và đã có nhiều bài viết về các vấn đề thiết kế khung thể chế. Ông cũng giữ những vị trí quan trọng khác như cố vấn kỹ thuật cấp cao cho Ủy ban Bầu cử Palestine năm 1996, thiết kế và lập kế hoạch cho chương trình hỗ trợ bầu cử của Ủy ban châu Âu tại Campuchia trong các cuộc bầu cử năm 1998. Andrew nguyên là Phó Chủ tịch và Tổng thư ký của Đảng Tự do Vương quốc Anh và là giám đốc điều hành của tổ chức Những người Dân chủ Tự do Vương quốc Anh.

Bruno Kaufmann làm việc về các vấn đề dân chủ, xung đột và phát triển kể từ giữa những năm 1980. Sau khi hết nhiệm kỳ tại Berne Declaration, một tổ chức phi chính phủ của Thụy Sĩ, ông trở thành điều phối viên của mạng lưới công dân châu Âu chuẩn bị cho một 'Hiến pháp xuyên quốc gia với các quyền dân chủ trực tiếp'. Mười năm sau, ông trở thành giám đốc đầu tiên của Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý châu Âu, một viện nghiên cứu và giáo dục phi đảng phái có trụ sở tại Đại học Marburg, Đức. Là một nhà báo, ông đã làm việc tại Công ty phát thanh truyền hình Thụy Sĩ, nhật báo *Tagesanzeiger* và tuần báo *Die Weltwoche* trước khi tham gia vào đội ngũ biên tập đặc biệt về các vấn đề cải cách quốc tế của tờ *Die Zeit* tại Hamburg năm 1998. Kể từ năm 2001, ông phụ trách các vấn đề châu Âu và quốc tế cho Công ty phát thanh truyền hình Thụy Sĩ và là chủ biên mục trên các ấn phẩm như *Nordis*, *Dân chủ Mở rộng*, *Công báo và Tiếng nói châu Âu*. Bruno làm việc với tư cách chuyên gia cho nhiều chính phủ quốc gia và các tổ chức quốc tế, bao gồm Liên minh châu Âu, Quốc hội Đức, Hội đồng châu Âu và IDEA Quốc tế, nơi ông gia nhập đội ngũ chuyên gia đánh giá dân chủ trực tiếp toàn cầu năm 2004. Ông có bằng Thạc sĩ khoa học xã hội của Đại học Gothenburg, Thụy Điển.

Miriam Kornblith, một nhà xã hội học và khoa học chính trị của Venezuela, giáo sư và nhà nghiên cứu tại Viện Nghiên cứu Chính trị của Đại học Venezuela tại Caracas. Bà đã xuất bản rộng rãi các cuốn sách về các quy trình bầu cử, cải cách chính trị và thể chế, và hệ thống chính trị đương đại của Venezuela. Bà hiện là giám đốc chương trình Mỹ La-tinh và Caribê tại Quỹ quốc gia vì Dân chủ ở Washington, DC. Từ năm 1998 đến 1999, bà là phó chủ tịch và là thành viên Hội đồng Bầu cử Quốc gia Venezuela, và từ tháng 8 năm 2003 đến tháng 1 năm 2005, bà là thành viên thay thế của Hội đồng. Bà là tác giả bài viết "*Trưng cầu dân ý ở Venezuela: Bầu cử so với Dân chủ*", *Tạp chí Dân chủ* số 16 (tháng 1 năm 2005), trang 124-37.

Lawrence LeDuc là Giáo sư khoa học chính trị tại trường Đại học Toronto, Canada. Các cuốn sách của ông bao gồm *Chính trị của Dân chủ trực tiếp: Trưng cầu dân ý từ quan điểm toàn cầu*. (Broadview Press, c. 2003.); *So sánh các nền dân chủ thể hệ hai* (với Richard G. Niemi và Pippa Norris, Sage, 2002), *Ủy nhiệm vắng mặt: Chính trị bầu cử ở Canada trong một kỷ nguyên tái cơ cấu* (với Harold D. Clarke, Jane Jenson và Jon H. Pammett, Gage, tái bản lần thứ 3, 1996). Các ấn phẩm khác gần đây bao gồm các chương trong Alain-G. Gagnon và Brian Tanguay (biên tập), *Các Đảng của Canada trong quá trình chuyển đổi* (Broadview Press, 2007.) ; Henry Milner (biên tập), *Làm cho mỗi lá phiếu có ý nghĩa: Đánh giá lại Hệ thống bầu cử của Canada* (Broadview Press, 1999); David Farrell và Rüdiger Schmitt-Beck (biên tập), *Các chiến dịch chính trị có quan trọng không?* (Routledge, 2002). Ông là thành viên của Ban biên tập của các tạp chí *Nghiên cứu bầu cử*, *Tạp chí bầu cử*, *Ý kiến công luận và các Đảng*, *Tạp chí Nghiên cứu chính trị châu Âu*.

Paddy McGuire là Phó chủ tịch cấp cao về chính sách công cho công ty Chiến lược 360, một công ty vận động hành lang và các vấn đề công. Ông từng là Phó thư ký của bang Oregon, giám sát Ban Bầu cử Oregon, làm việc trong chính quyền của Tổng thống

Bill Clinton và điều hành chiến dịch vận động của Clinton tại Oregon trong các năm 1992 và 1996. Trước đó, ông là Giám đốc điều hành của Đảng Dân chủ bang Oregon. Ông tốt nghiệp trường Cao đẳng Hamilton, New York, Hoa Kỳ, và có chứng chỉ của Trường Kennedy của Chính phủ tại Đại học Harvard, Hoa Kỳ.

Theo Schiller hiện là Giáo sư tại Viện Khoa học Chính trị, Đại học Philipps tại Marburg, Đức (giáo sư danh dự từ năm 2007), giám đốc Trung tâm vì Sự tham gia của công dân và Dân chủ trực tiếp, và là chủ tịch Hội đồng của Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý châu Âu. Từ năm 1997 đến 2001, ông là phó Hiệu trưởng của Đại học Philipps. Các ấn phẩm của ông bao gồm *Direkte Demokratie: Eine Einführung* [Dân chủ trực tiếp: lời giới thiệu] (Campus-Verlag, 2002); *Direkte Demokratie: Forschungen und Perspektiven* [Dân chủ trực tiếp: nghiên cứu và quan điểm] (đồng biên tập với V. Middendorf, Westdeutscher Verlag, 2002) và *Dân chủ trực tiếp ở châu Âu: Phát triển và Triển vọng* (đồng biên tập với ZT Pallinger, Bruno Kaufmann và Wilfried Marxer, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007). Sắp tới trong năm 2008 (đồng biên tập với Maija Setälä): *Trưng cầu dân ý và Dân chủ trực tiếp* (Routledge) và *Dân chủ trực tiếp trong chính trị địa phương ở châu Âu* (VS Verlag für Sozialwissenschaften).

Palle Svensson là giáo sư khoa học chính trị tại Đại học Aarhus, Đan Mạch. Ông đã viết về lý thuyết dân chủ, sự tham gia chính trị và chính trị ở Bắc Âu, gần đây nhất là về các cuộc trưng cầu dân ý ở Đan Mạch và số cử tri đi bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử tại Đan Mạch. Ông cũng từng đóng vai trò cố vấn cho chính phủ Đan Mạch về dân chủ hóa và bầu cử, và là quan sát viên về bầu cử ở nhiều nước châu Phi. Các ấn phẩm gần đây của ông bao gồm “Hành vi bỏ phiếu trong tiến trình Hiến pháp châu Âu”, trong cuốn ZT Pallinger và cộng sự (biên tập), *Dân chủ trực tiếp ở châu Âu* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007); *Folkets røst: Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande* [Tiếng nói của nhân dân: dân chủ và tham vấn công chúng ở Đan Mạch và các nước châu Âu khác] (Aarhus Universitetsforlag/ Magtudredningen, 2003), và “Năm cuộc trưng cầu của Đan Mạch về Cộng đồng châu Âu và Liên minh châu Âu: Đánh giá phê phán về tiểu luận Franklin”, *Tạp chí nghiên cứu Chính trị Châu Âu*, số 41/6 (2002).

Những người đóng góp

Jennifer Somalie Angeyo từng là cán bộ pháp lý của Ủy ban bầu cử Uganda từ năm 1998 và là cán bộ pháp lý cấp cao chuyên về công tác tư vấn pháp lý, và soạn thảo văn bản pháp luật, hợp đồng, hướng dẫn, thông báo trên *Công báo* và các đề xuất pháp luật. Bà có bằng Cử nhân LLB của Đại học Makerere, Uganda, và bằng tốt nghiệp sau đại học về thực hành pháp luật của Trung tâm Phát triển Luật, Kampala, Uganda. Bà cũng có bằng thạc sĩ về khoa học máy tính và có kinh nghiệm tiến hành nghiên cứu đánh giá nhu cầu thông tin và công nghệ truyền thông (ICT) trong các trường đại học và soạn thảo chính sách công nghệ thông tin với trọng tâm là các vấn đề đạo đức và pháp lý. Jennifer đã tham gia với tư cách là một kỹ thuật viên trong các phái đoàn quan sát đối với các Ủy ban

bầu cử của Rwanda và Kenya, và hiện là một phần của mạng lưới nghiên cứu toàn châu Phi của các nhà nghiên cứu và các tổ chức (LOG-IN Phi) đánh giá thực trạng và kết quả của các sáng kiến chính phủ điện tử cấp địa phương ở châu Phi.

