

CƠ QUAN QUẢN LÝ BẦU CỬ THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013 VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN

VŨ VĂN NHIÊM

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: vvnhiem@hcmulaw.edu.vn

HUỶNH THỊ HỒNG NHIÊN

Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: hthnhien@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Quản lý bầu cử là tiền đề góp phần xây dựng một chế độ bầu cử dân chủ, minh bạch, công bằng, hiệu quả và việc hiến định cơ quan quản lý bầu cử trong Hiến pháp là xu thế chung của các quốc gia trên thế giới. Bài viết này phân tích những quy định trong Hiến pháp và pháp luật hiện hành, chỉ rõ những bất cập trong thực tiễn tổ chức, hoạt động của Hội đồng bầu cử quốc gia ở nước ta và đưa ra một số định hướng hoàn thiện.

Từ khóa: cơ quan quản lý bầu cử, Hội đồng bầu cử quốc gia, Hiến pháp, dân chủ

Abstract

The establishment of an electoral management body within a nation's Constitution is a globally observed practice, vital for fostering a democratic, transparent, fair, and efficient electoral system. This article examines the constitutional and legal frameworks, identifies shortcomings in the actual structure and functioning of the National Election Council, and proposes several enhancements.

Keywords: Electoral Management Body, the National Election Council, Constitution, democracy

Ngày nhận bài: 13/12/2023

Ngày duyệt đăng: 15/01/2024

1. Quy định của Hiến pháp năm 2013 về cơ quan quản lý bầu cử và thực tiễn tổ chức hoạt động

1.1. Khung pháp lý về cơ quan quản lý bầu cử

Vào giai đoạn trước khi Hiến pháp năm 2013 ra đời, tại Việt Nam, chế định về cơ quan quản lý bầu cử (*electoral management body*, EMB)¹ không được quy định trong Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 và 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) mà được quy định chi tiết trong Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH), Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND).² Theo đó, hệ thống tổ chức các cơ quan phụ trách bầu cử

1 OSCE/ODIHR, “Existing Commitments For Democratic Elections In Osce Participating States”, *Published By The OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights (ODIHR)* al. Ujazdowski 19, 00-557 Warsaw, Poland, <http://www.osce.org/odihr>, 2003, tr. 24, 25, 76.

2 Giai đoạn Hiến pháp năm 1946 đã ban hành: Sắc lệnh số 14 năm 1945 về tổ chức tổng tuyển cử toàn quốc; Sắc lệnh số 51 năm 1945 về thể lệ cho một cuộc tổng tuyển cử dân chủ ở Việt Nam; Sắc lệnh số 63 năm 1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính; Sắc luật số 004/SLT quy định thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp... Giai đoạn Hiến pháp năm 1959 đã ban hành: Luật Bầu cử ĐBQH năm 1959 và Pháp lệnh bầu cử đại biểu HĐND năm 1961. Giai đoạn Hiến pháp năm 1980 đã ban hành: Luật Bầu cử ĐBQH năm 1980, Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung một số điều khoản của Pháp lệnh năm 1961 quy định thể lệ bầu cử HĐND các cấp, Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 1983, Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 1989. Giai đoạn Hiến pháp năm 1992 đã ban hành: Luật Bầu cử ĐBQH các năm 1992, 1997 (sửa đổi các năm 2001, 2007, 2010); Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 1994, 2003 (sửa đổi, bổ sung năm 2010).

tương đối đa dạng từ trung ương đến địa phương. Đây không phải là các cơ quan bầu cử chuyên trách, mà chỉ là các tổ chức lâm thời được thành lập để phụ trách tổ chức mỗi cuộc bầu cử, bao gồm Hội đồng bầu cử (HĐBC) ở cấp trung ương, các Ủy ban bầu cử ở cấp tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương, các Ban bầu cử ở cấp huyện/quận và các Tổ bầu cử (ở cấp xã/phường/thị trấn). Tuy nhiên, cách quy định như vậy dẫn đến một số hạn chế và cần được khắc phục. Do đó, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên đã đưa vào một quy định mới, riêng biệt về cơ quan quản lý bầu cử tại Điều 121. Việc hiến định cơ quan bầu cử quốc gia thể hiện một bước tiến quan trọng trong tư duy lập hiến ở Việt Nam. Tuy nhiên, quy định tại Dự thảo còn khá sơ sài: về hình thức chỉ điều chỉnh đôi chút về cấu trúc, cấu trúc; còn về nội dung cơ bản không thay đổi, mới chỉ xác định được cơ quan có thẩm quyền thành lập và chức năng của HĐBC mà chưa đề cập đến vị thế độc lập, cơ cấu tổ chức, nguồn gốc, nhiệm kỳ của các thành viên, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bầu cử quốc gia (HĐBCQG), tiêu chuẩn ứng cử và việc bầu các thành viên của cơ quan quản lý bầu cử (QLBC).³

