

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT**

**VŨ VĂN NHIÊM**

**CHẾ ĐỘ BẦU CỬ Ở NƯỚC TA  
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2009 ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT**

**VŨ VĂN NHIÊM**

**CHẾ ĐỘ BẦU CỬ Ở NƯỚC TA  
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

CHUYÊN NGÀNH: LÝ LUẬN VÀ LỊCH SỬ NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

MÃ SỐ: 62. 38. 01. 01

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

*Người hướng dẫn khoa học:* **PGS-TS. THÁI VĨNH THẮNG**

**HÀ NỘI - 2009**

# MỤC LỤC

MỞ ĐẦU.....	1
-------------	---

## CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

<b>1.1 Khái niệm, bản chất, vai trị của chế độ bầu cử.....</b>	<b>15</b>
1.1.1 Khái niệm chế độ bầu cử .....	15
1.1.2 Bản chất, giá trị dân chủ và những yếu tố chi phối, tác động đến chế độ bầu cử.....	22
1.1.3 Vai trị của chế độ bầu cử .....	28
<b>1.2 Các nguyên tắc bầu cử .....</b>	<b>42</b>
1.2.1 Nguyên tắc bầu cử phổ thông .....	42
1.2.2 Nguyên tắc bầu cử bình đẳng .....	44
1.2.3 Nguyên tắc bầu cử trực tiếp.....	47
1.2.4 Nguyên tắc bỏ phiếu kín .....	48
<b>1.3 Quyền bầu cử, ứng cử, hiệp thương giới thiệu người ứng cử, vận động bầu cử .....</b>	<b>49</b>
1.3.1 Quyền bầu cử.....	49
1.3.2 Quyền ứng cử, hiệp thương giới thiệu người ứng cử .....	51
1.3.3 Vận động bầu cử .....	54
<b>1.4 Đơn vị bầu cử.....</b>	<b>58</b>
1.4.1 Khái niệm và bản chất của đơn vị bầu cử.....	58
1.4.2 Những ưu điểm và hạn chế cơ bản của đơn vị bầu cử nhiều đại diện và đơn vị bầu cử một đại diện.....	62
<b>1.5 Các tổ chức phụ trách bầu cử, phương pháp xác định kết quả bầu cử, bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung .....</b>	<b>64</b>
1.5.1 Các tổ chức phụ trách bầu cử.....	64
1.5.2 Phương pháp xác định kết quả bầu cử.....	67
1.5.3 Bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung.....	70

## CHƯƠNG 2: CHẾ ĐỘ BẦU CỬ NƯỚC TA TỪ 1945 ĐẾN NAY

<b>2.1 Khái quát về sự phát triển của chế độ bầu cử từ 1945 đến nay.....</b>	<b>74</b>
2.1.1 Giai đoạn 1946 đến 1959.....	74
2.1.2 Giai đoạn 1959 đến 1980.....	77
2.1.3 Giai đoạn 1980 đến 1992.....	78
2.1.4 Giai đoạn 1992 đến nay .....	80
<b>2.2 Các nguyên tắc bầu cử .....</b>	<b>84</b>
2.2.1 Nguyên tắc bầu cử phổ thông .....	84
2.2.2 Nguyên tắc bầu cử bình đẳng .....	87
2.2.3 Nguyên tắc bầu cử trực tiếp.....	93
2.2.4 Nguyên tắc bỏ phiếu kín .....	95

<b>2.3 Quyền bầu cử, ứng cử, hiệp thương giới thiệu người ứng cử, vận động bầu cử .....</b>	<b>96</b>
2.3.1 Quyền bầu cử.....	96
2.3.2 Quyền ứng cử.....	101
2.3.3 Hiệp thương giới thiệu người ứng cử .....	103
2.3.4 Vận động bầu cử.....	108
<b>2.4 Đơn vị bầu cử .....</b>	<b>112</b>
2.4.1 Đơn vị bầu cử với việc đảm bảo tính đại diện .....	112
2.4.2 Đơn vị bầu cử với việc đảm bảo nguyên tắc bình đẳng .....	117
<b>2.5 Các tổ chức phụ trách bầu cử, công tác hướng dẫn bầu cử, phương pháp xác định kết quả bầu cử, bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung .....</b>	<b>120</b>
2.5.1 Các tổ chức phụ trách bầu cử.....	120
2.5.2 Công tác hướng dẫn bầu cử .....	124
2.5.3 Phương pháp xác định kết quả bầu cử.....	127
2.5.4 Bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung.....	131

### **CHƯƠNG 3: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HỒN THIỆN CHẾ ĐỘ BẦU CỬ NƯỚC TA TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY**

<b>3.1 Nhu cầu hồn thiện chế độ bầu cử .....</b>	<b>136</b>
3.1.1 Hồn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ mục tiêu xây dựng và phát huy dân chủ .....	136
3.1.2 Hồn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân ...	139
3.1.3 Những bất cập của chế độ bầu cử hiện hành, yêu cầu về sự phù hợp của chế độ bầu cử với các chế định khác của bộ máy nhà nước trong điều kiện mới đòi hỏi cần hồn thiện chế độ bầu cử .....	145
3.1.4 Hồn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ tính tất yếu của quá trình hội nhập quốc tế và là xu thế của thời đại .....	147
<b>3.2 Quan điểm hồn thiện chế độ bầu cử .....</b>	<b>150</b>
3.2.1 Đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chế độ bầu cử .....	150
3.2.2 Hồn thiện chế độ bầu cử trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc bầu cử mang tính chuẩn mực quốc tế .....	152
3.2.3 Đổi mới chế độ bầu cử phải xuất phát vào đặc điểm của chế độ chính trị - xã hội.....	155
3.2.4 Hồn thiện chế độ bầu cử cần căn cứ lộ trình phù hợp và bước đi hợp lý.....	157
<b>3.3 Giải pháp hồn thiện chế độ bầu cử.....</b>	<b>160</b>
3.3.1 Nhĩm giải pháp về nhận thức tư tưởng .....	160
3.3.2 Nhĩm giải pháp về pháp luật.....	175
3.3.3 Nhĩm giải pháp về tổ chức, kỹ thuật.....	187
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>194</b>
<b>DANH MỤC NHỮNG CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ.....</b>	<b>197</b>

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO TIẾNG VIỆT .....	198
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO TIẾNG ANH.....	209

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

*“Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”*. Đó là tuyên bố trịnh trọng trong Điều 2 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 (sửa đổi năm 2001). Điều 6 Hiến pháp 1992 tiếp tục khẳng định *“Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân”*.

Trải qua hơn sáu mươi năm, kể từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, thành tích mà chúng ta đạt được như ngày hôm nay thật đáng tự hào! Để có Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân dựa trên nền tảng liên minh công - nông - trí vững chắc như ngày nay, không thể không kể đến vai trò của pháp luật bầu cử, được xây dựng, ban hành và thực thi trong những năm vừa qua.

“Tuy nhiên, nước ta đang đứng trước nhiều thách thức lớn”, “Đòi hỏi bức bách của toàn dân tộc lúc này là phải tranh thủ cơ hội, vượt qua thách thức, tiếp tục đổi mới mạnh mẽ, toàn diện và đồng bộ”, “Dân chủ xã hội chủ nghĩa vừa là mục tiêu vừa là động lực của công cuộc đổi mới” [125-tr.75]. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X Đảng cộng sản Việt Nam (tháng 4 năm 2006) đã khẳng định nhiệm vụ trọng tâm của nước ta trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước “Phát huy dân chủ và sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa” [125-tr.40]. Một trong những phương hướng quan trọng để thực hiện nhiệm vụ chiến lược này là *“Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Hoàn thiện cơ chế bầu cử nhằm nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội...phát huy tốt vai trò của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội”*[125-tr.126]. Định hướng của Đảng về đổi mới chế độ bầu cử được thể hiện khá rõ. Từ 2001, Đảng đã chỉ rõ cần phải *“Nâng cao chất lượng đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, hoàn thiện*

*những qui định về bầu cử, ứng cử, về tiêu chuẩn và cơ cấu các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân trên cơ sở **thật sự** phát huy dân chủ*”[124-tr.134]. Báo cáo của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về Công tác xây dựng Đảng tại Đại hội X của Đảng (năm 2006) nêu rõ “*Đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử, thực hiện bầu cử có số dư, mở rộng quyền tiến cử và tự ứng cử... giám sát cán bộ sau bầu cử*” [125-tr.294].

Trong đề tài khoa học mang mã số KHXH 05.05 “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng”, nhóm nghiên cứu, đứng đầu là GS.TSKH. Đào Trí Úc - Chủ nhiệm đề tài, đã khẳng định “*Trong nội dung dân chủ phải kể đến chế độ bầu cử. Lâu nay, chúng ta ít bàn đến việc cải tiến chế độ bầu cử, gần như là yên tâm với chế độ bầu cử đã được hình thành từ trước nhưng trong nhiều năm qua không hề có sự thay đổi*” [111-tr.305, 306].

Do đó, để “Phát huy dân chủ, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”, “phải đổi mới từ nhận thức, tư duy đến hoạt động thực tiễn; từ kinh tế, chính trị, đối ngoại đến tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội”[125-tr.70], “*cần đổi mới các thể chế bầu cử: từ qui trình lựa chọn, ứng cử và đề cử, hiệp thương lập danh sách ứng cử viên, qui trình tiếp xúc với cử tri cho đến chương trình tranh cử của các ứng cử viên*” [99-tr.314].

Như vậy, xét về cơ sở lý luận cũng như cơ sở thực tiễn, định hướng chính trị của Đảng cũng như định hướng nghiên cứu của khoa học pháp lý và khoa học chính trị, việc đổi mới nhận thức về pháp luật bầu cử là hoàn toàn phù hợp với mục tiêu chính trị cũng như mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân và là cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

Vì vậy, đề tài “**Chế độ bầu cử ở nước ta - những vấn đề lý luận và thực tiễn**” là vấn đề có tính cấp thiết trên phương diện lý luận và thực tiễn, là một trong những hướng nghiên cứu quan trọng của khoa học pháp lý, rất cần được nghiên cứu một cách cơ bản ở nước ta hiện nay.

## **2. Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài**

Vì bầu cử gắn liền với chế độ dân chủ đại diện, nên vai trò của nó được đề cao trong các nền dân chủ đương đại.

Các học giả tư sản nghiên cứu về bầu cử rất công phu và đa dạng. Có khá nhiều các tác giả và các công trình đề cập về bầu cử, như: Giáo sư Guy S. Goodwin-Gill với cuốn sách “*Free and Fair Elections-New Expanded Edition*” (2006), do Liên minh Nghị viện thế giới xuất bản, dưới sự tài trợ của *International IDEA* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). Trên cơ sở các văn kiện quốc tế, nhất là Tuyên bố về tiêu chuẩn cho bầu cử tự do và công bằng (The Declaration on Criteria for Free and Fair Elections ) do Liên minh Nghị viện thế giới thông qua tại phiên họp lần thứ 154 vào ngày 26/3/1994 tại Paris, công trình này đề cập tương đối toàn diện về bầu cử tự do và công bằng, các biểu hiện cụ thể của nó dưới dạng các quyền, nghĩa vụ của các ứng cử viên, các đảng phái chính trị, các cách thức tổ chức bầu cử, trách nhiệm và đảm bảo của nhà nước cho bầu cử tự do và công bằng. Các học giả Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis With José Antonio Cheibub, Karen Cox, Dong Lisheng, Jørgen Elklit, Michael Gallagher, Allen Hicken, Carlos Huneeus, Eugene Huskey, Stina Larsrud, Vijay Patidar, Nigel S. Roberts, Richard Vengroff, Jeffrey A. Weldon, là đồng tác giả của chuyên khảo “*Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*”(2005). Đây là công trình nghiên cứu chuyên sâu về chế độ bầu cử. Cuốn sách này đề cập về các hệ thống bầu cử phổ biến trên thế giới dựa trên tiêu chí của đơn vị bầu cử; phân tích những ưu điểm, những hạn chế của từng hệ thống bầu cử. Dựa trên cơ sở về đơn vị bầu cử, cuốn sách giới thiệu chế độ bầu cử của một số nước điển hình. Tập thể các nhà nghiên cứu Mark Anstey, Christopher Bennett, David Bloomfield, K. M. de Silva, Nomboniso Gasa, Yash Ghai, Peter Harris, Luc Huyse, Rasma Karklins, Michael Lund, Charles Nupen, David M. Olson, Anthony J. Regan, Ben Reilly, Andrew Reynolds, Carlos Santiso và Timothy D. Sisk có ấn phẩm “*Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*”(1998) do IDEA xuất bản. Các tác giả của công trình này chỉ rõ rằng, việc lựa chọn một chế độ bầu cử phù hợp đối với từng quốc gia có ý nghĩa rất quan trọng trong việc giải quyết mang tính gốc rễ các xung đột xã hội bằng phương pháp hòa bình. Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, Sara Staino với công trình “*Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*” (2006) đề cập đến các cách thức tổ chức bầu cử, những nguyên tắc tổ chức, quản lý để các cuộc bầu cử đảm bảo tính khách quan, trung thực. Vai trò của chế độ bầu cử trong việc phát huy dân chủ, xây dựng xã hội đồng thuận, đảm bảo quyền con người được các tác giả Judith Large, Timothy D. Sisk thể hiện trong tác

phẩm “*Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*”(2006) hay Huntington, Samuel P. với công trình “*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*”(1991). Ấn phẩm “*Women and Elections: Guide to Promoting The Participation of Women in Elections*”(2005) do Liên hợp quốc xuất bản như một cẩm nang hướng dẫn việc thúc đẩy, mở rộng sự tham gia của phụ nữ vào bầu cử. David Beetham phân tích vai trò của Nghị viện - sản phẩm của chế độ bầu cử trong việc thực thi dân chủ thông qua tác phẩm “*Parliament and Democracy in The Twenty-First Century a Guide to Good Practice*”(2006)...

Thành tựu của các công trình nghiên cứu nêu trên rất đáng trân trọng. Nhìn chung, trong cơ chế chính trị cạnh tranh, vai trò của bầu cử được đề cao; thậm chí, nó được ví như “*trái tim của dân chủ*” [233], [142], [199-tr.II], [204]. Tuy nhiên, các học giả tư sản thường khẳng định rằng bầu cử dân chủ phải gắn với cơ chế chính trị đa đảng phái chính trị: “*Không có sự nghi ngờ chút nào rằng chế độ dân chủ ngày nay là một chế độ dân chủ của những phe đảng và một hệ thống bầu cử phải tham chiếu tới một thể chế chính trị đa đảng, vì chỉ có như vậy, mới có thể nói về các cuộc bầu cử tự do và các cuộc bầu cử cạnh tranh. Cơ chế chính trị một đảng phái là không thể chấp nhận, kể cả trên phương diện lý thuyết về tính hợp pháp của cuộc bầu cử*” [157], rằng “*Sự cạnh tranh chính trị đòi hỏi phải có ít nhất hai đảng phái cân sức ganh đua. Nếu ít hơn, bất luận trong trường hợp nào đều là sự tận thế của chính quyền dân chủ*” [202-tr.3].

Trên thế giới hiện nay chưa có công trình nghiên cứu nào khẳng định dân chủ và các cuộc bầu cử dân chủ là “sở hữu” riêng của thể chế chính trị đa đảng phái chính trị. Do vậy, cách nhìn nhận của các học giả tư sản về bầu cử còn mang tính phiến diện, chưa thấy tính đặc thù của bầu cử trong các nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.

Ở Việt Nam, liên quan đến bầu cử, có những công trình nghiên cứu như: TS. Đặng Đình Tân (Chủ biên) với cuốn sách “*Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*” (Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội -2006) đã khẳng định rằng bầu cử là phương thức rất quan trọng và hữu hiệu thông qua đó, nhân dân giám sát Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Dưới góc độ chính trị học, một số kết luận bổ ích về thực trạng của chế độ bầu cử nước ta được thể hiện rõ trong cuốn sách này. Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp với “*Chương trình khoa học công nghệ cấp Nhà nước*



*KX.02, Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật*” (1993) đã phân tích một số khía cạnh của tư tưởng Hồ Chí Minh về bầu cử, như bầu cử có vai trò hợp pháp hóa chính quyền, là phương thức thực hiện quyền tự do, quyền làm chủ của người dân. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung với công trình “*Sự hạn chế quyền lực nhà nước*” (Nhà xuất bản Đại học Quốc gia, Hà Nội - 2006) đã chỉ rõ rằng, bầu cử là phương thức quan trọng để ngăn ngừa sự độc đoán, chuyên quyền đối với các thiết chế quyền lực nhà nước. Sách chuyên khảo của tập thể tác giả do GS.TSKH. Đào Trí Úc (Chủ biên) “*Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” (Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội - 2005) khẳng định vai trò quan trọng của chế độ bầu cử trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Nhóm nghiên cứu đã chỉ rõ rằng chế độ bầu cử ở Việt Nam hiện nay chưa được quan tâm đúng mức; do vậy, một trong các biện pháp nền tảng để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở nước ta trong thời gian tới là cần nghiên cứu, đổi mới để khắc phục sự bất cập của chế độ bầu cử hiện hành. Luận án Tiến sĩ Luật học “*Mối quan hệ giữa dân chủ và pháp luật*” (Hà Nội - 2007) của tác giả Đỗ Minh Khôi phân tích vai trò của bầu cử và khẳng định: chế độ bầu cử là một bộ phận không thể thiếu vắng của mọi nền dân chủ.

Các công trình nói trên không trực tiếp nghiên cứu về chế độ bầu cử, mà chỉ đề cập đến nó như một biện pháp, một hoạt động nhằm thực thi dân chủ dưới những góc độ tiếp cận khác nhau.

Các công trình, bài viết trực tiếp về bầu cử rất phong phú và đa dạng: Văn phòng Quốc hội - Vụ Công tác đại biểu, với đề tài nghiên cứu “*Đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Quốc hội*” (TS. Phan Trung Lý - Chủ nhiệm đề tài - 2004) đã nêu, phân tích một số bất cập của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và thực tiễn tổ chức thực hiện gắn với việc nghiên cứu vai trò của đại biểu Quốc hội. Đề tài đã đề xuất một số giải pháp khắc phục có ý nghĩa nhất định trong giai đoạn trước mắt, như về công tác hiệp thương, về đơn vị bầu cử. PTS.Vũ Hồng Anh với chuyên khảo “*Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới*” (Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội - 1997) giới thiệu khái quát một số chế độ bầu cử của các nước trên thế giới. Tác giả Vũ Thị Loan với Luận án Thạc sĩ “*Hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội nước ta hiện nay*” (2003) tiếp cận bầu cử đại biểu Quốc hội dưới góc độ Chính trị học. TS. Thái Vĩnh Thắng có bài viết “*Một số ý kiến về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ*

*quan quyền lực nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay*” (Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5 (157)/2001) chỉ rõ cần mở rộng dân chủ, nâng cao vai trò của cử tri trong bầu cử. Trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, tháng 7/2001 có bài viết của TS. Bùi Xuân Đức “*Pháp luật bầu cử: một số vấn đề cần hoàn thiện*”. Bài viết này đã phân tích khá cụ thể về những hạn chế của chế độ bầu cử hiện hành và đưa ra một số giải pháp khắc phục sự bất cập về đơn vị bầu cử, về tính đại diện, về cách thức xác định kết quả bầu cử. Bài viết “*Bầu cử và vấn đề dân chủ*” (Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5/2002) của đồng tác giả PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung và Chu Khắc Hoài Dương lý giải mối quan hệ giữa bầu cử và dân chủ. TS. Trương Đắc Linh với bài viết “*Cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên năm 1946 - Một mốc son lịch sử của thể chế dân chủ Việt Nam*” (Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1(32)/2006) có giá trị như một bức tranh khái quát về cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 và ý nghĩa của nó đối với việc đổi mới chế độ bầu cử hiện hành. Là người làm công tác thực tiễn gắn với hoạt động bầu cử, TS. Bùi Ngọc Thanh có bài viết “*Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII- Những vấn đề từ thực tiễn*” (Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7(103), tháng 7/2007). Với tư cách là Tổng Thư ký Hội đồng bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII, tác giả bài viết đã chỉ ra những tồn tại, nhất là dưới góc độ thực tiễn tổ chức thực hiện của chế độ bầu cử nước ta và đề xuất một số biện pháp khắc phục.

Ngoài ra, các Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam hoặc Luật Hiến pháp nước ngoài trong Chương trình đào tạo Cử nhân Luật thường có chương (mục) “*Chế độ bầu cử*” với mục đích chủ yếu giới thiệu cho sinh viên pháp luật thực định về bầu cử.

Các tác giả thông qua các công trình, bài viết nói trên đã đề cập trực tiếp về chế độ bầu cử. Tuy nhiên, các công trình, bài viết đó thường chỉ xem xét một hoặc một số vấn đề nhất định của chế độ bầu cử, hoặc chỉ đề cập chế độ bầu cử dưới những góc độ nhất định, hoặc dừng lại ở mức độ giới thiệu pháp luật bầu cử cho sinh viên ở trình độ cử nhân luật.

Cho đến nay, ở Việt Nam chưa có một công trình khoa học pháp lý nào nghiên cứu toàn diện, bao quát và chuyên sâu về chế độ bầu cử. Vì vậy, Luận án “*Chế độ bầu cử ở nước ta - những vấn đề lý luận và thực tiễn*” là công trình khoa học đầu tiên nghiên cứu toàn diện cả về cơ sở lý luận và thực tiễn về chế độ bầu cử dưới góc độ và phương pháp nghiên cứu của Lý luận và lịch sử về nhà nước và pháp luật.

### **3. Mục đích nghiên cứu và nhiệm vụ của Luận án**

Mục đích của Luận án là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn của chế độ bầu cử ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, Luận án đưa ra những kiến nghị nhằm đổi mới chế độ bầu cử để phát huy dân chủ, tăng cường vai trò của nhân dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Để đạt được mục đích nói trên, Luận án có nhiệm vụ:

Phân tích cơ sở lý luận về chế độ bầu cử trong xã hội dân chủ nói chung và ở Việt Nam nói riêng: khái niệm, bản chất, vai trò của chế độ bầu cử; những nội dung cơ bản của chế độ bầu cử, như những nguyên tắc bầu cử, quyền bầu cử, ứng cử, hiệp thương giới thiệu người ứng cử, vận động bầu cử, đơn vị bầu cử, các tổ chức phụ trách bầu cử, phương pháp xác định kết quả bầu cử.

Phân tích sự phát triển của chế độ bầu cử ở nước ta từ cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc dân đại hội năm 1946 đến nay. Căn cứ vào những vấn đề lý luận, nhất là các nguyên tắc đã được đề cập trong Chương 1, để làm rõ những thành tựu và những vấn đề còn tồn tại của chế độ bầu cử nước ta. Những thành tựu to lớn của chế độ bầu cử nước ta trong việc xây dựng, củng cố chính quyền nhân dân từ cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 đến nay là điều không cần bàn cãi. Tuy nhiên, vì chế độ bầu cử có phạm vi rộng, trong khi dung lượng của Luận án có giới hạn, nên Luận án tập trung phân tích những vấn đề còn bất cập của chế độ bầu cử nước ta hiện nay. Căn cứ vào những vấn đề lý luận, nhất là các nguyên tắc đã được đề cập trong Chương 1, làm rõ những thành tựu và những vấn đề còn tồn tại của chế độ bầu cử nước ta.

Phân tích tính tất yếu khách quan về sự đổi mới chế độ bầu cử, phương hướng đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử, những giải pháp hoàn thiện chế độ bầu cử trong điều kiện phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của nước ta.

### **4. Giới hạn của Luận án**

*Về phạm vi nghiên cứu:*

Đề tài Luận án có nội dung rộng và phức tạp. Trong khuôn khổ chuyên ngành *Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật*, Luận án chỉ tập trung phân tích những vấn đề lý luận cơ bản của chế độ bầu cử; phần thực trạng chế độ bầu

cử nước ta, Luận án đi sâu hơn vào việc phân tích những vấn đề còn tồn tại, bắt cập để tìm ra nguyên nhân; trên cơ sở đó đề xuất quan điểm và những giải pháp hoàn thiện chế độ bầu cử trong điều kiện ở nước ta hiện nay.

Mặt khác, chế độ bầu cử được đề cập trong Luận án chỉ giới hạn trong bầu cử các cơ quan đại diện (ở nước ta là Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp). Luận án không đề cập đến bầu cử Tổng thống hoặc các chức danh khác. Nếu có, thì mục đích của việc đề cập là làm rõ hơn vấn đề nghiên cứu.

Bên cạnh đó, do chế độ bầu cử thể hiện điển hình và rõ nét hơn trong việc bầu cử các cơ quan lập pháp, ở nước ta là Quốc hội, do vậy, trong Luận án này, bầu cử đại biểu Quốc hội được Luận án đề cập tập trung hơn so với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, nhất là những vấn đề về lý luận được đề cập trong Chương 1 của Luận án.

#### *Về góc độ tiếp cận của Luận án:*

Chế độ bầu cử và những nội dung của nó là những vấn đề mang tính chính trị, pháp lý, xã hội... Do đó, nó là đối tượng nghiên cứu của nhiều khoa học như chính trị học, xã hội học... Luận án chỉ xem xét chế độ bầu cử dưới góc độ của khoa học pháp lý. Tuy nhiên, như trên đã nói, vì chế độ bầu cử là những vấn đề mang tính chính trị, xã hội, pháp lý, đặc biệt là tính chính trị - pháp lý, do vậy, phạm vi nghiên cứu của Luận án, mặc dù chủ yếu nhìn nhận dưới lăng kính pháp lý, nhưng để làm rõ vấn đề cần nghiên cứu, trong một số trường hợp, một số mục của Luận án, để làm rõ vấn đề cần nghiên cứu, có thể vấn đề được tiếp cận dưới góc độ của khoa học chính trị và một số khoa học khác có liên quan, như xã hội học, tâm lý học ...

### **5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu**

Quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lê-nin về nhà nước và pháp luật nói chung, nhà nước và pháp luật xã hội chủ nghĩa nói riêng đóng vai trò là nền tảng tư tưởng và kim chỉ nam cho việc nghiên cứu tất cả các vấn đề trong Luận án. Các quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về Nhà nước và cách mạng Việt Nam, nhất là các quan điểm về đổi mới đất nước, về phát huy dân chủ, về xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân là cơ sở lý luận cho việc phân tích, đánh giá các vấn đề trong Luận án. Tư tưởng Hồ Chí Minh về giành và giữ chính quyền, về quyền lực nhân dân, về Tổng tuyển cử là những giá trị không gì có thể thay thế được, làm cơ sở phương pháp luận cho việc nghiên cứu chế độ bầu cử và hoàn

thiện chế độ bầu cử ở nước ta. Quan điểm của các nhà lãnh đạo Đảng, Nhà nước ta, như quan điểm lấy dân làm gốc, xây dựng và phát huy sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, thực hiện dân chủ trong Đảng... mang tính chất xuất phát điểm khi nghiên cứu những vấn đề đặt ra trong Luận án.

Bên cạnh đó, trong xu thế toàn cầu hóa và sự hội nhập sâu rộng của Việt Nam vào các diễn đàn quốc tế, những văn kiện quốc tế về quyền con người nói chung, về bầu cử nói riêng, như Tuyên ngôn thế giới về quyền con người của Liên hợp quốc (1948), Tuyên bố về tiêu chí bầu cử tự do và công bằng của Liên minh nghị viện thế giới (1994), các nghị quyết của Liên hợp quốc và các cơ quan của Liên hợp quốc về thúc đẩy và mở rộng dân chủ trong bầu cử, về bầu cử tự do, tiến bộ và công bằng, đặc biệt là các công ước quốc tế của Liên hợp quốc mà Việt Nam đã gia nhập như Công ước quốc tế về các quyền chính trị và dân sự năm 1966 (có hiệu lực từ 23/3/1976, Việt Nam gia nhập ngày 24/9/1982), Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ năm 1979 (có hiệu lực từ ngày 3/9/1981, Việt Nam gia nhập ngày 19/3/1982)... sẽ được đề cập khi giải quyết một số vấn đề đặt ra trong Luận án. Ngoài ra, những thành tựu lý luận và một số kinh nghiệm tổ chức mà nhân loại đã đạt được trong hoạt động bầu cử cũng được xem xét, chất lọc khi phân tích, đối chiếu các vấn đề đặt ra trong Luận án, bởi lẽ dù không giống nhau về quan điểm chính trị - pháp lý, về bản chất giai cấp của từng chế độ nhà nước, các hệ thống bầu cử mang tính phổ biến trên thế giới ngày nay chứa đựng không ít yếu tố hợp lý, nhất là dưới góc độ tổ chức, quản lý.

Trên nền tảng phương pháp luận duy vật biện chứng của triết học Mác-Lênin, Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu: phương pháp phân tích, tổng hợp; phương pháp phân tích theo hệ thống, phương pháp kết hợp lý luận với thực tiễn, phương pháp lịch sử; phương pháp so sánh... để giải quyết các vấn đề đặt ra trong Luận án.

Phương pháp phân tích, tổng hợp mang tính xuyên suốt toàn bộ Luận án, được sử dụng phối, kết hợp để làm sáng tỏ nhiệm vụ của từng mục, từng chương và toàn bộ Luận án. Phương pháp phân tích thường được thể hiện: để làm sáng tỏ các vấn đề lớn, trước hết cần làm rõ các nội dung bên trong của nó. Từ những vấn đề nhỏ, từng nội dung, từng tiểu mục, từng mục..., phương pháp tổng hợp sẽ góp phần làm rõ những nhiệm vụ đặt ra đối với từng chương và toàn bộ Luận án.

Phương pháp phân tích theo hệ thống đặt vấn đề nghiên cứu trong một hệ thống, hệ thống này lại nằm trong hệ thống lớn hơn... Tất cả được đặt trong một chỉnh thể thống nhất. Chế độ bầu cử không tồn tại độc lập, mà nó là một định chế trong bộ máy nhà nước, có chức năng thành lập các cơ quan đại diện. Đến lượt mình, bộ máy nhà nước lại là một bộ phận của hệ thống chính trị. Do vậy, nghiên cứu chế độ bầu cử Việt Nam trước hết phải đặt trong tương quan với Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp; tiếp theo, cần xem xét nó trong tổng thể bộ máy nhà nước và cả hệ thống chính trị.

Phương pháp kết hợp lý luận với thực tiễn xem xét từng vấn đề nghiên cứu trong mối liên hệ giữa lý luận, các qui định của pháp luật bầu cử với thực tiễn tổ chức thực hiện. Điều này có ý nghĩa rất lớn trong toàn bộ Luận án, đặc biệt trong Chương 2 của Luận án. Những vấn đề lý luận về chế độ bầu cử cần được đặt trong thực tiễn, từng giai đoạn lịch sử cụ thể của Việt Nam. Không phải tất cả những vấn đề lý luận về chế độ bầu cử được áp dụng thành công ở các nước thì điều đó cũng hoàn toàn đúng đối với Việt Nam và ngược lại, hoặc có thể có những nội dung phù hợp ở Việt Nam, nhưng không được các nước áp dụng... Không chỉ trong Chương 2, phương pháp này có ý nghĩa rất quan trọng đối với toàn bộ Luận án.

Phương pháp lịch sử đòi hỏi khi nghiên cứu chế độ bầu cử và các bộ phận hợp thành, phải đặt chúng trong bối cảnh lịch sử cụ thể. C.Mác đã chỉ rõ rằng pháp luật không thể vượt ra khỏi điều kiện kinh tế - xã hội mà pháp luật đó tồn tại. Do vậy, mỗi bộ phận, mỗi chế định của chế độ bầu cử chỉ được xem xét một cách toàn diện, đầy đủ khi chúng được đặt trong một hoàn cảnh lịch sử cụ thể. Phương pháp lịch sử còn cho phép làm rõ mối quan hệ biện chứng giữa sự vận động, phát triển của cách mạng nước ta nói chung, bộ máy nhà nước Việt Nam nói riêng với sự vận động, phát triển của chế độ bầu cử. Vì vậy, cùng với sự thay đổi về điều kiện, hoàn cảnh lịch sử, nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam, chế độ bầu cử cần đổi mới một cách hợp lý để đáp ứng việc thực hiện những mục đích đó; đặc biệt, chế độ bầu cử phải là công cụ hữu hiệu để thực hiện những mục tiêu trong công cuộc đổi mới bộ máy nhà nước. Phương pháp này thể hiện rõ nét trong Chương 2, Chương 3 của Luận án.

Phương pháp so sánh được sử dụng trong Luận án để đối chiếu các vấn đề tương ứng trong chế độ bầu cử ở Việt Nam với chế độ bầu cử của các nước trên thế giới, nhất là một số chế độ bầu cử mang tính điển hình. Trên cơ sở mối liên hệ cái chung với cái riêng, cái phổ biến và cái đặc thù, giữa bản chất và

hiện tượng, phương pháp này cho phép tìm ra những đặc điểm chung nhất của chế độ bầu cử các nước trên thế giới, xu hướng phát triển của chúng cũng như những vấn đề mang tính đặc thù của chế độ bầu cử Việt Nam. Mục đích của phương pháp so sánh, một mặt để thấy được những vấn đề thuộc về bản chất hoặc có tính độc đáo của chế độ bầu cử Việt Nam, mặt khác cho phép chúng ta tham khảo, học hỏi, tiếp thu có chọn lọc những hạt nhân hợp lý về bầu cử tự do, tiến bộ, công bằng mang tính phổ quát ở nhiều nước, nhiều khu vực trên thế giới trong việc đổi mới chế độ bầu cử ở nước ta hiện nay và trong thời gian tới.

Bên cạnh đó, phương pháp so sánh còn thể hiện trong việc đối chiếu những bộ phận, những khía cạnh của chế độ bầu cử trước đây với những vấn đề tương ứng của chế độ bầu cử hiện nay, giữa các bộ phận của chế độ bầu cử trong từng giai đoạn lịch sử nước ta với nhau. Do vậy, phương pháp so sánh có mối liên hệ chặt chẽ với phương pháp lịch sử. Mục đích của việc đối chiếu này là tiếp thu những nội dung tiến bộ, hợp lý của chế độ bầu cử nước ta trong các giai đoạn trước đây, đặc biệt trong cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946. Phương pháp so sánh xuyên suốt toàn bộ Luận án và có ý nghĩa rất quan trọng đối với bản Luận án này.

## **6. Ý nghĩa khoa học và điểm mới của Luận án**

Luận án là chuyên khảo khoa học đầu tiên ở Việt Nam nghiên cứu cơ bản, toàn diện, có hệ thống và chuyên sâu về chế độ bầu cử dưới góc độ khoa học pháp lý.

*Ý nghĩa khoa học của Luận án:*

*Về mặt lý luận*, Luận án làm rõ vai trò nền tảng của chế độ bầu cử trong việc xây dựng, phát huy dân chủ nói chung và dân chủ đại diện nói riêng. Bằng việc nhân dân lựa chọn và trao quyền thông qua chế độ bầu cử, nhân dân đã ủy thác quyền lực cho những người đại diện. Họ nhận được quyền lực từ nhân dân và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Chính quyền là kết quả của chế độ bầu cử tiến bộ, công bằng mới mang tính hợp pháp và tính chính đáng.

Bất luận trong bất cứ nhà nước và xã hội nào, chế độ bầu cử phản ánh đúng đắn ý chí của nhân dân trong việc thành lập các cơ quan đại diện là chìa khóa xây dựng đồng thuận xã hội, là phương thức nhân dân thành lập và chuyển giao chính quyền bằng phương pháp hòa bình.

Mặt khác, mỗi chế độ bầu cử được thiết kế, xây dựng phải đặt trong một thể chế chính trị nhất định, nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định của nhà nước và hệ thống chính trị. Chế độ bầu cử Việt Nam cần được thiết kế, vận hành trong điều kiện cụ thể của thể chế chính trị - xã hội Việt Nam, cần cân nhắc đến truyền thống, lịch sử của dân tộc Việt Nam, cần phù hợp với đặc điểm truyền thống, trình độ dân trí của nhân dân Việt Nam.

*Về mặt thực tiễn*, Luận án phân tích, đánh giá chế độ bầu cử ở Việt Nam từ 1945 đến nay, đặc biệt phân tích, làm rõ cơ sở pháp lý, thực tiễn trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên ngày 6/1/1946 như một thực tiễn sinh động về một cuộc bầu cử thực sự tự do, thực sự dân chủ; phân tích, đánh giá thực trạng chế độ bầu cử Việt Nam hiện nay, lý giải những bất cập của chế độ bầu cử hiện hành.

Trên cơ sở những vấn đề lý luận về chế độ bầu cử, thực trạng chế độ bầu cử ở nước ta hiện nay, Luận án đưa ra những kiến nghị trong việc đổi mới chế độ bầu cử ở Việt Nam, đặc biệt đổi mới về nhận thức đối với vai trò của chế độ bầu cử, về bầu cử tự do, về đơn vị bầu cử, về hiệp thương, về tuyên truyền, vận động bầu cử, về đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử, nhằm xây dựng một chế độ bầu cử dân chủ, phù hợp với thể chế chính trị và các điều kiện khác của nước ta, mặt khác tiếp thu các giá trị tiến bộ hợp lý, mang tính phổ quát trong chế độ bầu cử của các nước trên thế giới.

Ý nghĩa khoa học của Luận án là việc tiếp cận chế độ bầu cử trên nền tảng dân chủ. Dân chủ là sự thừa nhận vai trò của nhân dân trong việc thành lập và chuyển giao chính quyền, trong việc thực thi quyền lực nhà nước. Đổi mới chế độ bầu cử theo những tiêu chí dân chủ, hiện đại của bầu cử tiến bộ, công bằng, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh nước ta là góp phần thực hiện sứ mệnh đó.

*Luận án có những điểm mới cơ bản sau:*

Khẳng định vai trò nền móng của chế độ bầu cử đối với việc phát huy dân chủ, nhất là dân chủ đại diện. Luận án phân tích và làm sáng tỏ rằng, trong điều kiện phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân ở nước ta hiện nay, đổi mới chế độ bầu cử là một yêu cầu mang tính cấp thiết.