Nadja Braun là người Vụ Pháp lý tại Văn phòng Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ. Trước đây, bà là cố vấn pháp lý và quản lý dự án bỏ phiếu điện tử tại Thụy Sĩ trong Ban các quyền chính trị của Văn phòng Thủ tướng Liên bang. Bà học tại các trường đại học Berne và Helsinki, hoàn thành bằng tiến sĩ về bí mật lá phiếu năm 2005. Mối quan tâm và công việc của bà xoay quanh luật Hiến pháp, quản trị tốt, dân chủ trực tiếp, bỏ phiếu điện tử, hệ thống bầu cử, luật hành chính và nhân quyền. Bà từng làm việc cho Hội đồng châu Âu, IDEA Quốc tế, Viện Sáng kiến và trưng cầu dân ý Châu Âu. Bà là người đóng góp cho các ấn phẩm của IDEA Quốc tế, như *Bỏ phiếu từ nước ngoài: Sổ tay về việc bỏ phiếu từ nước ngoài* (2007) ; các ấn phẩm gần đây của bà gồm có *Sách hướng dẫn về dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ và nước ngoài* (cùng với Bruno Kaufmann và Rolf Buchi, Marburg, 2007); *Stim Geheimnis [bí mật của việc bỏ phiếu]* (Reihe: Abhandlungen zum schweizerischen Recht, 708) (Bern, 2005); 'Bỏ phiếu điện tử: Các dự án bỏ phiếu điện tử thí điểm tại Thụy Sĩ: Phân tích đánh giá và Làm thế nào để Tiếp tục', trong cuốn Robert Krimmer (biên tập), *Bỏ phiếu điện tử năm 2006* (với Daniel Brändli, Bonn, 2006), trang 27-36 ; và 'Bỏ phiếu điện tử: Các dự án của Thụy Sĩ và khuôn khổ pháp lý của những dự án này trong bối cảnh châu Âu', trong cuốn Alexander Prosser và Robert Krimmer (biên tập), *Bỏ phiếu điện tử ở châu Âu: Công nghệ, Luật, Chính trị và Xã hội* (Bonn, 2004), tr 43-52.

Mugenyi Silver Byanyima hiện đang làm việc với Ủy ban Bầu cử của Uganda với tư cách là quan chức bầu cử cấp cao phụ trách khu vực Trung-Tây bao gồm chín quận, và là thư ký của Ủy ban Hợp đồng thuộc Ủy ban bầu cử và thành viên của Ủy ban kiểm soát chất lượng. Ông đã làm việc với tư cách là cán bộ trở về cho các quận Lira và Buliisa, và tham gia trong việc chuẩn bị các chương trình và ngân sách bầu cử.

Rodolfo Gonzáles Rissotto là người đứng đầu Tòa án Bầu cử của Uruguay kể từ năm 1996. Cùng với các bộ trưởng khác, ông là biên tập viên của Luật Bầu cử mới của Uruguay. Ông cũng là giám đốc điều hành Trung tâm Thông tin và Nghiên cứu Uruguay (CIIDU), Vụ trưởng Vụ Nghiên cứu bầu cử của Trung tâm Dân chủ Uruguay (CELADU), và là Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Văn hóa. Ngoài ra, ông là nhà lãnh đạo Ủy ban Quốc gia về người trưởng thành (Adults National Commission) và Ủy ban Quốc gia về Hội ái hữu (National Commission of Fellowship). Tiến sĩ Gonzalez cũng từng là điều phối viên các dự thảo của Uruguay với Bộ Giáo dục và Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS), đứng đầu đoàn đại biểu Uruguay của Ủy ban Giáo dục Thị trường chung phía Nam (Mercado Común del Sur, MERCOSUR), và là cựu thứ trưởng và Bộ trưởng quốc phòng. Là một nhà nghiên cứu lịch sử và cựu giáo sư thỉnh giảng tại Đại học Pontifica Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brazil, ông đã xuất bản nhiều ấn phẩm ở Mỹ La-tinh. Ông cũng là chuyên gia tư vấn cho một số tổ chức quốc tế như IDEA quốc tế, UNESCO, PARLATINO, Viện liên Mỹ về nhân quyền (Instituto

de Interamericano Derechos Humanos, IIDH), Trung tâm Xúc tiến và Hỗ trợ bầu cử (Centro de Asesoría y Promoción bầu cử, CAPEL).

Algis Krupavicius là giáo sư chính trị tại Đại học Công nghệ Kaunas, Kaunas, Lithuania từ năm 2001 và kể từ năm 1999 là giám đốc Viện Chính sách và Hành chính công của trường đại học. Kể từ năm 2006, ông là một thành viên của Ủy ban Giải thưởng Khoa học Lithuania, và hiện là thành viên của Quỹ Khoa học châu Âu. Các ấn phẩm của ông gồm có “Sự kết thúc của chủ nghĩa cộng sản và hệ thống Đảng mới”, trong cuốn Jean Blondel và cộng sự, *Quản lý các nền dân chủ mới ở châu Âu* (Palgrave Macmillan, 2007); hai chương về Lithuania và các nước vùng Baltic, trong cuốn A. Kulik và S. Pshizova (biên tập), *Các đảng chính trị trong không gian hậu Xô Viết*: Nga, Belarus, Ukraina, Moldova và các nước vùng Baltic (Praeger, 2005), và ‘Lithuania’, trong cuốn Bruno Kaufmann và M. Dane Waters (biên tập), *Dân chủ trực tiếp ở châu Âu: Hướng dẫn tham khảo toàn diện đối với tiến trình sáng kiến và trưng cầu dân ý ở châu Âu* (Carolina Academic Press, 2004).

Humberto de la Calle Lombana là luật sư có nhiều kinh nghiệm về luật Hiến pháp và luật hành chính. Là Bộ trưởng Nội vụ, ông đã thay mặt chính phủ Colombia trong các phiên họp của Hội đồng Hiến pháp năm 1991. Ông từng là giám đốc của EMB Colombia, Hội đồng bầu cử quốc gia, làm việc với tư cách chuyên gia tư vấn trong các vấn đề bầu cử, là giáo sư đại học và đã viết nhiều sách và tiểu luận. Ông chủ trì Hội đồng thường trực của OAS khi Hiến chương Dân chủ liên Mỹ được thảo luận, và đã được bầu làm Phó tổng thống Colombia vào năm 1994.

Krisztina Medve là thành viên Văn phòng bầu cử quốc gia Hungary, chuyên về luật bầu cử và luật Hiến pháp. Bà làm việc trong lĩnh vực bầu cử trong bảy năm và đã tham gia một số dự án trong nước và quốc tế, đồng thời tham gia tiến hành các cuộc bầu cử quốc hội và chính phủ địa phương và các cuộc trưng cầu dân ý toàn quốc. Bà vừa tốt nghiệp với tư cách luật sư chuyên về luật châu Âu, tập trung chủ yếu vào các cuộc bầu cử nghị viện châu Âu.

Alfred Lock Okello Oryem có bằng cử nhân LLB của Đại học Makerere, Uganda, và bằng tốt nghiệp sau đại học về thực hành pháp lý của Trung tâm Phát triển Luật, Kampala, Uganda. Ông hiện đang dành thời gian cho nhiều dự án, bao gồm công việc của người đứng đầu Vụ Pháp chế và Quan hệ công chúng của Ủy ban Bầu cử Uganda, cố vấn pháp lý và quan hệ công chúng cho Ủy ban Bầu cử, và là thành viên của Hiệp hội các nhà chức trách bầu cử châu Phi. Ông là thành viên của Hiệp hội các nhà chức trách bầu cử châu Phi và là một trong những quan sát viên/giám sát bầu cử của Liên minh châu Phi tại Harare, Zimbabwe, cho các cuộc bầu cử Thượng viện tại đó.