Theo Hiến pháp năm 2013, ngoài việc quy định về nguyên tắc bầu cử và sự bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND tại Điều 7, bản Hiến pháp này ra đời đánh dấu một mốc son trong lịch sử lập hiến nước ta khi lần đầu tiên cơ quan QLBC dưới tên gọi là HĐBCQG được ghi nhận tại Điều 117 Chương X, chính thức trở thành một cơ quan hiến định trong bộ máy nhà nước. Việc hiến định HĐBCQG trong Hiến pháp năm 2013 thể hiện sự quan tâm đặc biệt của Đảng và Nhà nước đối với vấn đề cải cách bầu cử trong giai đoạn hiện nay; góp phần nâng tầm vị thế của cơ quan này, làm cho trách nhiệm của HĐBC rõ ràng hơn và góp phần hạn chế những bất cập trong cơ chế tổ chức, QLBC hiện nay. Đồng thời, quy định này cũng nhằm phát huy hơn nữa bản chất dân chủ của chế độ xã hội, quyền làm chủ của người dân.⁴ Đây được xem là điểm sáng trong việc cải tiến chế độ bầu cử ở nước ta và cũng chính là quan điểm của Ban biên tập Dự thảo Hiến pháp năm 1992 sửa đổi cho rằng, việc thành lập HĐBCQG nhằm “tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp theo hướng hoàn thiện chế định bầu cử...”⁵

Tiếp nối tinh thần này, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 đã cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013 bằng

3 Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe và Sara Staino, *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, 2006, tr. 45 - 46.

4 Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012, tr. 78-81.

5 Ủy ban thường vụ Quốc hội, *Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến của các vị ĐBQH về Dự thảo Hiến pháp năm 1992 tại kỳ họp Quốc hội thứ 5*, tr. 20.

cách quy định chi tiết về HĐBCQG với nhiều điểm mới nổi bật. Cụ thể, về chức năng, nhiệm vụ và vai trò, HĐBCQG gồm hai nhóm công việc chính:⁶ (i) tổ chức bầu cử ĐBQH,⁷ và (ii) chỉ đạo, hướng dẫn bầu cử đại biểu HĐND các cấp.⁸ Trong đó, phạm vi chức năng của HĐBCQG trong bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND là không giống nhau. *Thứ nhất*, đối với bầu cử ĐBQH, HĐBCQG chính là trung tâm của cuộc bầu cử ĐBQH, vừa thực hiện một số công việc trọng yếu nhất của cuộc bầu cử, vừa bao quát công việc chung của cuộc bầu cử ĐBQH.⁹ *Thứ hai*, đối với bầu cử đại biểu HĐND: HĐBCQG nhường lại vị trí trung tâm cho các Ủy ban Bầu cử ở các địa phương tương ứng, chỉ tập trung chỉ đạo, hướng dẫn các quy định của pháp luật về bầu cử đại biểu HĐND.¹⁰ Với chức năng và nhiệm vụ của mình, HĐBCQG đã thực hiện hai vai trò tiêu biểu: (i) là cơ quan quan trọng nhất trong bầu cử ở Việt Nam, bảo đảm các cuộc bầu cử hình thành cơ quan đại diện đạt được các tiêu chuẩn đã đề ra; và (ii) với tư cách một cơ quan hiến định độc lập, HĐBCQG tham gia kiểm soát quyền lực nhà nước.

Về cơ cấu, HĐBCQG do Quốc hội thành lập gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên. Chủ tịch HĐBCQG do Quốc hội bầu và miễn nhiệm theo đề cử của tập thể Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) đang tại nhiệm. Sau khi được bầu, Chủ tịch HĐBCQG giới thiệu để Quốc hội phê chuẩn các thành viên còn lại.¹¹ Thành phần của HĐBCQG mang tính đại diện cao,¹² không quy định chi tiết tên gọi, cũng như số lượng của các cơ quan, tổ chức hữu quan và có từ 15 đến 21 thành viên. HĐBCQG hoạt động theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số.¹³ Các cuộc họp được tiến hành khi có ít nhất 2/3 tổng số thành viên của HĐBCQG tham dự; các quyết định được thông qua khi có quá 1/2 tổng số thành viên biểu quyết tán thành.¹⁴ Hơn nữa, HĐBCQG không phải là cơ quan chuyên trách,¹⁵ do Quốc hội thành lập (cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất) nên báo cáo và chịu trách nhiệm trước Quốc hội và chỉ có nhiệm vụ báo cáo hoạt động với UBTVQH (mang tính hình thức).

6 Khác với các HĐBCQG trên thế giới, HĐBCQG của Việt Nam không có chức năng tổ chức trưng cầu dân ý.

7 Điều 15 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

8 Điều 17 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

9 Theo khoản 3, 4 Điều 4 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

10 Điều 23 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

11 Khoản 2 Điều 12 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

12 Các Ủy viên là đại diện UBTVQH, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và một số cơ quan, tổ chức hữu quan. Theo khoản 1 Điều 12 Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

13 Điều 13 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

14 Ví dụ: HĐBCQG năm 2016 có 14 thành viên tham dự thì chỉ có thể ra quyết định nếu có ít nhất 11 thành viên biểu quyết tán thành.