Luận án làm rõ nguyên nhân và các giải pháp khắc phục sự bất cập về nguyên tắc bình đẳng trong một số giai đoạn của hoạt động bầu cử như hiệp



thương, ấn định số lượng đại biểu được bầu cho từng đơn vị bầu cử, việc phân bổ các ứng cử viên về các đơn vị bầu cử.

Phân tích thấu đáo ưu điểm và hạn chế của mô hình đơn vị bầu cử một đại diện và đơn vị bầu cử nhiều đại diện, tầm quan trọng của việc lựa chọn mô hình đơn vị bầu cử phù hợp. Luận án chỉ rõ trong điều kiện hiện nay ở nước ta, cần chuyển từ mô hình đơn vị bầu cử nhiều đại diện sang đơn vị bầu cử một đại diện.

Luận án đã chỉ rõ rằng, về định hướng lâu dài, phương pháp lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội trong điều kiện và hoàn cảnh mới cần sự đổi mới. Vì chế độ bầu cử có vai trò hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước, nên sự lãnh đạo của Đảng cần thông qua các đảng viên mà nhân dân đã thừa nhận thông qua bầu cử (đã trúng cử). Các đảng viên này là những “trạm” chuyển tải đường lối, chính sách của Đảng vào bộ máy nhà nước, qua bộ máy nhà nước và bằng pháp luật đến toàn thể xã hội. Đây phải là “kênh” chính để Đảng lãnh đạo Nhà nước; những cơ cấu khác của Đảng không qua bầu cử, về nguyên tắc, chỉ nên hoạt động trong nội bộ hệ thống Đảng. Kiến nghị này có ý nghĩa rất quan trọng trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân và trong xu thế hội nhập, bởi lẽ nó góp phần tường minh cơ chế “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ” thể hiện đúng bản chất “quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân” của chế độ và hệ thống chính trị nước ta. Điều đáng nói hơn, khi đó, vai trò lãnh đạo của Đảng không những được nhân dân Việt Nam suy tôn, mà sự lãnh đạo đó còn được cộng đồng quốc tế công nhận một cách “tâm phục, khẩu phục”.

Ngoài những nội dung về chính trị - pháp lý, Luận án còn chỉ rõ các yếu tố tổ chức, kỹ thuật cũng không được xem nhẹ trong chế độ bầu cử, vì quá trình tổ chức, quản lý các hoạt động trong tiến trình bầu cử không đảm bảo chặt chẽ, khách quan, hay quá trình kiểm phiếu không minh bạch, công thức tính phiếu thiếu sự chính xác, phù hợp, quyền lực của nhân dân có thể trao không đúng cho những người cần trao.

## **7. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của Luận án**

Luận án là công trình không những có ý nghĩa trong việc hệ thống hóa các thông tin, các quan điểm, các học thuyết pháp lý về chế độ bầu cử của các

chuyên gia bầu cử trên thế giới, mà còn có ý nghĩa trong việc xây dựng, phát triển cơ sở lý luận về chế độ bầu cử và thực tiễn việc áp dụng nó tại Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu của Luận án là sự bổ sung quan trọng và đáng kể vào kiến thức lý luận về chế độ bầu cử, về vai trò của chế độ bầu cử đối với việc thành lập, hoạt động của bộ máy nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhân dân - những vấn đề còn có những “*khoảng trống*” nhất định trong khoa học pháp lý ở nước ta hiện nay.

Những kết luận trong Luận án là những vấn đề đáng được xem xét, cân nhắc trong việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung (hoặc xây dựng mới) các Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở nước ta trong thời gian tới.

Luận án là tài liệu tham khảo hữu ích trong việc nghiên cứu và giảng dạy về nhà nước và pháp luật, về dân chủ nói chung và dân chủ đại diện nói riêng, nhất là về cơ sở, nền tảng của quyền lực nhà nước, về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

## **8. Kết cấu của Luận án**

Luận án gồm có: Mở đầu, Ba chương, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo:

Chương 1: Cơ sở lý luận về chế độ bầu cử;

Chương 2: Chế độ bầu cử nước ta từ năm 1945 đến nay;

Chương 3: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện chế độ bầu cử ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

## CHƯƠNG 1

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

#### 1.1. KHÁI NIỆM, BẢN CHẤT, VAI TRÒ CỦA CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

##### 1.1.1. Khái niệm chế độ bầu cử

###### 1.1.1.1. Khái niệm và bản chất của bầu cử

Bầu cử đã xuất hiện từ xa xưa trong lịch sử nhân loại. Trong chế độ cộng sản nguyên thủy, do nhu cầu cần có người phụ trách công việc chung của thị tộc nên mỗi thị tộc đều có thủ tục bầu ra người đứng đầu, thường bầu ra Thủ trưởng và Thủ lĩnh quân sự. Tất cả các thành viên nam, nữ trong thị tộc đều tham gia các cuộc bầu cử này [19-tr.155]. Trong thời kỳ chiếm hữu nô lệ, ngoài hình thức chính thể quân chủ là phổ biến, thì cũng đã tồn tại chính thể cộng hòa với Viện nguyên lão bao gồm đại diện của những chủ nô quý tộc (*Comitia centuria*) và đại diện của những người cầm vũ khí [90-tr.19]. Giai đoạn đầu của chế độ phong kiến, bên cạnh các chính thể quân chủ, còn tồn tại hình thức cộng hòa phong kiến, ở đó những người có vị thế bầu ra *Đại hội nhân dân*. Dưới chế độ phong kiến chuyên chế, nói chung bầu cử không được áp dụng [32-tr.307].

Trong cuộc đấu tranh chống giai cấp phong kiến, giai cấp tư sản đã sử dụng bầu cử như một vũ khí hữu hiệu để hạn chế quyền lực của giai cấp phong kiến. Cách mạng dân chủ tư sản xác lập, chế độ dân chủ tư sản tuyên bố chủ quyền nhân dân, cũng đồng thời khẳng định bầu cử là phương thức căn bản để ủy quyền, qua đó thành lập ra các thiết chế đại diện.

Với tính chất là chế định pháp luật để bầu cơ quan đại diện, pháp luật bầu cử là sản phẩm của chế độ dân chủ châu Âu. Vào đầu thế kỷ XVIII, tính đại diện trong cơ quan lập pháp ở một số nước dựa trên cơ cấu của những đẳng cấp xã hội (*categories of society*) và là kết quả của bầu cử gián tiếp. Chẳng hạn, Bản hướng dẫn bầu cử ở Tây Ban Nha ngày 1 tháng 1 năm 1810 qui định quyền bầu cử cho những người đàn ông từ 25 tuổi trở lên, bầu Nghị viện (*Las Cortes*) qua ba cấp (*athird-degree indirect vote*): Công dân bầu chọn đại biểu thành phố tự trị (*municipalities*), tiếp theo các đại biểu này bầu đại diện trong từng vùng (*regions*) và cuối cùng, những đại diện vùng bầu người Hội đồng lập hiến (*Constituent Assembly*). Cuối thế kỷ XVIII và suốt thế kỷ XIX, công dân đấu tranh đòi mở rộng quyền bầu cử của họ. Tính đại diện dựa trên cộng đồng

(communities) dần được thay thế bằng các cá nhân công dân. Bầu cử trực tiếp dần thay thế cho bầu cử gián tiếp [157].

Chủ quyền nhân dân (quyền lực nhân dân) là bản chất và là đặc trưng các nhà nước và xã hội dân chủ. Tuy nhiên, việc thực thi chủ quyền nhân dân thì vấn đề lại không đơn giản trong các nhà nước và xã hội. Có hai hình thức cơ bản để thực hiện quyền lực nhân dân là dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp. Dân chủ trực tiếp là việc người dân trực tiếp quyết định các vấn đề của họ, mà không cần qua các đại biểu hoặc cơ quan trung gian. Về phương diện lý luận, dân chủ trực tiếp mới thực sự là dân chủ, vì nhân dân trực tiếp quyết định, như nó đã được áp dụng trong hoạt động của chính quyền Athens thời cổ đại. Về phương diện tổ chức thực hiện, dân chủ trực tiếp gặp một khó khăn rất lớn, vì thường xuyên triệu tập hội nghị toàn dân là vấn đề không hề đơn giản, đặc biệt đối với những quốc gia đông dân và rộng lớn. Bên cạnh đó, rất nhiều các học giả, chính khách cho rằng chính trị là những công việc phức tạp, không phải và không nên dành cho tất cả dân chúng. Vào thế kỷ XVIII, trong đời sống chính trị thế giới đã xuất hiện lý thuyết đại diện gắn liền với tên tuổi của Locke, Rousseau và Montesquieu. Theo lý thuyết đại diện, quyền lực về nguyên tắc thuộc về nhân dân, nhưng do những nguyên nhân khác nhau, nhân dân không thể trực tiếp thực hiện toàn bộ quyền lực của mình, mà phải uỷ thác cho những người đại diện để thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực của nhân dân. Rousseau, mặc dù cho rằng dân chủ trực tiếp mới là dân chủ thực sự, nhưng cũng phải thừa nhận rằng đó là một hình thức lý tưởng; nhân dân phải uỷ quyền cho người đại diện, mà không thể trực tiếp thực hiện quyền lực của mình. John Stuart Mill, tác giả của *Chính thể đại diện*, một tác phẩm kinh điển về nền dân chủ phương Tây, được xem như những khảo cứu mang tính nền tảng đối với các thiết chế chính trị - xã hội ở các nước Anh, Hoa Kỳ thế kỷ XIX [52-tr.7, 8], cũng đã viết “*Chỉ có Chính phủ toàn dân tham dự là thỏa mãn đầy đủ mọi nhu cầu cấp bách của tình trạng xã hội... và rằng không có gì đáng mong muốn hơn là sự thừa nhận của mọi người cùng chia sẻ chủ quyền nhà nước. Nhưng vì trong một cộng đồng vượt quá một đô thị đơn lẻ nhỏ bé, thì không thể tất cả mọi người đều đích thân tham dự vào mọi việc công cộng, ngoại trừ một phần nhỏ bé công việc nào đó. Từ đó suy ra rằng loại chính thể hoàn hảo lý tưởng nhất phải là chính thể mang tính đại diện*” [52-tr.128].

Như vậy, phương thức để nhân dân lựa chọn người đại diện và uỷ thác quyền lực cho người đại diện chính là bầu cử. Ở bất cứ quốc gia nào, trong xã

hội nào và thời kỳ nào, nói đến bầu cử, trước hết là nói đến việc lựa chọn của nhân dân. Phổ biến hiện nay ở các nước là lựa chọn người đại biểu trong cơ quan lập pháp. Các nước tư sản được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phân chia quyền lực, vì vậy, bầu cử không những là phương thức thành lập cơ quan lập pháp mà còn có thể được áp dụng để bầu các chức danh trong các nhánh quyền lực khác, như Tổng thống, các Thị trưởng và có thể các chức danh trong các cơ quan Tư pháp. Đối với các nước xã hội chủ nghĩa, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, bầu cử là phương thức để thành lập ra các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước. Khác với nhà nước tư sản, nhà nước xã hội chủ nghĩa không tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phân chia quyền lực, mà quyền lực nhà nước là thống nhất, do đó, đối tượng được bầu cử ở các nước xã hội chủ nghĩa thường chỉ là các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước, bao gồm Quốc hội (ở Trung ương) và Hội đồng nhân dân các cấp (ở địa phương). Ở nước ta hiện nay, bầu cử là phương thức nhân dân trực tiếp bầu ra Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Cũng cần nói thêm rằng, vì đối tượng của việc lựa chọn trong bầu cử không chỉ có cơ quan lập pháp, mà có thể là người đứng đầu quyền hành pháp, hoặc các chức danh trong quyền tư pháp; do đó, có thể nói: các đại biểu, các chức danh là kết quả của bầu cử đều là người đại diện cho nhân dân, vì họ do nhân dân trực tiếp bầu ra và trao quyền. Khi nhân dân bầu ra Quốc hội và trao cho Quốc hội quyền lập pháp, thì điều đó có nghĩa Quốc hội đại diện cho nhân dân để thực hiện quyền lập pháp. Khi nhân dân bầu ra Tổng thống để thực hiện quyền hành pháp, có nghĩa là Tổng thống đại diện (thay mặt) cho nhân dân để thực hiện quyền hành pháp. Do đó, theo quan điểm của chúng tôi: những ai, tổ chức nào do nhân dân bầu ra, thì đồng thời cũng có nghĩa họ là người đại diện cho nhân dân. Họ đại diện cho nhân dân để thực hiện chức năng gì (làm gì), thì đó lại là một vấn đề khác cần bàn. Có lẽ vì bầu cử cơ quan đại diện (đặc biệt là cơ quan lập pháp) phổ biến hơn rất nhiều so với bầu cử các chức danh trong hành pháp và đặc biệt là tư pháp, nên thuật ngữ chế độ đại diện hiện nay được sử dụng với nghĩa phổ biến là chỉ cơ quan lập pháp.

Ngoài ra, bầu cử còn là việc trao quyền lực (ủy thác quyền lực) của nhân dân cho người đại diện. Điều đó có nghĩa là, thông qua hành vi bỏ phiếu, người dân lựa chọn, đồng thời trao quyền lực của mình cho người đại diện. Ai, chủ thể nào được chọn lựa qua bầu cử, chủ thể đó nhận quyền lực từ nhân dân. Thực chất của vấn đề trao bao nhiêu (mức độ) quyền lực cho người đại diện

không chỉ đơn thuần là hành vi bỏ phiếu, mà còn liên quan đến việc ai là người qui định quyền lực (nhiệm vụ, quyền hạn) cho cơ quan đại diện và nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu dân cử. Ai là người qui định nhiệm vụ, quyền hạn cho Quốc hội, cho đại biểu Quốc hội, thì người đó quyết định về mức độ quyền lực. Nói cách khác, ai phân công quyền lực nhà nước, thì người đó quyết định về mức độ trao quyền lực. Trong các nền dân chủ đương đại thì vấn đề này thường được qui định trong hiến pháp của mỗi nước. Khi nhân dân bầu ra đại biểu Quốc hội, thì đại biểu Quốc hội được bầu ra có quyền lực (thẩm quyền) của người đại diện, thẩm quyền này thường được ấn định trong hiến pháp. Nếu hiến pháp đó vẫn tồn tại, thì người đại diện dù được bầu ở nhiệm kỳ này hay nhiệm kỳ khác, họ vẫn có nhiệm vụ, quyền hạn giống nhau do hiến pháp qui định; nếu hiến pháp thay đổi, thì các đại biểu được bầu có nhiệm vụ, quyền hạn thay đổi theo sự ấn định của hiến pháp mới. Như vậy, phạm vi thẩm quyền của người đại diện không phải do cử tri trực tiếp quyết định trong kỳ bầu cử, mà do hiến pháp qui định. Nói cách khác, trong bầu cử, cử tri chỉ trao quyền cho người đại diện. Ai được cử tri lựa chọn thì người đó nhận được quyền lực từ nhân dân, người đó sẽ có quyền lực của người đại biểu nhân dân. Còn nhận được bao nhiêu quyền (phạm vi thẩm quyền): vấn đề này do hiến pháp qui định. Như vậy, nếu hiến pháp - văn bản phân công quyền lực là do nhân dân quyết định, thì nhân dân không những trực tiếp lựa chọn, trực tiếp trao quyền, mà còn trực tiếp qui định về phạm vi thẩm quyền (trao bao nhiêu) cho người đại diện. Trong trường hợp nhân dân không quyết định hiến pháp, thì nhân dân chỉ trao quyền cho người đại diện thông qua bầu cử. Phạm vi thẩm quyền bao nhiêu, “nhiều” hay “ít” là do hiến pháp ấn định.

Mặc dù thẩm quyền của người đại diện được qui định trong hiến pháp, nhưng nếu không được nhân dân chọn qua bầu cử, thì không có quyền lực của người đại diện. Thông qua bầu cử, cử tri vừa lựa chọn, vừa ủy thác quyền lực cho người đại diện. Nói cách khác, *hành vi bỏ phiếu của cử tri cùng một lúc thực hiện hai chức năng: vừa lựa chọn người đại diện, vừa trao quyền lực cho người đại diện*. Do vậy, kể cả trong trường hợp nhân dân không trực tiếp phân công quyền lực nhà nước (nhân dân không trực tiếp thông qua hiến pháp), vẫn có thể nói rằng hành vi bầu cử của cử tri đồng nghĩa với việc cử tri trao quyền lực của mình cho người mình chọn.

Liên quan đến vấn đề ủy quyền, theo quan điểm của các học giả ủng hộ chế độ đại nghị, nghị sĩ không chỉ đại diện cho cử tri bầu ra họ, mà còn đại diện

cho toàn thể dân tộc. Sự ủy quyền này gọi là ủy quyền tự do (*free mandate*). Theo nguyên tắc ủy quyền tự do, các nghị sĩ là người đại diện cho toàn thể nhân dân, không một ai có thể trao cho các đại biểu ủy nhiệm thư, do đó, họ không phụ thuộc vào cử tri và không bị cử tri bãi nhiệm. Đại biểu hoạt động theo pháp luật và theo sự nhận thức của mình để thông qua những quyết định. Trong tác phẩm “*Nhà nước và cách mạng*”, Lê nin khẳng định sự cần thiết của chế độ đại diện trong chế độ xã hội chủ nghĩa: “*Chúng ta không thể quan niệm một nền dân chủ, đâu là dân chủ vô sản, mà lại không có cơ quan đại diện*”. Lê nin cũng chỉ rõ rằng cơ quan lập pháp của nhà nước tư sản không thể gọi là cơ quan dân cử (chữ *cử* nghĩa là bầu cử) [99-tr.51], vì nó đại diện cho các thành phần tư sản, quý tộc thậm chí không qua bầu cử. Nó chỉ có thể gọi là cơ quan đại diện mà thôi [136-tr.370-372]. Theo Lênin, nội dung của sự ủy quyền là nguyên tắc ủy quyền mệnh lệnh (*imperative mandate*). Theo nguyên tắc này, cử tri thông qua bầu cử trao cho các đại biểu ủy nhiệm thư, đồng thời có quyền bãi nhiệm đại biểu nếu họ không thực hiện hoặc không thực hiện tốt ủy nhiệm thư. Lênin cho rằng, bằng hình thức đó, chế độ dân chủ đại diện mới thực sự dân chủ và cơ quan đại diện mới thực sự đại diện cho ý chí của nhân dân. Nhân dân ủy quyền cho các đại biểu thực hiện quyền lập pháp, đồng thời yêu cầu các đại biểu thực hiện quyền lập pháp phù hợp với ý chí của nhân dân [99-tr.63].

*Tóm lại*, bầu cử trước hết là một loại hoạt động xã hội mang tính lựa chọn của con người. Nó phát triển cùng với quá trình phát triển của con người và bầu cử ngày càng mang tính chính trị - pháp lý sâu sắc. Trong xã hội hiện đại, đối với các quốc gia dân chủ, bầu cử là một hoạt động và là chế định khó có thể thiếu trong cơ chế thực hiện quyền lực nhân dân.

#### **1.1.1.1. Khái niệm chế độ bầu cử**

Chế độ bầu cử là một khái niệm có nội dung phong phú. Trên các diễn đàn trong nước cũng như quốc tế, nó được xem xét dưới phạm vi và mức độ khác nhau. Dưới góc độ xã hội, có thể thấy rằng vì bầu cử là hoạt động lựa chọn của con người. Sự lựa chọn đó được nhà nước quan niệm ra sao, qui định và bảo đảm thực hiện như thế nào thì đó là chế độ bầu cử [63-tr.251]. Dưới góc độ chính trị học “chế độ bầu cử được coi như bầu không khí chính trị, là biểu hiện của nền dân chủ, là tiêu chuẩn đánh giá mức độ dân chủ, nguyên tắc thực hiện dân chủ của một nước” [63-tr.251, 252]. Chế độ bầu cử là khái niệm gắn với nhà nước, quốc gia nhất định. Nói đến chế độ bầu cử, cần xác định rõ là chế

độ bầu cử của nhà nước nào, không có chế độ bầu cử mang tính chung chung [63-tr.251, 252].

Dưới góc độ pháp lý, thuật ngữ chế độ bầu cử (*Electoral Systems*) được nhiều học giả đề cập: Trong sách chuyên khảo về chế độ bầu cử “*Electoral System Design: The New International Handbook*” do IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) xuất bản năm 2005 diễn giải: Chế độ bầu cử được hiểu là việc chuyển hóa những lá phiếu của cử tri trong cuộc Tổng tuyển cử thành các “ghế” (các ứng cử viên hoặc các đảng phái chính trị) mà chìa khóa là công thức được sử dụng (đa số hay tỉ lệ...), cấu trúc của phiếu bầu (bầu cho đảng phái chính trị hay các ứng cử viên cụ thể...), cách phân vạch, ấn định số lượng đại biểu được bầu cho đơn vị bầu cử [142-tr.5]. Phần Chú giải của cuốn sách giải thích cụ thể hơn “Chế độ bầu cử là một bộ phận của luật bầu cử và những qui tắc (khác) điều chỉnh quan hệ bầu cử, nó quyết định cách thức bầu chọn vào cơ quan đại diện (đối với các đảng phái, các ứng cử viên). Chế độ bầu cử bao gồm ba yếu tố quan trọng nhất: công thức tính phiếu (*electoral formula*), cấu trúc của các phiếu bầu (*ballot structure*) và số lượng đại biểu được ấn định cho mỗi đơn vị bầu cử (*district magnitude*)” [142-tr.177]. Một nhóm học giả khác định nghĩa *Chế độ bầu cử “chuyển hóa” những phiếu bầu trong cuộc bầu cử thành cơ quan lập pháp. Sự lựa chọn chế độ bầu cử mang tính quyết định đảng phái chính trị, lực lượng nào trong xã hội được bầu chọn và cách thức nhận quyền lực; Chế độ bầu cử còn tác động rất lớn đến sự vận động, phát triển của hệ thống đảng phái chính trị, số lượng, mối quan hệ của các đảng phái chính trị trong Nghị viện/Quốc hội và ảnh hưởng đến mức độ chặt chẽ hay lỏng lẻo trong điều lệ, kỷ luật của các đảng phái chính trị* [206-tr.191-193]. Trong nhiều tài liệu khác, thuật ngữ chế độ bầu cử cũng được hiểu theo nghĩa tương tự [155-tr.113-117], [214-tr.7-9], [228-tr.20, 21], [250-tr.126]...

Chế độ bầu cử được một số học giả trong nước xem xét theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng, chế độ bầu cử là tổng thể các quan hệ xã hội gắn với cuộc bầu cử hợp thành trình tự bầu cử và nhấn mạnh rằng, chế độ bầu cử là tổng thể các quan hệ pháp luật và những quan hệ xã hội khác được điều chỉnh bởi điều lệ, qui định của các đảng phái chính trị, hoặc phong tục, tập quán hay bởi qui phạm đạo đức, bởi lẽ, không phải tất cả những quan hệ của chế độ bầu cử đều được điều chỉnh bởi qui phạm pháp luật [32-tr.308-310]. Theo nghĩa hẹp, chế độ bầu cử được hiểu là phương pháp phân ghế đại biểu



giữa các ứng cử viên dựa trên kết quả biểu quyết của cử tri hay những cá nhân có thẩm quyền. Chế độ bầu cử theo nghĩa hẹp nhìn chung rất đa dạng và phức tạp [2-tr.15, 16].

Như vậy, có thể thấy rằng các học giả trong nước xem xét chế độ bầu cử thường mô tả hình thức biểu hiện bên ngoài hơn là nhìn vào bản chất bên trong của chế độ bầu cử; trong khi đó các học giả nước ngoài thường nhấn mạnh cách thức “chuyển hóa” những lá phiếu, tức là họ tiếp cận theo bản chất bên trong hơn là theo hình thức bên ngoài của chế độ bầu cử.

Với mỗi cách tiếp cận khác nhau, sự vật hoặc hiện tượng có thể được định nghĩa khác nhau. Nếu chỉ căn cứ vào hình thức thể hiện thì không thấy rõ bản chất bên trong của chế độ bầu cử; ngược lại, hình thức thể hiện của chế độ bầu cử sẽ không được thể hiện rõ nếu chỉ chú ý đến bản chất của nó. Do vậy, để xem xét chế độ bầu cử một cách toàn diện, nên kết hợp hai cách tiếp cận nói trên. Chế độ bầu cử có hình thức thể hiện ra bên ngoài là tổng thể các qui định của pháp luật; nếu xét về bản chất của sự vật, chế độ bầu cử là công cụ pháp lý để “chuyển tải” ý chí của cử tri thành cơ quan đại diện.

*Như vậy, chế độ bầu cử là tổng thể các quy định của pháp luật của một nước bao gồm các nguyên tắc bầu cử, các qui định của pháp luật về quyền bầu cử, quyền ứng cử, vận động tranh cử, đơn vị bầu cử, các tổ chức phụ trách bầu cử, việc quản trị bầu cử, cách thức, trình tự tiến hành bầu cử, các biện pháp đảm bảo trật tự bầu cử, điều chỉnh các quan hệ xã hội trong quá trình bầu cử, quy định trật tự bầu ra các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước, nhằm “chuyển hóa” ý chí của nhân dân được thể hiện trong những phiếu bầu thành cơ quan đại diện. Chế độ bầu cử không những quyết định ứng cử viên, đảng phái chính trị, lực lượng xã hội nào được bầu chọn, mà nó còn quyết định cách thức chuyển hóa quyền lực từ nhân dân sang cho người đại diện.*

Chế độ bầu cử là một bộ phận của pháp luật, là công cụ để chuyển hóa từ quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước, nó chuyển hóa và phản ánh tương quan quyền lực của các đảng phái chính trị thành quyền lực nhà nước. Do vậy, chế độ bầu cử của bất cứ quốc gia nào đều chịu sự chi phối của thể chế chính trị. Ngoài ra, chế độ bầu cử còn ảnh hưởng bởi các điều kiện kinh tế, xã hội, lịch sử, văn hóa, truyền thống của mỗi nước.

*Chế độ bầu cử Việt Nam là tổng thể các qui định của pháp luật bầu cử Việt Nam, bao gồm các nguyên tắc bầu cử, quyền bầu cử, ứng cử, hiệp thương*

*để giới thiệu, tuyển chọn các ứng cử viên, vận động bầu cử, các tổ chức phụ trách bầu cử, trình tự, thủ tục trong quá trình bầu cử, bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung... điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong quá trình bầu cử, nhằm “chuyển hóa” ý chí của nhân dân thành Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp.*

Do đặc thù của thể chế chính trị Việt Nam, chế độ bầu cử Việt Nam còn bao gồm các qui định của Đảng cộng sản Việt Nam liên quan đến việc chỉ đạo, hướng dẫn công tác bầu cử, các văn bản của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, hoặc sự phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với các cơ quan, tổ chức qui định, hướng dẫn qui trình hiệp thương và những vấn đề liên quan đến bầu cử. Chế độ bầu cử Việt Nam chịu sự chi phối, tác động của thể chế chính trị Việt Nam, điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội, lịch sử, truyền thống của dân tộc Việt Nam.

Để làm sáng tỏ về chế độ bầu cử, cần tìm hiểu và làm rõ những vấn đề cơ bản sau đây: bản chất, vai trò của chế độ bầu cử; những nguyên tắc cơ bản của bầu cử; quyền bầu cử, quyền ứng cử, vận động bầu cử; đơn vị bầu cử, phương thức xác định kết quả bầu cử; vấn đề tổ chức bầu cử; cơ chế đảm bảo tính khách quan, trung thực của bầu cử; thể chế chính trị, truyền thống, phong tục, tập quán dân tộc trong quốc gia nơi chế độ bầu cử vận hành.

### **1.1.2. Bản chất, giá trị dân chủ và những yếu tố chi phối, tác động đến chế độ bầu cử**

#### ***1.1.2.1. Bản chất, giá trị dân chủ của chế độ bầu cử***

Chế độ bầu cử là một bộ phận của chế độ chính trị, do đó, chế độ bầu cử của bất cứ quốc gia nào đều có tính giai cấp và tính xã hội.

*Dưới góc độ tính giai cấp*, chế độ bầu cử bao giờ cũng là công cụ của giai cấp thống trị, nó phục vụ lợi ích của giai cấp thống trị bằng cách bảo đảm cho giai cấp này nắm được bộ máy nhà nước. Chế độ bầu cử phản ánh mối tương quan lực lượng trong cuộc đấu tranh giai cấp. Khi tương quan lực lượng đấu tranh giai cấp thay đổi thì chế độ bầu cử thường thay đổi theo. Chế độ bầu cử là phương tiện pháp lý để chuyển hóa quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước, “*biến*” tương quan đó thành quyền lực nhà nước theo tỉ lệ tương ứng. Chế độ bầu cử thực chất là cuộc “*trung cầu ý dân*” về các đảng phái, các lực lượng chính trị trong một quốc gia. Đây là đặc điểm cơ bản của bất cứ chế độ bầu cử nào [19-tr.154, 155]. Bản chất của chế độ bầu cử được thể hiện ở hai vấn đề cơ bản: *Thứ nhất*, Sự lựa chọn đó như thế nào: Ai có quyền bầu cử?

Nhân dân, nhưng nhân dân là những ai? Ai có thể được bầu? ứng cử viên hay đảng phái chính trị, lực lượng xã hội? Bầu như thế nào? Trình tự, thủ tục và cơ chế đảm bảo thực hiện ra sao? Làm sao để đảm bảo đúng ý chí của nhân dân khi bầu cử? *Thứ hai*, việc trao quyền lực của nhân dân cho người đại diện ra sao: cách thiết kế đơn vị bầu cử? Theo tiêu chí lãnh thổ hay theo đảng phái chính trị? Phương thức xác định kết quả bầu cử như thế nào: Đa số hay tỉ lệ? Ủy thác cho các cá nhân hay đảng phái? Công thức hay kỹ thuật nào để quá trình chuyển hóa kết quả bầu cử thành “ghế” trong cơ quan đại diện phản ánh trung thực sự trao quyền lực của các cử tri vào các đại biểu hay các đảng phái trong cơ quan đại diện.

*Dưới góc độ xã hội*, đối với các quốc gia dân chủ, chế độ bầu cử có vai trò như một “phần mềm” để chuyển tải sự lựa chọn của cử tri thành cơ quan dân cử. Sự chuyển tải của “phần mềm” đó càng “tiệm cận” ý chí của hàng triệu chủ nhân đi bỏ phiếu, càng chứng tỏ chế độ bầu cử đó có “chất lượng” tốt. Một chế độ bầu cử dân chủ phải có hai khả năng: *Một là*, nó phải tạo điều kiện, cơ hội cho nhân dân chọn đúng cái cần chọn; *Hai là*, chế độ bầu cử phải chuyển tải quyền lực của nhân dân cho đúng đối tượng cần trao.

*Chế độ bầu cử là biểu hiện quan trọng của dân chủ*, là một trong những thiết chế nền tảng của nền dân chủ. Rất nhiều nhà nghiên cứu về dân chủ đều liên hệ, viện dẫn đến bầu cử, như *Dân chủ là một “dạng” nhà nước, trong đó quyền lực chính trị do nhân dân thực thi trực tiếp hoặc thông qua những người đại diện do họ bầu ra* [157]; dân chủ là nhà nước, mà nhà nước đó do nhân dân ưng thuận (một cách tự do) tạo ra [157]. “*Chế độ dân chủ là chế độ trong đó các người cầm quyền đều do dân bầu lên. Ở chỗ nào có những cuộc bầu cử tự do và thành thật tức là ở đó có dân chủ nảy nở*” [23-tr.121]. Giáo sư Goodwin-Gill cho rằng “*Bầu cử tự do và công bằng là trái tim của dân chủ*” [233], [204-tr.208], [142]. Tổng thống Mỹ thứ 39 của nước Mỹ Jimmy Carter (sau khi rời Nhà trắng đã thành lập Trung tâm Carter, qua đó công hiến cho việc giải quyết xung đột, mở rộng dân chủ và nâng cao vị thế quyền con người, được nhận giải thưởng Nobel hòa bình vào 2002), Thư ký thứ 61 Nhà nước Mỹ Jame A. Baker (là người từng đứng đầu chiến dịch tranh cử cho ba Tổng thống Ford, Reagan và Bush (cha) qua năm nhiệm kỳ tổng thống từ 1976 đến 1992) đều khẳng định *bầu cử là trái tim của dân chủ* và nhấn mạnh rằng *nó là phương thức để nhân dân lựa chọn người lãnh đạo và giữ họ chịu trách nhiệm trước nhân dân. Nếu*

*ché độ bầu cử bị khiếm khuyết, toàn bộ nền dân chủ đặt dưới nguy cơ khủng hoảng* [199-tr.II].

Tuy nhiên, cũng cần chú ý rằng chỉ bầu cử không “đủ sức” tạo ra cả nền dân chủ mà nó chỉ là tiền đề cho dân chủ thông qua việc tạo lập, ủy thác quyền lực cho các cơ quan đại diện và là một bộ phận của nền dân chủ. Do vậy, vấn đề quan trọng là bằng cách nào để sự lựa chọn và ủy thác đó diễn ra như đúng bản chất của nó? Làm sao để các cuộc bầu cử có vai trò như “*những trục khuỷu trung chuyển từ quyền lực của hàng triệu chủ nhân thành quyền lực của chính quyền*”? [71-tr.3]. Montesquieu, một trong những nhà tư tưởng khai sáng kiệt xuất, trong *Tinh thần pháp luật* bất hủ, đã từng viết “*Luật về cách bầu cử cũng là một luật cơ bản trong nền dân chủ*” [65-tr.51]. Chế độ bầu cử là nội dung và là hình thức thể hiện của dân chủ. Tiếp cận dưới góc độ thể chế, dân chủ là chế độ xã hội, chế độ nhà nước, chế độ bầu cử [55]. Mức độ của dân chủ và hiệu quả của sự ủy trị quyền lực của người dân đến đâu, điều đó phụ thuộc rất nhiều vào chế độ bầu cử: ai bầu, bầu ai, bầu như thế nào?

Ngay từ những ngày đầu giành chính quyền, Hồ Chí Minh đã nói: “*Nước ta là một nước dân chủ. Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Công việc đời mới, xây dựng là trách nhiệm của dân. Sự nghiệp kháng chiến kiến quốc là công việc của dân. Chính quyền từ xã đến Chính phủ trung ương do dân cử ra. Đoàn thể từ trung ương đến xã đều do dân tổ chức nên. Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*”. Đối với nước ta, dân chủ đại diện lại càng có vai trò đặc biệt quan trọng, vì Hiến pháp chỉ khẳng định về dân chủ đại diện, chưa đề cập rõ ràng về dân chủ trực tiếp. Để có một Nhà nước “của dân”, trước hết phải thiết kế và thực thi một chế độ bầu cử sao cho bộ máy nhà nước đó “đúng” là kết quả của sự lựa chọn dựa trên ý chí của nhân dân. Mối quan hệ giữa chế độ bầu cử với bản chất, mục đích của nhà nước là mối quan hệ biện chứng: *Một mặt*, một chế độ bầu cử đảm bảo đúng ý chí của nhân dân trong việc lựa chọn và ủy quyền, thì bản thân việc lựa chọn và ủy quyền đó không những đảm bảo nhà nước đó là nhà nước “của dân” mà đã bao hàm ý nghĩa nhà nước đó là nhà nước “do dân và vì dân”; *Mặt khác*, một nhà nước đích thực “của dân” sẽ là cơ sở rất quan trọng để nó là một nhà nước “do dân và vì dân”. Ngược lại, nếu không đảm bảo nhà nước đó là nhà nước đích thực của dân, nhân dân còn “đứng ngoài”, hoặc chưa đóng vai trò quyết định, thì dù nó tổ chức, hoạt động theo nguyên tắc nào, mục đích “do dân và vì dân” của nhà nước đó khó có thể đạt được. Điều đó không những không

đảm bảo cơ sở pháp quyền của nhà nước, mà mục đích nhà nước sẽ không đảm bảo dân chủ, hoặc mục đích dân chủ có thể được đặt ra, nhưng sẽ bị chệch hướng.

*Tóm lại*, chế độ bầu cử là một chế định trung tâm của dân chủ. Đối với bất cứ quốc gia nào, chế độ bầu cử là công cụ để chuyển tải ý chí của nhân dân thành cơ quan đại diện. Một chế độ bầu cử dân chủ phải tạo điều kiện, cơ hội cho nhân dân chọn đúng cái cần chọn; mặt khác, chế độ bầu cử phải chuyển tải quyền lực của nhân dân cho đúng đối tượng cần trao. Việc thiết kế, thực thi chế độ bầu cử tiên bộ, phù hợp mang tính chất nền tảng đối với bất cứ quốc gia dân chủ nào.