Daniel Zovatto là đại diện khu vực của IDEA Quốc tế tại Mỹ La-tinh. Từ năm 1986 đến năm 1996, ông là Giám đốc điều hành của Trung tâm chuyên gia CAPEL của IIDH, có trụ sở tại San Jose, Costa Rica. Giai đoạn 1994-1996, ông giữ chức vụ Phó

giám đốc điều hành. Ông tốt nghiệp Trường Luật và Khoa học Xã hội, Đại học Quốc gia Cordoba, Argentina. Ông có bằng Sau đại học về nghiên cứu quốc tế của Trường Ngoại giao thuộc Bộ Ngoại giao Tây Ban Nha; về nhân quyền của Trường Luật, Viện Nhân quyền, Đại học Complutense, Madrid, Tây Ban Nha ; và về hành chính công của trường John F. Kennedy thuộc Chính phủ, Đại học Harvard, Hoa Kỳ. Ông cũng có bằng Tiến sĩ Luật quốc tế của Trường Luật, Đại học Complutense. Ông là Giáo sư thỉnh giảng tại một số trường đại học ở Mỹ La-tinh, châu Âu và Bắc Mỹ, và là một diễn giả quốc tế và người đóng góp thường xuyên các bài viết cho nhiều tờ báo của Mỹ La-tinh và các tạp chí khoa học chính trị.

Về IDEA Quốc tế

IDEA Quốc tế là gì?

Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử (IDEA Quốc tế) là một tổ chức liên chính phủ hỗ trợ dân chủ bền vững trên toàn thế giới. Mục tiêu của tổ chức là tăng cường các thể chế dân chủ và các tiến trình dân chủ. IDEA hoạt động như một chất xúc tác cho việc xây dựng dân chủ bằng cách cung cấp các nguồn tri thức, chuyên môn và diễn đàn tranh luận về các vấn đề dân chủ. Nó làm việc cùng với các nhà hoạch định chính sách, các chính phủ các nước tài trợ, các tổ chức và cơ quan Liên Hợp quốc, các tổ chức khu vực và các đối tác khác tham gia vào lĩnh vực xây dựng dân chủ.

IDEA Quốc tế làm gì?

Xây dựng dân chủ là vấn đề phức tạp và đề cập đến nhiều lĩnh vực trong đó có Hiến pháp, hệ thống bầu cử, các đảng chính trị, sắp xếp lập pháp, ngành tư pháp, chính quyền trung ương và địa phương, các cấu trúc chính phủ chính thức và truyền thống. IDEA quốc tế tham gia vào tất cả các vấn đề này và cung cấp cho những người tham gia vào tiến trình dân chủ hóa:

- nguồn tài nguyên kiến thức, dưới hình thức cuốn sổ tay, cơ sở dữ liệu, các trang web và mạng lưới chuyên gia;
- đề xuất chính sách để khuyến khích tranh luận và hành động về các vấn đề dân chủ; và
- hỗ trợ cải cách dân chủ để đáp ứng yêu cầu của từng quốc gia.

Phạm vi công việc

Các lĩnh vực đáng chú ý mà IDEA Quốc tế có thể mạnh là:

- *Các tiến trình xây dựng Hiến pháp.* Một tiến trình lập hiến có thể đặt nền

móng cho hòa bình và phát triển, hoặc là mầm mống của xung đột. IDEA quốc tế có thể cung cấp kiến thức và đưa ra các đề xuất chính sách để xây dựng Hiến pháp thực sự thuộc quyền sở hữu của một quốc gia, nhạy cảm với các góc độ về giới và phòng chống xung đột, đáp ứng hiệu quả các ưu tiên quốc gia.

- *Các tiến trình bầu cử.* Thiết kế và quản lý các cuộc bầu cử có tác động mạnh mẽ tới cả hệ thống chính trị rộng lớn. IDEA quốc tế tìm cách đảm bảo việc quản lý một cách chuyên nghiệp và sự độc lập của các cuộc bầu cử, điều chỉnh các hệ thống bầu cử, và xây dựng lòng tin của công chúng vào quá trình bầu cử.
- *Các đảng chính trị.* Đảng phái chính trị hình thành liên kết căn bản giữa cử tri và chính phủ, tuy nhiên các cuộc thăm dò thực hiện trên toàn thế giới cho thấy các đảng chính trị chỉ nhận được mức tín nhiệm thấp. IDEA Quốc tế phân tích hoạt động của các đảng chính trị, nguồn quỹ công của các đảng chính trị, sự quản lý và quan hệ của họ với công chúng.
- *Dân chủ và giới.* IDEA Quốc tế ghi nhận rằng nếu các nền dân chủ thực sự dân chủ, thì phụ nữ, những người chiếm hơn một nửa dân số thế giới - phải được đại diện một cách bình đẳng với nam giới. IDEA Quốc tế phát triển các nguồn lực so sánh và các công cụ được thiết kế để thúc đẩy sự tham gia và đại diện của phụ nữ trong đời sống chính trị.
- *Các đánh giá dân chủ.* Dân chủ hóa là một tiến trình của quốc gia. Phương pháp Nhà nước Dân chủ của IDEA Quốc tế cho phép người dân đánh giá nền dân chủ của họ thay vì dựa vào các chỉ số được xây dựng từ bên ngoài hoặc mức xếp hạng các nền dân chủ.

IDEA Quốc tế làm việc ở đâu?

IDEA Quốc tế làm việc ở khắp nơi trên thế giới, có trụ sở chính tại Stockholm, Thụy Điển, và các văn phòng đại diện ở Mỹ La-tinh, Châu Phi và Châu Á.

Mục lục

A

Aargau (một bang của Thụy Sĩ), 33

trưng cầu dân ý về bãi bỏ luật, 51, 54, 189

Afghanistan, 184, 202

Châu Phi, 11, 42, 52, 62-63, 67, 73, 78, 85, 160, 175-176, 193. Xem tên của từng quốc gia

Dân chủ trực tiếp ở Alaska (một bang của Mỹ)

tu chính án Hiến pháp, 127

bãi miễn, 111

Alarcón Rivera, Fabián, 181

Dân chủ trực tiếp ở Albania,

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86, 89

các sáng kiến công dân, 63, 73

mức độ sử dụng, 186

quy định, 202

Dân chủ trực tiếp ở Algeria

tu chính án Hiến pháp, 177

mức độ sử dụng, 176

‘Trưng cầu dân ý về Hòa bình’, 177

quy định, 202

Aliyev, Heydar, 48

Allen, George, 47

Trưng cầu dân ý về ân xá, 12, 15, 101, 169, 171, 177, 181

Dân chủ trực tiếp ở Andorra các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

mức độ sử dụng, 186

Angola, 177, 202

Anguilla, 179, 202 Anières (Thụy Sĩ), 32

Antigua và Barbuda, 179, 202

Appenzell Ausserrhoden (một bang của Thụy Sĩ), 33

Appenzell Innerrhoden (một bang của Thụy Sĩ), 33

Dân chủ trực tiếp ở Argentina

các sáng kiến chương trình nghị sự, 11, 84, 85, 91-92

trưng cầu tham vấn, 15

quản lý khủng hoảng, 91

mức độ sử dụng, 179 lịch sử, 91

bãi miễn, 115–116

quy định, 46, 118, 202

Dân chủ trực tiếp ở Arizona (một bang của Mỹ)

các đề xuất trên lá phiếu, 23, 75

Sáng kiến công dân, 111

Armenia, 186, 202 Aruba, 179, 202

Châu Á, 11, 42, 62–63, 67, 73, 78, 85–86, 183, 193. Xem tên của từng

quốc gia

el-Assad, Baschar, 190

el-Assad, Hafez, 190

Dân chủ trực tiếp ở Australia

tu chính án Hiến pháp, 12, 15, 43, 154, 191–193

quy định, 18, 57, 202

trưng cầu dân ý của nước Cộng hòa (1999), 127, 153–154, 193

Dân chủ trực tiếp ở Áo

các sáng kiến chương trình nghị sự, 11, 16, 84–89

các sáng kiến công dân, 78, 109

các tu chính án Hiến pháp, 43, 89

Đảng tự do, 87

mức độ sử dụng, 186

lịch sử, 85, 87

bãi miễn 115, 117, 120

quy định, 46, 87–89, 109, 202

Dân chủ trực tiếp ở Azerbaijan

tu chính án Hiến pháp, 48–49 mức độ sử dụng, 184

quy định, 47–48, 202

B

Dân chủ trực tiếp ở Baden-Württemberg (một bang của Đức)

bãi miễn, 115–116

quy định, 71 Bahamas, 179, 202

Bahrain, 190, 202

các đề xuất trên lá phiếu, 18–19, 22–24, 147, 157.

Xem tên các đề xuất cụ thể

văn bản lá phiếu, 49, 54–55, 133, 196, 212, 214.