15 Điều 20 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

1.2. Thực tiễn tổ chức và hoạt động của cơ quan quản lý bầu cử

Thứ nhất, HĐBCQG do Quốc hội bầu và bãi nhiệm với các thành phần mang tính đại diện (ngoại trừ đại diện của UBTVQH, các thành phần khác đều không mặc nhiên là ĐBQH) và bộ máy giúp việc của cơ quan này do UBTVQH quy định, cho phép HĐBCQG tự thành lập các tiểu ban và tập trung cán bộ, công chức của các cơ quan hữu quan để giúp việc cho HĐBCQG.¹⁶ Đơn cử, để tổ chức cuộc bầu cử ĐBQH khóa XV, chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026, HĐBCQG đã được thành lập với 21 thành viên,¹⁷ gồm: một Chủ tịch, bốn Phó Chủ tịch và 16 Ủy viên được Chủ tịch HĐBCQG trình Quốc hội.¹⁸ Ưu điểm của tính đa dạng trong các thành viên đại diện thuộc HĐBC là hạn chế sự phụ thuộc của HĐBC vào một cơ quan nhà nước nhất định. Tuy vậy, khuyết điểm là HĐBC thiếu vắng các chuyên gia, nhà khoa học, đại diện trung lập từ các tổ chức xã hội dân sự và người ngoài Đảng. Do đó, sự lệ thuộc về thành phần trên thực tế của HĐBCQG (có nhiều ĐBQH đang tại nhiệm) chưa bảo đảm tính độc lập cần thiết để có thể thực hiện các chức năng tương xứng một cách khách quan. Vấn đề này trở nên rõ nét hơn khi Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND hiện nay không quy định sự độc lập là một nguyên tắc hoạt động của HĐBCQG, cũng như tiêu chuẩn của thành viên HĐBCQG chưa thực sự rõ ràng.¹⁹

Thứ hai, HĐBCQG ở nước ta hiện nay là cơ quan không chuyên trách, điều này cũng ảnh hưởng đến việc bảo đảm các nguyên tắc định hướng của một cơ quan QLBC, đặc biệt là tính hiệu quả, chuyên nghiệp và định hướng/tinh thần phục vụ. Bởi lẽ, với tính không chuyên trách sẽ bộc lộ các nhược điểm sau: (i) Khó có thể xây dựng một đội ngũ cán bộ QLBC có kinh nghiệm, năng lực, phẩm chất phù hợp và một hệ thống cơ sở dữ liệu đồng bộ phục vụ công tác tổ chức bầu cử; (ii) Gây trở ngại với các tổ chức phụ trách bầu cử trong việc quản lý ngân sách, chuẩn bị bầu cử và giải quyết các công việc phát sinh ở giai đoạn hậu bầu cử.²⁰ Thực tiễn hoạt động trong thời gian qua cho thấy một số Ủy ban của Quốc hội,

16 Về mặt pháp lý, hoạt động của HĐBCQG được bảo đảm tương đối độc lập.

17 Số lượng thành viên hiện nay ít hơn so với các cuộc bầu cử trước đây, như HĐBC bầu Quốc hội khóa II và III và IV đều có 25 thành viên.

18 Trong đó, 19% tỷ lệ thành viên là phụ nữ; thành viên là các lãnh đạo của các cơ quan UBT-VQH, Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Nội vụ, Bộ Thông tin và Truyền thông, Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam...

19 Nguyễn Minh Tuấn, “Những bất cập của chế định Hội đồng bầu cử quốc gia và hướng hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14(438), 2021, tr. 7.

20 Theo quy định tại Điều 20 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015 thì nhiệm vụ của HĐBCQG chỉ giới hạn trong hoạt động trước và trong khi diễn ra bầu cử, không có giai đoạn hậu bầu cử. Theo Trần Thị Thu Hà, *Hội đồng bầu cử quốc gia ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, 2017, tr. 47 - 48.

Ban của HĐND rất khó để triệu tập, vì nhiều thành viên giữ các vị trí chủ chốt ở các tỉnh, thành phố không bố trí được thời gian.²¹ Ngoài ra, hiện nay các tổ chức phụ trách bầu cử của nước ta chỉ là cơ quan “thừa hành”, không phải là một cơ quan có nguồn tài chính bảo đảm riêng (kinh phí hoạt động từ ngân sách), chưa có toàn quyền tổ chức, QLBC. Vì vậy, các tổ chức phụ trách bầu cử của nước ta có vị thế thấp, không tương xứng với tầm quan trọng của chính nó.