### ***1.1.2.2. Những yếu tố chi phối và tác động đến chế độ bầu cử***

#### **Các yếu tố chủ quan**

Mỗi chế độ bầu cử đều tồn tại và vận hành trong một chế độ chính trị, chế độ nhà nước nhất định. Chế độ bầu cử không tồn tại độc lập và nó cũng không thể hoạt động tách biệt với “môi trường” mà nó tồn tại. Có thể nói rằng, *nhà nước nào thì chế độ bầu cử ấy*. Đồng nhất mọi thể chế chính trị mà không xem xét tính đặc thù của mỗi loại thể chế là cách nhìn nhận không mang tính khoa học. Do vậy, quan điểm “Không có sự nghi ngờ chút nào rằng của chế độ dân chủ ngày nay là một chế độ dân chủ của những phe đảng và một hệ thống bầu cử phải tham chiếu tới một thể chế chính trị đa đảng, vì chỉ có như vậy, mới có thể nói về các cuộc bầu cử tự do và các cuộc bầu cử cạnh tranh. Cơ chế chính trị một đảng phái là không thể chấp nhận, kể cả trên phương diện lý thuyết về tính hợp pháp của cuộc bầu cử” của các học giả tư sản [157] là mang tính cào bằng, chưa thấy tính đặc thù của cơ chế chính trị, cơ chế bầu cử trong các nước xã hội chủ nghĩa và trong mỗi nhà nước. *Sự tác động, ảnh hưởng qua lại giữa chế độ chính trị, chế độ nhà nước với chế độ bầu cử là vấn đề mang tính hiển nhiên*. Rất nhiều học giả tư sản cũng khẳng định điều đó [142-tr.7, 160]. Sự ảnh hưởng, tác động của các yếu tố chủ quan đến chế độ bầu cử có thể được giải thích:

*Thứ nhất*, chế độ bầu cử là một bộ phận cấu thành thể chế chính trị, do đó, nó cần phù hợp với thể chế chính trị mà nó tồn tại. Chế độ bầu cử là công cụ để phục vụ cho những mục tiêu chính trị, mục tiêu của bộ máy nhà nước. Chế độ bầu cử của mỗi nhà nước cần phải căn cứ vào những đặc điểm của thể

chế chính trị, xã hội và phải nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định của hệ thống chính trị, của bộ máy nhà nước.

*Thứ hai*, đối với các chế độ chính trị - xã hội khác nhau, nội dung và cách hiểu đối với các nguyên tắc bầu cử mang tính phổ biến không phải lúc nào cũng giống nhau, thậm chí rất khác nhau. Chẳng hạn, các chế độ bầu cử dân chủ đều thừa nhận nguyên tắc bầu cử bình đẳng, nhưng nội dung của nguyên tắc này được thể hiện như thế nào? Điều này không phải lúc nào cũng được hiểu một cách thống nhất trong các chế độ bầu cử. Do vậy, mỗi chế độ bầu cử có những “bộ tiêu chí”, những chuẩn mực áp dụng khác nhau, thậm chí có những vấn đề trái ngược nhau cũng là điều dễ hiểu.

*Thứ ba*, ngay trong một nhà nước, trong các giai đoạn khác nhau, yêu cầu đặt ra đối với chế độ bầu cử là khác nhau. Nếu chế độ bầu cử vận hành phục vụ tốt mục đích đề ra của nhà nước, của hệ thống chính trị, chứng tỏ nó có hiệu quả và phù hợp. Do vậy, không nên cứng nhắc ấn định tất cả các tiêu chí để đánh giá chất lượng chế độ bầu cử. Ngoài những tiêu chí mang tính phổ biến nói trên, việc đánh giá chế độ bầu cử phải đặt nó trong một thể chế chính trị, một nhà nước cụ thể. Có thể chế độ bầu cử là tiên bộ hoặc phù hợp với nhà nước này, nhưng chưa chắc đã phù hợp với nhà nước khác. Do vậy, không phải nhất nhất tuân theo một cách cứng nhắc những nguyên tắc đó có nghĩa là đảm bảo chế độ bầu cử dân chủ, mà quan trọng là phải hiểu thấu đáo mỗi nguyên tắc đó có nội dung gì, nó phục vụ gì cho mục tiêu của nhà nước và cho nền dân chủ.

*Thứ tư*, chế độ bầu cử chịu sự chi phối, tác động của các yếu tố kinh tế, văn hóa, xã hội. Một quốc gia kém phát triển, thu nhập đầu người còn thấp, khó có thể nói tới việc áp dụng những mô hình bầu cử tốn kém, hoặc tổ chức nhiều cuộc bầu cử trong một thời gian ngắn... Ngoài ra, các đặc điểm về đạo đức, tập quán, truyền thống của dân tộc, tính chất, trình độ dân chủ... cũng cần được cân nhắc, xem xét khi thiết kế, xây dựng chế độ bầu cử.

### **Các yếu tố khách quan**

Trong bất cứ xã hội nào, nói đến bầu cử là nói đến dân chủ. Bản thân bầu cử đã hàm chứa dân chủ, vì bầu cử là sự lựa chọn và ủy thác quyền lực của cử tri cho người đại diện. Nhưng làm sao để sự lựa chọn và ủy thác đó diễn ra như đúng bản chất của nó? Làm sao để các cuộc bầu cử có vai trò đúng như “những trục khuỷu trung chuyển từ quyền lực của hàng triệu chủ nhân thành

quyền lực của chính quyền”? Đây là câu hỏi đã đặt ra qua nhiều thời đại và con người vẫn đang trong hành trình tìm kiếm để tìm ra những cách thức, những bộ tiêu chí khả dĩ nhất để đáp ứng mục đích đó. Mặc dù mỗi nước đều có chế độ bầu cử riêng với những đặc thù nhất định, nhưng cần khẳng định rằng, một chế độ bầu cử dân chủ, *trước hết* chế độ bầu cử đó cần tuân theo các chuẩn mực được nhiều quốc gia dân chủ trên thế giới thừa nhận. *Bầu cử tự do, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, định kỳ và bỏ phiếu kín có thể được coi là sự “tích hợp” những “tinh hoa” của loài người về bầu cử; nó được tranh luận, đúc rút về lý luận trên rất nhiều các diễn đàn khác nhau, được kiểm nghiệm trong thực tiễn bầu cử ở phạm vi nhiều nước, nhiều khu vực trên thế giới, qua nhiều thời kỳ.* Một chế độ bầu cử tuân theo những nguyên tắc đó là tuân theo những chuẩn mực tốt nhất để kết quả bầu cử phản ánh đúng ý chí của nhân dân trong bầu cử.

Việt Nam đã gia nhập nhiều Công ước quốc tế, như *Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị* (gia nhập 24/9/1982), *Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội* (gia nhập 24/9/1982), *Công ước quốc tế về xóa bỏ các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ* (gia nhập 19/3/1982). Quốc hội nước ta là thành viên của Liên minh nghị viện thế giới (IPU) [113-tr.1]. Ngày 26/3/1994, tại Paris, tại phiên họp lần thứ 154, Hội đồng Liên minh nghị viện thế giới đã thông qua Bản tuyên bố về tiêu chuẩn cho bầu cử tự do và công bằng (*The Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*) [193]. Do vậy, tiến trình hội nhập ở nước ta nói chung, việc sửa đổi, bổ sung pháp luật bầu cử nói riêng trong thời gian tới không thể không xem xét các qui định của Bản tuyên bố này. Với tính chất là tổ chức quốc tế lớn nhất hành tinh, Liên hợp quốc và các cơ quan của Liên hợp quốc đã ban hành nhiều văn kiện và tiến hành những hoạt động cụ thể để thúc đẩy, khuyến khích các quốc gia trên thế giới mở rộng việc thực hiện và mở rộng bầu cử tự do và công bằng. Rất nhiều các Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc như Nghị quyết 43/157(1988) “*Nâng cao hiệu quả của bầu cử định kỳ và trung thực*”, Nghị quyết 46/130 (1991) “*Tôn trọng chủ quyền quốc gia, không can thiệp vào công việc nội bộ của các nước trong quá trình bầu cử*”, Nghị quyết 49/190 (1994) “*Tăng cường vai trò của Liên hợp quốc trong việc nâng cao vai trò của bầu cử định kỳ, trung thực và mở rộng dân chủ*”, Nghị quyết 58/189 (2003) “*Tôn trọng chủ quyền quốc gia và tính đa dạng về dân chủ là một biện pháp quan trọng khuyến khích và bảo vệ quyền con người*”. Các Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc, như Nghị quyết (A/RES/60/164 năm 2006) về “*Tôn trọng những nguyên*

*tắc chủ quyền quốc gia và sự đa dạng trong hoạt động bầu cử như một yếu tố quan trọng bảo vệ quyền con người*” [255], Nghị quyết (A/RES/60/162 năm 2006) “*Tăng cường vai trò của Liên hợp quốc trong việc nâng cao hiệu quả của bầu cử định kỳ, trung thực và mở rộng dân chủ*” [256]. Liên hợp quốc cũng xuất bản nhiều cuốn sách, bản hướng dẫn nhằm thúc đẩy dân chủ và bầu cử, như “*Quyền con người và bầu cử*” (1994) [ 251], “*Phụ nữ và bầu cử*” (2005) [252], “*Thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ vào bầu cử*” [253]...

Phát biểu trước Đại hội đồng Liên hợp quốc ngày 27/9/2007 tại New York, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng khẳng định “*Việt Nam ý thức sâu sắc về vinh dự to lớn và trách nhiệm nặng nề của cương vị Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an, nếu được bầu vào cương vị này, Việt Nam thực hiện các nguyên tắc đề ra trong Hiến chương Liên hợp quốc, và sẽ làm hết sức mình để đóng góp vào việc thực hiện sứ mệnh cao cả của Hội đồng Bảo an*”. Sau khi được bầu làm thành viên không Thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc nhiệm kỳ 2008-2009, Thủ tướng tiếp tục khẳng định “*Các quyết định và nghị quyết của Hội đồng Bảo an đều có tính chất ràng buộc và tất cả các thành viên của Liên hợp quốc và các nước không là thành viên của Liên hợp quốc đều phải tôn trọng và thi hành*” [12]. Quan trọng hơn, sau sự kiện này, Việt Nam sẽ có trách nhiệm và chủ động tham gia đầy đủ vào các hoạt động kiến tạo, xây dựng những quyết định quan trọng của Hội đồng Bảo an liên quan đến các vấn đề hòa bình và an ninh của các khu vực và trên toàn thế giới. Trong tháng 7/2008, Việt Nam nhận trọng trách là Chủ tịch Hội đồng Bảo an. Để hoàn thành tốt các trọng trách này, Việt Nam cần chủ động quán triệt tôn chỉ, mục đích, các nguyên tắc của Hiến chương Liên hợp quốc, vấn đề bảo vệ quyền con người, trong đó có bầu cử tiến bộ và công bằng.

*Tóm lại*, chế độ bầu cử của bất cứ quốc gia nào đều chịu sự tác động của các yếu tố chủ quan và các yếu tố khách quan. *Một mặt*, chế độ bầu cử được qui định bởi bản chất của chế độ chính trị, các đặc điểm về lịch sử, văn hóa, truyền thống. *Mặt khác*, chế độ bầu cử cần tuân thủ các nguyên tắc của bầu cử tiến bộ và công bằng. Chế độ bầu cử càng cho kết quả tiệm cận ý chí của nhân dân, tính dân chủ của nó càng cao. Do vậy, để hướng tới dân chủ, các quốc gia nói chung, Việt Nam nói riêng cần thiết kế, xây dựng chế độ bầu cử vừa phù hợp với điều kiện của nước mình, vừa tuân thủ các nguyên tắc bầu cử tiến bộ, công bằng mang tính phổ biến trên thế giới hiện nay.

### **1.1.3. Vai trò của chế độ bầu cử**



### ***1.1.3.1. Bầu cử là hoạt động hợp pháp hóa (Legitimacy) chính quyền***

Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người 1948 của Liên hợp quốc đã khẳng định “*Nền tảng uy quyền của các quyền lực công cộng là ý chí của nhân dân; ý chí này phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử thường kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc bình đẳng, phổ thông đầu phiếu và bỏ phiếu kín hoặc bằng những tiến trình bầu cử tự do tương đương*” (Điều 21). Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị trình trọng tuyên bố “Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào... và không có sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để: a) Tham gia vào việc điều hành các công việc nhà nước một cách trực tiếp hoặc thông qua những người đại diện được họ tự do lựa chọn; b) *Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín nhằm đảm bảo cho cử tri tự do bày tỏ ý nguyện của mình*” (Điều 25). Hiến chương Paris cho một châu Âu mới tuyên bố: “*Ý chí của nhân dân thông qua bầu cử tự do, công bằng và định kỳ là nền tảng cho một nhà nước dân chủ*” [145]. “*Ý chí của nhân dân thông qua bầu cử định kỳ và chân thực là nền tảng cho thẩm quyền và tính hợp pháp của quyền lực nhà nước*” là khẳng định của Hội nghị An ninh và Hợp tác châu Âu (CSCE) [146]. Điều 4, Hiến pháp Cộng hòa Pháp ngày 4/10/1958 qui định “*Các đảng phái và các tổ chức chính trị tranh giành quyền lực qua kết quả bầu cử*”.

Trong xã hội dân chủ, ý chí của nhân dân là nền tảng của quyền lực nhà nước; bằng bầu cử, nhân dân lựa chọn, thành lập ra cơ quan đại diện và ủy thác quyền lực cho họ. Cơ quan đại diện nhận quyền lực từ nhân dân và thay mặt nhân dân để thực hiện quyền lực (chủ quyền nhân dân) trong bộ máy nhà nước. Chính vì lẽ đó, chính quyền được thành lập thông qua các cuộc bầu cử tiến bộ, công bằng là quyền lực hợp pháp, được cộng đồng quốc tế công nhận.

Lịch sử phát triển của nhà nước trên thế giới đã trải qua nhiều cách thức tổ chức chính quyền mà không qua bầu cử. Dân chủ xét dưới góc độ tổ chức bộ máy nhà nước có nghĩa là nhân dân chính là chủ thể của quá trình tổ chức. Do vậy, các phương thức tổ chức không thể hiện bản chất đó như truyền ngôi thế tập, dùng bạo lực...có xu thế chuyển sang bầu cử. Trong thế giới hiện đại, chính quyền thành lập không qua bầu cử, như bằng đảo chính quân sự, bất luận dù nhằm mục đích gì (kể cả được coi là chính đáng, như chính quyền quá thời nát), thường không được các quốc gia, các tổ chức quốc tế công nhận, hoặc có chăng thì sự thừa nhận hết sức dè dặt. Ngược lại, một chính quyền do người

dân thành lập thông qua bầu cử theo những nguyên tắc tiến bộ: tự do, công bằng và trung thực, thì về nguyên tắc, chính quyền đó được coi là hợp pháp và được thừa nhận của cộng đồng quốc tế.

Nhiều nhà nghiên cứu đã khẳng định rằng, trong một hệ thống chính trị dân chủ, không gì có thể thay thế được những cuộc bầu cử đại chúng có vai trò hợp pháp hóa quyền uy của người đại diện. Chức năng thiết yếu của các cuộc bầu cử là hợp pháp hóa uy quyền công cộng và cung cấp những đại biểu dân cử với một sự uỷ nhiệm quyền lực đặc biệt [250-tr.115]. Chế độ bầu cử được coi là *“Phương thức chính thống thay đổi quyền lực nhà nước”* [30-tr.347]. J.Locke cho rằng *chính quyền được tạo dựng trên cơ sở sự bằng lòng của dân chúng; hành động của chính quyền không được sự đồng lòng của dân chúng là không có giá trị hay không được uỷ quyền.*

Sự hậu thuẫn của cử tri càng lớn, việc thực hiện quyền lực của cơ quan dân cử sẽ càng thuận lợi [99-tr.143]. Cuộc bầu cử càng đảm bảo chế độ phổ thông đầu phiếu, cử tri tham gia bầu cử càng đông, ứng cử viên hoặc đảng phái chính trị trúng cử đạt độ tín nhiệm càng cao, càng đảm bảo tính chính đáng. Cũng thật dễ hiểu, những cơ quan, những chức danh do nhân dân trực tiếp bầu ra bao giờ tính *“chính danh”* cũng cao hơn các cơ quan được thành lập gián tiếp, vì tấn phong của nhân dân tạo vị thế vững chắc cho họ: họ là người đại diện cho nhân dân, nhận được quyền lực trực tiếp từ chính nhân dân. Về nguyên tắc, những cơ quan do nhân dân bầu ra, thì phải do nhân dân phế truất (Trong trường hợp cần xử lý kịp thời, thủ tục thực hiện cần chặt chẽ và thường kết hợp những hình thức nhất định để đảm bảo ý chí của nhân dân). Và cũng vậy, các cơ quan được thành lập từ cơ quan đại diện thường được gọi là những cơ quan phái sinh từ nhân dân.

Mặt khác, cũng cần thấy rằng không phải tất cả các cuộc bầu cử đều tạo tính hợp pháp, tính chính đáng cho quyền lực nhà nước. Nếu như các cuộc bầu cử không phản ánh ý chí của nhân dân thì bầu cử chỉ là *“vỏ bọc”* được mượn để hợp thức hóa chính quyền. Không phải ngẫu nhiên, cộng đồng tiến bộ quốc tế, bằng nhiều biện pháp khuyến khích các nước mở rộng bầu cử tự do, công bằng, cạnh tranh, để thúc đẩy quá trình dân chủ hóa, vì đó là cách thức tốt nhất để các cuộc bầu cử phản ánh đúng đắn nhất, trung thực nhất ý chí của nhân dân. Vì sự chặt chẽ, tính thống nhất và sự ràng buộc của pháp luật quốc tế đối với các quốc gia còn ở mức độ nhất định, trong khi đó, các cuộc bầu cử ở mỗi nước là do pháp luật của nước đó qui định, do vậy, không dễ dàng để có tiêu chí thống

nhất về bầu cử tự do, công bằng đối với các nước. Tuy nhiên, các cuộc bầu cử không tuân thủ các nguyên tắc bầu cử tiến bộ, như không đảm bảo phổ thông đầu phiếu (như bầu cử chỉ dành cho nam giới...), hạn chế tự do (như khủng bố, ám sát các ứng cử viên...), không đảm bảo bình đẳng, công bằng (như tìm mọi cách loại bỏ ứng cử viên, gian lận phiếu...), hay các biểu hiện bất minh hạ thấp vai trò của cử tri...khó có thể được coi là các cuộc bầu cử đúng đắn, chân chính. Do đó, tính chính đáng của chính quyền được thành lập thông qua các cuộc bầu cử như vậy là một vấn đề cần được xem xét.

Ở Việt Nam, ngay sau khi mới được thành lập, chính quyền cách mạng phải đối phó với một tình thế hết sức khó khăn. Chính phủ lâm thời long trọng tuyên bố với thế giới: nước Việt Nam đã trở thành một nước tự do, độc lập. Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã ra đời, song chưa được một quốc gia nào trên thế giới công nhận [95-tr.27]. Mặc dù trong điều kiện thù trong, giặc ngoài, tình hình chính trị, kinh tế, xã hội hết sức khó khăn, tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời ngày 3/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra rằng *“Phải bầu ngay Quốc hội, càng sớm càng tốt. Bên trong thì nhân dân tin tưởng thêm vào chế độ mình. Trước thế giới, Quốc hội do dân bầu ra sẽ có một giá trị pháp lý không ai có thể phủ nhận được”, “Chỉ có Tổng tuyển cử mới để cho dân chúng có dịp nói hết những ý muốn của họ và chỉ có Chính phủ lập ra bởi Tổng tuyển cử mới là đại diện chân chính và trung thành của toàn thể quốc dân. Sau hết cũng chỉ có Tổng tuyển cử mới có thể cấp cho nước Việt Nam một Hiến pháp, mới ấn định rõ ràng quyền lợi của quốc dân và Chính phủ mới phá tan được hết những nghi ngờ ở trong cũng như ở ngoài với chính quyền nhân dân”* [66-tr.133].

Thắng lợi Tổng tuyển cử đánh dấu bước trưởng thành của Nhà nước cách mạng Việt Nam, mở ra triển vọng của một thời kỳ mới, thời kỳ đất nước ta có một Quốc hội mới, một Chính phủ thống nhất, một bản Hiến pháp tiến bộ và một hệ thống chính quyền hoàn toàn đầy đủ danh nghĩa về mặt pháp lý để đại diện cho nhân dân Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa có tính chất hợp pháp, dân chủ - Nhà nước của dân, do dân và vì dân, được quốc dân giao phó trọng trách điều hành đất nước, tổ chức toàn dân kháng chiến và kiến quốc, giải quyết mọi quan hệ của Việt Nam trên trường quốc tế [69-tr.103].

Sau chiến thắng 30/4/1975, đất nước thống nhất, để thực hiện thống nhất nước nhà về mặt Nhà nước, Hội nghị Hiệp thương chính trị thống nhất Tổ quốc

(từ 15-21/11/1975) đã quyết định tổ chức Tổng tuyển cử trên toàn bộ lãnh thổ Việt Nam để bầu ra Quốc hội chung cho cả nước. Quốc hội sẽ xác nhận thể chế nhà nước, bầu ra các cơ quan lãnh đạo của Nhà nước và qui định Hiến pháp mới của nước Việt Nam thống nhất. Do vậy, Quốc hội khóa VI do nhân dân cả hai miền Nam, Bắc bầu ra (vào ngày 25/4/1976) là người đại diện hợp pháp cho toàn thể nhân dân Việt Nam.

*Tóm lại*, những cuộc bầu cử theo những chuẩn mực hiện đại tự do, tiến bộ và công bằng tạo tính hợp pháp và chính đáng nhất cho cơ quan đại diện và cho bộ máy nhà nước.

### ***1.1.3.2. Chế độ bầu cử là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến cơ chế chính trị, cơ chế hoạt động của cơ quan đại diện***

Chế độ bầu cử là một trong những yếu tố quan trọng tác động đến cơ chế chính trị (tức là tác động đến vai trò, sự tương tác, ảnh hưởng qua lại giữa các thực thể chính trị trong thể chế chính trị và bộ máy nhà nước), nhất là mức độ tranh luận (cạnh tranh) của Nghị trường. Trong cơ chế chính trị đa đảng, chế độ bầu cử thậm chí được coi là công cụ tác động mạnh mẽ nhất đối với chính trị, vì nó không những quyết định cách thức chuyển hóa từ những lá phiếu của cử tri thành các “ghế” trong cơ quan lập pháp, quyết định ai, đảng phái nào sẽ được bầu chọn, mà còn quyết định quyền uy, sức mạnh của các đảng phái chính trị. Sự lựa chọn chế độ bầu cử có vai trò rất quan trọng trong việc hình thành chế độ song đảng hay nhiều đảng phái chính trị. Sự liên hiệp hay không liên hiệp, mức độ liên hiệp của các đảng phái chính trị trong việc thành lập Chính phủ và mức độ ổn định của Chính phủ trong việc điều hành đất nước, đều do sự tác động và quyết định trực tiếp từ chế độ bầu cử. Bên cạnh đó, chế độ bầu cử còn tác động mạnh mẽ đến tổ chức, kỷ luật (chặt chẽ hay lỏng lẻo) trong nội bộ các đảng phái chính trị. Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, chế độ bầu cử có tác động rất lớn đến cơ chế, hoạt động của các đảng phái chính trị trong thể chế chính trị; thậm chí nó quyết định các đảng phái chính trị “phân mảnh” thành hai đảng phái chính trị lớn hay thành nhiều đảng phái chính trị [206-tr.115-127].

Các chế độ bầu cử theo đa số, nhất là áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện thì hệ thống chính trị thường có hai đảng chính trị lớn chi phối đời sống chính trị ở quốc gia đó. Anh và Hoa Kỳ là những ví dụ điển hình cho nhận định này. Chính vì vậy, John F. Bibby, một nhà khoa học chính trị hàng đầu ở Mỹ

cho rằng: hệ thống bầu cử một đại diện tạo ra động cơ để hình thành hai đảng với cơ sở rộng, có khả năng giành đa số phiếu ở khu vực bầu cử, làm cho các đảng nhỏ hơn và đảng thứ ba hầu như phải chịu thất bại. Đây là một đặc điểm rất quan trọng của hệ thống chính trị Anh, Mỹ, “vì cạnh tranh giữa hai đảng là một trong những đặc điểm nổi bật và bền vững nhất trong hệ thống chính trị Hoa Kỳ. Kể từ 1860, các thành viên của Đảng Cộng hòa và Dân chủ đã chi phối nền chính trị bầu cử. Thành tích vô địch này của hai đảng trong việc chi phối nền chính trị bầu cử của một quốc gia đã phản ánh những công đoạn có tính cơ cấu của hệ thống chính trị cũng như những đặc điểm nổi bật của các đảng phái chính trị Hoa Kỳ” [20-tr.4].

Chế độ bầu cử áp dụng phương pháp tỉ lệ thường tạo ra một Nghị viện và thể chế chính trị nhiều đảng. Các đảng nhỏ cũng có thể có đại diện, thậm chí các ứng cử viên tự do cũng có thể có mặt trong Nghị viện [156-tr.115].

*Ngoài ra, chế độ bầu cử có vai trò quan trọng trong việc tạo ra “hình dáng” của Nghị viện, “diện mạo” của Chính phủ và tác động đến các thiết chế khác của bộ máy nhà nước [142-tr.1-14], [201-tr.85-111]. A. Lijphart, một trong những nhà nghiên cứu nổi tiếng, tác giả của nhiều cuốn sách về chính trị và bầu cử đã viết rằng “Lựa chọn chế độ bầu cử, đặc biệt giữa việc lựa chọn bầu cử đa số hay bầu cử theo đại diện tỉ lệ là vấn đề quan trọng trong tất cả các định chế tạo thành nền dân chủ” [204-tr.208], hay theo Giovanni Sartori “Bầu cử là công cụ điều khiển mạnh mẽ nhất của chính trị” [206-tr.191].*

### **1.1.3.3. Chế độ bầu cử dân chủ là phương thức cạnh tranh để nhân dân chọn lựa đường lối hợp lòng dân**

Bầu cử như một cuộc trưng cầu ý dân về quan điểm, chủ trương, về năng lực của các đảng phái chính trị và của các ứng cử viên tranh cử. Người Anh coi bầu cử như một “trò chơi chính trị” trong việc hướng đến quyền lực nhà nước. Cử tri là trọng tài, thông qua những lá phiếu quyết định thắng thua trong cuộc chơi đó. Muốn thuyết phục cử tri, các đảng phái, các lực lượng xã hội, các ứng cử viên trước hết cần xây dựng đường lối chính trị hợp lòng dân. Đảng phái nào, ứng cử viên nào thu phục được niềm tin của cử tri nhiều nhất, sẽ thắng cử. Chế độ bầu cử chỉ là công cụ để nhân dân quyết định sự thắng bại đối với các đối thủ trong cuộc chơi đó.

Việc cạnh tranh để tìm ra một đường lối chính trị hợp lòng dân phải là những giải pháp tổng thể, mang tính lâu dài và toàn diện, chứ không đơn thuần

chỉ là lời “hứa hã” chỉ lấy lòng cử tri khi bỏ phiếu, như một chính trị gia người Ý đã từng nói [148-tr.1]. Để thuyết phục niềm tin của nhân dân, các đảng phái chính trị không những cần thu phục cử tri trong chiến dịch vận động tranh cử, mà quan trọng hơn “lời hứa” đó cần được thực hiện sau khi đắc cử. Nếu không như vậy, ngoài việc cử tri phản đối họ, khi hết nhiệm kỳ, cử tri sẽ “sửa sai” và dồn phiếu cho các lực lượng đối lập. Chính vì vậy, bầu cử định kỳ (cơ quan dân cử có nhiệm kỳ hợp lý) sẽ là một nguyên tắc quan trọng, không những nó đảm bảo việc tạo ra cơ chế để nhân dân chọn lựa đường lối phù hợp với nguyện vọng của mình, mà còn là biện pháp quan trọng đảm bảo tính khả thi trong việc thực thi đường lối, chính sách mà các đảng phái, các ứng cử viên “đã hứa” trong bầu cử. Mặt khác, chính các đảng phái chính trị, các lực lượng tranh cử, các chính khách hiểu rõ hơn ai hết, *chính trị cũng giống như luật đời: việc gây dựng niềm tin đã khó, nhưng việc giữ, duy trì niềm tin còn khó hơn nhiều.*

Chế độ bầu cử tiến bộ công bằng không những tạo sân chơi cạnh tranh lành mạnh trong việc thu phục niềm tin của cử tri, tạo ra một cơ chế ganh đua giữa các đảng phái, các lực lượng, các ứng cử viên để tìm ra một đường lối chính trị hợp lòng dân, mà nó cần phải đo đúng, chuyên hóa đúng ý chí của nhân dân thành kết quả bầu cử. Nếu *xét về bản chất*, những cuộc bầu cử trung thực, diễn ra trong dân chủ, theo những nguyên tắc tiến bộ, công bằng sẽ là thước đo đánh giá ý chí của nhân dân đối với các lực lượng tranh cử; *xét về kỹ thuật chuyên hóa*, chế độ bầu cử phải có khả năng phản ánh đúng ý chí của nhân dân, phải trao quyền lực cho đúng đối tượng cần trao mới là chế độ bầu cử dân chủ (Chẳng hạn, vì công thức tính kết quả rối rắm hoặc không hợp lý, những ứng cử viên, hoặc đảng phái chính trị nhận được ít phiếu hơn lại thắng cử, thì chế độ bầu cử đó đã cho kết quả không đúng với ý chí của nhân dân...). *Bầu cử tự do và công bằng chính là phương tiện người dân sống trong một nền dân chủ quyết định cơ cấu chính trị và định hướng chính sách tương lai của chính quyền quốc gia* [247].

#### ***1.1.3.4. Chế độ bầu cử dân chủ, có định kỳ là công cụ quan trọng để nhân dân giám sát quyền lực nhà nước, chế ngự sự tha hóa, lạm quyền của quyền lực nhà nước***

Nhà chính trị học Italia Norberto Bobbio nổi tiếng gọi Nghị viện trong những năm đầu thế kỷ hai mươi là thiết chế của “những lời hứa hã”, vì sự quan liêu, xơ cứng mang tính phổ biến của thiết chế này và thường xảy ra sự

trái ngược giữa “cái được hứa và sự thật hiện hữu” [148-tr.1]. Nhiều biện pháp được áp dụng để giải quyết nghịch lý này, trong đó bầu cử có vai trò quan trọng, thậm chí, có ý kiến cho rằng đây là hình thức giám sát quan trọng nhất đối với cơ quan và đại biểu dân cử [99-tr.140]. Về bản chất, *bầu cử không những là con đường kiến thiết chế độ đại diện mà nó cũng chính là phương thức để nhân dân đỡ bỏ những người đại diện*. Bản chất của bầu cử là lựa chọn người đại diện và trao quyền của họ cho người đại diện, thì họ (nhân dân) phải có quyền phê truất và rút lại quyền lực từ người đại diện, nếu họ không còn sự tín nhiệm của nhân dân.

Do vậy, để nhân dân giám sát, hạn chế sự tha hóa, lạm quyền của quyền lực nhà nước có hiệu quả nhất, đồng thời với bầu cử, nhân dân phải có quyền phê truất đại biểu dân cử. Vì vậy, chúng tôi cho rằng nên qui định việc cử tri bãi nhiệm đại biểu dân cử bằng một đạo luật bên cạnh luật bầu cử, hoặc có thể thiết kế cùng với các đạo luật về bầu cử, như cách thức chúng ta qui định trong các bản Hiến pháp. Tuy nhiên, khi xây dựng luật bầu cử, chúng ta đã không quan tâm nhiều về vấn đề cử tri bãi nhiệm (trừ Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1989. Bên cạnh đó, *việc trì hoãn cơ chế bãi nhiệm là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân hoạt động chưa thực sự hiệu quả, vì khi đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân được bầu ra, các đại biểu cứ “yên vị” đến hết nhiệm kỳ mà không có cơ chế thực sự hữu hiệu để nhân dân phê truất*. Điều đó làm giảm hiệu quả giám sát; nhân dân không thể phê truất khi đại biểu tha hóa, biến chất, hoặc không còn sự tín nhiệm của nhân dân, mặc dù họ do nhân dân bầu và nhận quyền lực từ nhân dân. Niềm tin của cử tri gửi gắm vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân là yếu tố quan trọng tạo nên sự gắn kết giữa các thiết chế dân cử với nhân dân. Tuy nhiên, quan trọng không kém là cần có cơ chế để nhân dân “trói” nhà cầm quyền thực hiện ý chí nguyện vọng của mình, “buộc” họ phải “cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư”. Không nên phó thác theo kiểu “may nhờ, rủi chịu”, phụ thuộc hoàn toàn vào lòng tốt của người cầm quyền. Nhân dân ủy quyền nhưng không mất quyền. Đó là vấn đề mang tính nguyên lý đảm bảo cho sự vận hành của dân chủ đại diện, theo tư tưởng của Lê nin. Ngoài ra, *việc chậm trễ xây dựng cơ chế cử tri trực tiếp bãi nhiệm đại biểu dân cử là một nguyên nhân không nhỏ dẫn đến việc xem nhẹ vai trò của chế độ bầu cử ở nước ta*. Do vậy, cần đổi mới chế độ bầu cử theo hướng coi việc bãi nhiệm đại biểu dân cử là một vấn đề không thể tách rời với hoạt động bầu cử.

Bên cạnh đó, bầu cử định kỳ có ý nghĩa quan trọng để nhân dân giám sát quyền lực nhà nước, chế ngự sự tha hóa, lạm quyền của quyền lực nhà nước: *Thứ nhất*, làm cho các lực lượng tham gia tranh cử, các ứng cử viên phải thực hiện lời hứa với cử tri, bởi nếu không, khi nhiệm kỳ kết thúc, cử tri không những không bầu cho họ, mà còn dồn phiếu cho các lực lượng đối lập. *Thứ hai*, bầu cử có định kỳ là phương thức tốt nhất để đảm bảo tính đại diện (về mặt hoạt động) của cơ quan dân cử. Làm sao để cử tri bầu lại là phương thức tốt nhất để đảm bảo chức năng đại diện của các nghị sĩ [39-tr.20]. *Thứ ba*, bầu cử định kỳ có tác dụng như một chiếc “van” an toàn để nhân dân lựa chọn người đại diện mới, khi các đại biểu dân cử không còn sự tín nhiệm của cử tri, đặc biệt đối với các nước theo chế độ đại nghị, nơi nghị sĩ không bị cử tri bãi nhiệm, hoặc đối với những nước, đại biểu dân cử có thể bị cử tri bãi nhiệm, nhưng chưa xây dựng cơ chế bãi nhiệm, hoặc cơ chế này chưa thực sự có hiệu quả. Do vậy, không nên qui định nhiệm kỳ quá dài cho cơ quan dân cử. *Ngoài ra*, bầu cử định kỳ còn là biện pháp “*thay máu*” cơ quan dân cử - yếu tố mang tính tiền đề cho sự đổi mới và phát triển của bộ máy nhà nước.

#### ***1.1.3.5. Chế độ bầu cử dân chủ là chìa khóa xây dựng đồng thuận xã hội, là phương thức quan trọng để giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội bằng phương pháp hòa bình***

Bầu cử là chế định trung tâm của dân chủ đại diện, vì trong một nền dân chủ, quyền lực nhà nước được hình thành dựa trên sự nhất trí của người dân. Cơ chế để chuyển sự nhất trí đó thành quyền lực nhà nước là bầu cử tiến bộ và công bằng. Chức năng đại diện là trung tâm, quyết định sự tồn tại, phát triển của các thiết chế đại diện, đúng như tên gọi của nó. Nếu chức năng đại diện không được đảm bảo thì các chức năng khác, như chức năng lập pháp sẽ bị ảnh hưởng, thậm chí biến dạng, vì khi đó Hiến pháp, luật và các quyết sách khác của các cơ quan đại diện có thể phản ánh không đúng ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Suy cho cùng, *cơ quan dân cử với tính đại diện đa dạng cho những bộ phận trong xã hội, là những thiết chế có sứ mệnh hòa giải thông qua bàn luận, đối thoại, thậm chí thỏa hiệp* [148-tr.1]. Chính vì vậy, nhiều chuyên gia về bầu cử trên thế giới cho rằng, một trong những tiêu chuẩn hàng đầu của một chế độ bầu cử là cần thiết kể sao cho nó phản ánh hợp lý tính đại diện cơ cấu xã hội mà nó tồn tại [142-tr.9], [156-tr.9], [207-tr.10].

Đi tìm sự đồng thuận xã hội là đi tìm tiếng nói chung của các chính đảng, các lực lượng, các giai cấp, các sắc tộc, các tín ngưỡng, các bộ phận



trong cơ cấu xã hội. Thông qua bầu cử, tiếng nói chung đó được chuyển hóa thành cơ quan đại diện. Quốc hội là “tấm gương phản chiếu dân tộc” (*mirror of the nation*), cơ quan dân cử ở địa phương, là “tấm gương” phản chiếu các tầng lớp nhân dân ở địa phương. Chính vì vậy, Quốc hội được nhân dân trao cho chức năng lập pháp. Thông qua hoạt động lập pháp, sự đồng thuận đó được cơ quan đại diện chuyển hóa thành pháp luật, các quyết sách của nhà nước. Nhà khai sáng kiệt xuất Jean Jacques Rousseau đã từng viết: “*Lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới*” [51-tr.72]. Montesquieu cũng cho rằng “*Trong một nước lớn thì không thể mỗi công dân đều làm việc lập pháp, trong một nước nhỏ việc này cũng rất khó khăn, cho nên dân chúng thực hiện quyền lập pháp bằng cách giao cho các đại biểu của mình làm các việc mà các cá nhân không thể tự mình làm lấy*” [65-tr.104]. Các cá nhân chọn lựa những người đại diện cho mình trong việc lập pháp, xã hội đương nhiên cần đến bầu cử [99-tr.48, 49]. Chế độ bầu cử có vai trò kiến tạo nền tảng để tạo ra sức mạnh tập thể, là cơ chế chủ yếu để chuyển hóa sự đồng thuận xã hội thành quyền lực của chính quyền [244-tr.19]. Các quyết sách của cơ quan đại diện phản ánh “mẫu số chung” lợi ích của các nhóm xã hội. Mặc dù không tồn tại các mâu thuẫn mang tính đối kháng như trong xã hội tư sản, nhưng cần khẳng định rằng, do sự khác biệt về nhận thức, về kinh tế, về nhận thức chính trị, về tư tưởng, ở các nước xã hội chủ nghĩa nói chung, ở Việt Nam nói riêng trong thời kỳ quá độ, xã hội cũng luôn tồn tại những mâu thuẫn và đó cũng là vấn đề mang tính tất yếu. Có chăng, sự khác nhau giữa các xã hội, các nhà nước, là tính chất, mức độ của những mâu thuẫn đó. Vì vậy, trong bất cứ nhà nước và xã hội nào, việc tìm kiếm một cơ chế hữu hiệu và kịp thời để giải quyết các mâu thuẫn xã hội luôn là vấn đề quan trọng, là nhiệm vụ cơ bản của nhà nước và của cả hệ thống chính trị.