Xem câu hỏi trưng cầu dân ý

Bangladesh, 184, 202

Barbados, 179, 202 Basescu, Traian, 117–118 Basle (một thành phố của Thụy Sĩ), 33

Basle (một bang của Thụy Sĩ), 33

Dân chủ trực tiếp ở Bavaria (một bang của Đức)

các sáng kiến công dân, 75, 77

bãi miễn, 115

quy định, 69, 137

BBC News, 53

Dân chủ trực tiếp ở Bỉ

các sáng kiến công dân, 77 mức độ sử dụng, 187

quy định, 49, 56, 203

Dân chủ trực tiếp ở Belarus

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 67, 69, 73

mức độ sử dụng, 186

bãi miễn, 115, 119, 121–122 quy định, 69, 121–122, 203

Belize, 179, 203

Dân chủ trực tiếp ở Benin

- các sáng kiến chương trình nghị sự, 84–85
- tu chính án Hiến pháp, 175 mức độ sử dụng, 176
- quy định, 203

Bãi miễn ở Berlin (một bang của Đức), 115–116

Bermuda, 179, 203

Bern (một bang của Thụy Sĩ), 33

Bhumibol Adulyades, Vua Thái Lan, 52

Bhutan, 184, 203

Boletín oficial del Estado (Tây Ban Nha), 146

‘Cuộc cách mạng Bolivarian’, 74

Dân chủ trực tiếp ở Bolivia các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

- các sáng kiến công dân, 63, 73, 78
- mức độ sử dụng, 74, 179 trưng cầu dân ý về khí gas tự nhiên, 49
- bãi miễn, 116
- quy định, 203

Bosnia và Herzegovina, 187, 203 Botswana, 176, 203

Bouteflika, Abdelaziz, 177

Bradbury, Bill, 136

Dân chủ trực tiếp ở Brandenburg (một bang của Đức)

các sáng kiến công dân, 75

bãi miễn, 115

Brazil, dân chủ trực tiếp và các sáng kiến chương trình nghị sự, 85, 89

- các sáng kiến công dân, 62, 78
- mức độ sử dụng, 179 quy định, 15, 62, 203

Dân chủ trực tiếp ở British Columbia (một tỉnh của Canada), 18, 127–128

Brunei Darussalam, 184, 203

Bucarám, Abdalá, 182

trưng cầu dân ý về ngân sách, 15, 65, 68, 78, 100, 102–103, 113, 169–171, 181, 189, 197.

Bulgaria, 186, 203

Dân chủ trực tiếp ở Burkina Faso

- các sáng kiến chương trình nghị sự, 85, 89
- mức độ sử dụng, 176
- quy định, 203

Burma, 184, 203

Xem thêm về thuế

Bulgaria, 186, 203

Dân chủ trực tiếp ở Burkina Faso

- các sáng kiến chương trình nghị sự, 85, 89
- mức độ sử dụng, 176
- quy định, 203

Miến Điện, 184, 203

Burundi, 176, 203

Bush, George W., 47

Bustamante, Cruz, 113

C

Dân chủ trực tiếp ở California (một bang của Mỹ)

các sáng kiến chương trình nghị sự, 84

các sáng kiến công dân, 11, 75, 132, 180

chỉ trích, 24

tu chính án Hiến pháp, 69

mức độ sử dụng, 24

Đề xuất số 71, 22–24, 75–76 bãi miễn, 11, 16, 111–113, 180–181

quy định, 19, 54, 132

Hướng dẫn thông tin cử tri, 157

Viện Y học tái sinh California, 75, 157

Campuchia, 183, 203

Cameroon, 176, 203

chiến dịch. Xem các chiến dịch dân chủ trực tiếp

Dân chủ trực tiếp ở Canada. Xem tên các tỉnh cụ thể

các sáng kiến công dân, 78

tu chính Hiến pháp, 180

cải cách bầu cử, 128

mức độ sử dụng, 49, 179–180

Trưng cầu dân ý về việc thành lập Vùng lãnh thổ Nunavut, 180

Trưng cầu dân ý về Quebec, 55, 145

quy định, 203

Dân chủ trực tiếp ở Cape Verde

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

các sáng kiến công dân, 63, 73

tu chính án Hiến pháp, 67, 89 mức độ sử dụng, 177

quy định, 203

Trung tâm Carter, 36, 38

Quốc đảo Cayman 179, 203

Cộng hòa Trung Phi, 176, 203 Chad, 176, 204

Chávez, Hugo, 34–37, 74, 167, 183 Dân chủ trực tiếp ở Chile

tu chính án Hiến pháp, 5

mức độ sử dụng, 178

sử dụng bởi Pinochet, Augusto, 24, 45, 47, 49, 167, 181–182

quy định, 52, 204

Trung Quốc, 184, 204

Viện Chr. Michelsen, 22

Đại học Chulalongkorn, 53 Chulanont, Surayud, 53

Đạo luật trưng cầu dân ý do công dân đề xuất (New Zealand), 74–75, 131–132, 191–192 CNE. Xem Consejo Nacional Electoral

Liên minh nghiên cứu tế bào gốc và trị bệnh 76

Dân chủ trực tiếp ở Colorado (một bang của Mỹ)

các sáng kiến công dân, 75, 180

bãi miễn, 111

Dân chủ trực tiếp ở Colombia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 13, 85

trưng cầu dân ý về việc ân xá 15

các sáng kiến công dân, 63, 67, 73–74, 78

trưng cầu dân ý tham vấn, 13

mức độ sử dụng, 178, 181

lịch sử, 182

bãi miễn, 13, 115–116

quy định 13, 17, 19, 54, 148, 167, 181–182, 204

trưng cầu dân ý về thuế 15 Comoros, 176, 204

Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa dân chủ Congo

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

mức độ sử dụng, 176

quy định, 204

Consejo Nacional Electoral (CNE), 35–37

tu chính án Hiến pháp, 2,3, 6, 15, 17, 21, 34,

43–45, 47–48, 50–51, 56, 60, 63–69, 73, 75, 77, 79, 84–85, 88–90, 94–98, 126,

140–142, 154, 163, 181, 184–185, 188–189, 191–192, 197–198, 213

trưng cầu dân ý về cải cách Hiến pháp, 12, 34, 38–39, 49, 51, 91, 161, 167–171, 177–178,

181–182, 190 Quốc đảo Cook, 191, 204

Dân chủ trực tiếp ở Costa Rica

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

các sáng kiến công dân, 63, 67

mức độ sử dụng, 73, 179

quy định, 88, 204

Bờ biển Ngà, 176

phản đề xuất, 26–28, 77, 126, 139, 213

Dân chủ trực tiếp ở Croatia

các sáng kiến công dân, 63, 73, 78

mức độ sử dụng, 73, 187

quy định, 204

Dân chủ trực tiếp ở Cuba

mức độ sử dụng, 179

bãi miễn, 111, 115

quy định, 204

Cyprus, 187, 204

Bắc Cyprus, 186, 204

Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Séc các sáng kiến công dân, 77–78

mức độ sử dụng, 187

quy định, 204

D

Davis, Gray, 112–113

trưng cầu dân ý về án tử hình 44

de Gaulle, Charles, 49

Dân chủ trực tiếp ở Đan Mạch

tu chính án Hiến pháp, 43–45, 189

sử dụng đồng Euro, 12, 189

Mức độ sử dụng, 186

trưng cầu dân ý về Hiệp ước Maastricht, 4, 50

chính phủ nghị viện 15, 49–50

quy định, 204

trưng cầu dân ý về Đạo luật châu Âu đơn nhất, 4

dân chủ trực tiếp

các nhóm xã hội dân sự, 65, 171–172

khung Hiến pháp, 58, 168

cải cách Hiến pháp, 12, 34, 38–39, 49,

- 51, 91, 161, 167–171, 177–178, 181–182, 189
- cải cách kinh tế, 172, 188
- cải cách bầu cử, 18, 91, 127–128, 188
- cải cách dân chủ, 6
- tài trợ, 11, 97, 103–104, 145–149, 152, 154, 165, 170, 195, 200
- thiết kế thể chế, 10–11, 43, 64
- cải cách thể chế, 5, 46, 66, 87–88, 9, 127, 131, 167
- cải cách tư pháp, 48, 181
- khung pháp lý, 34, 47, 100, 118, 165
- khuôn khổ luật pháp, 27–28, 161
- các quyền thiểu số, 23–24
- các khuyến nghị và thực hành tốt nhất, 195–200
- dân chủ đại diện, 1, 19–20, 34, 45, 50, 79, 110, 123–125, 166–167, 172, 180–182, 199
- các chiến dịch dân chủ trực tiếp, 17, 24, 30–34, 44–48, 53–54, 68, 76, 79, 97, 113, 119, 126–128, 134–136, 145–159, 197
- tiếp cận, 3, 17–19, 56, 65, 70, 79, 97, 103, 127, 145–152, 155–158, 162, 200
- công bố thông tin, 147, 152–153, 158, 200
- công bằng, 2, 24, 31, 39, 57, 64, 71, 78, 140, 145, 158, 196
- tài trợ, 11, 97, 103–104, 145–149, 152, 154, 165, 170, 200
- tiếp cận truyền thông, 11, 18–19, 22, 31, 56, 103–104, 131, 139, 145, 147–158, 165, 170, 182, 189, 199–200
- quy định, 140, 142, 145–146, 149, 152, 158 cơ cấu, 55, 148, 152–154
- minh bạch, 2, 20, 51, 57, 64, 78, 91, 152, 162, 196–197
- ủy ban bảo trợ, 23, 148, 151–155
- các công cụ dân chủ trực tiếp, 9, 12, 15, 28–34, 83–85, 97, 100, 103, 125, 131, 175, 181–183, 188, 191–193. Xem các thủ tục dân chủ trực tiếp
- các cơ chế dân chủ trực tiếp, 1–2, 5–6, 12–15, 91–93, 166–167, 170–172, 176–178, 183–185, 189–190, 213. Xem các thủ tục dân chủ trực tiếp
- các khía cạnh thủ tục
- số tối thiểu đồng thuận, 17, 51, 57, 69, 71, 79, 118, 196, 198, 212, 214
- đa số đôi/đa số kép, 57, 71, 77–78, 213
- kiểm tra tính hợp pháp, 135, 213
- các hạn chế về thủ tục, 18, 77, 89, 97, 136–137, 141, 149
- các yêu cầu về chữ ký, 69–70, 73, 75, 79, 87–89, 111–112, 118, 136–138, 199
- các hạn chế về chủ đề, 30, 52, 66–68, 73, 76–77, 79, 83, 197
- số tối thiểu cử tri đi bỏ phiếu, 17, 19, 27, 57, 66, 69, 71, 79, 121, 182–183, 189, 197–198, 214
- kiểm tra tính hợp lệ, 138–139, 141
- yêu cầu tính hợp lệ, 17, 28–31, 51, 69–71, 74, 79, 95, 101, 103, 122–123, 139, 141, 148, 162, 168