Thứ ba, theo pháp luật hiện hành, HĐBCQG phối hợp với Đoàn Chủ tịch Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) trong việc hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu HĐND và vận động bầu cử.²² Quy định này chưa làm rõ vị trí pháp lý cần thiết, cũng như mối quan hệ công tác của HĐBCQG. Thực tế, người tự ứng cử không biết khả năng mình có thể trở thành ứng cử viên chính thức hay không. Có người tự ứng cử nhận được tín nhiệm cao sau khi lấy ý kiến tại nơi cư trú và nơi công tác, nhưng sau Hội nghị hiệp thương lần thứ ba thì lại không được lựa chọn, giới thiệu ứng cử vì kết quả của Hội nghị hiệp thương do MTTQVN chủ trì mới có tính chất quyết định.²³ Điều đó cho thấy người đủ tiêu chuẩn thì không chắc chắn được cơ cấu, mà người được cơ cấu lại không đảm bảo đã đủ tiêu chuẩn cao hơn. Như vậy, “ý chí của hiệp thương” chưa chắc đã phản ánh ý chí của nhân dân.²⁴

Thứ tư, Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015 chỉ quy định những nhiệm vụ, quyền hạn chung của HĐBCQG mà thiếu đi một số quy định rõ ràng về quy trình, cách thức tổ chức vận động bầu cử, quy trình xử lý đối với việc vi phạm về vận động bầu cử, về khiếu nại, tố cáo;²⁵ thiếu quy định khẳng định HĐBCQG là thiết chế quan trọng được trao quyền, được tạo mọi điều kiện đảm bảo để thực hiện quyền giám sát, là yếu tố quan trọng thúc đẩy tính cạnh tranh trong vận động bầu cử để gia tăng chất lượng đại biểu. Ngoài ra, cần xây dựng quy định dựa trên nguyên tắc nền tảng là: quyền ứng cử trước hết được hiểu ở nghĩa tự ứng cử, sau mới đến quyền đề cử.²⁶

21 Tạ Thị Yên, “Cơ cấu, tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 22 (396), 2019, tr. 19.

22 Khoản 2 Điều 18 của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

23 Phan Xuân Sơn (Chủ biên), *Các đoàn thể nhân dân với việc bảo đảm dân chủ ở cơ sở hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003, tr. 238.

24 Trong trường hợp qua hiệp thương mà một danh sách bầu cử được lựa chọn ra không thể hiện ý chí thực sự của nhân dân, thì việc bầu cử tiếp theo sẽ không có nhiều ý nghĩa. Nguyễn Minh Tuấn, *tlđđ*, 2021, tr. 5 - 6.

25 Nguyễn Thị Kim Anh, “Hội đồng bầu cử quốc gia theo pháp luật Việt Nam”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 260, 2017, tr. 42.

26 Nguyễn Đăng Dung, “Bầu cử và tự ứng cử”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 08 (312), 2016, tr. 3 - 7.

Thứ năm, cuộc bầu cử ĐBQH khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 diễn ra trong bối cảnh phải đối mặt với nhiều thách thức, nhất là ảnh hưởng nặng nề của đại dịch Covid-19. HĐBCQG đã ban hành 96 văn bản lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn về công tác bầu cử; 10 văn bản hướng dẫn công tác tổ chức bầu cử an toàn trong điều kiện phòng, chống dịch bệnh;²⁷ tổ chức 02 Hội nghị trực tuyến toàn quốc để triển khai công tác bầu cử²⁸ và ban hành Quy chế hoạt động, phân công trách nhiệm của các thành viên, thành lập bộ phận giúp việc gồm Văn phòng HĐBCQG và 04 Tiểu ban để tham mưu, giúp việc trong các lĩnh vực cụ thể: Văn bản pháp luật và Thông tin, tuyên truyền; Nhân sự; Giải quyết khiếu nại, tố cáo; An ninh, trật tự và Y tế. Mặc dù cuộc bầu cử nước ta đã diễn ra thành công trong bối cảnh đại dịch Covid-19 diễn biến phức tạp, bên cạnh những kết quả đạt được, việc QLBC vẫn còn một số hạn chế đáng lưu ý.

Một là, còn tồn tại sự thiếu hiệu quả trong việc giải quyết những tình huống mới phát sinh bởi ảnh hưởng của đại dịch. Cụ thể, công tác rà soát danh sách cử tri, nắm số lượng cử tri thường trú và tạm trú trên địa bàn ở một số đơn vị hành chính cấp xã còn chậm và gặp khó khăn do số lượng cử tri tạm trú thường xuyên biến động; chưa xác định rõ quyền bầu cử của cử tri cách ly y tế tập trung; vẫn có thông tin phản ánh về việc chưa nhận được thẻ cử tri; vẫn còn tình trạng cử tri đi bầu hộ, bầu thay; do bối cảnh phức tạp nên một số khu vực bầu cử còn dễ xảy ra nhầm lẫn trong việc đóng dấu phiếu bầu;²⁹ phiếu bầu in sai tên đệm³⁰ hay một số đơn vị hành chính cấp xã phải tổ chức bầu cử thêm,³¹ bầu cử lại...³²

Hai là, công tác hiệp thương, giới thiệu và phân bổ nhân sự ứng cử chưa có sự chuẩn bị chu đáo. Điều này dẫn đến tình trạng tỷ lệ người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND là phụ nữ,³³ người dân tộc thiểu số³⁴ chưa đạt so với quy định; có nơi vẫn bỏ lọt một số ứng cử viên đại biểu HĐND cấp xã không đủ điều kiện về độ tuổi theo quy định; chưa làm tốt công tác phân bổ ứng cử viên đại biểu HĐND cấp xã tại các đơn vị bầu cử.