Lý luận và thực tiễn ở nhiều quốc gia trên thế giới đã chỉ ra rằng, có hai phương thức cơ bản để giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội: phương pháp bạo lực và phương pháp hòa bình. *Bầu cử là cách thức giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội và chuyển giao quyền lực bằng biện pháp hòa bình*. Lý luận đã chỉ rõ và thực tiễn trên thế giới cũng đã kiểm nghiệm rằng, ở nhiều quốc gia sau những khủng hoảng chính trị, xung đột hoặc những biến cố xã hội, để thiết lập và xây dựng nền dân chủ, một trong những việc cần tiến hành là tổ chức tuyển cử. Như thế, *bầu cử là phương thức không tiếng súng để hòa hợp dân tộc, giải quyết xung đột giai cấp, mâu thuẫn xã hội và những bất ổn xã hội*

*khác*. Nhưng đó chưa phải là ưu thế lớn nhất của bầu cử so với phương pháp bạo lực, mà quan trọng hơn là ở chỗ: không như phương pháp bạo lực, giai cấp bị khuất phục sẽ “nằm đợi” để “chờ thời” và luôn “tìm mưu tính kế” để giành lại “vinh quang đã mất”; điều đó có nghĩa là: giai cấp chiến thắng phải đối mặt với đầy rẫy những mâu thuẫn và những bất ổn xã hội; ngược lại, *kết quả của bầu cử “cho ra” một “mẫu số chung” được “qui đồng” - là nền tảng vững chắc cho sự hòa hợp và phát triển của cả một quốc gia, dân tộc, thậm chí châu lục và trong tương lai, có thể sẽ còn ở phạm vi lớn hơn*. Tuy nhiên, cũng cần nhấn mạnh rằng, nếu bầu cử được tiến hành trong điều kiện bạo loạn, có sự gian lận, dối trá trong bầu cử, niềm tin của các tầng lớp xã hội, của nhân dân bị sút giảm, hoặc việc lựa chọn một “mô hình” bầu cử không phù hợp, thì bầu cử có thể lại là “ngọn lửa” thổi bùng các xung đột, các mâu thuẫn của xã hội [142-tr.6], [201-tr.85-111]. Do vậy, không những chế độ bầu cử phải dựa trên các nền tảng của bầu cử tự do, tiến bộ và công bằng, mà nó cần được thiết kế phù hợp với điều kiện, đặc điểm của mỗi thể chế chính trị, mỗi dân tộc, mỗi quốc gia và đó là chìa khóa trong việc kiến tạo nền tảng cho việc xây dựng và thực thi dân chủ trong xã hội (*Nội dung này sẽ được phân tích kỹ hơn trong mục về Đơn vị bầu cử*). Việc thiết lập một chế độ bầu cử hợp lý đã trở thành một yếu tố trung tâm của chính trị [252-tr.5].

Ở Việt Nam, những ngày đầu sau khi giành độc lập, tình thế hết sức khó khăn, thù trong, giặc ngoài, nhiều đảng phái chính trị như Việt Quốc, Việt Cách ra sức chống phá chính quyền cách mạng, chúng dựa vào quân Tưởng chiếm giữ một số nơi, chúng quấy nhiễu, phá phách, cướp của, tống tiền, gây rối loạn trật tự trị an. Chúng rải truyền đơn, ra báo công khai xuyên tạc chính sách của Đảng, của Việt Minh, đòi loại các Bộ trưởng là đảng viên cộng sản ra khỏi Chính phủ. Một số lực lượng phản động khác cũng nổi dậy ở một số nơi. Chưa bao giờ trên đất nước ta có nhiều kẻ thù đến thế! [95-tr.28]. Trước tình hình đó, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chủ trương Tổng tuyển cử và sau đó, áp dụng một số biện pháp mềm dẻo như nhượng bộ, dành thêm 70 ghế cho Việt Quốc, Việt Cách. Người nói “*Trong lúc toàn thể đồng bào đang tranh đấu thì những đồng chí cách mạng Việt Nam ở hải ngoại không có thì giờ tham gia vào cuộc Tổng tuyển cử của dân ta. Vì thế, muốn tỏ sự đoàn kết của toàn dân, Chính phủ đã đề nghị với đại hội mở rộng số đại biểu ta thêm 70 người nữa. 70 người ấy là các đồng chí của Việt Nam Quốc dân đảng và Việt Nam cách mạng đồng minh hội ở hải ngoại mới về nước, và như thế là Quốc hội của ta tỏ cho thế giới, cho*

*toàn dân biết là chúng ta đoàn kết nhất trí, mà đoàn kết nhất trí thì việc gì cũng thành công*” [68-tr.295, 296], [106-189].

Rõ ràng, với cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 cùng với sách lược ứng phó khôn khéo, giương cao ngọn cờ đoàn kết, tất cả vì mục tiêu độc lập dân tộc và phương châm “*dĩ bất biến, ứng vạn biến*” đầy nghệ thuật, chính quyền không những được hợp pháp hóa, mà cuộc Tổng tuyển cử còn là giải pháp mang tính gốc rễ để giải quyết những mâu thuẫn, những xung đột giai cấp, đảng phái của xã hội Việt Nam trong những năm tháng mới giành được độc lập. Không có phương sách nào tốt hơn bầu cử trong điều kiện “chưa bao giờ trên đất nước ta có nhiều kẻ thù đến thế” để “thu phục thù trong giặc ngoài”. Kẻ cả chính quyền lâm thời có đầy đủ sức mạnh và giả thiết rằng chính quyền cách mạng dùng bạo lực để giải quyết tình hình; nếu như thế, liệu sau đó chúng ta có điều kiện thuận lợi để tập hợp các lực lượng để đánh Pháp và kiến thiết quốc gia? Các lực lượng đối lập tìm mọi cách chống phá để cuộc bầu cử không thể thực hiện được, vì chúng cũng thừa hiểu tính hợp pháp của chính quyền thông qua bầu cử. Nhưng với khả năng tập hợp, khả năng vận động, khả năng lôi kéo nhân dân của chính quyền cách mạng và quan trọng hơn, bầu cử tự do là khát vọng ngàn đời của người dân Việt Nam “*bỏ được lá phiếu có chết cũng há dạ*”, cuộc bầu cử vẫn được tổ chức. Khi cuộc bầu cử đã được tổ chức trong dân chủ, tự do, chúng lại tìm cách để trì hoãn và không công nhận. Với sách lược khôn khéo của Chính phủ lâm thời, đứng đầu là Chủ tịch Hồ Chí Minh như đã nói ở trên, mặc dù không hề mong muốn, các lực lượng đối lập không thể không công nhận kết quả bầu cử. Nhưng vì sao bầu cử lại có vai trò to lớn như thế? Câu trả lời rất đơn giản nhưng đầy sức thuyết phục là, vì bầu cử thể hiện ý chí nhân dân, Nghị viện nhân dân trong cuộc Tổng tuyển cử là sản phẩm của cuộc Tổng tuyển cử thực sự tự do, thực sự dân chủ, là kết quả của lòng dân, của ý chí dân tộc Việt Nam.

#### ***1.1.3.6. Chế độ bầu cử là phong vũ biểu của nhân dân về chính quyền và thể chế chính trị***

Bầu cử là hoạt động thể hiện nhu cầu tự bộc lộ, tự thể hiện về nhãn quan chính trị và hành vi chính trị của người dân. Sự tham gia bầu cử của nhân dân luôn được nhấn mạnh thậm chí nhiều học giả thu hẹp khái niệm dân chủ trong một chế độ bầu cử [241]. Bầu cử được coi là cơ chế tham gia dân chủ có tính hiện thực trong các nhà nước hiện đại. Sự tham gia của nhân dân về bầu cử không đơn thuần chỉ là việc bỏ phiếu, mà là sự quan tâm của họ đối với đời

sống chính trị. Trong bầu cử, thông qua lá phiếu cử tri trao quyền và đặt niềm tin vào người đại diện để họ thay mặt mình thực hiện quyền lực nhà nước. Ngược lại, bầu cử cũng có thể là nơi cử tri thể hiện sự phản kháng, sự bất tín nhiệm đối với các ứng cử viên, các đảng phái chính trị hoặc cả hệ thống chính trị. Sự thờ ơ, lãnh đạm, thất vọng của cử tri với bầu cử và với chế độ chính trị là biểu hiện sự sút giảm niềm tin của nhân dân vào chế độ bầu cử và hệ thống chính trị.

Trong các nền chính trị đa nguyên, đa đảng, bầu cử là dịp các đảng phái chính trị : *Một là*, xây dựng đường lối, hoạch định chính sách, xác định các mục tiêu của đảng phái mình. Các đảng phái dùng mọi biện pháp, thậm chí cả các thủ đoạn để tô vẽ, đánh bóng tên tuổi “phe mình” và tìm cách hạ thấp uy tín của các đảng phái, các lực lượng đối lập để thu phục cử tri về mình. Ngoài các nhóm cử tri “truyền thống”, các đảng phái luôn hướng tới sự mở rộng tầm ảnh hưởng, làm dao động nhóm cử tri “ruột” của các đảng phái đối lập, đặc biệt là để lôi kéo cử tri trung lập, những nhóm còn dao động “chưa quyết định bỏ phiếu cho ai”. *Hai là*, bầu cử là thời điểm bản thân các đảng phái chính trị chọn lựa những người có uy tín của đảng mình để tranh cử với các đảng phái chính trị hoặc các lực lượng xã hội khác, do vậy nội bộ của các đảng phái chính trị được “phơi bày” trong các cuộc bầu cử. *Ba là*, Các cuộc bầu cử phản ánh tình hình trong nội bộ các đảng phái chính trị, các lực lượng xã hội. Bầu cử cũng là dịp các đảng viên thể hiện mức độ sự trung thành đảng phái thông qua việc tham gia tuyên truyền, cổ động, vận động, ủng hộ cho đảng phái và các ứng cử viên của đảng phái mình.

Sẽ là thiếu nếu nghiên cứu chế độ bầu cử, không đề cập đến niềm tin của nhân dân vào chế độ bầu cử. Nó được coi là “*khối óc*” của chế độ bầu cử. Đây là yếu tố bên trong, thuộc về bản chất, có vai trò mang tính gốc rễ cho sự thành bại của chế độ bầu cử. Trong bầu cử, thông qua lá phiếu cử tri trao quyền và đặt niềm tin vào người đại diện để họ thay mặt mình thực hiện quyền lực nhà nước. Chính vì vậy, bầu cử không những là một cuộc trưng cầu dân ý về quan điểm, đường lối chính trị, năng lực chính trị của các ứng cử viên, các đảng phái và các lực lượng tranh cử, mà sâu xa hơn, nó là thước đo về niềm tin của nhân dân đối với họ. Kết quả trong bầu cử là hình thức thể hiện chỉ số niềm tin đó. Suy cho cùng, đảng phái nào, lực lượng xã hội nào, ứng cử viên nào chiếm được niềm tin của nhân dân cao hơn, họ sẽ thắng cử. Ở những nước có chỉ số lạc quan và niềm tin cao, những cuộc bầu cử thường diễn ra theo trật tự và là

một cuộc sinh hoạt chính trị rộng khắp. Cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 ở nước ta là một điển hình. Nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến thành công trong Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 là việc Chính phủ lâm thời, đứng đầu là Bác Hồ đặt niềm tin sâu sắc vào nhân dân trên cơ sở tôn trọng tự do của công dân trong bầu cử. Đây là bài học vô cùng bổ ích đối với chúng ta, bởi trong thế nước “ngàn cân treo sợi tóc”, khó khăn chồng chất khó khăn, nhưng Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn đặt niềm tin không bờ bến vào nhân dân, vì Người tin rằng, nhân dân Việt Nam có niềm tin mãnh liệt vào Đảng, vào chính quyền cách mạng và họ giao trọn niềm tin cho Chính quyền cách mạng. Đó mới thực sự là hình thức thể hiện của mối quan hệ biện chứng về niềm tin giữa nhân dân với các thiết chế quyền lực trong một xã hội dân chủ. Hãy liên tưởng để nghe âm hưởng sục sôi của ngày Tổng tuyển cử thuở nào: *Tiếng trống, chuông, chiêng... cùng vang dậy khắp Hà Nội, báo hiệu ngày hội Tổng tuyển cử đầu tiên của dân tộc Việt Nam bắt đầu.* Tại miền Nam, người dân cũng nô nức tham gia ngày bầu cử theo lời ca giục giã vang khắp mọi nơi: ***“Hãy ra bầu cử, người công dân nước Nam! Hãy ra bầu cử, Nghị viện của mình...!”***, *“Bây giờ có chết cũng hả dạ, vì đã bỏ được lá phiếu góp phần xây dựng nền móng đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cho con cháu mình”* [106-tr.180]. Rõ ràng, những âm hưởng của niềm tin, hy vọng của người dân theo từng tiếng trống, hòa cùng lời ca, gửi gắm trong từng lá phiếu. *Đó thực sự là Tổng tuyển cử của lòng dân; là niềm tin, là hy vọng của người dân vào tương lai của dân tộc, vào tiền đồ của chính quyền cách mạng.* Kết quả bầu cử đã chứng minh việc đặt niềm tin đó là hoàn toàn sáng suốt và đúng đắn. Đó mới thực sự là tư tưởng trọng dân, tin dân. Đây là bài học rất có ý nghĩa đối với chúng ta khi bàn về đổi mới chế độ bầu cử trong giai đoạn hiện nay và đối với hậu thế.

Từ thực tiễn tổ chức của các nhà nước trong những năm cuối của thế kỷ XX, trong báo cáo về tình hình phát triển thế giới 1997, Ngân hàng thế giới đã đưa ra thông điệp chung cho nhiều nước về việc đưa nhà nước gần gũi với dân hơn, cho người dân có tiếng nói trong quá trình hoạch định và họ khuyến cáo: *Cơ chế dễ nhất và tốt nhất để người dân có tiếng nói chính là hòm phiếu* [101].

*Tóm lại*, vai trò của chế độ bầu cử với nền dân chủ, với việc thực hiện quyền lực nhân dân được ví như vai trò của nền móng trong việc xây dựng một ngôi nhà. Để có ngôi nhà nguy nga, vững chắc, trước hết cần thiết kế, xây dựng nền móng hợp lý. Chế độ bầu cử của mỗi nước cần thiết kế phù hợp với chế độ chính trị của nước đó, điều này chẳng khác nào với việc thiết kế nền móng của

ngôi nhà cần phù hợp với đặc điểm địa chất của mỗi mảnh đất. Tuy nhiên, bất luận trong bất cứ nhà nước và xã hội nào, chế độ bầu cử dân chủ đều phải tuân theo những nguyên tắc bầu cử như tự do, tiến bộ, công bằng; chế độ bầu cử cần phản ánh đúng ý chí của nhân dân trong việc thành lập các cơ quan đại diện như đúng với bản chất vốn có của nó. Điều này chẳng khác nào trong xây dựng, có rất nhiều mẫu nhà, nhưng tất cả đều phải tuân thủ các “bộ” tiêu chí kỹ thuật chuẩn mực mà không thể khác được, như qui luật về trọng lượng, về lực gánh, về ánh sáng... Như thế, việc thiết kế một chế độ bầu cử một mặt phù hợp với thể chế chính trị và các đặc điểm của quốc gia mình, đồng thời tiếp thu những hạt nhân hợp lý, tiến bộ, mang tính phổ quát của bầu cử tự do, công bằng là công việc quan trọng hàng đầu đối với bất cứ quốc gia nào, trong đó có Việt Nam.

## **1.2. CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ**

Những nguyên tắc bầu cử tiến bộ và phổ biến hiện nay được nhiều nước trên thế giới áp dụng là: nguyên tắc bầu cử phổ thông, nguyên tắc bầu cử bình đẳng, nguyên tắc bầu cử trực tiếp và nguyên tắc bỏ phiếu kín. Mỗi nguyên tắc là những định hướng, có ý nghĩa khác nhau trong việc đảm bảo chế độ bầu cử “đúng” là công cụ để chuyển hóa ý chí của nhân dân thành đại biểu trong các cơ quan đại diện. Nguyên tắc phổ thông đảm bảo sự tham gia rộng rãi của nhân dân trong bầu cử; nó trả lời câu hỏi: Ai chọn và chọn ai? Nguyên tắc bình đẳng đảm bảo giá trị như nhau cho mọi công dân trong bầu cử; nó trả lời câu hỏi: “dân chủ nhân dân” hay “dân chủ đảng cấp”? Nguyên tắc bầu cử trực tiếp đảm bảo công dân trực tiếp chọn người đại diện, chứ không phải người khác chọn “hộ” mình; nó trả lời câu hỏi: người dân trực tiếp chọn lựa và trao quyền lực hay phải thông qua người khác? Nguyên tắc bỏ phiếu kín đảm bảo tự do, đảm bảo việc chọn trên phiếu bầu “đúng” với suy nghĩ của họ; nó trả lời cho câu hỏi: làm thế nào để cử tri tự do biểu lộ sự lựa chọn của họ trên phiếu bầu?

Những nguyên tắc bầu cử được thể hiện thông qua các qui định của pháp luật bầu cử, thông qua việc tổ chức thực hiện trong thực tiễn bầu cử ở các nước. Do đó, những nội dung, yêu cầu cơ bản của các nguyên tắc bầu cử được thể hiện xuyên suốt trong những chế định của chế độ bầu cử và hoạt động tổ chức bầu cử trong thực tiễn. Đó sẽ là “bộ” tiêu chí để đánh giá đánh giá tính chất, mức độ dân chủ, đánh giá “chất lượng” chế độ bầu cử ở các nước.

### **1.2.1. Nguyên tắc bầu cử phổ thông**

Nội dung của nguyên tắc này trả lời cho câu hỏi: Ai có quyền bầu cử? Đây là tiêu chuẩn đầu tiên để đánh giá chế độ bầu cử có dân chủ hay không, bởi lẽ quyền bầu cử là một trong những quyền chính trị cơ bản nhất của công dân; mặt khác, dân chủ có nghĩa phải tạo điều kiện thuận lợi nhất cho công dân tham gia vào công việc nhà nước, công việc xã hội. Bầu cử phổ thông có nghĩa là bầu cử rộng rãi, mọi công dân đủ điều kiện do pháp luật qui định đều được đi bầu (quyền bầu cử chủ động) và có thể được bầu (quyền bầu cử bị động). Nguyên tắc bầu cử phổ thông trước hết phải đảm bảo bỏ phiếu phổ thông; tiếp theo, nguyên tắc này đòi hỏi pháp luật bầu cử phải tạo điều kiện rộng rãi cho công dân ứng cử, có thể được bầu vào cơ quan đại diện.

Nguyên tắc bầu cử phổ thông được thể hiện: công dân đến tuổi trưởng thành không phân biệt về chủng tộc, màu da, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, chính kiến, nguồn gốc xã hội, tài sản, nơi sinh... đều có quyền bầu cử. Nói chung, quyền bầu cử càng được mở rộng cho nhiều người tham gia một cách hợp lý, càng thể hiện mức độ dân chủ của chế độ bầu cử. Điều đó có nghĩa là, việc hạn chế quyền bầu cử của công dân phải đảm bảo tính hợp lý và có lý do chính đáng, như người chưa đến tuổi trưởng thành, người mắc các bệnh làm mất hoặc hạn chế khả năng nhận thức... Sự hạn chế đó cần qui định chặt chẽ, rõ ràng trong các văn bản pháp luật, tốt nhất là qui định trong các đạo luật bầu cử. *Việc đảm bảo thực hiện quyền bầu cử của công dân (cả quyền bầu cử chủ động và quyền bầu cử bị động) được hầu hết các nước qui định bằng nhiều biện pháp chặt chẽ, kể cả sự can dự của tư pháp khi cần thiết.*

Mọi qui định của pháp luật hoặc các biện pháp tổ chức thực hiện hạn chế quyền bầu cử hoặc không đảm bảo thuận lợi cho công dân trong việc bỏ phiếu, trong việc trở thành ứng cử viên mà không vì mục đích chính đáng làm giảm tính dân chủ của chế độ bầu cử.

Thực tiễn sinh động trên thế giới cho thấy quyền bầu cử và bầu cử phổ thông là chặng đường đấu tranh lâu dài của nhân loại vì quyền con người và dân chủ [73]. Dân chủ phát triển càng cao, càng hoàn thiện, đòi hỏi sự tham gia của công dân vào tổ chức, hoạt động của nhà nước, tham gia vào các vấn đề chính trị ngày càng nhiều. Việc dỡ bỏ các điều kiện ngăn cản quyền bầu cử của công dân nói riêng cũng như thực hiện bầu cử tiến bộ, công bằng nói chung là xu thế tất yếu của lịch sử. Bầu cử phổ thông ngày càng trở nên thịnh hành hơn trong xu thế dân chủ hóa ở khắp nơi trên thế giới, nhất là trong thời gian gần đây.

### 1.2.2. Nguyên tắc bầu cử bình đẳng

Bình đẳng là nguyên tắc về giá trị, nó phản ánh nội dung dân chủ của bầu cử. Trước hết cần phải khẳng định rằng, bình đẳng là chuẩn giá trị, dùng nó làm thước đo để đánh giá chế độ bầu cử (cũng như các định chế khác của dân chủ). Khẳng định điều này là vì: *Thứ nhất*, bình đẳng là nguyên lý trung tâm của mọi nền dân chủ. Trong mọi quốc gia dân chủ, nó là tư tưởng mang tính nền tảng chỉ đạo trong tổ chức và hoạt động của cả bộ máy nhà nước, từ lập pháp, hành pháp, cho đến tư pháp, và đương nhiên, nó xuyên suốt mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. *Thứ hai*, suy cho cùng, bình đẳng là mục tiêu mà mọi nền dân chủ hướng đến. *Thứ ba*, lịch sử đấu tranh của con người cũng chính là tiến trình đấu tranh vì bình đẳng.

Chính vì vậy, bình đẳng là nguyên tắc cơ bản trong các cuộc bầu cử tiến bộ và công bằng mà rất nhiều các văn kiện quốc tế đã qui định [34], [35] và nó được khẳng định ở hầu hết các quốc gia dân chủ như một chân lý không cần bàn cãi. Trong bầu cử, nguyên tắc này thừa nhận giá trị như nhau của các công dân trong bầu cử mà không có sự phân biệt xã hội thành các đẳng cấp hay bậc thang giá trị. Nói cách khác, dân chủ phải cho mọi người, chứ không phải là đặc quyền của một giai cấp, tầng lớp hoặc nhóm xã hội nhất định. Đây là tiêu chuẩn hàng đầu để đánh giá mức độ dân chủ của chế độ bầu cử. Nếu chế độ bầu cử không đảm bảo nguyên tắc này, khó có thể nói đó là chế độ bầu cử dân chủ.

Nội dung cơ bản của nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử thể hiện:

*Thứ nhất*, các cử tri phải bình đẳng với nhau. Sự bình đẳng giữa các cử tri được thể hiện: *Một là*, trong việc bỏ phiếu không có sự phân biệt nào, như chủng tộc, giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, nguồn gốc xã hội, tài sản, nơi sinh, chính kiến... *Hai là*, trong một cuộc bầu cử, mỗi cử tri một phiếu bầu. *Ba là*, sức nặng (giá trị) của mỗi lá phiếu trong hệ thống bầu cử phải tương đương nhau [218-tr.233, 234]. Việc đảm bảo giá trị của mỗi lá phiếu trong một cuộc bầu cử tương đương nhau là vấn đề tương đối phức tạp, đặc biệt đối với những chế độ bầu cử có cách tính theo phương pháp đa số. Chẳng hạn, hai đại biểu được bầu ở hai đơn vị bầu cử khác nhau, trong đó, một đại biểu được bầu trong một đơn vị bầu cử có dân số gấp đôi so với đơn vị bầu cử kia, thì rõ ràng, lá phiếu của cử tri trong đơn vị bầu cử có số dân lớn, có giá trị chỉ bằng một nửa so với lá phiếu của cử tri trong đơn vị bầu cử có số dân ít hơn. Do vậy, để đảm



bảo bình đẳng, mỗi cử tri không những có một lá phiếu, mà các lá phiếu đó cần có giá trị như nhau. Muốn đảm bảo điều đó, cần áp dụng nguyên tắc bình đẳng về dân số [73]. Việc ấn định và phân bổ số lượng đại biểu đối với các đơn vị bầu cử phải dựa trên nền tảng sự bình đẳng dân số. John Stuart Mill, tác giả của Chính thể đại diện đã cho rằng “Trong một nền dân chủ thực sự bình đẳng, mỗi tầng lớp hay bất cứ tầng lớp nào cũng phải được có đại biểu không phải là không theo tỉ lệ, mà phải theo tỉ lệ. Một đa số cử tri luôn có một đa số đại biểu; nhưng một thiểu số cử tri cũng phải luôn luôn có một thiểu số đại biểu. Một người so với một người. Họ phải có đại diện đầy đủ như nhóm đa số. Nếu họ không được như thế thì sẽ không có chính thể bình đẳng mà là chính thể bất bình đẳng và đặc quyền: một bộ phận dân chúng cai trị những bộ phận kia, có một bộ phận mà phần chia ảnh hưởng bình đẳng và công bằng của họ bị chiếm đoạt mất; điều đó là trái ngược với mọi chính thể công bằng, nhưng trên hết là trái ngược với nguyên tắc dân chủ rao giảng sự bình đẳng như chính cội rễ và nền tảng của mình” [52-tr.209, 210].

*Thứ hai*, bình đẳng giữa các ứng cử viên trong bầu cử. Đây là nội dung rất quan trọng trong các cuộc bầu cử, vì nó tác động rất lớn, thậm chí quyết định ai được nhân dân lựa chọn và trao quyền lực. Bình đẳng giữa các ứng cử viên được thể hiện: *Một là*, bình đẳng trong việc đề cử, ứng cử. Không ai có thể bị hạn chế quyền ứng cử, trừ những đối tượng do luật bầu cử qui định chặt chẽ, rõ ràng và phải đảm bảo sự hợp lý. *Hai là*, bình đẳng trong việc vận động tranh cử, không phụ thuộc vào việc họ xuất thân từ đâu, do lực lượng xã hội nào đề cử, hay họ tự ứng cử. Các ứng cử viên được bình đẳng hội họp, lập hội, di chuyển... để vận động bầu cử; các lực lượng xã hội “đứng đằng sau” các ứng cử viên cũng bình đẳng trong việc vận động tranh cử. *Ba là*, các ứng cử viên phải bình đẳng trong việc sử dụng ngân quỹ trong vận động tranh cử, bình đẳng trong việc tiếp cận thông tin, sử dụng các phương tiện truyền thông và đảm bảo trong việc kiến nghị, yêu cầu, khiếu nại, tố cáo về những vấn đề liên quan đến bầu cử, nhất là trong việc yêu cầu Tòa án xem xét, giải quyết các hành vi gian lận trong bầu cử.

Tuyên bố về tiêu chuẩn cho bầu cử tự do và công bằng của Liên minh nghị viện thế giới là một văn kiện qui định tương cụ thể bầu cử tự do, công bằng [193]. Về *quyền của các ứng cử viên*, Tuyên bố có nêu rõ: Mọi công dân đều có quyền bình đẳng về cơ hội để ứng cử trong các cuộc bầu cử; có quyền gia nhập, hoặc cùng với người khác thành lập đảng phái chính trị hoặc các tổ

chức khác cho mục đích cạnh tranh trong bầu cử; mỗi cá nhân tự mình và cùng với người khác có quyền tự do di chuyển trong nước để vận động tranh cử; mọi cá nhân bình đẳng tranh cử với các đảng phái chính trị, kể cả đảng phái chính trị cầm quyền; các ứng cử viên và mọi đảng phái chính trị bình đẳng về việc sử dụng các phương tiện truyền thông, nhất là các phương tiện truyền thông đại chúng để đưa ra các quan điểm chính trị của mình; Nếu quyền vận động tranh cử của cá nhân, hoặc đảng phái chính trị có ứng cử viên bị cấm hoặc bị hạn chế, họ có quyền yêu cầu cơ quan xét xử có thẩm quyền xem xét, ra quyết định kịp thời và có hiệu quả; các ứng cử viên, đảng phái chính trị phải chịu trách nhiệm trước xã hội về việc vận động tranh cử; các biện pháp cạnh tranh trong bầu cử của mọi ứng cử viên và đảng phái chính trị phải tôn trọng các quyền và tự do của công dân và các chủ thể khác; mọi ứng cử viên, các đảng phái chính trị phải chấp nhận kết quả của cuộc bầu cử tự do và công bằng. *Quyền và trách nhiệm của nhà nước*, Tuyên bố nêu rõ: Đảm bảo sự thành lập và các chức năng tự do của các đảng phái chính trị, điều chỉnh quỹ vận động tranh cử, đảm bảo sự tách bạch giữa các đảng phái với nhà nước và thiết lập các điều kiện cho các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp trên cơ sở công bằng; khuyến khích các đảng phái, các ứng cử viên và các phương tiện truyền thông tuân thủ đạo luật hướng dẫn bầu cử; trong suốt các công đoạn của cuộc bầu cử, đảm bảo các đảng phái, các ứng cử viên tự do thông tin quan điểm của họ về cuộc bầu cử, và họ bình đẳng trong việc sử dụng, truy cập các dịch vụ truyền thông (nhà nước cũng như công cộng); để cuộc bầu cử được công bằng, nhà nước nên áp dụng các biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng, các đảng phái, các ứng cử viên có cơ hội thuận lợi có mặt trong địa hạt đơn vị bầu cử mà họ ứng cử; thực hiện các biện pháp để bình đẳng trong việc bảo đảm an toàn, ngăn chặn tình trạng bạo lực trong bầu cử...

*Thứ ba*, bình đẳng giữa các lực lượng xã hội tham gia tranh cử. Xu hướng phát triển của bầu cử là nhân dân không chỉ lựa chọn, trao quyền cho các cá nhân mà quan trọng hơn, họ có quyền lựa chọn một đường lối chính trị. Chính vì thế, có những nước không bầu ứng cử viên độc lập, mà họ phải thuộc một đảng phái chính trị [142-tr.60], hoặc cử tri bầu cho các đảng phái chính trị. Kết quả bầu cử chính là sự lựa chọn của nhân dân về vận mệnh của đất nước, của dân tộc. Mặt khác, đối với bất cứ chế độ bầu cử nào, mỗi ứng cử viên phải có một lực lượng xã hội nhất định ủng hộ và hậu thuẫn. Do vậy, bình đẳng trong bầu cử không thể không nói tới sự bình đẳng giữa các lực lượng này. Sự

bình đẳng phải được pháp luật qui định và được đảm bảo thực hiện trong tất cả các công đoạn bầu cử, từ việc giới thiệu ứng cử viên, vận động bầu cử, cho đến việc chứng kiến kiểm phiếu, bình đẳng trong việc khiếu nại, khởi kiện, tố cáo về các hành vi gian lận trong bầu cử.

### **1.2.3. Nguyên tắc bầu cử trực tiếp**

Nguyên tắc này đề cập cách thức thể hiện ý chí của nhân dân. Bầu cử trực tiếp có nghĩa là cử tri trực tiếp bầu ra cơ quan đại diện mà không cần thông qua tầng, nấc trung gian nào. Bầu cử trực tiếp là để phân biệt với bầu cử gián tiếp. Nguyên tắc này hiện nay được thực hiện phổ biến trên thế giới. Nguyên tắc này bảo đảm nhân dân trực tiếp lựa chọn người đại diện, và người đại diện (trúng cử trong kỳ bầu cử) trực tiếp nhận quyền lực từ nhân dân.

So với bầu cử gián tiếp, bầu cử trực tiếp mang tính dân chủ cao hơn. Mặt khác, chúng tôi cho rằng bầu cử gián tiếp, về bản chất không được hiểu là bầu cử đích thực theo nghĩa hiện đại, vì nhân dân không trực tiếp lựa chọn và trao quyền cho “người đại diện”; thực chất, đó là ủy quyền “bước hai”, mang tính phái sinh, tương tự như việc Quốc hội/ Hội đồng nhân dân bầu ra các cơ quan của Quốc hội/Hội đồng nhân dân ở nước ta hiện nay. Thậm chí, kết quả bầu Quốc hội Trung quốc là ủy quyền “bước ba” (nếu coi nhân dân ủy quyền trực tiếp cho người đại diện là ủy quyền bước 1), vì Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân Trung Quốc (năm 1979, sửa đổi 1986) qui định: các đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân do Hội đồng nhân dân cấp dưới trực thuộc bầu ra [128-tr.64]. Kết quả bầu cử gián tiếp không thể hiện trực tiếp ý chí của nhân dân, mà thông qua người người đại diện.

Một điểm cần lưu ý rằng, nguyên tắc bầu cử trực tiếp không loại trừ việc bầu cử thông qua bưu điện, hay bằng internet. Về bản chất, đó chỉ những phương tiện mang tính chất kỹ thuật giúp cử tri thuận lợi hơn trong việc bỏ phiếu. Như thế, việc bỏ phiếu thông qua các công cụ hỗ trợ nhưng vẫn đảm bảo nhân dân trực tiếp lựa chọn người mà mình tín nhiệm, thì dù qua các công cụ, phương tiện, miễn rằng nó phản ánh đúng ý chí của nhân dân thì vẫn là bầu cử trực tiếp. Trong thời gian gần đây, quy trình bỏ phiếu ngày càng được quan tâm trên thế giới. Nhiều quốc gia – cả giàu lẫn nghèo, phát triển và chưa phát triển, đang sử dụng những công nghệ mới để bầu chọn các nhà lãnh đạo của họ. Cử tri ở Ấn Độ, một trong những quốc gia có số lượng cử tri nhất thế giới đã sử dụng công nghệ nhấn nút điện tử để bỏ phiếu; cử tri ở Haiti, quốc gia nghèo

nhất phía Tây Bán cầu, xuất trình chứng minh thư kèm theo ảnh và vân tay khi nhận phiếu bầu. Hiện nay, cử tri Estonia có thể sử dụng thẻ thông minh để bỏ phiếu qua mạng Internet từ bất kỳ nơi nào trên thế giới. Vì thế, đất nước này đã nổi tiếng với tên gọi E-Stonia (Stonia điện tử) [245-tr.4].

Việc pháp luật bầu cử một số nước, trong đó có nước ta qui định cử tri phải tự mình đến khu vực bầu cử để thực hiện việc bỏ phiếu chỉ là một biện pháp thực hiện bầu cử trực tiếp. Biện pháp này có thể phù hợp với điều kiện, trình độ tổ chức, quản lý ở một số nước và có thể có tác dụng hạn chế một số sai sót trong bầu cử. Tuy nhiên, qui định này không tạo điều kiện thuận lợi cho một số đối tượng thực hiện quyền bỏ phiếu trong thực tiễn. Chẳng hạn, trong thời gian tổ chức bầu cử, công dân đi công tác nước ngoài mà quốc gia đó không tổ chức bầu cử ở nước ngoài. Do vậy, việc áp dụng các công cụ, phương tiện kỹ thuật hỗ trợ để cử tri không bắt buộc phải trực tiếp đến các khu vực bầu cử là việc nên làm. Nếu điều kiện kỹ thuật cho phép, cần khuyến khích việc áp dụng bỏ phiếu bằng máy tại các khu vực công cộng hoặc bằng thẻ công dân, qua internet, vì nó không những giúp tiết kiệm công sức, thời gian của cử tri, mà còn góp phần làm tăng tỉ lệ cử tri bỏ phiếu, đảm bảo quyền bầu cử thực tế của một bộ phận dân cư [167]. Nếu không áp dụng các biện pháp đó, thậm chí một bộ phận dân cư sẽ rất khó hoặc không thể thực hiện quyền bầu cử.

#### **1.2.4. Nguyên tắc bỏ phiếu kín**

Nguyên tắc này đề cập về cách thức bỏ phiếu. Bỏ phiếu kín là biện pháp nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do thể hiện ý chí của mình khi lựa chọn người đại diện mà không bị ảnh hưởng của bất kỳ mọi sự tác động nào. Việc bỏ phiếu kín đảm bảo rằng sự lựa chọn của một cá nhân về đảng phái hay ứng cử viên không là lý do để chống lại cá nhân đó [247].

Nếu không bảo đảm tự do trong việc lựa chọn, thì sẽ không đảm bảo sự thể hiện trung thực ý chí của cử tri khi thể hiện trên các phiếu bầu, tức là cuộc bầu cử sẽ không đảm bảo dân chủ. Nguyên tắc bỏ phiếu kín thể hiện: Khu vực bỏ phiếu có phòng viết phiếu kín, bàn phiếu kín; không ai được đến xem lúc cử tri viết phiếu bầu; phiếu không có dấu hiệu đặc biệt, in sẵn tên để không phát hiện ra phiếu của người nào, cử tri phải trực tiếp viết phiếu và bỏ phiếu, nếu không biết viết (gạch tên) thì có thể nhờ người viết hộ nhưng phải tự mình bỏ vào hòm phiếu.

Bầu cử là hoạt động có tính chất dân chủ. Tất cả mọi công đoạn của bầu cử phải diễn ra công khai, nhưng bỏ phiếu phải diễn ra trong phòng kín, không có sự tham gia của bất cứ nhân vật nào, kể cả nhân viên phụ trách công việc bầu cử tại phòng bỏ phiếu. Việc thực hiện nguyên tắc này nhằm đảm bảo sự thống nhất giữa hành vi lựa chọn trong phiếu bầu và suy nghĩ, nhận thức của cử tri, tránh hiện tượng “tín nhiệm người này, nhưng phải bầu người khác”. Nói cách khác, nguyên tắc này đảm bảo sự lựa chọn (đồng thời là trao quyền) đúng với ý chí của cử tri.