đa số đủ điều kiện, 49, 214 các thủ tục dân chủ trực tiếp,

các sáng kiến chương trình nghị sự, 5, 9–19, 28, 61, 65, 72, 80, 83–93, 101–104, 125–129, 139, 162,

176–178, 180, 183–193, 198, 202–213

yêu cầu của công dân (do công dân yêu cầu), 27, 29, 31, 61–65, 67–68, 73, 78–80, 87, 125, 137,

139, 161, 197–198, 212, 214

sáng kiến công dân, 1, 2, 5, 9–12, 14–19, 24–32, 61–80, 84, 87–89, 92–112, 116, 125–129,

135–140, 156, 175, 178–193, 197–214 kiến nghị, 15–16, 19, 84, 92–93, 95, 98, 111,

116–117, 119–120, 122–123, 136–138, 157, 162–163, 168, 171, 178

bãi miễn, 1–3, 5, 9–20, 28, 34–39, 87, 94–99, 109–132, 135, 138–145, 149–153, 157–168,

175–199, 202–214

các thủ tục dân chủ trực tiếp, trưng cầu dân ý

bãi bỏ, 14–16, 61–62, 65, 69–70, 73, 94,

189, 197, 212

tạm thời (ad hoc), 45–47, 51, 53, 59, 196, 200, 212

tư vấn, 10, 17, 21, 213

ràng buộc, 10, 13, 17, 22, 27, 50, 57, 78, 80, 87, 100, 102, 127, 161, 168, 170, 180, 196,

202–212

cơ quan chính quyền, khởi xướng, 41–59

do công dân yêu cầu, 31, 61–65, 67–68, 73,

78–80, 87, 125, 137, 139, 197–198, 212 tham vấn, 10, 13, 15, 17, 34, 42, 45, 50, 57,

80, 92, 129, 160, 168, 196, 213 ‘đồng ý kép’, 26

biểu thị, 100

các quy định pháp lý, 12, 26, 62, 95, 143, 202 tính hợp pháp, 2, 19, 24, 49, 51–59, 66, 69, 71,

79, 172, 195–196, 200

bắt buộc, 15, 17 27, 41–45, 51, 62, 68, 71, 100, 154, 163, 188, 191, 188, 192, 195,

202–211, 213

không ràng buộc, 20, 74, 80, 102, 131, 192, 198

không bắt buộc 11, 26–29, 32, 42, 45–46, 48, 51, 61–62, 67–68, 71, 78–79, 96, 100, 139,

195–196, 202–211, 213

plebiscite, bỏ phiếu toàn dân, 9, 13, 24, 45, 52–53, 58, 166–170, 178, 180, 182–183, 189, 193, 214

bãi bỏ, 14–15, 61, 65, 69–70, 73, 80, 94, 96–97, 100, 212, 214

thời gian, 5, 18, 51, 53, 54, 89, 121, 122, 200 Djibouti, 176, 204

Dominica, 179, 204

Cộng hòa Dominican, 179, 204

Durán, Sixto, 182

E

cải cách kinh tế, 172, 188 Dân chủ trực tiếp ở Ecuador

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86,

88

sáng kiến công dân, 63, 67, 73, 78

các tổ chức xã hội dân sự, 171–172 mức độ sử dụng, 167, 178, 181–182 bãi miễn, 110–111, 115, 119, 122

quy định, 52, 204

Dân chủ trực tiếp ở Ai cập

tu chính án Hiến pháp, 190

mức độ sử dụng, 189, 190

quy định, 204

cơ quan quản lý bầu cử (EMB), 35, 55, 71, 95–96, 141–142, 186, 206, 213

cải cách bầu cử, 18, 91, 95, 127–128, 188

El Salvador, 179, 204

EMB. Xem cơ quan quản lý bầu cử

Guinea Xích Đạo, 176, 204 Eritrea, 177, 204

Estonia, 186, 204

Dân chủ trực tiếp ở Ethiopia mức độ sử dụng, 177

bãi miễn, 111, 115

quy định, 111, 204

trưng cầu dân ý về đồng euro, 12, 15, 188

Châu Âu, 11–12, 42–43, 48–49, 52, 62–64, 73, 78, 85–87, 92–93, 126, 186, 188, 192. Xem tên các quốc gia cụ thể

Công ước Châu Âu về bảo vệ nhân quyền và các quyền tự do cơ bản, 48

Liên minh Châu Âu (EU)

đề xuất sáng kiến chương trình nghị sự, 11, 92,

trưng cầu dân ý về các hiệp ước, 4, 12,

50–51, 43–44, 54, 92, 106, 145–146, 152, 156, 188. Xem tên các hiệp ước cụ thể

Hiệp ước Hiến pháp Liên minh châu Âu, 12, 46, 50, 92, 145–146, 188

Trưng cầu dân ý về cái chết an lành 51, 74, 97

F

Quốc đảo Falkland (Malvinas), 179, 204 Febres, Léon, 182

Luật liên bang về các quyền chính trị (FLP, Thụy Sĩ), 29–30

Fiji, 191, 204

Dân chủ trực tiếp ở Phần Lan

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86, 89

sáng kiến công dân, 78 mức độ sử dụng, 187, 205

FLP. Xem Luật liên bang về các quyền chính trị

Dân chủ trực tiếp ở Pháp

Hiến pháp của nền cộng hòa thứ năm, 188

mức độ sử dụng, 186

lịch sử, 188

trưng cầu dân ý về các hiệp ước quốc tế, 12, 50, 145–146, 188

trưng cầu dân ý về New Caledonia, 49

quy định, 15, 46, 146, 205

bỏ phiếu tín nhiệm, 49 Freiburg (một bang của Thụy Sĩ), 33

Cách mạng Pháp, 26, 42, 188

Fujimori, Alberto, 167

G

Dân chủ trực tiếp ở Gabon, 177, 205

Gambia, 176, 205

Geneva (một bang của Thụy Sĩ), 32–33, 126

Dân chủ trực tiếp ở Georgia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86, 88

các sáng kiến công dân, 63, 67, 73

tu chính án Hiến pháp, 67

mức độ sử dụng, 187

quy định, 69, 205

Bãi miễn ở Georgia (một bang của Mỹ), ,

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85–86

các sáng kiến công dân, 11, 62, 64, 68–70, 75–80

mức độ sử dụng, 187

lịch sử, 77 bãi miễn, 115–116

quy định, 137, 139–140, 205

Ghana, dân chủ trực tiếp trong các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

mức độ sử dụng, 176

quy định, 52, 205

Gibraltar, 187, 205 Glarus (một bang của Thụy Sĩ), 33 Graubünden (một bang của Thụy Sĩ), 33 Hy Lạp, 52, 186, 205