27 Hội đồng bầu cử quốc gia, *Báo cáo Tổng kết cuộc bầu cử ĐBQH khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021-2026*, số 783/BC-HĐBCQG, 2021, tr. 4 - 5.

28 Diễn ra vào ngày 21/02/2021 và ngày 18/05/2021.

29 Thái Nguyên.

30 Hà Nội, Hưng Yên, Lào Cai, Quảng Bình, Đắk Nông, Vĩnh Long, Quảng Nam, Trà Vinh, Thanh Hóa.

31 Yên Bái, Nghệ An, TP. Hồ Chí Minh, Phú Thọ, Tuyên Quang, Quảng Trị.

32 Đắk Lắk, Hà Nội.

33 Ở Trà Vinh, tỷ lệ nữ trong danh sách ứng cử viên đại biểu HĐND cấp tỉnh là 33,73%; ở Đồng Tháp và Vĩnh Long không có ứng cử viên là người dân tộc thiểu số. Tỷ lệ nữ giới trúng cử đại biểu HĐND thấp như Thừa Thiên Huế (13,75%), Long An (15%), An Giang (18,03%); Thành phố Hải Phòng và Cà Mau không có người trúng cử đại biểu Quốc hội là phụ nữ.

34 Giảm 2,09% so với khóa XIV (từ 204 người còn 185 người).

Ba là, việc bố trí cho các buổi tiếp xúc cử tri còn thụ động. Trên thực tế, ở các địa phương tổ chức tiếp xúc cử tri, vận động bầu cử rất khác nhau: có nơi còn chưa dự phòng, tính toán kỹ trước tình hình dịch bệnh nên quá trình thực hiện phải điều chỉnh nhiều, tác động đến tâm lý của cử tri và người ứng cử; thời gian tổ chức hoạt động tiếp xúc cử tri của người ứng cử còn hạn chế, một số cuộc tiếp xúc cử tri tổ chức bằng hình thức trực tuyến nhưng điều kiện kỹ thuật chưa thật sự bảo đảm; nội dung chương trình hành động của một số ứng cử viên chưa sát với tình hình, nhiệm vụ chính trị của địa phương, nhất là ở cấp huyện, cấp xã...³⁵

Bốn là, hoạt động tổ chức và phân bổ kinh phí chưa hợp lý. Một số cán bộ cấp cơ sở mới được kiện toàn nên chưa có kinh nghiệm, chưa nắm chắc địa bàn, phải kiêm nhiệm nhiều công việc khác nên ảnh hưởng đến quá trình chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện về nghiệp vụ công tác bầu cử; số lượng thành viên các tổ chức phụ trách bầu cử còn thiếu so với yêu cầu công việc; có thành viên của các tổ chức phụ trách bầu cử là F1, F2 phải cách ly trước ngày bầu cử dẫn đến khó khăn trong công tác chỉ đạo, bố trí nhân sự thay thế; việc bố trí kinh phí phục vụ công tác bầu cử một số nơi chưa kịp thời; việc mua sắm vật tư, thiết bị, in sao tài liệu phục vụ công tác bầu cử thực hiện theo quy định của Luật Đấu thầu nên cần nhiều thời gian, quy trình; chế độ bồi dưỡng đối với đội ngũ làm công tác bầu cử còn thấp, chưa phù hợp với thực tế; cơ sở vật chất còn thiếu thốn...³⁶

Với những thực tiễn trong tổ chức và hoạt động nêu trên, có thể nhận định rằng: khi một cơ chế quản bầu cử bộc lộ quá nhiều nhược điểm mà không được khắc phục thì nó sẽ là tác nhân “châm ngòi” hay góp phần “thổi bùng” các cuộc khủng hoảng chính trị nghiêm trọng trong tương lai.³⁷ Vì vậy, hoàn thiện chế định HĐBCQG là công việc tất yếu nhằm hướng tới bảo đảm tốt nhất quyền làm chủ của nhân dân, nguyên tắc bầu cử, kết quả bầu cử đúng đắn và trung thực.³⁸

2. Một số định hướng hoàn thiện cơ quan quản lý bầu cử ở Việt Nam

Thứ nhất, cần lựa chọn mô hình cơ quan QLBC phù hợp thông qua những phân tích liên quan đến quy định của Hiến pháp và pháp luật về QLBC, cũng như thực tiễn tổ chức và hoạt động của HĐBCQG. Có

35 Hội đồng bầu cử quốc gia, *Báo cáo Tổng kết cuộc bầu cử ĐBQH khóa XV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021-2026*, số 783/BC-HĐBCQG, 2021, tr. 27.

36 Hội đồng bầu cử quốc gia, *tlđđ*, 2021, tr. 27 - 28.

37 Vũ Công Giao, “Quản lý bầu cử trên thế giới và những gợi ý cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 20(252), <http://www.lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211375>, truy cập ngày 15/8/2023.