Một số nước vẫn áp dụng nguyên tắc bầu cử công khai để giám sát cử tri bỏ phiếu cho đảng phái của mình. Ngay ở Liên xô cho đến năm 1936 vẫn còn áp dụng bầu cử công khai. Bỏ phiếu kín là nguyên tắc tiến bộ, dân chủ, được hầu hết các nước áp dụng [36-tr.179].

*Tóm lại*, các nguyên tắc bầu cử là những tư tưởng chủ đạo, mang tính xuyên suốt cả hoạt động xây dựng pháp luật và hoạt động áp dụng pháp luật. Suy cho cùng, việc tuân thủ các nguyên tắc bầu cử nhằm hướng đến bảo đảm ý chí của nhân dân trong bầu cử.

### **1.3. QUYỀN BẦU CỬ, ỨNG CỬ, HIỆP THƯƠNG GIỚI THIỆU NGƯỜI ỨNG CỬ, VẬN ĐỘNG BẦU CỬ**

#### **1.3.1. Quyền bầu cử**

Trong xã hội dân chủ, bầu cử là quyền chính trị cơ bản của công dân. Điều 21 Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người của Liên hợp quốc (1948) đã khẳng định ý chí của nhân dân được thể hiện qua các cuộc bầu cử thường kỳ và chân thực là nền tảng uy quyền của các quyền lực công cộng. Điều 25 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị cũng tuyên bố mọi công dân, không có sự phân biệt, không có sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để bầu cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín nhằm bảo đảm cho cử tri tự do bày tỏ ý nguyện của mình.

Việc đảm bảo quyền bầu cử là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc bầu cử phổ thông và nó phải được thể hiện: *Thứ nhất*, pháp luật bầu cử cần mở rộng đến mọi đối tượng: tất cả các công dân đến tuổi trưởng thành, không phân biệt đều có quyền bầu cử. Chỉ hạn chế quyền bỏ phiếu khi có lý do chính đáng. Việc hạn chế quyền bầu cử phải được qui định chặt chẽ, rõ ràng trong pháp luật, tốt nhất là qui định trong các đạo luật về bầu cử. *Thứ hai*, nhà nước phải

có các biện pháp cần thiết, có hiệu quả để thực hiện quyền bầu cử. Điều đó có nghĩa là, quyền bầu cử không phải là các khẩu hiệu mang tính chung chung, mà phải được nhà nước định chế thành các qui định cụ thể trong các văn bản pháp luật. Không những thế, nhà nước phải có trách nhiệm đảm bảo quyền bầu cử của công dân được thực hiện trong thực tiễn. Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc khẳng định *quyền bỏ phiếu chỉ có thể bị hạn chế hợp lý và mọi nhà nước phải có các biện pháp cần thiết, có hiệu quả để mọi công dân thực hiện quyền của họ* [159], [156-tr.63]. Đây là một nội dung quan trọng, bởi nếu không, quyền bầu cử của công dân, rất có thể không được thực hiện, hoặc không có khả năng thực hiện trong các kỳ bầu cử.

Việc đảm bảo thực hiện quyền bầu cử là tiêu chí đầu tiên đánh giá mức độ dân chủ của chế độ bầu cử. Nội dung của nguyên tắc bầu cử phổ thông trả lời cho câu hỏi: Ai bầu? Câu trả lời thường là nhân dân, nhưng nhân dân cụ thể là những ai? Nếu không đảm bảo nguyên tắc bầu cử phổ thông, kết quả bầu cử không phản ánh đúng ý chí của nhân dân.

Dân chủ trước hết là sự tham gia của công dân vào các công việc nhà nước, công việc xã hội. Việc công dân tham gia bỏ phiếu là góp phần xây dựng chính quyền: “Mỗi lá phiếu là một viên gạch xây dựng nền dân chủ”. Do vậy, để đảm bảo bầu cử dân chủ, trước hết cần sự tham gia đông đảo, chủ động, tích cực của mọi tầng lớp nhân dân. Thật có lý khi Dieter Nohlen nhấn mạnh, sự tham gia bầu cử của cử tri là vấn đề trung tâm của bầu cử, có ý nghĩa quan trọng góp phần thành công của bầu cử [177]. Tỷ lệ cử tri bỏ phiếu cao là tiền đề quan trọng để làm nên thành công của một cuộc bầu cử; ngược lại, nếu tỷ lệ cử tri tham gia thấp, mặc dù các công đoạn khác diễn ra tốt đẹp, cũng khó có thể nói đó là một cuộc bầu cử thành công.

Bên cạnh đó, sự tham gia của nhân dân trong bầu cử còn là thước đo đánh giá: *Thứ nhất*, khả năng tập hợp quần chúng của nhà nước và hệ thống chính trị. Bầu cử là một hoạt động chính trị dễ dàng thực hiện đối với công dân. Trong bầu cử, nhà nước, các thiết chế chính trị, tổ chức dân sự không có các biện pháp khuyến khích, động viên, tổ chức cho nhân dân, thì rất khó để họ “lôi kéo” và vận động nhân dân tham gia vào các hoạt động chính trị khác vốn dĩ phức tạp hơn. *Thứ hai*, năng lực thực hành dân chủ của các tầng lớp nhân dân. Suy cho cùng, “*chất lượng*” nền dân chủ được quyết định bởi năng lực làm chủ của nhân dân, chứ không phải năng lực của nhà cầm quyền. Nhà nước, các thiết chế chính trị chẳng qua chỉ là các chủ thể tổ chức, quản lý,

hướng dẫn người dân thực hiện quyền làm chủ. Cho dù hiến pháp, pháp luật có dân chủ, tiến bộ đến mấy đi chăng nữa, nhưng người dân không ý thức được quyền làm chủ, thì những qui định đó sẽ mất ý nghĩa. Bầu cử là quyền chính trị quan trọng hàng đầu của công dân, nhưng nếu công dân thiếu ý thức tự giác, thiếu sự chủ động, bầu cử sẽ không mang lại nhiều ý nghĩa. Thứ ba, mức độ niềm tin của nhân dân đối các đại biểu dân cử, với bộ máy nhà nước. Cần nhắc lại và nhấn mạnh rằng niềm tin này là “*khối óc*” của chế độ bầu cử, nó còn được gọi là “*vốn xã hội*” (*social capital*) [250-tr.vii, viii]. Vấn đề này đã được phân tích trong Mục 1.1.3.6. *Chế độ bầu cử là phong vũ biểu của nhân dân về chính quyền và thể chế chính trị* của Chương này.

### **1.3.2. Quyền ứng cử, hiệp thương giới thiệu người ứng cử**

*Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào và không có sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để ứng cử trong các cuộc bầu cử. Đó là qui định tại Điều 25 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị. Trong Nghị quyết của mình, Ủy ban nhân quyền Liên hợp quốc nhấn mạnh “Quyền tham gia chính trị, bao gồm quyền bình đẳng về cơ hội cho mọi công dân để trở thành ứng cử viên” [144].*

Việc tạo ra cơ chế hợp lý và các biện pháp đúng đắn để khuyến khích người hiền tài ra ứng cử để gánh vác việc nước là tiền đề rất quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng tuyển chọn của các cuộc bầu cử. Trong cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh giải thích trên báo Cứu Quốc “*hễ là người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử, hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó*” [66-tr.133].

Bầu cử là việc cử tri lựa chọn con người cụ thể, bởi chính con người, chứ không phải là công cụ, phương tiện nào khác, là những chủ thể mà nhân dân ủy thác quyền lực, có sứ mệnh “*chuyển*” ý chí của nhân dân thành các quyết sách của nhà nước. Một đường lối, một kế hoạch, một chính sách được thực hiện thông qua những con người cụ thể. Các cá nhân khác nhau sẽ có năng lực đại diện khác nhau và hiệu quả hoạt động khác nhau.

Mặt khác, bầu cử không chỉ đơn thuần là việc lựa chọn con người cụ thể, mà còn là việc lựa chọn đường lối chính trị. Ở Nhật bản, bầu cử Nghị viện (cả Thượng nghị viện và Hạ nghị viện) các cá nhân độc lập không được phép

ứng cử mà phải thông qua các đảng phái chính trị [158]. Ở nhiều nước, cử tri bầu đại biểu gắn với các đảng phái hoặc cử tri bầu chọn các đảng phái chính trị [142-tr.60]. Một trong những chức năng quan trọng nhất của các đảng phái chính trị là tuyển chọn và giới thiệu ứng cử viên trong các cuộc bầu cử. Muốn lựa chọn được các ứng cử viên “nặng ký”, bản thân các đảng phái chính trị và các lực lượng xã hội cần có cơ chế tuyển chọn dân chủ.

Ngay cả đối với nước ta, nếu không được hậu thuẫn bởi các lực lượng xã hội nhất định thì các ứng cử viên rất khó trúng cử. Là một trí thức, trải nghiệm qua nhiều nhiệm kỳ Quốc hội, GS. Nguyễn Lâm Dũng đúc rút “*mỗi người tự ứng cử cần đại diện cho một lực lượng nhất định trong xã hội*” [33-tr.20]. Các ứng cử viên nếu không được hậu thuẫn bởi các lực lượng xã hội nhất định thì khó có thể xây dựng được chương trình hành động vốn rất phức tạp để thu phục cử tri, khó đua tranh với các đối thủ được hậu thuẫn bởi các lực lượng xã hội, họ khó có cơ may đắc cử trong các kỳ bầu cử, đặc biệt đối với các cuộc bầu cử một chức danh cụ thể trong bộ máy nhà nước [20-tr.55-59]. Cũng có một vài các ứng cử viên “*tự do*” trúng cử trong các cuộc bầu cử, nhưng nhìn chung, họ trúng cử do cử tri “*chán ghét*” các lực lượng xã hội và các ứng cử viên của họ, nên quay sang ủng hộ các ứng cử viên tự do hơn là nỗ lực do chính các ứng cử viên này tạo ra. Bên cạnh đó, bầu cử không chỉ đơn thuần là việc trúng cử, mà quan trọng hơn là hậu bầu cử. Nếu các ứng cử viên đắc cử chỉ là các cá nhân riêng lẻ, thì rất khó để thực hiện các kế hoạch hành động, bởi đây là những công việc chính trị dài hơi và phức tạp. Như thế, khi hết nhiệm kỳ, làm sao họ có thể thuyết phục cử tri tiếp tục tin tưởng và bỏ phiếu cho họ?

Ngoài qui định tiêu chuẩn đối với các ứng cử viên, chế độ bầu cử nhiều nước còn đặt ra các biện pháp để các ứng cử viên phải phải đạt một “điểm sàn” nhất định của cử tri về “độ” tín nhiệm, như ứng cử viên cần thu thập một lượng chữ ký nhất định (*Signatures*): ở Tây Ban Nha, ứng cử viên phải trình chữ ký của ít nhất 15.000 cử tri, Áo: phải có chữ ký của 3 nghị sĩ (Liên bang) hoặc từ 200 đến 500 cử tri (tùy từng khu vực); Bỉ: phải có chữ ký của 3 nghị sĩ hay hoặc từ 200 đến 500 cử tri (tùy từng khu vực, như Brussels:500, Antwerp:400); Anh: 10 chữ ký của cử tri [157]. Một biện pháp ràng buộc trách nhiệm được nhiều nước áp dụng là các ứng cử viên phải “đặt cược” một số tiền nhất định (*Deposits*), như ở Anh, trước 1985: 150 bảng, từ 1985: 500 bảng. Trong cuộc bầu cử, nếu không trúng cử, họ phải đặt một lượng phiếu nhất định mới lấy lại



tiền đặt cược đó, nếu thấp hơn, số tiền đó bị “sung” công quỹ, như ở Anh phải đạt 5% số phiếu mới được nhận lại; ở Canada ứng cử viên phải nộp 200 Đô la, đạt 15 % mới được nhận lại, Ấn Độ: 500 Ringgit, cần đạt 1/6 số lượng phiếu, Malaysia, 5000 Ringgit, 12.5 % số phiếu bầu [157]. Việc đặt cược này nhằm mục đích làm cho các ứng cử viên cẩn nhắc kỹ càng hơn và có trách nhiệm hơn với việc ra ứng cử của họ. Hiện tượng vô trách nhiệm của một số ứng cử viên (Irresponsible Candidates), thậm chí một số người coi việc ứng cử trong bầu cử như một trò đùa đã xảy ra ở Anh, Mỹ, Ba Lan và một số nước [157]. Tuy nhiên, “đặt cược” có thể là rào cản đối với một bộ phận nhân dân lao động.

Không như ở một số nước, pháp luật bầu cử nước ta không qui định các ứng cử viên phải “đặt cược” tiền hoặc tài sản, cũng không cần phải thu thập chữ ký hay các biện pháp khác hạn chế quyền ứng cử của công dân. Công dân Việt Nam chỉ cần có đủ 5 tiêu chuẩn theo qui định của Luật bầu cử, đều có thể ứng cử theo qui định của pháp luật. Nhìn chung những tiêu chuẩn này là những qui định định tính, chung chung, rất rộng rãi. “Có không ít hơn vài chục triệu công dân Việt Nam từ 21 tuổi trở lên có đủ tiêu chuẩn làm đại biểu Quốc hội”, như nhận xét của TS. Bùi Ngọc Thanh -Tổng Thư ký Hội đồng bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007 [102-tr.17].

Bầu cử giống như một kỳ thi, trong đó cử tri là “Ban giám khảo” và các ứng cử viên là thí sinh. Bầu cử không thể chọn được người hiền tài, nếu không có những người tài đức trong số các ứng cử viên. Nếu không mở rộng đối tượng dự thi, tạo mọi điều kiện cho mọi học sinh, nhất là các học sinh giỏi dự thi, cho dù kỳ thi được tổ chức nghiêm ngặt, vẫn không thể tuyển chọn được học sinh giỏi, bởi vì bản thân kỳ thi không tạo ra học sinh giỏi, mà nó chỉ tuyển chọn học sinh giỏi đã đăng ký trong kỳ thi.

Để tuyển chọn được nhân tài, chế độ bầu cử phải tạo cơ chế khuyến khích người hiền tài ra ứng cử để gánh vác việc nước: *Trước hết*, phải tạo điều kiện rộng rãi và động viên nhân dân tham gia ứng cử. Đối tượng tham gia càng nhiều, sự lựa chọn của nhân dân càng rộng rãi. Tất nhiên, cơ chế phải tạo điều kiện, khuyến khích sự tham gia tích cực từ phía công dân, các lực lượng xã hội, chứ không phải “mời” họ tham gia cho đủ “cơ cấu”. Qui trình hiệp thương trong chế độ bầu cử ở nước ta phải thực sự là bộ phận cho các tổ chức, đoàn thể và mọi công dân tâm huyết với công việc chung [91]. Như thế, khả năng lựa chọn được người giỏi càng cao. *Thứ hai*, trong bầu cử, công dân không chỉ lựa chọn con người cụ thể mà quan trọng không kém là họ lựa chọn đường lối,

chính sách. Như vậy, việc tạo ra một cơ chế hợp lý để các ứng cử viên không những là người có khả năng thu phục niềm tin của cử tri, mà họ cần được sự hậu thuẫn của một lực lượng xã hội nhất định. *Thứ ba*, dù dân chủ đến mấy cũng không thể để hàng ngàn, hàng vạn ứng cử viên trong danh sách ứng cử. Do vậy, chế độ bầu cử nào cũng phải “sơ tuyển” trước ngày bầu cử để cử tri lựa chọn. Đây là giai đoạn rất quan trọng và rất phức tạp. Mỗi chế độ bầu cử có thể áp dụng những phương thức khác nhau và rất khó để đưa ra một “khuôn mẫu” cứng nhắc cho việc “sơ tuyển” này, vì nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố, như đặc điểm của thể chế chính trị, tập quán, truyền thống... Mặt khác, vấn đề này liên quan tới cơ chế cạnh tranh giữa các thực thể trong thể chế chính trị. Đa số các quốc gia trên thế giới hiện nay, việc giới thiệu ứng cử viên thường tham chiếu đến các đảng phái chính trị. Tuy nhiên, đối với bất cứ chế độ bầu cử nào, muốn tuyển chọn được những ứng cử viên, những lực lượng xã hội xứng đáng nhất, cũng rất cần cơ chế dân chủ, thực sự phát huy vai trò của nhân dân trong việc tuyển chọn.

### **1.3.3. Vận động bầu cử**

Nói đến bầu cử không thể không nói tới vận động bầu cử, vì nó được coi là linh hồn của bầu cử tiến bộ và công bằng. Trong cơ chế chính trị cạnh tranh, nó được gọi là vận động tranh cử (*competitive elections*). Vai trò của vận động bầu cử được thể hiện:

*Thứ nhất*, vận động bầu cử là “phiên” trình diễn, là “nơi” để các ứng cử viên “trình chiếu” năng lực chính trị của họ, là nơi để các ứng cử viên, các lực lượng xã hội thuyết phục với rằng, họ là người xứng đáng để cử tri bầu họ. Ai thu phục được niềm tin của cử tri, người đó sẽ có cơ hội trúng cử. Muốn thu phục, họ phải thể hiện, phải trình diễn năng lực chính trị, như có đáp ứng được mong muốn, nguyện vọng của cử tri hay không, đường lối tranh cử có phù hợp với họ hay không. Hãy hình dung rằng, nếu trong một kỳ thi, kết quả thi thể hiện trong bài thi, thì vận động bầu cử có vai trò như “bài thi” của các ứng cử viên, để cuối cùng, cử tri đánh giá và cho “điểm”, vì cử tri chính là “ban giám khảo” trong “kỳ thi” bầu cử.

*Thứ hai*, trong bầu cử, muốn thu phục niềm tin của cử tri, ngoài việc chứng tỏ năng lực của mình, các ứng cử viên còn là người phản biện để “đánh gục” các đối thủ của họ. Điều này không những làm cho “cuộc thi” mang tính

cạnh tranh mà còn giúp cử tri có cách nhìn “sâu” hơn chính trị, bởi lẽ, đó thực sự là những cuộc “sát hạch” lẫn nhau của các chính khách.

*Thứ ba*, vận động bầu cử là “kênh” cung cấp thông tin quan trọng đối với cử tri. Một cuộc bầu cử dân chủ phải là một cuộc bầu cử mà cử tri cần có những thông tin cần thiết, nhất là thông tin về các ứng cử viên, các đảng phái, các lực lượng tham gia tranh cử. Hơn ai hết, các ứng cử viên, các đảng phái chính trị là những chính khách, những lực lượng chính trị. Họ làm mọi cách để nâng cao uy tín của họ, đồng thời hạ thấp uy tín “địch thủ” (đương nhiên trong khuôn khổ của pháp luật). Đây là cơ sở để các lá phiếu của cử tri mang “sức mạnh chính trị” chứ không phải là những lá phiếu cảm tính, vô hồn.

*Thứ tư*, vận động bầu cử là phương thức hữu hiệu để các ứng cử viên, các đảng phái kiểm tra, giám sát lẫn nhau. Các ứng cử viên và các lực lượng hậu thuẫn tìm mọi cách để thắng cử, kể cả gian lận bầu cử. Thực tế bầu cử trong thời gian gần đây ở nhiều nước đã chứng minh điều đó. Đảng phái nào, lực lượng nào nắm giữ quyền lực nhà nước, họ có ưu thế rất lớn trong bầu cử. Nếu không có cơ chế kiểm soát chặt chẽ, bất bình đẳng giữa các ứng cử viên, các đảng phái là hệ quả rất dễ xảy ra. Các ứng cử viên là những nhà chính trị chuyên nghiệp; do vậy, hơn ai hết, họ phải biết làm gì để giám sát hoạt động của “địch thủ”. Vận động bầu cử là một biện pháp hữu hiệu để thực hiện điều đó.

Tuyên bố về tiêu chuẩn cho bầu cử tự do và công bằng (1994) do Hội đồng Liên minh Nghị viện thế giới thông qua năm 1994 tại Paris là một văn kiện qui định tương đối cụ thể về bầu cử tự do, công bằng nói chung và vận động tranh cử nói riêng. Tuyên bố nêu rõ: Mọi công dân đều có quyền bình đẳng về cơ hội để ứng cử trong các cuộc bầu cử, có quyền gia nhập, hoặc cùng với người khác thành lập đảng phái chính trị hoặc các tổ chức khác cho mục đích cạnh tranh trong bầu cử. Mỗi cá nhân tự mình và cùng với người khác có quyền tự do di chuyển trong nước để vận động tranh cử. Mọi cá nhân bình đẳng tranh cử với các đảng phái chính trị, kể cả đảng phái chính trị cầm quyền. Các ứng cử viên và mọi đảng phái chính trị bình đẳng về việc sử dụng các phương tiện truyền thông, nhất là các phương tiện truyền thông đại chúng để đưa ra các quan điểm chính trị của mình. Nếu quyền vận động tranh cử của cá nhân, hoặc đảng phái chính trị có ứng cử viên bị cấm hoặc bị hạn chế, họ có quyền yêu cầu cơ quan xét xử có thẩm quyền xem xét, ra quyết định kịp thời và có hiệu quả. Các ứng cử viên, đảng phái chính trị phải chịu trách nhiệm trước xã hội về việc

vận động tranh cử; Các biện pháp cạnh tranh trong bầu cử của mọi ứng cử viên và đảng phái chính trị phải tôn trọng các quyền và tự do của công dân và các chủ thể khác. Mọi ứng cử viên, các đảng phái chính trị phải chấp nhận kết quả của cuộc bầu cử tự do và công bằng. *Quyền và trách nhiệm của nhà nước, Tuyên bố cũng nêu rõ*: Đảm bảo sự thành lập và các chức năng tự do của các đảng phái chính trị, có thể điều chỉnh quỹ vận động tranh cử, đảm bảo sự tách bạch giữa các đảng phái với nhà nước và thiết lập các điều kiện cho các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp trên cơ sở công bằng. Khuyến khích các đảng phái, các ứng cử viên và các phương tiện truyền thông chấp nhận và tuân thủ đạo luật hướng dẫn bầu cử. Trong suốt các công đoạn của cuộc bầu cử, đảm bảo các đảng phái, các ứng cử viên tự do thông tin quan điểm của họ về cuộc bầu cử, họ bình đẳng trong việc sử dụng, truy cập các dịch vụ truyền thông (nhà nước cũng như công cộng). Để cuộc bầu cử được công bằng, nhà nước nên áp dụng các biện pháp cần thiết để đảm bảo rằng, các đảng phái, các ứng cử viên có cơ hội thuận lợi có mặt trong địa hạt đơn vị bầu cử mà họ ứng cử. Thực hiện các biện pháp để bình đẳng trong việc bảo đảm an toàn, ngăn chặn tình trạng bạo lực trong bầu cử [156-tr.vii-xi].

Nói đến vận động tranh cử, không thể không nói tới ngân quỹ dành cho hoạt động này. Jesse Unruh, chính trị gia, lãnh đạo bang California những năm sáu mươi thế kỷ XX đã nói rằng “Tiền là bầu sữa mẹ của chính trị” [202-tr.5]. Ngân quỹ vận động tranh cử cũng như chi phí cho các cuộc bầu cử ở các nước rất khác nhau. Đây là vấn đề rất khó kiểm soát và có thể nói rằng, hầu hết những mảnh khóc triệt tiêu sự công bằng, hạn chế sự tham gia bầu cử đối với đại đa số tầng lớp nhân dân lao động được xuất phát từ đây [157]. Mặc dù một số quốc gia đã có những biện pháp để hạn chế [157], nhưng nạn tham nhũng, bê bối, thậm chí thông qua việc tài trợ trong các chiến dịch bầu cử để chi phối, tác động vào việc hoạch định chính sách quốc gia sau này (khi những ứng cử viên được tài trợ trúng cử), là vấn đề mang tính tất yếu và rất khó để kiểm soát ở các nước tư bản [157].

Ở nước ta, chi phí cho các cuộc bầu cử hoàn toàn lấy từ ngân sách nhà nước, kể cả chi phí trong việc vận động bầu cử, các ứng cử viên không phải bỏ tiền của mình để phục vụ cho vận động bầu cử và bất cứ hoạt động nào khác trong quá trình bầu cử. Điều này xuất phát từ: *Một là*, bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, mà bầu cử là hoạt động thành lập ra các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước - Đây là công việc của Nhà nước, của xã

hội. *Hai là*, đây là điều kiện quan trọng trong việc đảm bảo sự bình đẳng, công bằng trong bầu cử. *Ba là*, bầu cử là hoạt động của tất cả các tầng lớp nhân dân, chứ không phải chỉ là đặc quyền của tầng lớp giàu có trong xã hội.

Cuối cùng, không thể không nói đến vai trò của phương tiện truyền thông trong bầu cử và vận động tranh cử. Trong các nền dân chủ hiện đại, các phương tiện truyền thông, nhất là các phương tiện truyền thông đại chúng có vai trò đặc biệt quan trọng. Mỗi chế độ bầu cử đều phải giải quyết các vấn đề về phương tiện truyền thông: Nó thuộc về ai? Ai có quyền sử dụng, truy cập? Quyền sử dụng như thế nào?... liên quan trực tiếp đến nguyên tắc tự do trong bầu cử. Nó trả lời cho câu hỏi: tự do như thế nào? Tự do cho ai? Bình đẳng ra sao trong bầu cử?... Nó được ví như nhánh quyền lực thứ tư trong cấu trúc quyền lực của xã hội tư sản hiện đại. Báo chí và các phương tiện thông tin đại chúng có khả năng điều khiển dư luận và xã hội theo những hướng nhất định. Do vậy, nó có vai trò vô cùng quan trọng trong vận động tranh cử và cả tiến trình bầu cử.

Công ước quốc tế quyền con người về chính trị, dân sự 1966 qui định rõ: Những chính đảng và những cá nhân có quyền truy cập tới phương tiện truyền thông công cộng (nhà nước) trong thời gian chiến dịch cuộc bầu cử, Chính phủ phải tăng cường sự bảo vệ cho những quan điểm chính trị (Điều 25). Đối với tiến trình bầu cử, phương tiện truyền thông có vai trò đặc biệt quan trọng, là công cụ tuyên truyền, hướng dẫn, thực hiện và kiểm soát toàn bộ tiến trình bầu cử. Một cuộc bầu cử không thể thiếu các phương tiện truyền thông, từ việc tuyên truyền, giáo dục đối với người dân về bầu cử, việc lập danh sách cử tri cho đến các hoạt động đề cử, ứng cử, vận động tranh cử. Chân dung của các đảng phái chính trị, các lực lượng tranh cử, từ đường lối, quan điểm, cho đến năng lực của các ứng cử viên đều thể hiện qua các phương tiện truyền thông. Tự do, bình đẳng trong việc tiếp cận truyền thông đối với cử tri, đặc biệt đối với các ứng cử viên đóng vai trò rất quan trọng đối với bầu cử tự do, công bằng, bởi lẽ: *Một là*, chi phí cho vận động bầu cử, nhìn chung là rất đắt đỏ; *Hai là*, khả năng, tiềm lực về truyền thông của các đảng phái chính trị, các lực lượng xã hội là khác nhau; *Ba là*, vai trò, khả năng chi phối, hoặc tác động đối với phương tiện truyền thông để có lợi cho mình của các đảng phái, các lực lượng đang nắm giữ quyền lực nhà nước là rất lớn. Ví dụ điển hình là trường hợp ông trùm truyền thông Silvio Berlusconi đã sử dụng truyền thông như một sức mạnh đáng kể để trở thành là Thủ tướng Italia [157]. *Bốn là*,

phương tiện truyền thông là kênh quan trọng để đảm bảo quyền được biết của công chúng; *Năm là*, phương tiện truyền thông là công cụ kiểm soát hữu hiệu của nhân dân đối với bầu cử.

#### **1.4. ĐƠN VỊ BẦU CỬ**

##### **1.4.1. Khái niệm và bản chất của đơn vị bầu cử**

###### **1.4.1.1. Khái niệm đơn vị bầu cử**

Đơn vị bầu cử (*electoral district*) có thể tổ chức theo tiêu chí địa lý hoặc theo các đảng phái chính trị, có một số lượng cử tri nhất định, được bầu một số lượng đại biểu (hoặc theo tỉ lệ) nhất định. Đại biểu được bầu hoặc được phân chia theo đơn vị bầu cử. Cũng như chế độ bầu cử, đơn vị bầu cử rất phong phú và đa dạng. Căn cứ vào số lượng đại biểu được bầu, đơn vị bầu cử được chia thành hai loại: đơn vị bầu cử một đại diện (*single – member district*) và đơn vị bầu cử nhiều đại diện (*multi – member district*).

Phân định đơn vị bầu cử là một hiện tượng xã hội xuất hiện ở đầu thế kỷ XVIII. Đơn vị bầu cử một đại diện (*single – member district*) là sản phẩm của chế độ dân chủ Châu Âu cách đây hơn một thế kỷ. Đầu thế kỷ XVIII, tính đại diện dựa trên tính cộng đồng (*communities*); nói cách khác, cơ cấu của cơ quan lập pháp dựa trên những đẳng cấp xã hội khác nhau (*categories of society*), chứ không dựa trên các cá nhân công dân (không phụ thuộc vào dân số). Cuối thế kỷ XVIII và suốt thế kỷ XIX, công dân bắt đầu đòi hỏi mở rộng quyền bầu cử của họ và được đại diện nhiều hơn trong cơ quan lập pháp. Thế là đơn vị bầu cử một đại diện hình thành để thực hiện vai trò đó. Đơn vị bầu cử “đơn” không những bảo đảm sự đại diện bình đẳng hơn cho những công dân, nó còn được kỳ vọng để sản sinh một cơ quan lập pháp có tính đại diện cao hơn. Nguyên lý bình đẳng về dân số sẽ làm tăng tính đại diện của cư dân thành thị, giai cấp công nhân và một số tầng lớp xã hội khác. Đơn vị bầu cử một đại diện lần đầu tiên được áp dụng tại vùng thuộc địa của Anh (Hoa Kỳ ngày nay) vào thế kỷ XVIII [157].

Cuối thế kỷ XIX, khi các nước châu Âu tìm ra và áp dụng mô thức bầu cử đại diện tỉ lệ thì số các quốc gia áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện có xu hướng giảm. Vì số ghế của cơ quan lập pháp phân định theo tỉ lệ kết quả bầu cử, nên các nước áp dụng hệ thống bầu cử đại diện tỉ lệ không cần phân định lại hạt bầu cử theo dân số, thay vào đó, những bộ phận hành chính như những bang, tỉnh, hoặc những lãnh địa có thể được sử dụng làm đơn vị bầu cử. Ngày

nay, các nước Châu Âu (lục địa) thường áp dụng đơn vị bầu cử nhiều đại diện. Vương quốc Anh vẫn duy trì đơn vị bầu cử một đại diện kể từ khi áp dụng từ 1885. Pháp sử dụng đơn vị bầu cử một đại diện từ 1958 (với ngoại lệ vào 1985 và 1986). Những nước Châu Âu lục địa khác như Đức, Nga, các quốc gia Đông Âu thời hậu Xô viết, sau khi chuyển sang “chế độ dân chủ” áp dụng mô hình bầu cử hỗn hợp, trong đó “một nửa” áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện [157].

Việc thiết kế đơn vị bầu cử phụ thuộc vào thể chế chính trị, các đặc thù về văn hóa, xã hội, truyền thống và phụ thuộc vào mô thức, đặc điểm của hệ thống bầu cử của mỗi nước. Hệ thống bầu cử đại diện tỉ lệ đương nhiên áp dụng đơn vị bầu cử nhiều đại diện, bởi vì mỗi đơn vị bầu cử phải bầu ít nhất là hai đại biểu và nếu số lượng đại biểu được bầu càng nhiều thì tính cân đối – hợp lý càng cao. Về lý thuyết, nếu cả quốc gia là một đơn vị bầu cử thì tính hợp lý về đại diện (về hình thức) được đảm bảo nhất. Hệ thống bầu cử hỗn hợp, thông thường là sự kết hợp giữa hệ thống đa số với hệ thống đại diện tỉ lệ, nên có hai loại đơn vị bầu cử được thiết kế cùng được áp dụng: một loại đơn vị bầu cử được thành lập theo hệ thống bầu cử tỉ lệ (thường cả nước là một đơn vị bầu cử) và một loại đơn vị bầu cử được thiết kế theo phương pháp bầu cử đa số - cả nước được chia thành nhiều đơn vị bầu cử (có thể là đơn vị bầu cử nhiều đại diện hoặc một đại diện, tùy theo biến thể). Các nước theo hệ thống bầu cử tỉ lệ không áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện. Loại đơn vị bầu cử này chỉ áp dụng đối với hệ thống bầu cử đa số hoặc có chăng, đôi với với một số nước có hệ thống bầu cử hỗn hợp (biến thể song song).

#### ***1.4.1.2. Bản chất của đơn vị bầu cử***

Việc chọn lựa mô thức đơn vị bầu cử liên quan chặt chẽ tới việc chọn lựa tiêu chí về tính đại diện. Nói cách khác, khi nhà lập pháp quyết định về “kiểu” đơn vị bầu cử, thì đồng thời, nhà lập pháp cũng quyết định căn cứ về tính đại diện.

*Về lý thuyết*, sẽ là lý tưởng nếu Quốc hội là “tấm gương phản chiếu dân tộc” (*mirro of the nation*), cơ quan dân cử ở địa phương, là “tấm gương” phản chiếu các tầng lớp nhân dân ở địa phương; cơ quan dân cử phải là “hình ảnh” thu nhỏ của các giai cấp, các tầng lớp, các dân tộc, giới tính, mọi lứa tuổi, các tín ngưỡng, tôn giáo, các nghề nghiệp, các xu hướng chính trị, tư tưởng, các địa phương (lãnh thổ), các nhóm lợi ích. Quốc hội hay cơ quan dân cử ở địa phương cần phải đại diện cho các tầng lớp nhân dân (*sectors of society*), cần

phản chiếu tính đa dạng của kết cấu xã hội dân cư như giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, dân tộc, thành phần xã hội, tư tưởng, chính kiến. Nếu những nhóm hoặc những cộng đồng xã hội không có người đại diện, họ sẽ cảm thấy bất lợi, thậm chí có cảm giác bị “loại bỏ”. Như thế, có thể tác động tới sự vững vàng của bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị [148-tr.13, 14].

Tuy nhiên, *thực tiễn tổ chức thực hiện* cho thấy rằng, rất khó để cơ quan dân cử đồng thời đảm bảo cân đối tất cả các tiêu chí về tính đại diện. Thậm chí, các tiêu chí đó có thể “dẫm đạp” lên nhau. Thực tiễn bầu cử ở nước ta trong những năm qua đã chứng minh điều đó. Do vậy, vấn đề đặt ra đối với các chế độ bầu cử không phải ở chỗ “tham” nhiều về tiêu chí đại diện, mà cần chọn lọc để phù hợp nhiệm vụ đặt ra cho cơ quan đại diện và bộ máy nhà nước.

Lý luận cho thấy và thực tiễn bầu cử ở nhiều nước đã kiểm nghiệm rằng, tính đại diện của cơ quan dân cử thường dựa trên hai tiêu chí cơ bản: *Thứ nhất*, đại diện theo địa lý (*geographical representation*), theo đó, mỗi vùng như tỉnh, thành phố, hoặc huyện... được phân bổ, hoặc được bảo đảm số lượng đại biểu nhất định (tiêu chí địa lý đôi khi được gọi là địa dư, tức một phạm vi “địa hạt” có một số dân nhất định). Chú ý rằng, mặc dù “bám” theo địa dư, nhưng các ứng cử viên thường thuộc về các đảng phái hoặc một lực lượng xã hội nhất định; *Thứ hai*, đại diện theo các đảng phái chính trị (*political parties*). Cử tri bầu cho các đảng phái chính trị, hoặc cho các cá nhân, nhưng những cá nhân thường phải gắn với các đảng phái chính trị chứ không với tư cách độc lập [142-tr.60]. *Ngoài ra*, tùy từng quốc gia, hay đối với mỗi quốc gia trong từng thời kỳ, chế độ bầu cử có thể căn cứ vào giới tính, thành phần xã hội, sắc tộc... [142-tr.9, 10]. Tuy nhiên, các tiêu chí khác, thường đóng “vai phụ” cho tiêu chí đảng phái chính trị. Chẳng hạn, để tăng tỉ lệ phụ nữ trong cơ quan dân cử, thì các đảng phái cần có biện pháp để giới thiệu nhiều ứng cử viên của đảng mình là phụ nữ. Khi họ trúng cử, họ đại diện cho phụ nữ, nhưng họ thuộc một đảng phái chính trị nào đó, chứ ít khi họ đại diện cho phụ nữ với tư cách ứng cử viên tự do.

Chế độ bầu cử nước ta, từ trước đến nay chỉ áp dụng một loại là đơn vị bầu cử theo địa dư (địa lý), chúng ta không áp dụng đơn vị bầu cử theo đảng phái chính trị. Về mặt nguyên tắc, nếu cả nước là một đơn vị bầu cử thì “tính” dân chủ được đảm bảo nhất. Nói cách khác, khi đó sự lựa chọn của cử tri là rộng rãi nhất. Nhưng như vậy, rất có thể, kết quả bầu cử sẽ có rất nhiều các đại biểu “của” Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh; cũng như vậy, có khi cả một tỉnh



không có đại biểu nào trúng cử. Nếu nhìn nhận dưới tiêu chí giới, có thể rất ít phụ nữ trúng cử; hay cũng vậy, đồng bào dân tộc thiểu số có thể có rất ít đại diện của mình trong Quốc hội. Nhìn chung, nếu như vậy sẽ rất bất lợi cho các “nhóm yếu thế” trong cơ cấu xã hội. Khi chia thành các đơn vị bầu cử, nhà lập pháp đã đảm bảo cho từng đơn vị bầu cử đó được bầu một số lượng đại biểu nhất định. Điều đó cũng có nghĩa là, sự lựa chọn của cử tri chỉ giới hạn trong từng đơn vị bầu cử. Các ứng cử viên cũng chỉ ganh đua trong từng đơn vị bầu cử; ứng cử viên của đơn vị bầu cử này không ganh đua với ứng cử viên của đơn vị bầu cử khác. Do vậy, *bản chất khi phân chia thành các đơn vị bầu cử là “khoanh vùng” theo từng địa dư (thành hạt bầu cử) để đảm bảo trong từng “hạt” đều có người đại diện.* Như vậy, đơn vị bầu cử phân định càng nhỏ, thì sự “cơ cấu” càng cao, tính “cào bằng” càng thể hiện rõ. Như thế, về mặt hình thức, tính đại diện “đẹp” hơn. Tuy nhiên, điều đó cũng đồng nghĩa với việc “khoanh vùng”: cử tri chỉ lựa chọn các ứng cử viên trong đơn vị bầu cử “khoanh”. Đó là chưa kể khi số dư trong từng đơn vị bầu cử càng thấp, khả năng lựa chọn của cử tri càng giảm.