Grenada, 179, 205

Guatemala, dân chủ trực tiếp trong các sáng kiến chương trình nghị sự, 85–86

tu chính án Hiến pháp, 64 mức độ sử dụng, 178

quy định, 205

Guernsey, 187, 205

Guinea, 176, 205 Guinea-Bissau, 177, 205

Guyana, 179, 205

H

Haiti, 178, 205

Các sáng kiến công dân ở Hamburg (một bang của Đức), 75

Các sáng kiến công dân ở Hesse (một bang của Đức), 70–71, 77

Holy See (Thành Vatican), 187, 205

Dân chủ trực tiếp ở Honduras

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

mức độ sử dụng, 179

quy định, 205

nhân quyền 48, 51, 92, 162, 171 Dân chủ trực tiếp ở Hungary

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85–86, 92, 104

các sáng kiến công dân, 63, 67–68, 73–74, 78

các cuộc trưng cầu dân ý về cải cách bầu cử, 105–106

trưng cầu dân ý về tư cách thành viên EU, 106

trưng cầu dân ý của Đảng Fidesz, 105

mức độ sử dụng, 73

lịch sử, 99

trưng cầu dân ý về Đảng Công nhân xã hội chủ nghĩa Hungary (MSzMP), 105

trưng cầu dân ý về tư cách thành viên

NATO, 106

quy định, 52, 69, 99–106, 186, 205

trưng cầu dân ý về Bảo vệ Công nhân,
105

I

Dân chủ trực tiếp ở Ai-xơ-len

tu chính án Hiến pháp, 43 mức độ sử
dụng, 186

bãi miễn, 115, 117, 120

quy định, 43, 45, 109, 205

Bãi miễn ở Idaho (một bang của Mỹ),
111

trưng cầu dân ý về quyền nhập cư, 23

Ấn Độ, 184, 205

Indonesia, 184, 205

Viện Sáng kiến và Trưng cầu dân ý Châu
Âu (IRI Europe), 93, 126

cải cách thể chế, 5, 46, 66, 87–88, 9, 127,
131, 167

Trưng cầu dân ý về Tòa án Hình sự Quốc
tế, 44 Irắc, 190, 206

Chiến tranh Irac, 47

Cộng hòa hồi giáo Iran, 184, 205

Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Ai-len, 11–
12, 43, 56, 146, 158, 186, 206

trưng cầu dân ý về việc phá thai, 54

tu chính án Hiến pháp, 15, 188–189
trưng cầu dân ý về án tử hình, 44

trưng cầu về Hiệp ước Lisbon, 5, 189

Ủy ban trưng cầu dân ý, 150, 156, 189

trưng cầu về Hiệp ước Nice, 43–44, 50,
156, 189

IRI Europe. Xem Viện Sáng kiến và
Trưng cầu dân ý châu Âu

Israel, 190, 206

Dân chủ trực tiếp ở Italia, 57, 63, 189, 206

trưng cầu dân ý bãi bỏ luật, 15, 62, 65–
66, 69–70, 73, 189, 197

các sáng kiến chương trình nghị sự, 84,
86, 92

các sáng kiến công dân, 63–64, 68, 73

trưng cầu tham vấn, 92

mức độ sử dụng, 186

miễn tội, 68

quy định, 15–17, 52, 57, 69–70, 72, 76,
78, 206

Issa, Darrell, 113

J

Jamaica, 179, 206

Dân chủ trực tiếp ở Nhật Bản

tu chính án Hiến pháp, 43, 185

mức độ sử dụng, 184

quy định, 206 Jersey, 187, 206

JNE. Xem Ban hội thẩm quốc gia về bầu cử

Jordan, 190, 206

cải cách tư pháp, 182

Jura (một bang của Thụy Sĩ), 33, 126

K

Bãi miễn ở Kansas, 111

KANU. Xem Liên minh quốc gia châu
Phi Kenya

Kazakhstan, 184, 206

Kenya African National Union (KANU),
21–22 Tập đoàn phát thanh truyền hình
Kenya, 22

Dân chủ trực tiếp ở Kenya

tu chính án Hiến pháp, 21–22

mức độ sử dụng, 177

quy định, 206 Kibaki Mwai, 21–22

Dân chủ trực tiếp ở Kiribati mức độ sử
dụng, 191

bãi miễn, 115, 119, 122 quy định, 206

Cộng hòa dân chủ Triều Tiên, 184, 206

Cộng hòa Triều Tiên (Hàn Quốc) 24,
183, 206

Kuwait, 190, 206

Dân chủ trực tiếp ở Kyrgyzstan các sáng
kiến chương trình nghị sự, 86, 88, 183

mức độ sử dụng, 183

bãi miễn, 115, 183 quy định, 88, 206

L

Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, 184,
206

Mỹ La-tinh, 12, 49, 52, 62, 64, 74, 85,

110, 166–171, 181–183, 192. Xem tên các
nước

cụ thể

Dân chủ trực tiếp ở Latvia các sáng kiến
chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 63, 67–69, 73

mức độ sử dụng, 74, 186

lịch sử, 85

quy định, 52, 68–69, 206

Lebanon, 190, 206

Leopold III, Quốc vương Bỉ, 49 Lesotho,
52, 177, 206

Dân chủ trực tiếp ở Liberia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

các sáng kiến công dân, 63, 73

tu chính án Hiến pháp, 67 mức độ sử
dụng, 176

quy định, 206

Libya, (Libyan Arab Jamahiraya), 177, 206

Dân chủ trực tiếp ở Liechtenstein

các sáng kiến chương trình nghị sự 86

các sáng kiến công dân, 63, 67, 73

tu chính án Hiến pháp, 67

mức độ sử dụng, 73, 186

bãi miễn, 115–116

quy định, 188, 206

Hiệp ước Lisbon, 5, 16, 85, 92, 189

Dân chủ trực tiếp ở Lithuania,

các sáng kiến chương trình nghị sự 67,
69, 86, 88

Ủy ban bầu cử trung ương (CEC), 129–
130

các sáng kiến công dân, 17–18, 63, 67,
73–74, 129–130

tu chính án Hiến pháp, 67, 69 mức độ sử
dụng, 186

quy định, 68–70, 89, 129, 206 Longc-
hamp, Claude, 30

Bãi miễn ở Louisiana (một bang của
Mỹ), 111

Lucerne (bang của Thụy Sĩ), 33 Dân chủ
trực tiếp ở Luxembourg,

mức độ sử dụng 12, 187

các trưng cầu dân ý về hiệp ước quốc tế, 12
quy định, 206

M

Hiệp ước Maastricht, 4, 50, 188–189
Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Macedonia thuộc Nam Tư cũ
các sáng kiến chương trình nghị sự, 86
các sáng kiến công dân, 63, 68, 73–74, 78
mức độ sử dụng, 74, 187
quy định, 207
Dân chủ trực tiếp ở Madagascar
tu chính án Hiến pháp, 178 mức độ sử dụng, 176
quy định, 207
Malaysia, 184, 207
Maldives, 183, 207
Dân chủ trực tiếp ở Mali
các sáng kiến chương trình nghị sự, 89
tu chính án Hiến pháp, 175 mức độ sử dụng, 176
các cuộc trưng cầu dân ý về hiệp ước quốc tế, 89
quy định, 207
Dân chủ trực tiếp ở Malta các sáng kiến công dân, 63, 73–74
tu chính án hiệp pháp, 43 mức độ sử dụng, 186
quy định, 207
Marcos, Ferdinand, 24, 185
các cuộc trưng cầu dân ý về vấn đề hôn nhân, 23, 46–47, 97

Dân chủ trực tiếp ở Quốc đảo Marshall
các sáng kiến công dân, 64, 67, 73
mức độ sử dụng, 191
quy định, 207
Dân chủ trực tiếp ở Mauritania, 176, 207
Dân chủ trực tiếp ở Mauritius, 177, 207
trưng cầu dân ý về việc sử dụng cần sa trong y tế, 97
Dân chủ trực tiếp ở Mexico
các sáng kiến chương trình nghị sự 77, 86
các sáng kiến công dân, 62, 77–78
mức độ sử dụng, 179, 181
quy định, 207
Bãi miễn ở Michigan (một bang của Mỹ), 111
Liên bang Micronesia (Chuck, Kosrae, Pohnpei, Yap), 64, 67, 73, 115, 119–122, 191,
207, 26
Thời kỳ Trung Cổ, 26
Trung Đông, 42, 62, 64, 189, 190, 193.
Xem tên các nước cụ thể
trưng cầu dân ý về mức lương tối thiểu, 97
Bãi miễn ở Minnesota (một bang của Mỹ), 111
Tỷ lệ thành viên hỗn hợp (Hệ thống bầu cử MMP), 128–129
MMP. Xem (hệ thống bầu cử) tỷ lệ thành viên hỗn hợp
Moi, Daniel arap, 21
Dân chủ trực tiếp ở Cộng hòa Moldova

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86
các sáng kiến công dân, 63, 67, 73

tu chính án Hiến pháp, 67

mức độ sử dụng, 187

quy định, 207

Monaco, 187, 207

Mongolia, 184, 207 Monserrat, 179

Bãi miễn ở Montana (một bang của Mỹ),
111

Dân chủ trực tiếp ở Montenegro

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

mức độ sử dụng, 187

quy định, 207

trưng cầu dân ý về việc liên hiệp với Ser-
bia, 21

Morocco, 176, 207

Mozambique, 177, 208

Mubarak, Hosni, 190

N

Namibia, 177, 208

Napoleon I, 42, 188 Napoleon III, 42

Ủy ban Bầu cử Quốc gia (NEC, Hunga-
ry), 101–103

NATO. Xem Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại
Tây Dương

Nauru, 191, 208

NEC. Xem Ủy ban Bầu cử Quốc gia
(Hungary)