38 Thái Vĩnh Thắng, “Bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân trong bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp”, *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số 4, 2016, tr. 5.

thể nhận thấy rằng, khi đối chiếu với những đặc trưng của ba mô hình QLBC điển hình trên thế giới thì bộ máy tổ chức phụ trách QLBC hiện hành của Việt Nam rất đặc thù, không hoàn toàn thuộc về bất kỳ mô hình phổ biến nào.³⁹ Trong bối cảnh của nước ta, nên áp dụng có tuyển chọn hợp lý những yếu tố của mô hình cơ quan QLBC hỗn hợp bao gồm cấu phần độc lập (là một HĐBCQG thường trực)⁴⁰ và cấu phần Chính phủ (có tính lâm thời, chỉ thành lập trước mỗi cuộc bầu cử).⁴¹ Mô hình này giúp đáp ứng yêu cầu bảo đảm các nguyên tắc định hướng của cơ quan QLBC, trong khi không tạo áp lực lớn lên công cuộc cải cách hành chính hiện nay. Thêm vào đó, do mô hình mới không khác nhiều so với mô hình hiện tại, việc cải tổ sẽ không gặp nhiều khó khăn từ góc độ điều hành.⁴²

Thứ hai, cần nâng cao địa vị pháp lý của HĐBCQG. Nếu xác định HĐBCQG là một cơ quan hiến định độc lập thì không thể coi đây là một thiết chế có tính chất vụ việc.⁴³ HĐBCQG phải là cơ quan hoạt động thường xuyên/thường trực và chuyên trách, vì: (i) tạo cơ sở để bảo đảm bảy nguyên tắc định hướng của EMB theo thông lệ quốc tế nhằm khắc phục những hạn chế của hệ thống QLBC ở nước ta hiện nay;⁴⁴ (ii) Việc bầu cử ĐBQH, đại biểu HĐND các cấp không chỉ theo định kỳ mà còn tổ chức cả trong trường hợp khuyết đại biểu; (iii) Đây còn là cơ quan chuyên môn trong việc thúc đẩy, bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử và thực hiện luật bầu cử với những công việc luôn cần tiến hành thường xuyên, liên tục;⁴⁵ (iv) Phù hợp với định hướng tăng cường các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước và xây dựng Nhà nước pháp

39 (i) Không phải là mô hình độc lập (*Independent Model*) vì thành viên của Chính phủ có mặt trong thành phần của HĐBC trung ương, và đặc biệt là các tổ chức phụ trách bầu cử ở cấp địa phương do UBND các cấp tương ứng quyết định thành lập; (ii) Không phải là mô hình Chính phủ (*Governmental Model*), vì HĐBC trung ương không được lập ra và quản lý bởi Chính phủ, còn các tổ chức phụ trách bầu cử ở cấp địa phương tuy do UBND các cấp tương ứng quyết định thành lập nhưng có thành phần đa dạng và chịu sự chỉ đạo của cơ quan bầu cử cấp trên chứ không phải của UBND cùng cấp và các tổ chức phụ trách bầu cử không có nguồn ngân sách độc lập; (iii) Không phải là mô hình hỗn hợp (*Mixed Model*) vì tuy thẩm quyền ra quyết định thành lập có khác nhau, song các tổ chức phụ trách bầu cử từ trung ương đến địa phương thực chất chỉ là một hệ thống thống nhất, trong đó các tổ chức cấp dưới chịu sự chỉ đạo của các tổ chức cấp trên. Cả hệ thống không có sự phân chia rõ ràng thành hai cấu phần độc lập và cấu phần thuộc chính phủ. Theo Vũ Công Giao, *tlđđ*, 2013.

40 Có vị thế hiến định đóng vai trò là cơ quan điều hành.

41 Nên dựa trên nhân sự của Văn phòng Chính phủ và Văn phòng UBND các cấp, có trách nhiệm thừa hành, cung cấp dịch vụ hành chính cho mọi cuộc bầu cử và các hoạt động dân chủ trực tiếp khác do HĐBCQG tổ chức thực hiện.

42 Vũ Công Giao, *tlđđ*, 2013.

43 Tính chất vụ việc là khi hoàn thành xong việc bầu cử là chấm dứt nhiệm vụ. Nhưng, hậu bầu cử là việc rất quan trọng bao gồm giải quyết các công việc phát sinh liên quan đến các đại biểu trong suốt nhiệm kỳ của Quốc hội và HĐND các cấp.

44 Vũ Công Giao, *tlđđ*, 2013.

45 Ngô Đức Mạnh, “Chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng bầu cử quốc gia và việc sửa đổi Luật bầu cử đại biểu Quốc hội”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 18 (274), 2014, tr. 27.

quyền của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân và phù hợp với xu hướng chung trên thế giới là quy định về việc thành lập, tổ chức, hoạt động và vị thế của cơ quan QLBC ngay trong Hiến pháp, nhằm tăng cường tính ổn định, độc lập thông qua việc hạn chế khả năng thiết chế này bị chi phối bởi nhánh hành pháp hoặc bị thay đổi, tác động tùy tiện thông qua việc sửa đổi các luật liên quan.⁴⁶