Hướng thiết kế đơn vị bầu cử để tăng khả năng và cơ hội lựa chọn cho nhân dân, đồng thời khuyến khích đại vai trò của cử tri là xu hướng phát triển của dân chủ và là xu hướng đổi mới chế độ bầu cử ở nhiều nước hiện nay. Điều này có ý nghĩa rất lớn khi đề cập đến việc đổi mới đơn vị bầu cử ở nước ta và sẽ được bàn luận trong Chương 3 của Luận án.

Việc phân vạch (phân chia) các đơn vị bầu cử là vấn đề rất quan trọng, bởi các lý do sau đây:

*Thứ nhất*, việc phân vạch đơn vị bầu cử trực tiếp tác động đến nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Chẳng hạn, nếu hai đơn vị bầu cử có số đại biểu được bầu bằng nhau, nhưng dân số đơn vị bầu cử này lại gấp hai đơn vị bầu cử kia thì lá phiếu của cử tri ở đơn vị bầu cử có dân số ít sẽ có giá trị gấp đôi lá phiếu của cử tri ở đơn vị bầu cử còn lại. Như vậy, nguyên tắc bình đẳng không được tôn trọng.

*Thứ hai*, việc phân vạch đơn vị bầu cử quyết định cách thức “chuyên hóa” từ ý chí của nhân dân thành đại biểu trong cơ quan đại diện. Nếu chọn lựa đơn vị bầu cử theo phương pháp tỉ lệ, quyền lực từ nhân dân sẽ “chuyên hóa” vào các các đảng phái chính trị theo tỉ lệ số phiếu mà các đảng phái chính trị

nhận được; nếu chọn đơn vị bầu cử theo phương pháp đa số, quyền lực nhân dân sẽ chuyển hóa cho các ứng cử viên.

*Thứ ba*, việc phân vạch đơn vị bầu cử ảnh hưởng trực tiếp đến “độ” chính xác của việc “chuyển giao” quyền lực từ cử tri sang quyền lực của các đại biểu, các thiết chế đại diện. Chẳng hạn, về nguyên lý, đơn vị bầu cử áp dụng phương pháp tỉ lệ thường phản ánh sự “chuyển hóa” chính xác hơn so với phương pháp đa số, nhất là khi “ngưỡng” qui định tỉ lệ được chuyển thành “ghế” thấp. Điều này rất quan trọng, bởi nếu thiết kế không hợp lý, rất có thể dẫn đến hiện tượng “*quyền lực không được trao cho người cần trao*” mặc dù kết quả phiếu bầu phản ánh rất rất đúng ý chí của cử tri (trường hợp này sẽ được phân tích kỹ hơn trong Chương 2, nó xảy ra trong một số trường hợp của chế độ bầu cử nước ta hiện nay).

*Ngoài ra*, việc chọn lựa mô thức đơn vị bầu cử là một yếu tố rất quan trọng, nó quyết định hiệu quả của sự ủy trị và mối liên hệ giữa cử tri với người đại diện, với chính quyền do họ bầu ra. Đơn vị bầu cử một đại diện có tính cạnh tranh cao hơn, mối liên hệ của người đại biểu với cử tri chặt chẽ hơn so với đơn vị bầu cử nhiều đại diện.

#### **1.4.2. Những ưu điểm và hạn chế cơ bản của đơn vị bầu cử nhiều đại diện và đơn vị bầu cử một đại diện**

##### ***1.4.2.1. Đơn vị bầu cử nhiều đại diện***

So với đơn vị bầu cử một đại diện, đơn vị bầu cử nhiều đại diện có các ưu điểm:

*Một là*, so với đơn vị bầu cử một đại diện, đơn vị bầu cử nhiều đại diện có tính đại diện cân đối - hợp lý cao hơn. Điều này dẫn đến Quốc hội và các cơ quan đại diện khác là kết quả của bầu cử phản ánh đa dạng hơn kết cấu xã hội. Về lý thuyết, đơn vị bầu cử bầu càng nhiều đại biểu thì tính đại diện càng đảm bảo và có lợi cho nhóm “yếu thế” như phụ nữ, các dân tộc thiểu số, các phe đảng nhỏ.

*Hai là*, việc phân định đơn vị bầu cử có tính ‘mềm dẻo’ cao hơn, vì ngoài sự điều chỉnh dân số, thì đơn vị bầu cử nhiều đại diện còn điều chỉnh về số lượng đại biểu được bầu trong từng đơn vị bầu cử.

Đơn vị bầu cử nhiều đại diện có các hạn chế:

*Một là*, mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri không chặt chẽ, không rõ ràng. Đơn vị bầu cử nhiều đại diện dễ dẫn đến tình trạng “lắm sãi không ai đóng cửa chùa”.

*Hai là*, tính cạnh tranh trong bầu cử không cao. Điều này được thể hiện ngay từ khi bỏ phiếu. Đơn vị bầu cử nhiều đại diện dễ tạo hiệu ứng tâm lý thờ ơ với bầu cử của cử tri; cử tri có tâm lý bầu “ầu ơ”, bầu “đại”; có nhiều phiếu bầu mang tính ngẫu nhiên, không mục đích (*random votes*) trong kết quả bầu cử.

*Ba là*, hiệu năng của cơ chế dân chủ đại diện thấp, hoạt động của các đại biểu dân cử có tính cạnh tranh không cao, trách nhiệm của họ đối với cử tri không rõ ràng; dễ tạo tâm lý y lại giữa các đại biểu trong cùng đơn vị bầu cử.

#### **1.4.2.2. Đơn vị bầu cử một đại diện**

Đơn vị bầu cử một đại diện có các ưu điểm:

*Một là*, rất đơn giản dễ hiểu, vì khi đi bầu, cử tri chỉ cần đánh dấu vào một người mà mình tín nhiệm. Đây là một lợi thế quan trọng, đặc biệt đối với những nước mà mặt bằng về trình độ dân trí người dân chưa cao. Điều này tạo hiệu ứng chính trị tích cực, khuyến khích sự tham gia bỏ phiếu của những cử tri.

*Hai là*, tạo ra một mối liên kết mạnh mẽ giữa người đại diện và cử tri. Mặc dù tính đại diện (nếu căn cứ vào hình thức) không “đẹp” bằng đơn vị bầu cử bầu cử nhiều đại diện, nhưng hiệu quả hoạt động rất cao; đơn vị bầu cử một đại diện “mạnh” về đại diện địa lý.

*Ba là*, áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện tạo khuynh hướng hình thành một “nghị viện” đối lập, một chính phủ ổn định và hiệu quả. Do vậy, nó rất phù hợp đối với những quốc gia có nhiều phe đảng cực đoan nhỏ hoặc những chính phủ liên hiệp thường xuyên bị thất bại.

Đơn vị bầu cử một đại diện có các hạn chế:

*Một là*, hệ thống bầu cử dựa trên đơn vị bầu cử một đại diện có thể tạo ra tình trạng “đại diện ảo” (*over-represent*) của ứng cử viên hoặc phe đảng chiến thắng trong đơn vị bầu cử; điều đó cũng có nghĩa nó tạo khuynh hướng “được ăn cả, ngã về không” đối với các ứng cử viên hoặc phe đảng. Nói cách khác, phiếu bầu “lãng phí” trong các đơn vị bầu cử có thể có số lượng lớn (vì đơn vị bầu cử một đại diện chỉ bầu một đại diện, nên người thắng cử thường là ứng cử viên nhận được nhiều phiếu nhất (không cần đa số tuyệt đối), nên người

thắng cử đó đại diện cho toàn bộ cử tri ở đơn vị bầu cử đó, mặc dù có thể nhận được số phiếu không cao. Do đó, về bản chất, sự chuyển hóa quyền lực từ cử tri sang người đại diện có mức độ sai số lớn.

*Hai là*, vì dựa trên nguyên lý bình đẳng về dân số cho nên đơn vị bầu cử một đại diện thường phải thống kê dân số và phân định lại đơn vị bầu cử. Mặt khác, vì đơn vị bầu cử có thể không “bám” theo đơn vị hành chính, nên việc phân vạch đơn vị bầu cử cần sự công phu và tính khoa học.

Chú ý rằng các ưu điểm và các hạn chế nói trên của mô hình đơn vị bầu cử một hay nhiều đại diện không giống nhau ở các nước mà phải đặt nó trong từng quốc gia cụ thể, trong từng giai đoạn lịch sử nhất định. Có thể đặc điểm này là hạn chế đối với quốc gia này nhưng chưa chắc có hiệu ứng tương tự ở quốc gia khác. Cũng cần lưu ý rằng, không phải các hạn chế của đơn vị bầu cử một đại diện đều được khắc phục trong mô hình đơn vị bầu cử nhiều đại diện và ngược lại, vì bản chất của hai mô hình này không hoàn toàn mang tính “trùng phản”. Do vậy, không nên kết luận dứt khoát và vội vã rằng đơn vị bầu cử nhiều đại diện hay đơn vị bầu cử một đại diện có nhiều ưu thế mang tính tuyệt đối. Để nhìn nhận một cách thấu đáo, cần xem xét nó trong mối quan hệ tương tác giữa chế độ bầu cử với cơ quan đại diện; và tất cả phải được “đặt” trong một nhà nước nhất định.

*Tóm lại*, việc chọn lựa một mô hình đơn vị bầu cử phù hợp là một nội dung quan trọng đối với bất cứ chế độ bầu cử nào. Dù vận hành trong cơ chế chính trị nào, đơn vị bầu cử đều tác động rất lớn đến mức độ cân đối - hợp lý của tính đại diện và hiệu năng của mối liên hệ giữa cử tri với người đại diện, với chính quyền do họ bầu ra. Để lựa chọn một mô hình đơn vị bầu cử phù hợp, nhà làm luật phải đặt ra câu hỏi: *Mục tiêu đổi mới của cơ quan đại diện là gì? Bộ máy nhà nước đổi mới theo định hướng nào? Đơn vị bầu cử định chọn nhằm đáp ứng những mục tiêu cơ bản gì cho cơ quan đại diện, cho bộ máy nhà nước và cho nền dân chủ trong gian đoạn đó?* [79-tr.6-15].

## **1.5. CÁC TỔ CHỨC PHỤ TRÁCH BẦU CỬ, PHƯƠNG PHÁP XÁC ĐỊNH KẾT QUẢ BẦU CỬ, BẦU CỬ THÊM, BẦU CỬ LẠI, BẦU CỬ BỔ SUNG**

### **1.5.1. Các tổ chức phụ trách bầu cử**

Tổ chức, quản lý bầu cử là một vấn đề quan trọng của chế độ bầu cử. Điều này hoàn toàn dễ hiểu bởi lẽ: *Thứ nhất*, nếu tổ chức bầu cử không khách quan, trung thực, thì các nguyên tắc của bầu cử dù hoàn thiện, tiến bộ đến đâu

cũng không mấy có ý nghĩa, thậm chí, nó có thể bị vô hiệu hóa; *Thứ hai*, kết quả bầu cử muốn khách quan, trung thực, không bị gian lận trong bầu cử thì việc quản lý bầu cử phải chặt chẽ theo đúng các qui định của pháp luật; *Thứ ba*, vì bầu cử là hoạt động trao quyền lực, hợp pháp hóa quyền lực, nên nguy cơ bị tác động, chi phối, thậm chí bị can thiệp bởi thủ đoạn của quyền lực chính trị là rất lớn. Đảng phái nào, lực lượng xã hội nào đang nắm giữ quyền lực nhà nước, đảng phái đó, lực lượng xã hội đó có lợi thế rất lớn về quyền lực để tác động, chi phối để có lợi cho mình.

Muốn chế độ bầu cử công bằng và trung thực, muốn đảm bảo đúng ý chí của nhân dân trong bầu cử, việc tổ chức bầu cử phải khách quan, trung lập, không thiên vị. Tuy nhiên, không dễ dàng để thực hiện điều đó, bởi lẽ: *Một là*, việc tổ chức bầu cử diễn ra trong phạm vi cả nước (ngay cả với các cuộc bầu cử cơ quan dân cử địa phương cũng thường diễn ra đồng loạt trong một cuộc bầu cử). Điều đó có nghĩa là cùng một lúc, phải tổ chức, hướng dẫn rất nhiều các công việc trong nhiều công đoạn của bầu cử. *Hai là*, bầu cử là hoạt động hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước. Do vậy, bất cứ chế độ bầu cử nào cũng cần đặt ra yêu cầu cần hạn chế sự tác động, can thiệp của các đảng phái, nhất là đảng phái đang cầm quyền, nhưng điều đó lại mâu thuẫn với yêu cầu của hoạt động tổ chức bầu cử, bởi lẽ, nếu không “nhờ” vào Chính phủ, chính quyền địa phương - các cơ quan nắm trong tay hầu hết cơ sở vật chất, con người, thì làm sao quản lý, điều hành được một khối lượng khổng lồ các công việc của bầu cử. *Ba là*, khác với các hoạt động quản lý khác, việc tổ chức bầu cử thường do các nhân viên không chuyên đảm trách, tức là khi đến các kỳ bầu cử, họ làm việc trong các cơ quan, tổ chức khác nhau được trưng dụng để tham gia vào việc tổ chức bầu cử; không ít người trong số đó, tham gia vào hoạt động này là lần đầu, rất khó tránh khỏi việc bỡ ngỡ, lúng túng. *Bốn là*, vì kết quả bầu cử quyết định ai là người nắm giữ quyền lực nhà nước, nên có không ít các âm mưu, thủ đoạn luôn “rình rập” trong các cuộc bầu cử để làm sai lệch kết quả bầu cử. Thực tế các cuộc bầu cử ở nhiều nước trên thế giới, nhất là trong thời gian gần đây đã chứng minh điều đó.

Do vậy, việc tổ chức và hướng dẫn bầu cử là vấn đề rất quan trọng trong các cuộc bầu cử. Nếu tổ chức và hướng dẫn bầu cử không đảm bảo tính chính xác, khách quan, tất cả các nguyên tắc bầu cử nếu không bị vô hiệu hóa thì chí ít cũng bị giảm ý nghĩa.

Trên thế giới hiện nay, mô hình các tổ chức quản lý, điều hành bầu cử khá đa dạng. Có thể chia thành ba mô hình cơ bản: mô hình độc lập (Independent Model), mô hình Chính phủ (Governmental Model) và mô hình hỗn hợp (Mixed Model) [138]. *Dưới mô hình độc lập*, cơ quan quản lý bầu cử (Electoral Management Body- EMB) không chịu trách nhiệm trước Chính phủ. Nó có thể chịu trách nhiệm trước cơ quan lập pháp, tư pháp hoặc nhà nước. Nó thường có ngân quỹ độc lập. Những thành viên không phải là công chức của Chính phủ, thường là thành viên của các tổ chức dân sự. Mô hình bao gồm Armenia, Australia, Bosnia và Herzegovina, Burkina Faso, Canada, Costa Rica, Estonia, Georgia, India, Indonesia, Liberia, Mauritius, Nigeria, Poland, South Africa, Thailand và Uruguay. *Mô hình nhà nước* là mô hình tổ chức và quản lý bầu cử thường do Chính phủ thực hiện, có thể thông qua một bộ, hoặc chính quyền địa phương. Ngân quỹ do Nhà nước, hoặc chính quyền địa phương đài thọ. Những nước áp dụng mô hình này bao gồm Đan Mạch, Niu Di Lân, Mỹ, Anh... *Trong mô hình hỗn hợp*, thông thường có hai hệ thống: một hệ thống có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát và một hệ thống trực tiếp tổ chức thực hiện do Chính phủ hoặc chính quyền địa phương đảm trách. Mô hình hỗn hợp được áp dụng ở Pháp, Nhật Bản, Tây Ban Nha và một số nước trước đây là thuộc địa của Pháp.

Năm 1994, IPU khuyến khích các nhà nước thiết lập một “cơ chế quản lý bầu cử trung lập, không thiên lệch và bình đẳng”, thông qua đảm bảo sự có mặt của những người quan sát, đại diện của các đảng phái chính trị, bảo đảm khiếu nại được xem xét, giải quyết có hiệu quả bởi một uy quyền độc lập, không thiên vị như Tòa án hoặc Hội đồng bầu cử [156]. Đặc biệt, vào 1998 việc tổ chức bầu cử được tiến thêm một bước với việc khuyến cáo các quốc gia nên cho phép quan sát bầu cử bởi những nhân viên trong các tổ chức dân sự trong nước và quốc tế [155]. Hiện nay, khi nói về bầu cử, quan sát bầu cử là vấn đề được đặt ra và được bàn luận không ít. Nó được qui định trong nhiều văn kiện, các hiệp ước, hiến chương quốc tế hoặc pháp luật bầu cử một số nước [153], [170], [173], [217], [218], [220], [231], [238], [242]...

Ở nước ta, các tổ chức phụ trách bầu cử và việc tổ chức bầu cử có nhiều đặc điểm của mô hình hỗn hợp. Các tổ chức phụ trách bầu cử gồm có Hội đồng bầu cử, Ban bầu cử và Tổ bầu cử. Riêng bầu cử Quốc hội còn có thêm Ủy ban bầu cử ở tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trong từng tổ chức đó, có sự

kết hợp giữa các chức danh trong bộ máy nhà nước với các thành viên của Mặt trận Tổ quốc, thành viên các đoàn thể nhân dân.

## **1.5.2. Phương pháp xác định kết quả bầu cử**

### **1.5.2.1. Phiếu bầu**

Trong bầu cử, phiếu bầu là “nơi” để cử tri thể hiện ý chí của mình trong việc lựa chọn. *Nếu chúng ta coi chế độ bầu cử như một “phần mềm” để “chuyển hóa” từ ý chí của nhân dân thành kết quả bầu cử, thì việc cử tri “gạch” hay “đánh dấu” lên phiếu bầu chính là việc “nhập dữ liệu” cho phần mềm “chạy”.* Nếu ngay từ khâu nhập dữ liệu, cử tri đã lúng túng, thậm chí nhầm lẫn, định bầu cho người này, nhưng lại “gạch” họ, thì kết quả bầu cử không phản ánh đúng ý chí của nhân dân.

Việc thiết kế phiếu bầu một cách khoa học và hợp lý ít nhất đảm bảo ba mục đích: *Thứ nhất*, đảm bảo cho cử tri thể hiện chính xác ý chí của mình trong việc lựa chọn. Nếu không đảm bảo điều này, kết quả bầu cử phản ánh sai lệch ý chí của cử tri. Kinh nghiệm bầu cử ở một số nước đã cho chúng ta thấy điều đó [20-tr.22, 23]; *Thứ hai*, việc qui định chặt chẽ và hợp lý các loại phiếu (như phiếu nào là hợp lệ, phiếu nào là không hợp lệ) là cơ sở cho việc kiểm phiếu được chính xác; *Thứ ba*, khi phiếu bầu rõ ràng, chặt chẽ không những góp phần giảm thiểu những sai sót có thể xảy ra, mà còn là biện pháp quan trọng để chống gian lận trong bầu cử.

Hiện nay, có một số nước trên thế giới đã áp dụng khoa học công nghệ vào bầu cử, cho phép bầu cử từ xa, cho phép bầu cử qua internet, như Estonia [157]. Có thể trong thời gian tới, xu thế này sẽ được áp dụng và thậm chí sẽ phổ biến ở nhiều nước do tính hiệu quả và giản tiện của nó. Với xu thế đó thì việc thiết kế phiếu bầu rõ ràng, hợp lý, đặt ra càng cấp thiết hơn. Và như vậy, thì ngoài kiểu phiếu bầu bằng giấy (*paper ballots*) - là loại phổ biến hiện nay, nhiều loại phiếu bầu khác cũng sẽ phát sinh như cơ khí, điện tử, card vi tính ... (mechanical and computerized ballots). Phiếu bầu bằng văn bản (trên giấy), lại được chia thành hai loại: *Thứ nhất*, loại phiếu bầu kiểu Úc “*Australian ballot*”, đây là loại phiếu bầu đơn giản nhất và được gọi theo nơi nó được sử dụng đầu tiên [157]; loại phiếu bầu này có tên tất cả các ứng cử viên hoặc các đảng phái chính trị trên một tờ giấy, để cử tri sẽ chọn (ứng cử viên hay các đảng phái) trên tờ giấy đó. *Thứ hai*, loại “phiếu bầu và phong bì” kiểu Pháp (*French “ballot paper and envelope system”*). Đây là loại phiếu bầu gồm nhiều

“phiếu bầu con” (tờ giấy), mỗi “phiếu bầu con” cho một ứng cử viên. Cử tri bầu chọn ứng cử viên mà mình tín nhiệm bằng việc lựa chọn “phiếu bầu con” của ứng cử viên đó, cho vào một phong bì và bỏ vào thùng phiếu [157]. Loại phiếu bầu Úc đương nhiên là loại phiếu bầu thường là đơn giản, gọn gàng hơn so với “phiếu bầu và phong bì” kiểu Pháp, nó rất dễ thống kê và rất dễ phân loại, thậm chí rất dễ kiểm tra lại, nếu kết quả bầu cử có “vấn đề”. Đối với loại “phiếu bầu và phong bì” kiểu Pháp, ngoài việc công kênh hơn, khi thống kê, trước tiên phải thống kê các phong bì (chưa mở) để kiểm tra số cử tri bỏ phiếu, sau đó mở phong bì, thống kê số phiếu bầu cho từng ứng cử viên (hoặc đảng phái). Tuy nhiên, “phiếu bầu và phong bì” kiểu Pháp rất rõ ràng, cho phép cử tri lựa chọn chính xác ứng cử viên mà cử tri tín nhiệm - điều rất quan trọng trong một cuộc bầu cử. Ngoài ra, ở một số nước có sử dụng loại phiếu bầu là sự pha trộn từ hai loại trên. Cử tri có thể lựa chọn “phiếu bầu con” cho các ứng cử viên từ các đảng phái chính trị và cho vào phong bì để bỏ vào thùng phiếu (“phiếu bầu con” trong trường hợp này là danh sách các ứng cử viên của từng đảng phái chính trị), đồng thời cho phép cử tri đánh dấu (bầu chọn) ứng cử viên từ các danh sách đó. Loại phiếu bầu này thường được sử dụng ở các nước áp dụng hệ thống bầu cử “theo ý thích” [76-tr.54-60].

Mẫu phiếu bầu trước hết phụ thuộc vào chế độ bầu cử của mỗi nước. Chẳng hạn, đối với các nước áp dụng hệ thống bầu cử đại diện tỉ lệ (tức là số ghế trong cơ quan lập pháp được phân chia theo tỉ lệ mà các đảng phái, các lực lượng xã hội), thì cách thiết kế rất khác đối với các nước có hệ thống bầu cử theo phương pháp đa số, và trong mỗi hệ thống đó có rất nhiều các biến cách khác nhau. Tuy nhiên, nếu dựa vào căn cứ là đối tượng mà cử tri sẽ lựa chọn trong cuộc bầu cử, thì có hai loại (mô hình) phiếu bầu cơ bản: phiếu bầu cho ứng cử viên (*candidate-centred ballots*) và phiếu bầu cho đảng phái chính trị (*party-centred ballots*).

Phiếu bầu cử ở nước ta thuộc loại phiếu bầu “kiểu Úc”(Australian ballot). Khi cử tri đi bầu, nếu tín nhiệm ứng cử viên nào thì để nguyên (không gạch), nếu không tín nhiệm (không bầu) thì gạch đi (thường gạch vào khoảng giữa họ tên, từ đầu đến cuối). Như vậy, mẫu phiếu bầu ở nước ta thuộc loại phiếu bầu đơn giản nhất trong các loại phiếu bầu. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho phần lớn cử tri, đặc biệt là đối với những cử tri nhiều tuổi trong việc đọc thông tin trên phiếu bầu. Do thiết kế đơn giản nên những thông tin đó



không làm cho cử tri “bị nhiều” và tạo thuận lợi cho cử tri trong việc lựa chọn những người mà mình tín nhiệm.

Phân loại phiếu bầu có ý nghĩa rất quan trọng, bởi lẽ qua việc phân loại sẽ sắp xếp và cô lập từng loại phiếu bầu có giá trị pháp lý khác nhau và nó trực tiếp tác động đến kết quả bầu cử. Nói cách khác, việc phân loại hợp lý, đúng đắn sẽ góp phần rất quan trọng vào việc đảm bảo sự khách quan, công bằng và trung thực của cuộc bầu cử. Nếu phân loại thiếu tính khoa học, có thể dẫn đến sự không công nhận một số phiếu bầu mà lẽ ra nó được công nhận và ngược lại, có thể có những phiếu bầu lẽ ra không được công nhận, không hợp lệ, nhưng lại cho là hợp lệ...và như vậy sẽ ảnh hưởng đến sự khách quan, công bằng của bầu cử.

#### ***1.5.2.2. Phương pháp xác định kết quả bầu cử***

Xác định kết quả bầu cử là khâu gần như cuối cùng của quá trình bầu cử. Pháp luật bầu cử các nước đều thường quy định chặt chẽ về vấn đề này.

*Xét về mặt kỹ thuật*, nó có thể chỉ là những con số và những phép tính. Các quốc gia có chế độ bầu cử áp dụng công thức tính nhiều vòng, có thể có nhiều rối rắm và phức tạp trong việc chuyển số phiếu bầu từ ứng cử viên này cho ứng cử viên kia ở các vòng khác nhau. Nhìn chung, phương pháp xác định kết quả bầu cử ở những chế độ bầu cử theo phương pháp đa số thường đơn giản hơn so với những chế độ bầu cử theo phương pháp tỉ lệ.

*Xét về bản chất*, thì phương pháp xác định kết quả bầu cử có vai trò rất quan trọng trong việc chuyển hóa quyền lực nhân dân được thể hiện trong việc lựa chọn trên những lá phiếu cho những người trúng cử. Đây là vấn đề không những đòi hỏi kỹ thuật, phép tính con số thuần túy mà cần có tư duy chính trị - pháp lý hợp lý. Một phương pháp xác định kết quả bầu cử càng tiệm cận ý chí nhân dân, tính trung thực trong bầu cử càng cao: “*quyền lực cần trao đúng cho những người cần trao*”.

Phương pháp xác định kết quả bầu cử được xác lập ở từng nước, ngoài những nét riêng, đặc thù, cần đáp ứng những yêu cầu tối thiểu của dân chủ. Một trong yêu cầu đó là, người trúng cử là người nhận được sự tín nhiệm của đa số hay đông đảo cử tri. Ngoài ra, chế độ bầu cử nhiều nước còn có những quy định để đảm bảo cho bầu cử phải có kết quả, tránh việc bầu cử nhiều lần. Đáp ứng các yêu cầu đó, hiện nay trên thế giới thông thường áp dụng hai phương pháp xác định kết quả bầu cử là phương pháp đa số và phương pháp tỷ

lệ. Ở phương pháp đa số, ứng cử viên nào giành được đa số tương đối hoặc đa số tuyệt đối là người thắng cử. Có phân biệt các trường hợp đa số tuyệt đối, đa số tương đối và đa số đặc biệt. Ở phương pháp tỷ lệ - áp dụng cho bầu cử đa đảng - số ghế của mỗi đảng thu được tỷ lệ thuận với số phiếu ủng hộ. Đảng nào giành được nhiều phiếu thì được nhiều ghế đại diện [37-tr.15-17].

Phương pháp xác định kết quả bầu cử ở nước ta có nhiều đặc điểm của phương pháp đa số: Người ứng cử được quá nửa số phiếu hợp lệ và được nhiều phiếu hơn là trúng cử. Trong trường hợp nhiều người được số phiếu bằng nhau thì người nhiều tuổi hơn thì trúng cử.

Việc kiểm phiếu phải được tiến hành tại phòng bỏ phiếu ngay sau khi cuộc bỏ phiếu kết thúc. Khi kiểm phiếu phải mời hai cử tri không phải là người ứng cử có mặt tại đó chứng kiến. Người ứng cử, đại diện đoàn thể, tổ chức đề cử hoặc người được uỷ nhiệm có quyền chứng kiến việc kiểm phiếu. Các phóng viên báo chí, điện ảnh, truyền hình, phát thanh được chứng kiến việc kiểm phiếu. Biên bản kiểm phiếu ghi rõ: Tổng số cử tri của khu vực bỏ phiếu, số cử tri đi bầu, số phiếu hợp lệ, số phiếu không hợp lệ và số phiếu bầu cho mỗi ứng cử viên. Các Ban bầu cử nhận được các biên bản kiểm phiếu sẽ tiến hành tổng hợp và lập biên bản xác định kết quả bầu cử ở đơn vị mình.

*Tóm lại*, chế độ bầu cử không những được tiếp cận dưới góc độ chính trị - pháp lý, mà nó còn được nhìn nhận dưới góc độ tổ chức thực hiện và mang đậm yếu tố kỹ thuật. Do vậy, một chế độ bầu cử dân chủ không những đòi hỏi sự tiến bộ, phù hợp về nội dung chính trị-pháp lý, mà còn đòi hỏi chính xác, khách quan, minh bạch trong quá trình tổ chức thực hiện. Để tạo điều kiện thuận lợi trong quá trình tổ chức thực hiện, các yếu tố kỹ thuật đóng vai trò không nhỏ để chế độ bầu cử phản ánh trung thực ý chí của nhân dân. Như thế, những hoạt động tổ chức, quản lý, kỹ thuật có vai trò quan trọng trong việc phản ánh đúng đắn nội dung chính trị - pháp lý của chế độ bầu cử và đó là nội dung quan trọng làm nên thành công cho các cuộc bầu cử.

### **1.5.3. Bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung**

*Bầu cử thêm*: vì những lý do khác nhau, trong cuộc bầu cử đầu tiên, số lượng đại biểu được bầu không đủ so với số lượng đại biểu ấn định cho đơn vị bầu cử đó thì pháp luật bầu cử qui định có thể bầu cử thêm cho đơn vị bầu cử đó. Việc qui định bầu cử thêm là nhằm mục đích: *Một là*, đảm bảo tính đại diện cho đơn vị bầu cử đó. Chẳng hạn, khi phân bổ cho đơn vị bầu cử đó 5 đại biểu,

nhưng kết quả bầu cử chỉ có 2 đại biểu trúng cử; nếu không bầu cử thêm, hai đại biểu trúng cử khó có thể làm thay cho 5 đại biểu; đó là chưa kể chức năng đại diện có những đặc thù riêng của nó, đại biểu này khó có thể làm thay cho công việc của đại biểu khác, mỗi đại biểu đại diện cho một bộ phận dân cư trong đơn vị bầu cử. *Hai là*, bảo đảm nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Khi ấn định số lượng đại biểu cho từng đơn vị bầu cử, nhà làm luật (hay cơ quan có thẩm quyền, nếu vấn đề này không được ấn định trong luật mà trao cho một cơ quan nhất định) đã căn cứ vào dân số và dựa trên nguyên tắc bình đẳng dân số. Do vậy, nếu số lượng đại biểu trúng cử không đủ so với ấn định mà không bầu cử thêm thì nguyên tắc bầu cử sẽ bị ảnh hưởng. *Ba là*, đảm bảo tính cân đối - hợp lý cho cơ quan đại diện. Quốc hội là “tám gương phản chiếu dân tộc”, Hội đồng nhân dân là “tám gương phản chiếu” các tầng lớp nhân dân địa phương; do vậy, nếu số lượng thiếu mà không tiến hành bầu cử thêm, điều đó có nghĩa tính cân đối - hợp lý cho cơ quan đại diện bị ảnh hưởng.

*Bầu cử lại*: tại đơn vị bầu cử, nếu kết quả bầu cử không được công nhận thì cần tổ chức bầu cử lại ở đơn vị bầu cử đó. Thông thường có hai nguyên nhân dẫn đến việc hủy bỏ kết quả ở đơn vị bầu cử: có vi phạm nghiêm trọng ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả bầu cử và số lượng cử tri đi bầu dưới “ngưỡng” nhất định. Tùy thuộc vào từng nước hoặc mỗi nước trong từng giai đoạn, ngưỡng đó có thể được qui định khác nhau.

*Bầu cử bổ sung*: trong nhiệm kỳ của cơ quan đại diện, nếu đơn vị bầu cử nào khuyết đại biểu (hoặc một đơn vị hành chính mới được sáp nhập, hoặc được chia thành nhiều đơn vị hành chính mới hoặc đơn vị hành chính được thay đổi cấp có số lượng đại biểu chưa đủ theo quy định của pháp luật, thì có thể tiến hành bầu cử bổ sung đại biểu cho đơn vị đó. Bầu cử bổ sung không những đảm bảo tính đại diện cho các đơn vị bầu cử mà còn đảm bảo cho các cơ quan đại diện thực hiện đúng chức năng đại diện trong hoạt động.

Tuy nhiên, vì bầu cử là loại hoạt động đòi hỏi công tác chuẩn bị công phu, sự “vào cuộc” của nhiều ngành, nhiều cấp, tốn nhiều thời gian, công sức và tiền bạc của các cơ quan, tổ chức trong cả hệ thống chính trị, thời gian và công sức của nhân dân, nên việc bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung thường được tiến hành trong trường hợp thật cần thiết. Do vậy, pháp luật bầu cử thường qui định những điều kiện chặt chẽ khi qui định về bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung.

## **Kết luận Chương 1**

Từ những nội dung đã trình bày về cơ sở lý luận của chế độ bầu cử được thể hiện trong Chương 1, có thể rút ra những kết luận quan trọng sau:

1. Chế độ bầu cử Việt Nam là tổng thể các qui định của pháp luật bầu cử Việt Nam, bao gồm các nguyên tắc bầu cử, quyền bầu cử, ứng cử, hiệp thương để giới thiệu, tuyển chọn các ứng cử viên, vận động bầu cử, các tổ chức phụ trách bầu cử, trình tự, thủ tục trong quá trình bầu cử, bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung... điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong quá trình bầu cử, nhằm “chuyển hóa” ý chí của nhân dân thành Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp.

2. Chế độ bầu cử của bất cứ quốc gia nào đều chịu sự tác động của các yếu tố chủ quan và các yếu tố khách quan. Nhà nước nào thì chế độ bầu cử ấy, nó được qui định bởi bản chất của chế độ chính trị, các đặc điểm về lịch sử, văn hóa, truyền thống; mặt khác, chế độ bầu cử cần tuân thủ các nguyên tắc phổ quát của bầu cử đương đại.

3. Chế độ bầu cử có vai trò quan trọng đối với dân chủ đại diện và bộ máy nhà nước. Chính quyền được thành lập thông qua bầu cử theo những nguyên tắc tiên bộ, được công nhận một cách hợp pháp; chế độ bầu cử là yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến cơ chế chính trị, cơ chế hoạt động của cơ quan đại diện và bộ máy nhà nước; chế độ bầu cử dân chủ là phương thức để cử tri chọn lựa đường lối chính trị vì mình, là công cụ quan trọng để nhân dân giám sát, hạn chế sự tha hóa, lạm quyền của quyền lực nhà nước, chế độ bầu cử dân chủ là chìa khóa cho đồng thuận xã hội, là phương thức quan trọng để giải quyết mâu thuẫn, xung đột xã hội bằng phương pháp hòa bình.

4. Những nguyên tắc bầu cử tiên bộ và phổ biến hiện nay được nhiều nước trên thế giới áp dụng là: nguyên tắc bầu cử phổ thông, nguyên tắc bầu cử bình đẳng, nguyên tắc bầu cử trực tiếp và nguyên tắc bỏ phiếu kín. Mỗi nguyên tắc là những định hướng, có ý nghĩa khác nhau trong việc đảm bảo chế độ bầu cử “đúng” là công cụ để chuyển hóa ý chí của nhân dân thành đại biểu trong các cơ quan đại diện. Nguyên tắc phổ thông đảm bảo sự tham gia rộng rãi của nhân dân trong bầu cử; nguyên tắc bình đẳng đảm bảo giá trị như nhau cho mọi công dân trong bầu cử; nguyên tắc bầu cử trực tiếp đảm bảo công dân trực tiếp chọn người đại diện; nguyên tắc bỏ phiếu kín đảm bảo việc chọn trên phiếu bầu “đúng” với suy nghĩ của họ.

5. Ngoài những nguyên tắc bầu cử, những nội dung cơ bản của chế độ bầu cử bao gồm: quyền bầu cử, quyền ứng cử, vận động bầu cử, đơn vị bầu cử, công tác hướng dẫn, tổ chức bầu cử, phương pháp xác định kết quả bầu cử; bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung.

6. Ngoài nội dung chính trị-pháp lý, chế độ bầu cử còn được tiếp cận dưới góc độ tổ chức - kỹ thuật. Một chế độ bầu cử tiến bộ không những đòi hỏi sự đúng đắn, hợp lý về nội dung chính trị - pháp lý, mà còn cần sự chính xác, khoa học về khía cạnh tổ chức, kỹ thuật.