Nepal, 184, 208

Dân chủ trực tiếp ở Hà Lan

các sáng kiến chương trình nghị sự,
84, 86

burgerforum, 127–128

mức độ sử dụng, 187

các cuộc trưng cầu dân ý về hiệp ước
quốc tế, 12, 50

quy định, 208

Antilles thuộc Hà Lan, 179, 208 Neuchâ-
tel (một bang của Thụy Sĩ), 32–33

trưng cầu dân ý về New Caledonia, , 49

Bãi miễn ở New Jersey (một bang của
Mỹ), 112

Dân chủ trực tiếp ở New Zealand

các sáng kiến công dân, 11, 16, 64, 73–74,
80, 131, 191–193, 198

Đạo luật trưng cầu dân ý do công dân
khởi xướng (1993), 74–75, 131–132, 192

Dân chủ trực tiếp ở Nicaragua

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 63, 73

mức độ sử dụng, 179

quy định, 208

Hiệp ước Nice, 43–44, 50, 54, 156, 189

Nidwalden (một bang của Thụy Sĩ), 33

Dân chủ trực tiếp ở Niger

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85,
89 mức độ sử dụng, 176 quy định, 89, 208

Dân chủ trực tiếp ở Nigeria mức độ sử
dụng, 177

bãi miễn, 115, 119–122 quy định, 120,
122, 208

Niue, 191, 208 Noriega, Manuel, 181

Bắc Mỹ, 180. Xem tên các nước cụ thể

Trưng cầu dân ý về việc gia nhập NATO, 106

Dân chủ trực tiếp ở Bắc Dakota (một bang của Mỹ)

các sáng kiến công dân, 75, 180

bãi miễn, 112

Bắc Ai-len 5, 187, 210

Các vùng lãnh thổ phía Tây Bắc (Canada), 180

Dân chủ trực tiếp ở Na Uy

các sáng kiến chương trình nghị sự, 84, 86, 89

các sáng kiến công dân, 77–78

mức độ sử dụng, 186

quy định, 47, 51, 208

các cuộc trưng cầu dân ý về năng lượng hạt nhân, 54, 185

Nunavut (lãnh thổ Canada), 180 Nurmi, Hannu, 3

O

OAS. Xem Tổ chức các nước Châu Mỹ

Obwalden (một bang của Thụy Sĩ), 33

Châu Đại Dương, 42, 62, 64, 67, 73, 85, 191. Xem tên các nước cụ thể

Ohio (một bang của Mỹ), chiến dịch dân chủ trực tiếp,

137–138 Oman, 190, 208

Ontario (một tỉnh của Canada)

trưng cầu dân ý về cải cách bầu cử, 18, 127–129

Phong trào Dân chủ màu Cam (Kenya),

21–22 Dân chủ trực tiếp ở Oregon (một bang của Mỹ)

các sáng kiến công dân 75, 95, 180–181

chỉ trích, 97–98

tần suất, 97–98

lịch sử, 94–97

dữ liệu của chiến dịch ‘Orestar’, 153

bãi miễn, 96, 112, 114

quy định, 95–98, 136 trưng cầu dân ý phản đối, 96

thông tin cử tri, 19, 136, 157

Sách thông tin cử tri, 157

Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS), 36, 38

P

Pakistan, 184, 208

Dân chủ trực tiếp ở Palau

các sáng kiến công dân, 64, 67, 73, 191–192

trưng cầu dân ý về Hiệp ước liên kết tự do với Hoa Kỳ, 50, 192

mức độ sử dụng, 50, 191–192

bãi miễn, 115, 120, 122

quy định, 50, 109, 208 Palestine, 190, 208

trưng cầu dân ý về Kênh đào Panama, 181

Dân chủ trực tiếp ở Panama

các sáng kiến công dân, 62, 67

mức độ sử dụng 178, 181

lịch sử, 181

quy định, 67, 208

Papua New Guinea, 191, 208

Dân chủ trực tiếp ở Paraguay

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 64

mức độ sử dụng, 179 quy định, 208

trưng cầu dân ý về việc miễn tội, 13, 15, 65, 68, 189

Park Chung Hee, 24

Dân chủ trực tiếp ở Peru

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 63, 73, 78 tu chính án Hiến pháp, 43, 167 mức độ sử dụng, 179

các cuộc trưng cầu dân ý về hiệp ước quốc tế, 89

bãi miễn, 110–111, 115–116

quy định, 104, 208

Dân chủ trực tiếp ở Philippines

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85–86, 89

các sáng kiến công dân, 63, 67, 73, 78

tu chính án Hiến pháp 67, 185 mức độ sử dụng, 183

lịch sử, 184

quy định, 24, 284, 208

Pinochet, Augusto, 24, 47, 49, 167, 182

Quốc đảo Pitcairn, 191, 208

plebiscito, bỏ phiếu toàn dân, 166–170

Dân chủ trực tiếp ở Ba Lan

các sáng kiến chương trình nghị sự 11, 85, 86, 90, 92

các sáng kiến công dân, 77–78

mức độ sử dụng, 186

lịch sử, 90

quy định, 90, 208

Pongpajitr, Pasuk, 53

Dân chủ trực tiếp ở Bồ Đào Nha

các sáng kiến chương trình nghị sự 86

mức độ sử dụng, 186

quy định, 208

các cuộc trưng cầu dân ý về tư nhân hóa, 12, 151, 169, 171, 177, 181–182

Đề xuất số 71 (California), 22–23, 75–76 các đề xuất. xem các đề xuất trên lá phiếu

Puerto Rico (lãnh thổ của Mỹ), trưng cầu dân ý về quy chế tiểu bang, 21

O

Qatar, 190, 208

Quebec (một tỉnh của Canada), trưng cầu dân ý về chủ quyền, 21, 55, 145, 180

R

RBI. Xem Viện xây dựng nguồn lực trong quản lý dân chủ và bầu cử

câu hỏi trưng cầu dân ý, 5, 55, 101, 103, 133–134, 148, 164, 183, 214 Xem văn bản lá phiếu

trưng cầu dân ý về chính sách tị nạn, 12

trưng cầu dân ý về tuổi nghỉ hưu, 12 Bãi miễn ở đảo Rhode (một bang của Mỹ), 112

Dân chủ trực tiếp ở Romania

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86, 88

mức độ sử dụng, 186

bãi miễn, 11, 109, 115, 117–118, 121

quy định, 208

Dân chủ trực tiếp ở Nga (Liên bang Nga)

các sáng kiến công dân 63, 73

tần suất của việc sử dụng, 73, 187

quy định, 46–47, 49, 67–69, 73, 118, 209
bỏ phiếu tín nhiệm, 49

Rwanda, 177, 208

S

Saint Helena, 187, 208

Saint Kitts và Nevis, 179, 209 Saint Lucia, 179, 209

Saint Vincent và the Grenadines, 179, 209 Samoa, 191, 209

Sankt Gallen (một bang của Thụy Sĩ), 33

Dân chủ trực tiếp ở San Marino

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

mức độ sử dụng, 186

quy định, 208–209

São Tomé Príncipe, 177, 209 Saudi Arabia, 190, 209 Schaffhausen (một bang của Thụy Sĩ), 33

Các sáng kiến công dân ở Schleswig-Holstein (một bang của Đức), 75, 140

Schwarzenegger, Arnold, 112–113

Schwyz (một bang của Thụy Sĩ), 33

Senegal, 176, 209

Dân chủ trực tiếp ở Serbia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 63, 73

mức độ sử dụng, 187

trưng cầu dân ý về Montenegro, 21

bãi miễn, 116, 120–121 \

quy định, 209

Seychelles, 177, 209 Shinawatra, Thaksin, 52, 185

Sierra Leone, 177, 209 Singapore, 184, 209

Đạo luật Châu Âu đơn nhất, 4, 49

Dân chủ trực tiếp ở Slovakia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 87

các sáng kiến công dân, 63, 67–68, 73

mức độ sử dụng, 74, 186

quy định, 67–68, 209

Dân chủ trực tiếp ở Slovenia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85, 87

các sáng kiến công dân, 64, 73–74, 78

mức độ sử dụng, 73, 186

quy định, 209

Smartmatic-Bizta-Cantv, 37

Quốc đảo Solomon, 191, 209

Somalia, 176, 209

Dân chủ trực tiếp ở Nam Phi

trưng cầu dân ý về chủ nghĩa phân biệt chủng tộc apartheid, 175

mức độ sử dụng, 176

quy định, 209

Trưng cầu dân ý về chủ quyền quốc gia, 5, 12, 21, 43, 49, 51, 55, 145, 166

Sử dụng trưng cầu dân ý để tăng chủ quyền của nhân dân, 45, 64, 67, 195

Dân chủ trực tiếp ở Tây Ban Dân chủ trực tiếp ở Slovakia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 87