Thứ ba, cần hoàn thiện cơ cấu, tổ chức của HĐBCQG. Các thành viên của HĐBCQG thường hoạt động kiêm nhiệm, rất dễ dẫn đến tình trạng “chính mình lại tổ chức ra mình” nên không tránh khỏi dư luận nghi ngại, khiến tính công bằng, dân chủ trong quá trình bầu cử bị ảnh hưởng.⁴⁷ Vì vậy, cần phải: (i) Xem xét loại bỏ quy định thành viên HĐBCQG gia bao gồm “đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”,⁴⁸ để thành viên của HĐBCQG hoạt động độc lập, không phụ thuộc vào nhánh quyền lực chính trị nào sẽ giúp họ công tâm, công bằng hơn; (ii) Thành phần của HĐBCQG cần có sự đại diện đa dạng của các chuyên gia, những nhà khoa học, người ngoài Đảng nhằm đảm bảo tiêu chí trung lập của một cuộc bầu cử, thể hiện rõ hơn tính chất dân chủ của Nhà nước; (iii) Quy định cụ thể về tiêu chuẩn của thành viên HĐBCQG để đảm bảo tính vô tư, khách quan, như: không được là ứng viên trong bất kỳ cuộc bầu cử nào trước và sau đó, độ tuổi, trình độ, phẩm chất đạo đức, kinh nghiệm công tác, nghiệp vụ và kinh nghiệm thực tiễn về công tác bầu cử...;⁴⁹ (iv) Bộ máy giúp việc của HĐBCQG phải được thiết lập bởi tính chuyên nghiệp và chuyên trách (nhất là người đứng đầu Ban thư ký và đứng đầu các bộ phận chức năng) vì việc tổ chức bầu cử là hoạt động chuyên môn, khác với hoạt động xác lập chính sách bầu cử là hoạt động mang tính chất chính trị;⁵⁰ (v) Xem xét quy định nhiệm kỳ của HĐBCQG không trùng với nhiệm kỳ của QH và HĐND, cũng như không giới hạn nhiệm kỳ các thành viên HĐBCQG nhằm tạo thuận lợi cho việc xác định thời điểm bắt đầu, chấm dứt nhiệm vụ của HĐBCQG và giúp cho các thành viên có nhiều thời gian để đúc kết, chia sẻ kinh nghiệm.

Thứ tư, cần cụ thể hóa nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBCQG. Để theo dõi người được bầu có thực hiện tốt lời hứa với cử tri đã được đề ra trong “chương trình, kế hoạch hành động” hay không và làm rõ chế độ trách nhiệm của đại biểu đối với cử tri, HĐBCQG cần phải là cơ quan

46 Nguyễn Minh Tuấn, *tlđđ*, 2021, tr. 5.

47 Thái Doãn Thành, “Hội đồng bầu cử quốc gia - Thiết chế góp phần bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân”, *Tạp chí Nghề Luật - Học viện Tư pháp*, số 4, 2019, tr. 3 - 6.

48 Điều 12 Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015.

49 Thái Doãn Thành, *tlđđ*, 2019, tr. 5.

50 Vũ Công Giao, “Thiết kế bộ máy giúp việc của Hội đồng bầu cử Quốc gia theo Hiến pháp năm 2013”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 11, 2014, tr. 15 - 21.

được trao quyền giám sát hậu bầu cử. Muốn vậy, trước tiên cơ chế cử tri bãi nhiệm đại biểu phải được xác lập rõ ràng hơn,⁵¹ mà cụ thể là nên giao cho HĐBCQG tổ chức để cử tri thực hiện bỏ phiếu bãi nhiệm. Bởi ngay từ đầu, HĐBCQG là cơ quan nhận và xem xét hồ sơ của các ứng cử viên được giới thiệu và cơ quan này cũng nắm rõ quy trình tổ chức bầu cử, nên việc tổ chức để cử tri thực hiện bỏ phiếu bãi nhiệm sẽ diễn ra nhanh chóng, chính xác và khả thi.

Kế đến, cần bổ sung thêm thẩm quyền cho HĐBCQG trong việc tổ chức hoạt động trưng cầu dân ý trong phạm vi cả nước, vừa phù hợp với thông lệ quốc tế, vừa tạo điều kiện để người dân áp dụng cách thức thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp.⁵² Mặt khác, HĐBCQG phải được giao quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến những người trúng cử và được tổ chức bầu cử bổ sung (thay vì Quốc hội sẽ phải tiến hành thành lập HĐBC bổ sung) để hoạt động HĐBCQG thực sự chuyên nghiệp, kịp thời và độc lập. Tóm lại, HĐBCQG phải là thiết chế có trách nhiệm giám sát, hỗ trợ các đại biểu trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình để gia tăng tính chuyên nghiệp trong hoạt động.