## CHƯƠNG 2

### CHẾ ĐỘ BẦU CỬ NƯỚC TA TỪ 1945 ĐẾN NAY

#### 2.1. KHÁI QUÁT SỰ PHÁT TRIỂN CỦA CHẾ ĐỘ BẦU CỬ TỪ 1945 ĐẾN NAY

Kế thừa những kinh nghiệm trong lịch sử để hoàn thiện chế độ bầu cử trong giai đoạn hiện nay là việc làm rất có ý nghĩa. Nếu tiếp cận theo nghĩa hiện đại với nghĩa là một chế định pháp luật thông qua đó nhân dân lựa chọn và ủy thác quyền lực, chế độ bầu cử nước ta chỉ ra đời sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, được đánh dấu bằng cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946. Vì vậy, chế độ bầu cử Việt Nam có lịch sử phát triển gắn liền với các giai đoạn phát triển của chính quyền cách mạng từ sau Cách mạng Tháng Tám. Việc phân chia các giai đoạn của chế độ bầu cử Việt Nam có thể căn cứ vào các giai đoạn phát triển của chính quyền cách mạng được đánh dấu bằng các bản Hiến pháp. Do vậy, sự phát triển của chế độ bầu cử nước ta có thể chia thành các giai đoạn như sau:

- Giai đoạn từ 1946 đến 1959;
- Giai đoạn từ 1959 đến 1980;
- Giai đoạn từ 1980 đến 1992;
- Giai đoạn từ 1992 đến nay.

Xuất phát từ nhiệm vụ chính trị trong từng giai đoạn lịch sử, pháp luật nói chung, chế độ bầu cử nói riêng trong từng thời kỳ có sự thay đổi nhằm phục vụ nhiệm vụ chiến lược trong từng giai đoạn cách mạng.

##### 2.1.1. Giai đoạn 1946 đến 1959

Với thắng lợi của cuộc Cách mạng Tháng Tám, nhân dân ta đã đập tan xiềng xích của chế độ thực dân. Ngày 2/9/1945, thay mặt Chính phủ lâm thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh long trọng đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa. Mặc dù sự kiện Vua Bảo Đại thoái vị ngày 30/8/1945 có ý nghĩa chính quyền cách mạng đã được thừa nhận [7-tr.102], nhưng với tầm nhìn xa trông rộng, Chủ tịch Hồ Chí Minh biết rằng, *Tổng tuyển cử là một dịp cho toàn thể quốc dân tự do lựa chọn những người có tài, có đức, để gánh vác công việc nước nhà và Tổng tuyển cử đảm bảo tính hợp pháp, tính chính thống của bộ máy nhà nước* [7-tr.102] “*Nhà nước hợp pháp ra đời, tư cách của nó, vị trí của nó trên thế giới, trong nước hoạt động có danh nghĩa,*

*có hiệu lực và hiệu quả hơn một Chính phủ lâm thời*”. [135-tr.117]. Chính vì thế, ngày 8/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh ký Sắc lệnh số 14/SL về việc Tổng tuyển cử để bầu Quốc dân đại hội. Ngày 17/10/1945, Chính phủ ký Sắc lệnh số 51/SL quy định thể lệ Tổng tuyển cử. Đây là những sắc lệnh quan trọng đầu tiên ở nước ta qui định về bầu cử.

Có thể nói rằng, trong lịch sử đấu tranh giành được độc lập của các dân tộc, hiếm có dân tộc nào công bố những sắc lệnh về Tổng tuyển cử sớm như thế. Chỉ một ngày sau khi tuyên bố Độc lập, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời đã đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách, trong đó nhiệm vụ thứ ba là: *tiến hành Tổng tuyển cử tự do theo phổ thông đầu phiếu trong cả nước để bầu ra Quốc hội đầu tiên* [129-tr.12]. Sau khi quyết định tổ chức Tổng tuyển cử, Chính phủ lâm thời do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu đã khẩn trương xây dựng và ban hành hàng chục sắc lệnh để cuộc Tổng tuyển cử bảo đảm tự do, dân chủ: Ngày 8/9/1945, Sắc lệnh đầu tiên về bầu cử được ban hành (SL số 14) chính thức ấn định sau 2 tháng sẽ mở cuộc Tổng tuyển cử. Ngày 26/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành tiếp Sắc lệnh số 39 về lập một Ủy ban dự thảo thể lệ Tổng tuyển cử. Chỉ trong vòng một tháng rưỡi, Ủy ban này đã soạn thảo xong bản dự thảo. Ngày 17/10/1945, Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 51 về thể lệ Tổng tuyển cử, kèm theo Sắc lệnh này là Bảng ấn định số đại biểu các tỉnh và thành phố được bầu. Ngày 2/12/1945, Chính phủ ban hành tiếp Sắc lệnh số 71 và Sắc lệnh số 72 để sửa đổi, bổ sung Sắc lệnh 51 về thủ tục ứng cử; bổ sung số đại biểu được bầu cho một số tỉnh. Ngày 18/12/1945, Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh số 76 quyết định hoãn cuộc Tổng tuyển cử đến ngày 6 tháng 1 năm 1946 (Sắc lệnh 51 ngày 17/10/1945 trước đây định tổ chức Tổng tuyển cử vào ngày 23 tháng 12 năm 1945).

Cũng cần phải nói thêm rằng, khi Chủ tịch Hồ Chí Minh đưa ra đề nghị tổ chức Tổng tuyển cử, một số người tỏ vẻ lo lắng cuộc Tổng tuyển cử sẽ “không có kết quả”, vì e rằng do trình độ nhân dân lúc bấy giờ quá thấp. Chủ tịch Hồ Chí Minh tin tưởng tuyệt đối vào nhân dân và khẳng định: nhân dân sẽ biết sử dụng lá phiếu của mình. Người tin rằng Tổng tuyển cử nhất định thành công [40-tr.8].

Vượt qua bao khó khăn, dưới sự lãnh đạo của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh, cuộc Tổng tuyển cử đã thành công, là một cuộc bầu cử thực sự tự do, dân chủ. Điều này được thể hiện:

*Một là*, mặc dù là cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên trong lịch sử nước nhà, lại được thực hiện trong một đất nước vừa thoát khỏi chế độ phong kiến chuyên chế ngàn năm và gần một trăm năm dưới chế độ thuộc địa của thực dân Pháp, nhưng nó được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp, kín - những nguyên tắc bầu cử chuẩn mực của thế giới đương đại.

*Hai là*, có nhiều nguyên nhân dẫn đến thành công của cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946, nhưng có thể khẳng định, việc đảm bảo bầu cử tự do là nguyên nhân quan trọng làm nên thành công đó. Toàn bộ Sắc lệnh 51 (17/19/1945) về thể lệ Tổng tuyển cử, đặc biệt là thực tiễn tổ chức Tổng tuyển cử toát lên tinh thần tự do, nhất là đảm bảo quyền tự do ứng cử, tự do vận động tuyển cử. Trong thế nước “ngàn cân treo sợi tóc”, khó khăn chồng chất khó khăn nhưng Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn đặt niềm tin mãnh liệt ở nhân dân và kết quả của cuộc bầu cử đã chứng minh việc đặt niềm tin đó là hoàn toàn sáng suốt và đúng đắn. Đó thực sự là tư tưởng trọng dân, tin dân, thực sự đảm bảo tinh thần tự do trong bầu cử. Đây là bài học rất bổ ích cho chúng ta. Bài học này không mới, nhưng có lẽ không bao giờ cũ. Việc tôn trọng tự do của công dân trong bầu cử không có nghĩa phải nhất nhất có từ “tự do” trong mọi qui định. Tinh thần tự do trong bầu cử là sự tôn trọng ý chí của công dân: tự do lựa chọn nơi bầu cử mà pháp luật cho phép, tự do thể hiện chính kiến, tự do hội họp, tự do ứng cử, tự do gia nhập các tổ chức để phục vụ cho việc ứng cử, tự do lựa chọn các phương tiện truyền thông, tự do trình bày kế hoạch hành động... để thuyết phục, thu phục niềm tin của cử tri. Tuy nhiên, cần khẳng định rằng tự do không có nghĩa là thích làm gì thì làm, mà phải tiến hành trong khuôn khổ qui định của pháp luật. Bầu cử tự do được tôn trọng trên cả hai phương diện: *Thứ nhất*, tất cả công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và ứng cử, không phân biệt về giai cấp, tôn giáo, sắc tộc, giàu nghèo, nam nữ, học vấn; *Thứ hai*, các cử tri không phải chịu bất cứ một áp lực chính trị, kinh tế, quân sự trong quá trình lựa chọn đại biểu; số ứng cử viên cao hơn hai lần số đại biểu cần chọn (riêng ở Hà Nội, 74 ứng cử viên chỉ bầu 6 đại biểu) [98-tr.5-8].

*Ba là*, sự lãnh đạo của Đảng rất khoa học và dân chủ, không dùng biện pháp hành chính, áp đặt [98-tr.5]. Thậm chí, trước cuộc Tổng tuyển cử, Đảng tự giải tán (Đảng cộng sản Đông Dương tuyên bố tự giải tán vào tháng 11/1945 [127-tr.282]).



*Bốn là, các ứng cử viên đều thực hiện vận động tranh cử: tiêu sử các ứng cử viên kèm theo ảnh được đăng trên báo, các ứng cử viên được tiếp xúc cử tri để nói rõ chương trình hành động của mình; có khi, chỉ hai, ba ứng cử viên cũng tổ chức riêng một cuộc tiếp xúc; có những ứng cử viên tự tổ chức lấy các cuộc tiếp xúc [98-tr.5]; được tự do vận động những cuộc vận động không trái với nền Dân chủ cộng hòa; người ứng cử được tự do ứng cử ở một nơi do họ chọn...*

Những tiêu chí mẫu mực trong cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 đã được Hiến pháp 1946 kế thừa “*Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu. Bỏ phiếu phải tự do, trực tiếp và kín*” (Điều 17). Chế độ bầu cử cùng với cơ chế “*nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra*” (Điều 20) là công cụ quan trọng nhằm “*Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*”. Không những thế, đó còn là phương thức mang tính cội rễ để “*Đoàn kết toàn dân, không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo và đảm bảo các quyền tự do dân chủ của nhân dân*”. Một chế độ bầu cử tự do, tiến bộ với những chuẩn mực điển hình sẽ là tiền đề để nhân dân Việt Nam kiến tạo một *chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*; và chỉ có chính quyền nhân dân là kết quả của một chế độ bầu cử mang tính mẫu mực như vậy mới đủ sức *kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ* mà Hiến pháp đã đề ra trong Lời nói đầu. Mặc dù Sắc lệnh 51, Hiến pháp 1946 chưa qui định nguyên tắc bầu cử bình đẳng, nhưng Sắc lệnh, Hiến pháp và nhất là việc tổ chức thực hiện trong cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 đã thể hiện rõ tinh thần tự do và bình đẳng trong bầu cử.

### **2.1.2. Giai đoạn 1959 -1980**

Hiến pháp 1959 qui định các nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu (Điều 5). Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1959, Pháp lệnh bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1961 cụ thể hóa các nguyên tắc mà Hiến pháp đã qui định.

Nghiên cứu các qui định của pháp luật bầu cử và thực tiễn bầu cử trong thời kỳ này, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

*Một là, khác với giai đoạn trước, do chính quyền cách mạng còn non trẻ, vả lại, Tổng tuyển cử là nhiệm vụ mang tính cấp thiết, nên hình thức văn bản chủ yếu được chính quyền cách mạng ban hành để qui định về bầu cử là sắc lệnh; đến giai đoạn này, việc ban hành sắc lệnh đã được thay thế bằng việc*

ban hành các đạo luật về bầu cử (Luật về bầu cử đại biểu Quốc hội, bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân). Do vậy, tính thống nhất, tính toàn diện và mức độ ổn định của chế độ bầu cử nhìn chung được đảm bảo cao hơn so với thời kỳ trước.

*Hai là*, Hiến pháp 1959 và các văn bản pháp luật trong giai đoạn này không qui định bỏ phiếu tự do. Do vậy, tự do trong bầu cử bị hạn chế hơn so với giai đoạn trước.

Cần chú ý rằng nhiệm vụ chiến lược của nước ta trong giai đoạn này là xây dựng và bảo vệ miền Bắc xã hội chủ nghĩa, chi viện sức người, sức của cho sự nghiệp giải phóng miền Nam, thống nhất Tổ quốc; đặc biệt từ ngày 05.8.1964, đế quốc Mỹ mở rộng chiến tranh bằng không quân đánh phá miền Bắc, tiến hành cuộc chiến tranh xâm lược cực kỳ khốc liệt và man rợ đối với nước ta. Những khẩu hiệu như “Tất cả cho tiền tuyến, tất cả để chiến thắng giặc Mỹ xâm lược”, “Thóc không thiếu một cân, quân không thiếu một người” như những lời hiệu triệu đối với mỗi công dân và mỗi gia đình Việt Nam. Trong điều kiện chiến tranh ác liệt như thế, việc Nhà nước hạn chế hoặc “tạm hoãn” thực hiện một số quyền tự do, dân chủ, trong đó có bầu cử tự do để tập trung thực hiện các nhiệm vụ chiến lược là cần thiết.

*Ba là*, Hiến pháp 1959 và các văn bản pháp luật chính thức qui định nguyên tắc bầu cử bình đẳng. Xét về kỹ thuật lập pháp, qui định này đánh dấu bước phát triển mới của chế độ bầu cử nước ta.

### **2.1.3. Giai đoạn 1980 -1992**

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng, ngày 25/4/1976, nhân dân ta tiến hành Tổng tuyển cử tự do trong cả nước để bầu ra Quốc hội thống nhất. Ngày 18 tháng 12 năm 1980, Quốc hội thông qua Hiến pháp mới. Đó là Hiến pháp của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong phạm vi cả nước. Điều 7 Hiến pháp qui định các nguyên tắc bầu cử “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín”. Các nguyên tắc này được cụ thể hóa trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1989.

Nghiên cứu các qui định của pháp luật và các hoạt động bầu cử trong giai đoạn này, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

*Một là*, mặc dù các nguyên tắc bầu cử tiên bộ được Hiến pháp ghi nhận, nhưng nếu so sánh với các giai đoạn trước đó, nhất là so sánh với cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 và các nguyên tắc bầu cử qui định trong Hiến pháp 1946, chế độ bầu cử trong giai đoạn này có “độ” tự do thấp hơn và tính chất dân chủ bị hạn chế hơn.

*Hai là*, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983 qui định hiệp thương là một thủ tục trong việc lựa chọn, giới thiệu người ra ứng cử. Do đặc thù của thể chế chính trị nhất nguyên, vị trí, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên nên hiệp thương trong bầu cử có ý nghĩa nhất định trong việc đảm bảo cơ cấu, tính đại diện cho cơ quan dân cử và là hình thức tham gia của các tầng lớp nhân dân vào hoạt động bầu cử thông qua các tổ chức của mình.

*Ba là*, mặc dù các bản Hiến pháp nước ta đều qui định cử tri có quyền bãi miễn (Hiến pháp 1992 sử dụng thuật ngữ bãi nhiệm) đại biểu dân cử, nếu đại biểu đó không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân, nhưng trong giai đoạn này, việc bãi miễn này được qui định trong các đạo luật bầu cử (Điều 4 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980 và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1983). Cần chú ý rằng chỉ trong giai đoạn này, việc cử tri trực tiếp bãi miễn đại biểu dân cử mới được qui định chung với các đạo luật về bầu cử (các đạo luật bầu cử hiện nay không qui định về vấn đề này, mà nó được qui định trong Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng nhân dân). Đây không chỉ đơn thuần là kỹ thuật lập pháp, mà là sự thể hiện tư duy khoa học về chế độ bầu cử. Với việc *các đạo luật bầu cử qui định cử tri trực tiếp bãi miễn đại biểu dân cử, có thể nói rằng đó là cách tiếp cận biện chứng về chế độ bầu cử*. Nói cách khác, chế độ bầu cử không chỉ là phương thức kiến tạo chế độ đại diện, mà đồng thời nó cũng là phương thức “dỡ bỏ” hoặc “thay đổi” người đại diện này bằng người đại diện khác, nếu họ không còn sự tín nhiệm của nhân dân. Nhìn nhận dưới góc độ triết học thì việc cử tri bầu người đại diện và cử tri phế truất người đại diện là hai mặt đối lập, nhưng thống nhất và không thể tách rời khi xem xét vấn đề. Như thế, nếu chỉ quan tâm xây dựng và hoàn thiện chế độ bầu cử, mà không chú ý cơ chế và thủ tục cử tri trực tiếp bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu do họ bầu ra, thì hiệu quả của chế độ bầu cử không những không được “cộng hưởng” mà còn bị giảm đi đáng kể. Như trong Mục 1.1.1.1. *Khái niệm và bản chất của bầu cử trong Chương 1* đã phân tích, trong tác phẩm “*Nhà nước và cách mạng*”, Lê nin cho rằng cử tri thông qua bầu cử trao cho các đại

biểu ủy nhiệm thư, đồng thời có quyền bãi nhiệm đại biểu nếu họ không thực hiện hoặc không thực hiện tốt ủy nhiệm thư và Người cho rằng, bằng hình thức đó, chế độ dân chủ đại diện mới thực sự dân chủ và cơ quan đại diện mới thực sự đại diện cho ý chí của nhân dân. Nhân dân ủy quyền cho các đại biểu thực hiện quyền lập pháp, đồng thời yêu cầu các đại biểu thực hiện quyền lập pháp phù hợp với ý chí của nhân dân [99-tr.63]. Đó là nội dung của nguyên tắc ủy quyền mệnh lệnh (*imperative mandate*) và đó là sự khác nhau cơ bản với ủy quyền tự do (*free mandate*) của chế độ đại nghị. Do vậy, đối với nước ta, chế độ bầu cử cần đổi mới theo hướng bảo đảm nguyên tắc dân ủy quyền có thời hạn và có điều kiện; nhân dân phải thực sự làm chủ trong quá trình tìm kiếm, lựa chọn và quyết định những người đại diện cho mình [98-tr.8]. Cùng với việc hoàn thiện chế độ bầu cử, chúng ta nên chú ý xây dựng trình tự thủ tục cụ thể mang tính khả thi để cử tri trực tiếp thực hiện quyền bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân khi họ không còn sự tín nhiệm của nhân dân. Đây sẽ là giải pháp quan trọng nhằm khắc phục tình trạng “yên vị” đến hết nhiệm kỳ của đại biểu, để đại biểu dân cử giữ mối quan hệ mật thiết với cử tri và tăng cường chế độ trách nhiệm của người đại biểu trước nhân dân.

#### **2.1.4. Giai đoạn từ 1992 đến nay**

Thể chế hóa đường lối đổi mới do Đảng đề xướng và lãnh đạo, Hiến pháp năm 1992 đặt cơ sở pháp lý cho việc đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Điều 7 Hiến pháp 1992 qui định bầu cử đại biểu Quốc hội, bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân tiến hành trên các nguyên tắc: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các nguyên tắc này được cụ thể hóa trong các đạo luật về bầu cử, như Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1992, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm Luật 1997 (sửa đổi năm 2001), Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1994, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2003.

Đảng lãnh đạo hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước, nên hiển nhiên Đảng lãnh đạo các cuộc bầu cử. Vì chế độ bầu cử có vai trò nền tảng trong việc thành lập chính quyền, cho nên sự lãnh đạo của Đảng đối với tiến trình bầu cử mang tính chặt chẽ và toàn diện. Đảng lãnh đạo hoạt động bầu cử thông qua nhiều hình thức khác nhau, như sự chỉ đạo, kiểm tra của các cơ quan trong hệ thống Đảng như Bộ Chính trị, Ban chấp hành trung ương Đảng, các cấp ủy Đảng, thông qua hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp, thông qua việc các cấp ủy Đảng lãnh đạo quá trình giới thiệu, lựa

chọn các ứng cử viên qua các hội nghị hiệp thương [98-tr.6, 7]. Sự lãnh đạo của Đảng đã góp phần quan trọng trong việc tổ chức bầu cử, giới thiệu các đảng viên được lựa chọn theo định hướng của Đảng, để từ đó bố trí họ vào các chức danh quan trọng của bộ máy nhà nước từ trung ương đến các địa phương.

Để thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân, các văn bản pháp luật về bầu cử từng bước được xây dựng mới hoặc sửa đổi.

Kể từ cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 đến nay, chế độ bầu cử nước ta luôn là công cụ quan trọng góp phần thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Đảng, các nhiệm vụ chiến lược của Nhà nước từ Trung ương đến các cấp địa phương, nhất là về công tác xây dựng chính quyền. Có thể nói rằng, chế độ bầu cử Việt Nam đã đóng góp quan trọng vào việc xây dựng một bộ máy nhà nước của dân, do dân và vì dân. Không kể tính mẫu mực của cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên, một số cuộc bầu cử trong những năm gần đây đã có những tín hiệu và sắc thái mới. Tuy nhiên, trong điều kiện và tình hình mới ở nước ta hiện nay, chế độ bầu cử nước ta đã bộc lộ rõ không ít những bất cập, chưa đáp ứng được sự chờ đợi của nhân dân [98-tr. 7]. Có thể nói rằng, chế độ bầu cử Việt Nam có lúc, có nơi còn có tác dụng như những chiếc phanh hãm tốc cỗ xe “Nhà nước Việt Nam” trên con đường tiến tới “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân”. Có thể liệt kê một số các bất cập cơ bản của chế độ bầu cử nước ta hiện nay:

*Thứ nhất*, chế độ bầu cử chưa được quan tâm đúng mức. Nếu lấy mốc đổi mới từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm 1986, chúng ta đã có hơn 30 năm đổi mới; hoặc lấy mốc năm 2001, Hiến pháp 1992 được sửa đổi, bổ sung chính thức ghi nhận “Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”, đến nay cũng đã gần 10 năm. Tuy nhiên, công cuộc đổi mới chủ yếu diễn ra trong lĩnh vực kinh tế; về chính trị, còn e dè và dườm như “pháp quyền” cũng được chọn lọc theo từng lĩnh vực [232]. “Những bài học chủ yếu” trong các Đại hội Đảng, từ Đại hội Đảng VI đến nay thường có những nhận định, như “lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, đồng thời từng bước đổi mới về chính trị” [123-tr.71]. Về chính trị đã thận trọng là vậy, và mặc dù là một bộ phận nền tảng của dân chủ, của chính trị, nhưng sự đổi mới về bầu cử so với chính trị còn chậm hơn rất nhiều. “Lâu nay, chúng ta ít bàn đến việc cải tiến chế độ bầu cử, gần như là yên tâm với chế độ bầu cử đã được hình thành từ trước nhưng trong

nhiều năm qua không hề có sự thay đổi” [111-tr.305, 306]. Do vậy, cần có sự đổi mới về nhận thức tư tưởng đối với chế độ bầu cử.

*Thứ hai*, chế độ bầu cử nước ta, nhất là trong những năm gần đây quá nhấn mạnh về tính tập trung. Biểu hiện rõ nét là số lượng đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân chủ yếu được bầu theo dự kiến, theo định hướng của lãnh đạo Đảng các cấp. Tính thống nhất trong sự lãnh đạo của Đảng về công tác cán bộ trong bầu cử là cần thiết, nhưng phải trên cơ sở tôn trọng ý chí của nhân dân. Trên thực tế, không ít các trường hợp, cách thức này áp dụng một cách máy móc, xơ cứng, không phát huy được tính tích cực của quần chúng nhân dân trong việc lựa chọn người đại diện xứng đáng nhất cho mình. Vì thế, các cuộc bầu cử còn mang tính phong trào và hình thức. Kết quả là, một số đại biểu được bầu tuy đầy đủ các tiêu chuẩn, nhưng chưa hẳn là đại biểu xứng đáng nhất của nhân dân. Ngoài ra, ở một số địa phương, nhất là ở cấp cơ sở, việc “gò ép” thực hiện các dự kiến của cấp ủy có thể dẫn tới hiện tượng: có người được cấp ủy giới thiệu, nhưng không được nhân dân bầu, ngược lại có đại biểu có thể được cử tri bầu thì không được giới thiệu hoặc công nhận. Như thế, những đại biểu trúng cử khó có thể có mối liên hệ mật thiết với nhân dân và nếu hiện tượng lặp đi, lặp lại, nhân dân sẽ mất niềm tin đối với Đảng [98-tr.6, 7].

*Thứ ba*, các hội nghị hiệp thương còn nặng về hợp thức hóa sự chỉ đạo của Đảng. Nhìn chung, cử tri ở cơ sở bị rơi vào tình thế bị động, không giới thiệu được người mà họ tin nhiệm [98-tr.5-8].

*Thứ tư*, pháp luật bầu cử hiện nay có qui định cho công dân tự ứng cử, nhưng dường như chúng ta chưa sẵn sàng cho một sân chơi bình đẳng, công bằng giữa các ứng cử viên tự ứng cử với các ứng cử viên được đề cử, nhất là với các ứng cử viên được Đảng giới thiệu; hành lang pháp lý chưa chặt chẽ, thậm chí còn manh mún, lộn xộn, chưa có cơ chế ràng buộc trách nhiệm đối với các ứng cử viên và cũng chưa có biện pháp đảm bảo rằng người tự ứng cử là người được nhân dân tin nhiệm. Cơ cấu 10% (bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007) cho tự ứng cử còn rất thấp. Tóm lại, về thể chế, chủ trương, tâm lý xã hội và hành lang pháp lý chưa sẵn sàng cho các cá nhân tự ứng cử [98-tr.7].

*Thứ năm*, tính cạnh tranh giữa các ứng cử viên trong chế độ bầu cử chưa được chú ý và dường như chúng ta chưa nhận thức đúng đắn về vấn đề

này. Tạo sự cạnh tranh lành mạnh trong bầu cử có ý nghĩa quan trọng đặc biệt, nhất là trong điều kiện một đảng cầm quyền như ở nước ta. Muốn vậy, cần tạo sự cạnh tranh dân chủ trong Đảng và dần mở rộng sự cạnh tranh giữa các ứng cử viên. Phạm vi lựa chọn của cử tri còn hẹp. Do vậy, những qui định về đơn vị bầu cử, về số lượng đại biểu được bầu trong một đơn vị bầu cử, việc phân bổ ứng cử viên ở trung ương về ứng cử ở các địa phương, về số dư cần được nghiên cứu, đổi mới theo hướng minh bạch và khuyến khích sự cạnh tranh dân chủ - một yếu tố không thể thiếu cho một chế độ bầu cử dân chủ.

*Thứ sáu*, vận động tranh cử là linh hồn của chế độ bầu cử tự do, tiến bộ và công bằng, nhưng chúng ta chưa sẵn sàng cho vận động tranh cử. Phát biểu của người đứng đầu cơ quan tuyên truyền “Ở Việt Nam, không có tranh cử mà chỉ có vận động bầu cử. Bầu cử khác với tranh cử, ứng cử viên không ai tranh ai” [8] cũng đã đủ minh chứng cho nhận định này.

*Thứ bảy*, việc lấy ý kiến cử tri nơi công tác và nơi cư trú của ứng cử viên là một công đoạn rất quan trọng, vì nó quyết định ứng cử viên sẽ “đi tiếp” hay “dừng lại” trên “trường bầu cử”, nhưng thủ tục, qui trình thực hiện công đoạn này khá “tùy hứng” và “tùy biến”. Trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007, ở những cơ quan, tổ chức, những tổ dân phố, thôn bản chỉ có một, hoặc hai ứng cử viên, mà ứng cử viên đó lại sáng giá, thì hội nghị biểu quyết bằng hình thức “giơ tay”; còn ở những nơi có ứng cử viên có lắm “điều gai góc”, thì hội nghị biểu quyết bằng hình thức “bỏ phiếu kín”. Điều này dẫn tới kết quả không thể hiện chính xác sự tín nhiệm của cử tri [102-tr.18]. Với cách thức tiến hành như vậy, khó có thể nói chế độ bầu cử đảm bảo công bằng và bình đẳng giữa các ứng cử viên. Nếu liên hệ vấn đề này với số người tự ứng cử “kỷ lục” (231 người) trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2007, nhưng sau hội nghị hiệp thương lần thứ 3 chỉ còn 30 người và kết quả chỉ có 01 người trúng cử [102-tr.17], thì không có gì là quá khó hiểu.

*Thứ tám*, như trên đã nói, việc đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử sẽ giảm ý nghĩa, nếu chúng ta chưa quan tâm đến việc bãi nhiệm đại biểu do dân bầu, nhất là việc cử tri trực tiếp bãi nhiệm, nếu đại biểu không còn sự tín nhiệm của nhân dân. “Bầu” và “bãi” có mối liên hệ như “hai bánh của cỗ xe ngựa”. Để chế độ bầu cử thực sự phát huy tác dụng, cơ chế bãi nhiệm, đặc biệt cử tri trực tiếp bãi nhiệm đại biểu cần được cụ thể hóa và thực hiện.

Các mục tiếp theo trong Chương này sẽ phân tích cụ thể và làm rõ hơn các nhận định nói trên và thực trạng của chế độ bầu cử nước ta.

## **2.2. CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ**

Vì các nguyên tắc bầu cử là những tư tưởng chỉ đạo chi phối toàn bộ quá trình xây dựng pháp luật và quá trình thực thi, áp dụng pháp luật bầu cử, nên việc qui định, quán triệt và thực thi các nguyên tắc bầu cử sẽ phản ánh khái quát nội dung, tính chất của toàn bộ chế độ bầu cử. Nhìn chung, các Bản Hiến pháp nước ta đều qui định bầu cử đại biểu Quốc hội, bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân theo các nguyên tắc: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (Điều 5 Hiến pháp 1959, Điều 7 Hiến pháp 1980 và Điều 7 Hiến pháp 1992; riêng Hiến pháp 1946 chưa qui định nguyên tắc bầu cử bình đẳng). Các nguyên tắc bầu cử nói trên được cụ thể hóa trong các đạo Luật về bầu cử.

### **2.2.1. Nguyên tắc bầu cử phổ thông**

Bầu cử phổ thông là nguyên tắc được ghi nhận trong tất cả các bản Hiến pháp và được các đã luật, các văn bản pháp luật về bầu cử cụ thể hóa.

Ngay trong Điều 2 Sắc lệnh số 14 ngày 8/9/1945 của Chủ tịch Chính phủ về mở cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc dân Đại hội, văn bản pháp luật đầu tiên về bầu cử nước ta đã quy định: “Tất cả công dân Việt Nam cả trai và gái từ 18 tuổi trở lên đều có quyền tuyển cử và ứng cử trừ những người đã bị tước mất công quyền và những người trí óc không bình thường”. Thậm chí, pháp luật không chỉ qui định quyền bầu cử cho công dân Việt Nam, mà những người nước ngoài đã sống lâu năm ở Việt Nam, trung thành với nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và mong muốn được tham gia Tổng tuyển cử cũng được tạo mọi điều kiện thuận lợi nhất cho họ thực hiện quyền bầu cử [62].

Theo số liệu, các cuộc bầu cử ở nước ta có tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu rất cao. Trong nhiều cuộc bầu cử, nhiều địa phương và nhiều đơn vị bầu cử đã đạt tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu 100% [50]. Có thể nói rằng, việc thực hiện nguyên tắc bầu cử phổ thông là một “điểm nhấn” nổi bật của chế độ bầu cử nước ta.

Tuy nhiên, nguyên tắc bầu cử phổ thông trong chế độ bầu cử nước ta còn bộc lộ một số bất cập:

*Một là*, các văn bản hướng dẫn về quyền bầu cử trong các kỳ bầu cử ở nước ta còn tản mạn, thiếu tính thống nhất và tính hệ thống. Ngay vấn đề tương chừng như đơn giản như việc sử dụng thuật ngữ, đôi khi thiếu tính chính xác và



thiếu tính thống nhất. Chẳng hạn, Nghị quyết của Hội đồng Nhà nước năm 1992 hướng dẫn thi hành Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1992 có qui định một số đối tượng bị tước quyền bầu cử, một số đối tượng *không được sử dụng quyền bầu cử*; Nghị quyết 1078/2007/NQ/UBTVQH11 hướng dẫn một số điểm về việc tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII qui định những trường hợp *không được ghi tên vào danh sách cử tri* và những trường hợp *bị xóa tên trong danh sách cử tri*. Điều này dẫn đến việc hạn chế quyền bầu cử của công dân trong một số trường hợp.

*Hai là*, các đạo luật bầu cử ở nước ta hiện nay, như Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 qui định những người tạm giam không có quyền bầu cử. Có lẽ nên xem xét lại tính hợp lý của qui định này, bởi lẽ, *Thứ nhất*, người tạm giam chưa phải là người có tội: “Không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật” (Điều 72 - Hiến pháp 1992), trong khi đó, người có tội (người bị phạt tù cho hưởng án treo) vẫn có quyền bầu cử [118]. Rõ ràng điều này tạo ra một “*ngịch cảnh*” trong chế độ bầu cử nước ta; *Thứ hai*, việc những người tạm giam thực hiện quyền bầu cử trong trại tạm giam không gây khó khăn và không cản trở các hoạt động của các cơ quan tiến hành tố tụng. Việc hạn chế quyền bầu cử của công dân đối với những người trong độ tuổi trưởng thành cần có lý do hợp lý là một yêu cầu quan trọng để đảm bảo việc thực hiện nguyên tắc bầu cử phổ thông; *Thứ ba*, xu hướng mở rộng quyền bầu cử cho đối tượng này được nhiều quốc gia hiện nay thừa nhận. Chẳng hạn, ở nước Nga hiện nay, quyền bỏ phiếu chỉ hạn chế đối với hai loại người, những người bị kết án phạt tù và những người không có năng lực theo phán quyết của Tòa án [176-tr.22].

*Ba là*, qui định tại Điều 23, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003: trong thời gian lập danh sách cử tri, những người thay đổi nơi cư trú trong phạm vi một đơn vị hành chính cấp huyện thì không được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã; những người thay đổi nơi cư trú trong phạm vi một đơn vị hành chính cấp tỉnh thì không được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã, cấp huyện; sinh viên, học sinh, học viên ở các trường chuyên nghiệp, trường đại học, trường cao đẳng, trường trung học chuyên nghiệp và quân nhân không được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã ở nơi tạm trú hoặc đóng quân, là có sự phân biệt thời hạn cư trú và thành phần xã hội.

Qui định này mâu thuẫn với Hiến pháp và mâu thuẫn với chính Điều 2 của Luật này. Đó là chưa kể, thuật ngữ sử dụng thiếu chính xác (“*không được ghi tên vào danh sách cử tri*”) và hạn chế quyền bầu cử của công dân.

*Bốn là*, nên xem xét lại về độ tuổi bầu cử. Trước năm 1983, pháp luật bầu cử nước ta qui định công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên (trừ những đối tượng như những người bị Tòa án tước quyền bầu cử, hoặc mắc các bệnh làm mất hoặc hạn chế khả năng nhận thức) đều có quyền bầu cử. Tuy nhiên, từ Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983 trở đi cho đến nay, công dân phải đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có thể được bầu làm đại biểu. Theo chúng tôi, tăng độ tuổi so với những ngày đầu của chế độ bầu cử trong khi thể chất, tinh thần và nhận thức của người Việt Nam phát triển nhanh và sớm hơn so với trước đây, là giải pháp không thuyết phục. Bên cạnh đó, như thế là đi “ngược hướng” với xu thế mở rộng bầu cử phổ thông thường kèm theo qui định hạ độ tuổi bầu cử và ứng cử ở nhiều nước trên thế giới. Đó là chưa nói, qui định này không đồng bộ với Luật hôn nhân và gia đình (Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000 qui định nữ từ 18 tuổi trở lên có thể kết hôn). Chẳng lẽ công dân có quyền kết hôn, có đủ nhận thức về trách nhiệm gia đình, về chồng con, lại chưa “đủ khôn” để thực hiện quyền bầu cử? Những vấn đề này sẽ được phân tích kỹ hơn trong Chương 3 của Luận án.

*Năm là*, một số qui định của pháp luật về quyền bầu cử chưa chú ý đến hiệu quả thực hiện trong thực tiễn. Một số công dân không mất quyền bầu cử, nhưng vì họ phải ghi tên vào danh sách cử tri tại địa phương nơi đăng ký hộ khẩu thường trú để thực hiện quyền bầu cử, nên còn mang tính “đánh đố” đối với một bộ phận cử tri. Chẳng hạn, những người đi làm ăn xa quê.

*Sáu là*, nên xem xét để tổ chức bầu cử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài trong thời gian diễn ra bầu cử. Lựa chọn một phương thức hợp lý để vừa đảm bảo quyền bầu cử của họ, vừa bảo đảm việc tổ chức, quản lý chặt chẽ, chính xác, đồng thời cần đảm bảo an toàn, tiết kiệm, phù hợp với điều kiện kinh tế của đất nước là việc làm cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

Nguyên tắc bầu cử phổ thông có liên quan mật thiết với quyền bầu cử. Nói cách khác, việc thực thi nguyên tắc bầu cử phổ thông không thể tách rời với việc đảm bảo quyền bầu cử của công dân. Những bất cập của nguyên tắc bầu cử phổ thông được đề cập ở trên sẽ được phân tích cụ thể trong mục quyền bầu cử ở Chương này.

## 2.2.2. Nguyên tắc bầu cử bình đẳng

Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là nguyên lý trung tâm của mọi nền dân chủ. Đối với chế độ bầu cử dân chủ, bình đẳng là nguyên tắc mang tính cốt lõi. Hiến pháp, pháp luật bầu cử nước ta hiện nay đều khẳng định nguyên tắc bầu cử bình đẳng. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra hiện nay là sự thể hiện và tính thống nhất của nguyên tắc bầu cử bình đẳng trong các văn bản pháp luật và thực tiễn thực hiện. Hãy đề cập hai nội dung quan trọng nhất của nguyên tắc này: bình đẳng giữa các cử tri và bình đẳng giữa các ứng cử viên.