các sáng kiến công dân, 63, 67–68, 73

mức độ sử dụng, 74, 186

quy định, 67–68, 209

Dân chủ trực tiếp ở Slovenia

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85, 87

các sáng kiến công dân, 64, 73–74, 78

mức độ sử dụng, 73, 186

quy định, 209

Smartmatic-Bizta-Cantv, 37

Quốc đảo Solomon, 191, 209

Somalia, 176, 209

Dân chủ trực tiếp ở Nam Phi

trưng cầu dân ý về chủ nghĩa phân biệt chủng tộc apartheid, 175

mức độ sử dụng, 176

quy định, 209

Trưng cầu dân ý về chủ quyền quốc gia, 5, 12, 21, 43, 49, 51, 55, 145, 166

Sử dụng trưng cầu dân ý để tăng chủ quyền của nhân dân, 45, 64, 67, 195

Dân chủ trực tiếp ở Tây Ba Nha

các sáng kiến chương trình nghị sự, 87, 92

các sáng kiến công dân, 77

tu chính án Hiến pháp, 43 trưng cầu dân ý tham vấn, 46 mức độ sử dụng, 186

các cuộc trưng cầu dân ý về hiệp ước quốc tế, 15, 146–147

quy định, 209

Sri Lanka, 184, 209 Sudan, 176, 209 Suriname, 179, 209 Swaziland, 177, 210

Dân chủ trực tiếp ở Thụy Điển

các sáng kiến chương trình nghị sự, 87, 89, 92

các sáng kiến công dân, 78

tu chính án Hiến pháp, 50 trưng cầu dân ý về việc sử dụng đồng euro, 12, 15

mức độ sử dụng, 185

lịch sử, 49

các cuộc trưng cầu dân ý về hiệp ước quốc tế 52

các cuộc trưng cầu dân ý về năng lượng hạt nhân, 54

quy định, 50, 77, 210

Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ

Xem tên từng bang cụ thể.

các sáng kiến chương trình nghị sự, 84, 87

đề xuất thay thế, 72, 139

yêu cầu của công dân, 27, 67 các sáng kiến công dân, 12, 22, 31, 51, 64, 67, 78

tu chính án Hiến pháp, 12, 15–16, 18, 42–43, 51, 64, 67, 69–70, 126

Sáng kiến về quyền bình đẳng cho người khuyết tật, 126

mức độ sử dụng, 24, 31, 33, 73, 157, 186, 188, 192

lịch sử, 16, 31, 42, 64, 110, 182

các hiệp ước quốc tế, 15, 43, 51, 68

Công báo Liên bang 30 trưng cầu dân ý không bắt buộc, 31

bãi miễn, 185

quy định, 18, 26–27, 29–32, 54, 57, 69, 72, 89, 93, 137–139, 210

trưng cầu phản đối, 15, 69 Sáng kiến Ngày Chủ nhật, 31

Syria, (Cộng hòa Ả rập Syria) 189–191, 210

T

Dân chủ trực tiếp ở Đài Loan

các sáng kiến chương trình nghị sự, 183

các sáng kiến công dân, 63, 73, 78

mức độ sử dụng, 73, 184

bãi miễn, 111, 115–117, 121, 183

quy định 183, 210

Tajikistan, 184, 210

Cộng hòa Tanzania thống nhất, 176, 210

Tascon, Luis, 37

Các cuộc trưng cầu dân ý về thuế, 15, 23, 44–45. Xem ngân sách

Dân chủ trực tiếp ở Thái Lan

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85–86, 89

chỉ trích, 58

tu chính án Hiến pháp, 52–53, 185

mức độ sử dụng, 184

quy định 89, 210

Thurgau (một bang của Thụy Sĩ), 33

Ticino (một bang của Thụy Sĩ), 33, 126

Đông Timor 5, 21, 184, 191, 210

Tokelau, 191, 210

Dân chủ trực tiếp ở Togo

các sáng kiến chương trình nghị sự, 85

các sáng kiến công dân, 63, 73

mức độ sử dụng, 73, 176

quy định, 210

Trinidad và Tobago, 180, 210 Tunisia, 177, 210

Dân chủ trực tiếp ở Turkmenistan, các sáng kiến chương trình nghị sự, 86

các sáng kiến công dân, 63, 73, 78

mức độ sử dụng, 73, 184

bãi miễn, 116, 121

quy định, 210 Thổ Nhĩ Kỳ, 88, 186, 210

Quốc đảo Turks và Caicos, 180, 210

Tuvalu, 191, 210

U

Dân chủ trực tiếp ở Uganda

các sáng kiến chương trình nghị sự, 63, 67, 73, 175

tu chính án Hiến pháp, 163

mức độ sử dụng, 164, 177

lịch sử, 160–161

trưng cầu dân ý về hệ thống đa đảng, 162–165, 178

Ủy ban Odoki, 161

bãi miễn, 109, 116–117, 163, 165, 175

quy định, 109, 160–165, 210

giáo dục cử tri, 164–165

Dân chủ trực tiếp ở Ukraine

các sáng kiến công dân, 64, 73

mức độ sử dụng, 187

quy định, 210

UN. Xem Liên Hợp Quốc

Các tiểu vương quốc Ả rập thống nhất, 190, 210

Dân chủ trực tiếp ở Vương quốc Anh (UK) ‘bồi thẩm đoàn của công dân’, 127

Ủy ban Bầu cử, 133–134

mức độ sử dụng, 187, 188

các hiệp ước quốc tế, 49

Đạo luật các đảng chính trị, bầu cử và trưng cầu dân ý (2002), 47, 133–134

quy định, 47, 133–134, 210 Liên Hợp Quốc (UN)

các cuộc bỏ phiếu trưng cầu về vấn đề hành chính, 21

các cuộc trưng cầu về tư cách thành viên UN 12, 27, 183

Dân chủ trực tiếp ở Hợp chủng quốc Hoa Kỳ

các sáng kiến công dân, 78

tu chính án Hiến pháp, 15

chỉ trích, 23–24

cải cách bầu cử, 95 mức độ sử dụng, 180 lịch sử, 64, 110, 114 tổng kết tư pháp, 72, 113

quy định, 210

các cuộc trưng cầu dân ý cấp bang, 11–15, 18–19, 23–24, 46–47, 55, 62, 67–68, 79–80, 94–97, 110–113, 115–116, 118, 127, 135–137, 147–148, 153, 157, 180–181, 193

U’Ren, William, 94–95 Uri (một bang của Thụy Sĩ), 33

Uribe, Álvaro, 54, 148, 182

Dân chủ trực tiếp ở Uruguay

các sáng kiến chương trình nghị sự 86, 88–89

các sáng kiến công dân, 11, 49, 63–64, 67

tu chính án Hiến pháp, 45, 49–50, 67, 72–73, 169–170

mức độ sử dụng, 181, 192

lịch sử, 85, 166–172, 181

đề xuất lập pháp, 67

sự tín nhiệm của nhân dân, 67, 73, 151

quy định, 11, 15, 56, 69, 89, 149–151, 168–170, 210 Uzbekistan, 184, 211

V

Valais (một bang của Thụy Sĩ), 33

Vanuatu, 191, 211

Vaud (một bang của Thụy Sĩ), 28, 33 Dân chủ trực tiếp ở Venezuela

các sáng kiến nghị sự, 86, 88, 181

Asamblea Nacional Constituyente (Hội đồng lập hiến quốc gia), 34

các sáng kiến công dân, 63, 67, 74

Consejo Nacional Electoral (CNE), 35–37 tu chính án Hiến pháp, 43, 67

các trưng cầu tham vấn, 34

lịch sử, 34–35, 85

Luật về quyền bầu cử và tham gia chính trị, 34

planillas planas, 36–37

bãi miễn, 11, 16, 34–39, 110–111, 120–123

quy định, 34–36, 43, 121, 183, 211

Việt Nam, 184, 211

Virginia (một bang của Mỹ), trung cầu dân ý về vấn đề hôn nhân, 46–47

Quốc đảo Virgin, Anh, 180, 211

giáo dục cử tri, 22, 31, 93, 104, 128, 164–165 sự tham gia của cử tri, 1, 31, 103, 156, 164

sự tham gia của cử tri, 19, 20, 22, 31–32, 103, 156–157, 168, 214

các điều kiện đối với cử tri, 56–57

W

Wadhams, Dick, 47

Bãi miễn ở Washington (một bang của Mỹ), 112

Washington Post, 47 Webb, Jim, 47

Cộng hòa Weimar, 77

Bãi miễn ở Wisconsin (một bang của Mỹ), 112

Thế chiến I, 85

Thế chiến II, 31, 85

Y

Yeltsin, Boris, 49

Yemen, 190, 211

Z

Zambia, 177, 211

Zimbabwe, 177, 211

Zug (một bang của Thụy Sĩ), 33

Zurich (một bang của Thụy Sĩ), 28, 32–33