Thứ năm, nên ứng dụng công nghệ hiện đại trong QLBC. Những bất cập tồn tại trong các cuộc bầu cử mà đặc biệt cuộc bầu cử ĐBQH khóa XV, đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2021 – 2026 trong bối cảnh dịch bệnh Covid-19 diễn biến khó lường (đã được phân tích trước đó), đòi hỏi HĐBCQG phải nghiên cứu triển khai áp dụng công nghệ hiện đại trong cuộc bỏ phiếu như: quét lá phiếu, máy bỏ phiếu điện tử (*direct-recording electronic*, DRE), thiết bị đánh dấu lá phiếu, bỏ phiếu trực tuyến, máy thẻ đục lỗ...⁵³ Việc áp dụng công nghệ để bỏ phiếu sẽ giảm gánh nặng về nhân lực, thời gian, kinh phí cho quá trình kiểm kê, kiểm tra, phân loại phiếu bầu và đặc biệt sẽ đưa ra chính xác kết quả số phiếu bầu cho từng người ứng cử.

Dù vậy, việc này cũng tạo ra những thách thức lớn, buộc HĐBCQG phải củng cố niềm tin của người dân vào độ chính xác và tính bảo mật của các ứng dụng. Muốn vậy, trước hết, HĐBCQG phải được hoàn thiện

51 Thái Thị Thu Trang, Nguyễn Thị Quỳnh Trang, “Cơ quan hiến định độc lập theo Hiến pháp năm 2013 và những vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số 5 (338), 2020, tr. 58.

52 Khoản 2 Điều 18 Luật Trưng cầu dân ý năm 2015 chỉ quy định UBND có nhiệm vụ: “Chỉ đạo, hướng dẫn việc tổ chức trưng cầu ý dân trong phạm vi cả nước”. Trong khi đó, HĐBCQG là cơ quan có kinh nghiệm tổ chức bầu cử trong phạm vi cả nước, mà trưng cầu dân ý là một trong những hoạt động nằm trong phương thức thực hiện quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân, gần giống với cách thức tiến hành bầu cử. Do vậy, việc giao thêm cho cơ quan này nhiệm vụ tổ chức trưng cầu ý dân là hoàn toàn khả thi. Theo Trần Thị Thu Hà, *tlđđ*, 2017, tr. 64.

53 MIT election data & science lab, “Voting technology”, <https://electionlab.mit.edu/research/voting-technology>, truy cập ngày 25/08/2023.

không chỉ về mặt quy định của Hiến pháp và pháp luật mà phải có các kế hoạch và biện pháp cần thiết để triển khai trên thực tế, trù liệu và trả lời được những câu hỏi “được gì và không được gì” khi ứng dụng công nghệ hiện đại vào bỏ phiếu, chẳng hạn như: bằng cách nào để sử dụng đồng bộ các hệ thống máy tính để công bố công khai kết quả? Làm sao để sử dụng các hệ điều hành mã mở nguồn một cách hiệu quả? Có nên thực hiện các phiên bản thử nghiệm cho người dân trải nghiệm và nhận xét? Thiết kế mã ủy quyền thế nào để giữ một bản sao nhằm kiểm tra tính xác thực cho mỗi hệ thống máy tính ở các vị trí khác nhau?...⁵⁴

Đổi mới chế định HĐBCQG theo hướng gia tăng vị thế độc lập của chế định này để hạn chế những bất cập trong cơ cấu tổ chức và thực tiễn hoạt động là một bước quan trọng trong tiến trình tạo nên chế độ bầu cử công bằng, chân thực, quyết định vận mệnh, tương lai của một đất nước, cũng như toàn bộ hoạt động xã hội. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Vũ Công Giao, “Quản lý bầu cử trên thế giới và những gợi ý cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 20(252), 2013 [trans: Vu Cong Giao, “Electoral management in the world and suggestions for Vietnam”, *Journal of Legislative Research*, No. 20 (252), 2013]
- [2] Trần Thị Thu Hà, *Hội đồng bầu cử quốc gia ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ, Trường ĐH Luật TP. Hồ Chí Minh, 2017 [trans: Tran Thi Thu Ha, *National Election Council in Vietnam*, Master’s Thesis, Ho Chi Minh City University of Law, 2017]
- [3] S. Lafrance, S. Bedi, H. D. G. Leão, “Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0006>
- [4] OSCE/ODIHR, “Existing Commitments For Democratic Elections In Osce Participating States”, *Published By The OSCE Office For Democratic Institutions And Human Rights*, (ODIHR) al. Ujazdowskie 19, 00-557 Warsaw, Poland, <http://www.osce.org/odihr>, 2003
- [5] Nguyễn Minh Tuấn, “Những bất cập của chế định Hội đồng bầu cử quốc gia và hướng hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14(438), 2021 [trans: Nguyen Minh Tuan, “Inadequacies of the National Election Council institution and directions for improvement”, *Journal of Legislative Research*, No. 14(438), 2021]
- [6] Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe và Sara Staino, *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, 2006
- [7] Tạ Thị Yên, “Cơ cấu, tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 22 (396), 2019 [trans: Ta Thi Yen, “Structure and standards of National Assembly deputies and People’s Council deputies”, *Journal of Legislative Research*, No. 22 (396), 2019]

54 Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe và Sara Staino, *tdđ*, tr. 232. Xem thêm: S. Lafrance, S. Bedi, H. D. G. Leão, “Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, pp. 1-33, <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0006>.