### 2.2.2.1. Bình đẳng giữa các công dân trong việc bỏ phiếu (bình đẳng giữa các cử tri)

Các văn bản pháp luật về bầu cử nước ta trong các giai đoạn đều qui định “một người, một phiếu bầu”, thường là qui định trong mục qui định về bỏ phiếu. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là: *các lá phiếu của cử tri ở các đơn vị bầu cử khác nhau có giá trị như nhau không?*

Hãy để ý căn cứ để phân chia đơn vị bầu cử. Hầu như các văn bản pháp luật về bầu cử, nhất là đối với những văn bản về bầu cử đại biểu Quốc hội, ngoài tiêu chí dân số, đều qui định căn cứ vào “đặc điểm của mỗi địa phương” khi phân bổ số lượng đại biểu. Nghiên cứu những qui định của pháp luật bầu cử và thực tiễn tổ chức bầu cử, có một số nhận xét:

*Thứ nhất*, nhà làm luật cho rằng do chất lượng dân số khác nhau, vị trí, vai trò của các địa phương đối với cả nước là khác nhau, do vậy, không nên “bình quân chủ nghĩa” khi phân bổ đại biểu Quốc hội cho các địa phương. Ủng hộ quan điểm này, có ý kiến cho rằng “Việc nghiên cứu để cho phép một số địa phương, nhóm xã hội đặc thù có tỷ lệ đại biểu cao hơn có lẽ cũng dễ chấp nhận trong điều kiện hiện nay” với lý giải: “việc bảo đảm (hay áp dụng) nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử đôi khi lại mâu thuẫn với đòi hỏi của một Quốc hội chuyên trách, vì rằng muốn Quốc hội làm việc thực sự, ban hành các đạo luật có chất lượng, giám sát có hiệu quả, thì cần phải có một tỷ lệ cao các đại biểu có trình độ. Chính vì thế mà rất nhiều nước (ngay cả Trung Quốc là nước xã hội chủ nghĩa) đã không áp dụng nguyên tắc bình đẳng” [37-tr.15]. Chúng tôi chia sẻ nhưng không ủng hộ quan điểm này với những lý do sau đây: *Một là*, bình đẳng là nguyên lý trung tâm của xã hội dân chủ, là mục tiêu, là khát vọng ngàn đời mà loài người đã tốn nhiều công sức, máu xương để đấu tranh kể từ khi họ được sinh ra trên cõi đời này, qua biết bao thế hệ cho đến ngày nay;

nhân loại sẽ còn phải tốn nhiều sức lực để tiếp tục đấu tranh, phấn đấu cho mục tiêu dân chủ, bình đẳng. Do vậy, bình đẳng là chuẩn giá trị và nếu không công nhận điều này, sự tranh luận sẽ không có hồi kết. *Hai là*, việc áp dụng nguyên tắc bình đẳng (hiểu cụ thể về tính đại diện như đang bàn ở đây), có chăng cũng chỉ ảnh hưởng phần nào, chứ không mâu thuẫn với đòi hỏi của một Quốc hội chuyên trách; để có một tỉ lệ cao các đại biểu có trình độ, có nhiều biện pháp khác có hiệu quả hơn biện pháp này. Chính việc thực thi các nguyên tắc bầu cử tiến bộ, trong đó có nguyên tắc bình đẳng là biện pháp tốt nhất để tìm ra người có năng lực. *Ba là*, khi đề cập cơ quan đại diện (Quốc hội), khác với các cơ quan nhà nước khác (chẳng hạn Chính phủ), thì tính đại diện nên được quan tâm hơn các tiêu chí khác. Đúng là, một nhà trí thức tốt có điều kiện thuận lợi để trở thành một vị dân biểu, nhưng không phải mọi trí thức giỏi đều trở thành những “ông nghị” giỏi. Không nên đồng nhất giữa “nhà trí thức” với “nhà chính trị”. Nguyên Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ông Phạm Thế Duyệt phát biểu rất chính xác rằng “*Đại biểu Quốc hội phải là người thật sự có năng lực đại diện cho dân. Nơi nào cũng có người tốt, miễn là mình tìm cho được*” [108-tr.3]. *Bốn là*, chỉ khi vì lý do kỹ thuật, lý do địa lý, hành chính, nên trong thực tiễn rất khó để thực hiện nguyên tắc bình đẳng chính xác như những con số trong toán học. Tuy nhiên, pháp luật hầu hết các nước đều có các biện pháp để hạn chế việc chênh lệch và khống chế mức sai số đó, như qui định về biên độ “co giãn” (*deviations*) - mức chênh lệch cho phép, khi phân định các đơn vị bầu cử, hay qui định Tòa án có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc phân vạch đơn vị bầu cử [157].

*Thứ hai*, không những nguyên tắc bình đẳng bị vi phạm, chế độ bầu cử nước ta dường như rơi vào tình trạng “rối loạn” về tiêu chí phân bổ đại biểu.

Dân số nước ta khoảng 83.119.900 người, số lượng đại biểu được bầu (tại cuộc bầu cử Quốc hội khóa XII ngày 20/5/2007) ấn định 500 đại biểu. Như vậy, trung bình cả nước, khoảng 166.240 người sẽ có một đại biểu. Hà Nội có 3.145.300 người [110] được phân bổ 21 đại biểu (trung bình khoảng 149.776 người có một đại biểu Quốc hội), TP. Hồ Chí Minh có 5.891.100 người [110] được phân bổ 26 đại biểu (trung bình khoảng 226.581 người có một đại biểu Quốc hội) [110]. Như thế, việc phân bổ đại biểu cũng không theo “chất lượng” dân số. Định mức phân bổ đối với TP. Hồ Chí Minh có thể thấp hơn Hà Nội (vì Hà Nội là nơi tập trung nhiều trí thức, cán bộ có trình độ nhất cả nước), nhưng chẳng có lý do gì mà định mức phân bổ đại biểu đối với TP. Hồ Chí Minh lại

thấp hơn mức trung bình (theo dân số) của cả nước. Địa phương này, nếu xét về đội ngũ trí thức, đội ngũ cán bộ có trình độ và những chỉ số về vấn đề đó, chỉ sau Hà Nội. Cần nói thêm rằng, tỉnh Đak Nông có 397.500 người [110] được bầu 6 đại biểu (66.250 người có một đại biểu Quốc hội). Như vậy, lá phiếu của người dân TP.HCM chỉ có giá trị bằng 1/4 lá phiếu của người dân tỉnh Đak Nông (Đó là chưa nói nếu tính theo số lượng cử tri và kết quả bầu cử: Đak Nông có 229.000 cử tri, được bầu 6 đại biểu, TP.HCM có 4.200.000 cử tri (Theo Hôm nay, cử tri cả nước đi bầu-báo Tuổi trẻ ngày 20/5/2007), được phân bổ 26 đại biểu, nhưng thực tế chỉ bầu được 23 đại biểu. Như vậy, cứ khoảng 38.000 cử tri Đak Nông có một đại biểu Quốc hội, trong khi đó khoảng 183.000 cử tri TP.HCM mới có một đại biểu Quốc hội. Tức là lá phiếu của cử tri TP.HCM chỉ bằng khoảng 1/5 lá phiếu của cử tri Đak Nông.

Việc phân bổ này cũng không căn cứ vào tiêu chí chính trị, vì nếu theo tiêu chí này, TP. Hồ Chí Minh cũng chỉ đứng sau Hà Nội, nhưng phải cao hơn các địa phương khác; cũng không theo tiêu chí kinh tế, bởi nếu thế, TP. Hồ Chí Minh sẽ có mức phân bổ cao nhất nhì đối với các địa phương khác trong cả nước. Rõ ràng, việc phân bổ số lượng đại biểu đối với các địa phương như phân tích ở trên, chưa theo căn cứ khoa học nào, mà có phần “tùy hứng”. Việc chưa xác định được tiêu chí thống nhất và mang tính khoa học, tất yếu dẫn đến việc phân bổ đại biểu được bầu cho các địa phương chưa hợp lý.

Như vậy, đối với chế độ bầu cử nước ta hiện nay, chỉ những phiếu bầu trong cùng một đơn vị bầu cử mới có giá trị như nhau, *lá phiếu của các cử tri ở các đơn vị bầu cử khác nhau có giá trị khác nhau.*

Tôn trọng nguyên tắc bình đẳng là xu thế phát triển của bầu cử và dân chủ trên thế giới. Sự bình đẳng giữa các cử tri chỉ được thực hiện khi phiếu bầu của cử tri trong cả nước (đối với tổng tuyển cử) có giá trị bằng nhau. Nói cách khác, nếu chỉ thực hiện “một người một phiếu bầu” như nước ta hiện nay chưa đảm bảo bình đẳng giữa các cử tri, mà cần thực hiện “*một người, một phiếu bầu, một giá trị*” [159-tr.56]. Một số nơi trên thế giới, như ở Columbia (Canada) thực hiện nguyên tắc “*bình đẳng lá phiếu là yếu tố quan trọng nhất và là duy nhất khi phân định các đơn vị bầu cử*” [157]; Mỹ được coi là Quốc gia thực hiện triệt để nhất nguyên lý “*một người, một phiếu, một giá trị*” [73].

#### **2.2.2.2. Bình đẳng giữa các ứng cử viên**

Bình đẳng giữa các ứng cử viên là nội dung rất quan trọng trong việc thực hiện nguyên tắc bình đẳng, vì nó tác động trực tiếp đến việc ai là người được nhân dân lựa chọn và trao quyền lực. Bình đẳng giữa các cử tri được coi sự phản ánh về phạm vi, thì bình đẳng giữa các ứng cử viên được coi phản ánh nội hàm (chiều sâu) của nguyên tắc bầu cử bình đẳng. Thực tiễn bầu cử ở nhiều quốc gia trên thế giới đã chỉ ra rằng, quyền bình đẳng giữa các ứng cử viên không những đòi hỏi được định chế rõ ràng trong pháp luật, mà quan trọng không kém là các biện pháp nhằm đảm bảo tính khả thi trong quá trình tổ chức thực hiện.

Để đảm bảo sự bình đẳng giữa các ứng cử viên, tất cả các công đoạn bầu cử, từ việc đề cử, giới thiệu ứng cử viên; vận động tranh cử, phương pháp xác định kết quả bầu cử đều phải đảm bảo bình đẳng. Lưu ý rằng chỉ cần một công đoạn nào đó không được tôn trọng, nguyên tắc bình đẳng có nguy cơ bị phá vỡ, hoặc ít nhất sẽ bị giảm “độ” bình đẳng.

Nhóm nghiên cứu đề tài “*Vấn đề nhân dân giám sát các cơ quan quyền lực dân cử ở Việt Nam hiện nay*” gồm các nhà khoa học chính trị có uy tín ở nước ta đã kết luận: Cơ chế “Đảng cử, dân bầu” có những ưu điểm nhất định, song cách làm này trên thực tế dễ nảy sinh tình trạng gò ép, thậm chí áp đặt, thiếu dân chủ [99-tr.331]. Tại cuộc bầu cử Quốc hội khóa XII năm 2007, tại một cuộc kiểm tra công tác chuẩn bị bầu cử tại Vĩnh Phúc, Chủ tịch Quốc hội kiêm Chủ tịch Hội đồng bầu cử đã phải lên tiếng cảnh báo về hiện tượng “quân xanh, quân đỏ” trong ứng cử [137-tr.6,7]. Đó là hiện tượng giới thiệu, bố trí các ứng cử viên chủ yếu với mục đích “lót đường”, tức là làm “quân xanh” cho cử tri gạch tên trên lá phiếu bầu. Khi giới thiệu và hiệp thương, đương nhiên các ứng cử viên này cũng là những người đủ tiêu chuẩn, song do số lượng ứng cử viên có hạn và cơ cấu trước, nên họ khó hoặc không thể trúng cử. Muốn làm được điều đó, những người có trách nhiệm thường cơ cấu danh sách ứng cử viên sao cho ứng cử viên “quân xanh” luôn là người ít thành tích nhất, chức vụ đang giữ thấp nhất, ít người biết đến nhất hoặc trẻ nhất, trình độ học vấn thấp nhất trong tiểu sử cá nhân so với các ứng cử viên khác trong cùng một đơn vị bầu cử. “Khi công cụ tuyên truyền có sẵn trong tay, lại được Mặt trận sớm tới đến từng gia đình vận động, khi mà đa số dân ta đang học và tập thực hành dân chủ, thì có thể thấy rằng sự định hướng ít khi gặp bất trắc” [137-tr.6,7]. Có người đã phải thốt lên: *đã đến lúc cần xem xét và khắc phục hiện tượng (trên)*

*vốn đã tồn tại trong thực tế qua nhiều cuộc bầu cử ở nước ta, vì nó không phù hợp với tinh thần của bầu cử dân chủ [137-tr.6,7].*

Ở một biểu hiện khác, trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII được tổ chức ngày 20/5/2007, rất nhiều các ứng cử viên *chọn nơi ứng cử* (thường chọn các tỉnh Bắc bộ, Bắc Trung bộ); đồng thời, một số địa phương lại nêu *nguyện vọng lựa chọn ứng cử viên*. Vì thế, việc “phân bổ” của Hội đồng bầu cử “rất khó khăn”: phải trao đổi với ứng cử viên, trao đổi với địa phương để đạt được thỏa thuận; mặc dù vậy, vẫn còn một số ứng cử viên không đạt nguyện vọng đã đăng ký [102-tr.18, 19]. Nếu tất cả các ứng cử viên đều có quyền chọn nơi ứng cử, như trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên, thì vấn đề không có gì phải bàn. Tuy nhiên, điều đáng nói ở đây là “*người chọn, kẻ không*”. Luật bầu cử hiện nay không quy định tiêu chí phân bổ này; và quả thật, mặc dù cố gắng tìm kiếm, nhưng chúng tôi không tìm thấy văn bản nào hướng dẫn về vấn đề này. Điều này không những phản ánh sự thiếu thống nhất trong việc áp dụng, thiếu minh bạch trong hoạt động bầu cử, mà nguyên lý sơ đẳng về bầu cử bình đẳng đã bị xem nhẹ. Chỉ cần một công đoạn không đảm bảo sự bình đẳng, tất cả các công đoạn khác sẽ giảm, thậm chí bị triệt tiêu ý nghĩa. Tổng Thư ký Hội đồng bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII cho rằng, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội sắp tới được sửa đổi phải xác định cụ thể các tiêu chí phân bổ ứng cử viên trung ương về các địa phương và nguyên tắc là mọi ứng cử viên đều bình đẳng [102-tr.19].

Một khía cạnh khác của vấn đề đang đề cập liên quan đến các tổ chức phụ trách bầu cử. Thực tiễn các cuộc bầu cử cho thấy rằng, các thành viên của các Tổ chức phụ trách bầu cử ở nước ta hiện nay (Ủy ban bầu cử, Hội đồng bầu cử) có cả các ứng cử viên. Trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII, chúng tôi thấy có 7 ứng cử viên đồng thời là thành viên của Hội đồng bầu cử, trong đó có cả người đứng đầu của Tổ chức này. Tình trạng tương tự đối với các Ủy ban bầu cử thì không thể...nhớ hết. Điều đáng nói là Hội đồng bầu cử có thẩm quyền *lập và công bố danh sách những người ứng cử theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước*. “Không được làm Thẩm phán đối với những vụ việc liên quan đến chính mình”- nguyên lý tối thiểu cần phải tôn trọng để đảm bảo khách quan, minh bạch. Madison và Jay đã từng viết “Nếu con người toàn là thiên thần, có lẽ không nhà nước nào cần tồn tại, nhưng kinh nghiệm cuộc sống đã dạy cho con người thấy rằng sự cần thiết của những thiết chế đề phòng phụ trợ”, bởi “*tư tưởng ích kỷ, bè phái nằm trong sâu thẳm và mang tính tự nhiên*

của con người” [205-tr.322]. Do vậy, cần có biện pháp để “buộc” nhà cầm quyền phải trong sạch, phải “cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư”, chứ không nên phó thác hoàn toàn vào lòng tốt của họ. Đề cập vấn đề này, Tác giả Luận án hoàn toàn không ám chỉ bất cứ cá nhân nào; ngược lại, chính việc pháp luật qui định như trên là “cái có” để “bàn dân thiên hạ” đặt dấu hỏi ngay sau sự ngay thẳng, công minh, chính trực của họ; đặt các ứng cử viên vào tình trạng “bị tiếng” trong khi họ vô tư, trong sạch.

Chế độ bầu cử nước ta chưa đảm bảo sự bình đẳng cho các ứng cử viên tự ứng cử với các ứng cử do các tổ chức giới thiệu. Nhận định này dựa trên cơ sở: *Thứ nhất*, các ứng cử viên là người tự ứng cử gặp bất lợi từ các công đoạn hiệp thương. Không có ai đại diện cho họ, do vậy, họ dễ dàng bị “gạt” ra khỏi danh sách. Trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009, Đoàn giám sát công tác chuẩn bị bầu cử tại hai tỉnh Kiên Giang và An Giang phát hiện rằng, khi kết thúc Hội nghị hiệp thương lần thứ nhất, Thường trực Hội đồng nhân dân một số địa phương không sắp xếp người tự ứng cử vào cơ cấu, thành phần, số lượng người ứng cử (cơ cấu cứng) theo qui định của Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 33) [132]. Rất nhiều địa phương không “xếp chỗ” cho người tự ứng cử, chỉ trong trường hợp thật cần thiết, họ được “bỏ thí” trong các công đoạn đầu của hiệp thương. Như vậy, làm sao họ vượt qua để “có mặt” ở công đoạn sau của hiệp thương? Lại càng khó để họ có tên trong danh sách ứng cử viên ở các đơn vị bầu cử. Đoàn giám sát phải thốt lên rằng: Các hướng dẫn của Trung ương chưa tạo điều kiện, cơ chế để khuyến khích người tự ứng cử nộp hồ sơ ứng cử. Luật bầu cử cũng như qui trình hiệp thương do Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc hướng dẫn đều hướng đến người được giới thiệu ứng cử mà chưa đưa ra được một qui trình phù hợp cho người tự ứng cử. Họ nói ví von: *Có thể nói, hiện nay chúng ta mới “cho người tự ứng cử một chỗ đứng mà chưa có chỗ ngồi”*; và họ kết luận: Đây là một bất cập cần được khắc phục [119].

Tính minh bạch đối với ứng cử viên nói riêng, chế độ bầu cử nói riêng là những đảm rất quan trọng trong việc thực hiện nguyên tắc bình đẳng. Trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội Khóa XII, một văn bản hướng dẫn qui định, nếu ứng cử viên “dính” một trong 6 điểm đó đều bị loại. Điều đáng nói ở chỗ, một trong sáu điểm đó là *“người cơ hội chính trị, tham vọng cá nhân...”* [88-tr.3] mang tính chung chung, rất khó định lượng. Chưa hết, một vấn đề khác đáng chú ý là *“Tại các điểm lấy ý kiến cử tri, cử tri thường biểu quyết tín nhiệm*



bằng cách “bỏ phiếu kín” đối với các ứng cử viên tự ứng cử; trong khi đó lại “giơ tay” biểu quyết đối với các ứng cử viên được giới thiệu” [107]. Với tiến trình hiệp thương như vậy, khó có thể nói rằng việc bình đẳng giữa các ứng cử viên được đảm bảo. Nhìn chung, những ứng cử viên được Đảng giới thiệu hoặc được cơ cấu có lợi thế so với các ứng cử viên tự ứng cử. GS Nguyễn Lâm Dũng, đại biểu Quốc hội nhiều khóa, từng trần trở khi kết thúc nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI “Việc lấy ý kiến cử tri nơi cư trú là rất quan trọng, nhưng cần tiến hành dân chủ, có tình, có lý khi nhận xét về người ứng cử tự do” [33-tr.20]. Rõ ràng, để đảm bảo sự bình đẳng giữa các ứng cử viên, cần công khai và minh bạch hóa các thủ tục này. Tốt nhất, nên pháp điển hóa các thủ tục này trong các đạo luật về bầu cử.

Một vấn đề khác đề cập liên quan đến sự bình đẳng giữa các ứng cử là số dư trong các đơn vị bầu cử. Các đạo luật bầu cử nước ta hiện nay không qui định chặt chẽ về vấn đề này. Trong các cuộc bầu cử, số lượng các ứng cử viên tại mỗi đơn vị bầu cử chỉ cần nhiều hơn số đại biểu được bầu, không qui định nhiều hơn bao nhiêu, nên thực tế chỉ ấn định nhiều hơn hai, thậm chí một người (chỉ từ cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2005, bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2007, Nghị định hướng dẫn của Chính phủ mới qui định số dư mỗi đơn vị bầu cử là hai người). Điều này dẫn đến tình trạng: Nếu đơn vị bầu cử bầu 5 thì số lượng ứng cử viên (thường) là 7 người. Điều này có nghĩa là trong bầu cử, cử tri chỉ quyết định 28% (72% là do các khâu “*tiền bỏ phiếu*”); trong khi đó, ở một đơn vị bầu cử khác, nếu bầu 2, số lượng ứng cử viên ít nhất phải là 4 (vì số dư ít nhất là 2), như vậy xác suất trúng cử là 50%. Như vậy, nếu “chọn” đơn vị bầu cử “7 lấy 5” sẽ có cơ hội trúng cử cao hơn (72%) nhiều so với đơn vị bầu cử “4 lấy 2” (50%). Rõ ràng, khi vẫn còn tình trạng “người chọn, kẻ không”, thì “người được chọn” chẳng bao giờ rơi vào những đơn vị bầu cử có xác suất trúng cử thấp.

Tóm lại, qua những phân tích ở trên, có thể nói rằng sự bình đẳng giữa các ứng cử viên trong chế độ bầu cử nước ta chưa có cơ chế bảo đảm hữu hiệu và chưa được quan tâm đúng mức.

### **2.2.3. Nguyên tắc bầu cử trực tiếp**

Ở nước ta, bầu cử là sự kiện chính trị trọng đại, là ngày hội lớn để nhân dân trực tiếp lựa chọn những đại biểu xứng đáng vào Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Bầu cử là ngày hội của toàn dân. Nhìn chung, nhân dân tích

cực thực hiện quyền bầu cử, hầu hết nhân dân chủ động đến địa điểm qui định để trực tiếp bỏ phiếu. Tỷ lệ cử tri đi bầu cao là một trong những thành công lớn nhất của chế độ bầu cử nước ta.

Tuy nhiên, việc thực hiện nguyên tắc này trong nhiều cuộc bầu cử nước ta còn tồn tại một số vấn đề:

*Thứ nhất*, hiện tượng bỏ phiếu hộ, bỏ phiếu thay là vấn đề còn tồn tại ở nhiều địa phương, trong nhiều cuộc bầu cử ở nước ta. Tại cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009 ngày 25/4/2004, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành các Nghị quyết hủy bỏ kết quả bầu cử tại một số đơn vị bầu cử và khu vực bỏ phiếu do có vi phạm nghiêm trọng pháp luật bầu cử. Một trong các loại vi phạm thường gặp là việc bầu cử thay. Chẳng hạn, trong cuộc bầu cử Hội đồng nhân dân cấp xã nhiệm kỳ 2004-2009, tại khu vực bỏ phiếu số 3, xã Diễn Hải, huyện Diễn Châu, tỉnh Nghệ An, trong quá trình tổ chức bỏ phiếu, Tổ bầu cử tiến hành kiểm tra, phát hiện 18 cử tri đã đăng ký tạm vắng đi làm ăn xa, hai cử tri đã nhập ngũ, không có mặt ở địa phương, nhưng vẫn có tên trong danh sách cử tri đi bầu. Điều đó có nghĩa là Tổ bầu cử vẫn phát thẻ cử tri của những người nhà của những người này để họ đi bỏ phiếu thay. Ngoài ra, hai người không có tên trong danh sách cử tri nhưng vẫn được Tổ bầu cử phát phiếu bầu cử và đã bỏ phiếu vào hòm phiếu [27]...

Thực ra, nhân viên phụ trách bầu cử trong Tổ bầu cử có thể biết được qua việc kiểm soát danh sách cử tri trước khi phát phiếu bầu cử, nhưng ở một số nơi, họ làm ngơ. Nguyên nhân của hiện tượng này có thể được giải thích: nếu để xảy ra tỷ lệ cử tri đi bầu thấp thì hệ thống chính trị địa phương, chính quyền địa phương, đặc biệt là cấp cơ sở - cấp cuối cùng bị “dồn” từ trên xuống, sẽ bị “kiểm điểm”. Thành tích trong bầu cử thường là căn cứ quan trọng trong công tác thi đua, khen thưởng, đánh giá về năng lực cán bộ và phong trào của địa phương. Do vậy, một điều dễ hiểu là, họ chỉ chú ý đến tỷ lệ cử tri đi bầu càng cao càng tốt. Ngoài ra, họ ít chú ý đến việc kiểm soát bầu cử với tâm lý e ngại “ôm rơm rậm bụng”, e ngại việc “đụng chạm”...

*Thứ hai*, còn một bộ phận không nhỏ cử tri thờ ơ, lãnh đạm với bầu cử, họ chưa thực sự tích cực thực thi quyền chính trị cơ bản của mình. Tâm trạng bỏ phiếu cho xong “nghĩa vụ” không phải là hiếm (thực tiễn các cuộc bầu cử ở nước ta đều tuyên truyền bầu cử là nghĩa vụ của công dân). Không những thờ ơ với quyền bầu cử, họ còn thờ ơ với những sai phạm, coi sai phạm trong bầu cử

là điều bình thường. Hiện tượng “bỏ phiếu đại diện”, theo đó người đứng đầu hộ gia đình hoặc đại diện của một hộ bỏ phiếu cho mọi người trong gia đình là tình trạng phổ biến ở nông thôn Việt Nam. Vào ngày bầu cử, nhiều cán bộ địa phương “thi đua” nhau về việc có số phiếu bỏ xong nhiều nhất trong thời gian ngắn nhất, nên bỏ phiếu thay được xem như là cách dễ dàng để sớm hoàn thành số phiếu được bỏ [126-tr.41]. Hãy nghe những người dân giải bày “Tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu lúc nào cũng rất cao, cao đến phát thèm đối với ngay cả những nước phát triển. Thế nhưng, điều này không hẳn là cử tri đã mặn mà với việc đi bầu cử...trong số đó bao nhiêu người thực sự soi xét, cân nhắc xem khi bỏ phiếu, và bao nhiêu người coi ứng cử viên nào cũng như nhau?” [60-tr.40-42].

Rõ ràng, thành tích chỉ thực sự có ý nghĩa, khi nó được phản ánh trung thực. Đúng là, đối với bất cứ quốc gia nào trên thế giới, cũng thật khó để khẳng định tuyệt đối rằng không có gian lận trong bầu cử, vì bầu cử là hoạt động với phạm vi rất rộng (cả nước) và rất phức tạp (hoạt động chính trị), nhưng khi gian lận là hiện tượng không hiếm gặp trong bầu cử, thì việc nghiêm túc xem xét, phân tích, đánh giá, khắc phục là một việc làm rất cần thiết. Việc hủy kết quả bầu cử ở nhiều đơn vị bầu cử, khu vực bỏ phiếu trong một số cuộc bầu cử ở nước ta trong thời gian qua hầu hết đều xuất phát từ việc không kiểm soát được hoạt động bỏ phiếu, hoặc có gian lận phiếu bầu. Trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009, ngày 25/4/2004, có khá nhiều khu vực bỏ phiếu và đơn vị bầu cử ở nhiều địa phương như tại Thanh Hóa [26], Nghệ An [27], Hải Dương, Hải Phòng [115] ... phải hủy bỏ kết quả bầu cử vì có gian lận phiếu bầu.

Những phân tích ở trên cho thấy rằng, để nguyên tắc bầu cử trực tiếp đảm bảo thực chất, rất cần thay đổi cách nhìn nhận về tỉ lệ cử tri đi bầu cử theo đó phải là con số thực, hạn chế tối đa việc bầu hộ [42]. Có lẽ, trước hết, cần loại bỏ bệnh thành tích trong bầu cử [91-tr.15].

#### **2.2.4. Nguyên tắc bỏ phiếu kín**

Bỏ phiếu kín là nguyên tắc bầu cử phổ biến trên thế giới, nhằm đảm bảo sự tự do thể hiện ý chí của cử tri trong việc lựa chọn khi bỏ phiếu. Tất cả các Bản Hiến pháp nước ta đều ghi nhận nguyên tắc này. Thực tiễn tổ chức bầu cử ở nước ta, nguyên tắc này được bảo đảm bằng cách, ở các khu vực bầu cử phòng viết phiếu tách biệt, hoặc phòng rộng được ngăn thành nhiều khu vực: khu vực “gạch” phiếu, khu vực bỏ phiếu, hoặc một phòng được phân chia

thành các ngăn (thường bằng vải) trong đó có các khu vực để cử tri lựa chọn, cử tri trực tiếp bỏ phiếu vào thùng phiếu. Nhìn chung, việc thực hiện nguyên tắc bỏ phiếu kín không có gì quá phức tạp.

*Tóm lại*, các bản Hiến pháp nước ta đều qui định bầu cử theo các nguyên tắc: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, trừ Hiến pháp 1946 qui định “Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu. Bỏ phiếu phải tự do, trực tiếp và kín”. Mặc dù sự khác nhau giữa các bản Hiến pháp về nguyên tắc bầu cử là không nhiều, nhưng dường như việc hướng dẫn và tổ chức thực hiện trong các cuộc bầu cử lại tạo ra sự khác biệt đáng kể. Việc ghi nhận các nguyên tắc bầu cử tiến bộ đương đại đã là những thành công của chế độ bầu cử nước ta. Tuy nhiên, việc tổ chức thực hiện các nguyên tắc bầu cử trong các cuộc bầu cử vẫn còn bất cập, từ góc độ nhận thức, đến công tác hướng dẫn và tổ chức thực hiện. Vì các nguyên tắc bầu cử được thể hiện qua các nội dung cụ thể của chế độ bầu cử, nên những bất cập về các nguyên tắc bầu cử nguyên tắc bầu cử sẽ được phân tích, làm rõ hơn trong các mục tiếp theo ở Chương này.

### **2.3. QUYỀN BẦU CỬ, ỨNG CỬ, HIỆP THƯƠNG GIỚI THIỆU NGƯỜI ỨNG CỬ, VẬN ĐỘNG BẦU CỬ**

#### **2.3.1. Quyền bầu cử**

Mục đích của nguyên tắc bầu cử phổ thông là nhằm thu hút tuyệt đại đa số dân cư ở trong nước đạt đến độ tuổi trưởng thành theo quy định của pháp luật tham gia vào bầu cử. Việc hạn chế quyền bầu cử đối với những người trong độ tuổi trưởng thành cần có lý do hợp lý. Trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên, chúng ta đã thực hiện “hơn thế” [62]: pháp luật không chỉ bảo đảm quyền bầu cử cho những người đang là công dân Việt Nam, mà còn bảo đảm cho cả những người nước ngoài đã sống lâu năm ở Việt Nam, tỏ lòng trung thành với nước Việt Nam dân chủ cộng hoà và có mong muốn được tham gia Tổng tuyển cử cũng được tạo mọi điều kiện thuận lợi nhất cho họ thực hiện quyền bầu cử. Sắc lệnh số 73 do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 7/12/1945 quy định điều kiện, thủ tục cho người nước ngoài được nhập quốc tịch Việt Nam để họ trở thành công dân Việt Nam, được hưởng quyền bầu cử. Điều đặc biệt đáng lưu ý là thủ tục nhập quốc tịch nếu theo Điều 4 Sắc lệnh số 73 thì đơn xin nhập quốc tịch phải qua UBND tỉnh, rồi chuyển tiếp cho Ủy ban hành chính kỳ, sau đó được chuyển cho Bộ Tư pháp xem xét và quyết định. Nhằm đảm bảo và tạo điều kiện thuận lợi nhất quyền bầu cử cho họ, Điều 5 của Sắc lệnh 73 quy định: “những người xin nhập quốc tịch Việt Nam mà được Ủy ban nhân dân tỉnh

thấy có đủ điều kiện và ưng nhận, thì được hưởng ngay quyền bầu cử và ứng cử, không phải chờ sắc lệnh cho nhập quốc tịch Việt Nam”. Ngoài ra, Sắc lệnh 51 tạo điều kiện thuận lợi cho công dân trong việc thực hiện quyền bầu cử bằng những qui định tương đối cụ thể, như: Mỗi cử tri chỉ được đi bầu một nơi hoặc ở nguyên quán, hoặc ở một nơi mà cử tri đã trú ngụ ít nhất là 3 tháng tính đến ngày bầu cử (Điều 17); binh, lính, thợ thuyền, công chức thì bầu cử tại nơi mình đang làm việc (Điều 19). Các chủ xưởng, nhà máy phải gửi danh sách các thợ đến Ủy ban nhân dân 15 ngày trước ngày bỏ phiếu (Điều 20), bố, mẹ, vợ, con những binh lính, thợ thuyền hay công chức cũng được kể vào trường hợp kể trên (nghĩa là không hạn định về ngày, tháng trú ngụ) (Điều 21). Khi cần kiểm soát tuổi các cử tri thì Ủy ban nhân dân làng tỉnh lý (hay khu phố) sẽ căn cứ vào giấy khai sinh hoặc giấy chứng nhận của Ủy ban nhân dân địa phương nếu không có giấy khai sinh) (Điều 22).

Nội dung về quyền bầu cử liên quan chặt chẽ đến các vấn đề trong nguyên tắc bầu cử phổ thông, như trên đã đề cập, các đạo luật bầu cử qui định có khác nhau, nhưng theo hướng đảm bảo quyền bầu cử cho công dân Việt Nam từ 18 tuổi (hoặc từ đủ 18 tuổi, từ 1983 về sau này) không phân biệt dân tộc, nam, nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đều có quyền bầu cử. Người đang bị tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, người đang phải chấp hành hình phạt tù, người đang bị tạm giam và người mất năng lực hành vi dân sự thì không được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu cử.

Theo số liệu thống kê, các cuộc bầu cử ở nước ta, nhìn chung, tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu là rất cao (thường tỉ lệ từ 98 đến gần ngưỡng 100%), nhiều đơn vị bầu cử đã đạt tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu 100% và tỉ lệ này đạt được ngay từ buổi sang [50]. Cuộc bầu cử Quốc hội khóa XI, ngày 19/5/2002, với số cử tri đi bầu đạt tỷ lệ 99,73%, cao nhất so với các khóa bầu cử từ trước tới nay [96]. Trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII, Tổng số cử tri: 56.467.532 cử tri; Tổng số cử tri đi bầu cử: 56.252.543 cử tri, đạt 99,64%; Tổng số phiếu bầu: 56.252.543 phiếu; Số phiếu hợp lệ: 55.802.444 phiếu (99,20%); Số phiếu không hợp lệ: 450.099 phiếu (0,80%). Có 59 tỉnh, thành phố trong cả nước có tỷ lệ cử tri đi bầu đạt trên 99%, trong đó các tỉnh Hà Giang, Vĩnh Long, Quảng Nam, Phú Thọ đạt 99,99%, địa phương có tỷ lệ cử tri đi bầu thấp nhất cũng đạt 94,1%. Điều đó có ý nghĩa rất quan trọng, một mặt, nó nói lên tính tích cực và ý thức chính trị của nhiều tầng lớp nhân dân trong bầu cử và trong việc xây

dụng chính quyền, ý thức thực hiện quyền làm chủ của người dân; mặt khác kết quả đó cũng cho thấy sự chủ động trong công tác tuyên truyền của Đảng, Nhà nước, các phương tiện truyền thông về bầu cử.

Tính tích cực và sự chủ động của công dân trong các cuộc bầu cử được thể hiện qua số liệu cử tri đi bầu có lẽ là một trong những thành công lớn nhất của chế độ bầu cử nước ta. Tuy nhiên, cũng chính từ thực tiễn này gợi lên một số vấn đề:

*Một là*, thành tích chỉ thực sự có ý nghĩa, khi nó được phản ánh trung thực. Tỷ lệ cử tri đi bầu cao, sẽ giảm ý nghĩa, nếu gian lận trong bầu cử, trong bầu cử còn tồn tại. Đúng là, đối với bất cứ quốc gia nào trên thế giới, cũng thật khó để khẳng định tuyệt đối rằng không có gian lận trong bầu cử, vì bầu cử là hoạt động với phạm vi rất rộng (cả nước) và rất phức tạp (hoạt động chính trị), nhưng khi gian lận là hiện tượng không hiếm gặp trong bầu cử, thì việc nghiêm túc xem xét, phân tích, đánh giá, rõ ràng là một việc làm rất cần thiết. Việc hủy kết quả bầu cử ở nhiều đơn vị bầu cử, khu vực bỏ phiếu ở nước ta trong thời gian qua chẳng phải phần nhiều nguyên nhân là do số phiếu thu được lại nhiều hơn so với... cử tri đi bầu đó sao? Chẳng hạn trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009, ngày 25/4/2004, rất nhiều địa phương, như Thanh Hóa (tại khu vực bỏ phiếu số 8, xã Quảng Thạch, huyện Quảng Xương, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 22 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh), 23 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp huyện); tại khu vực bỏ phiếu số 02, xã Triệu Dương, huyện Tĩnh Gia, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 2 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh), 2 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp huyện); 4 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp xã); tại khu vực bỏ phiếu số 01, thị trấn Yên Cát, huyện Như Xuân, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 14 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh), 4 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp huyện); 21 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp xã) [26]; tỉnh Nghệ An (tại khu vực bỏ phiếu số 03, xã Nghi Vạn, huyện Nghi Lộc, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 154 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh), 164 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp huyện); 200 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp xã); tại khu vực bỏ phiếu số 80, xã Giai Xuân, huyện Tân Kỳ, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 70 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh), 70 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp huyện); 70 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp xã); tại khu vực bỏ phiếu số 09, xã Yên Na, huyện Tương Dương, số phiếu thu vào

nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là 29 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh), 30 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp huyện); 36 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp xã) [27]; tỉnh Hải Dương (tại khu vực bỏ phiếu số 09, thôn Đông Giao, xã Lương Điền, huyện Cẩm Giàng, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là 39 phiếu); tỉnh Nam Định (tại khu vực bỏ phiếu số 5, xã Nam Hoa, huyện Nam Trực, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là 29 phiếu); Thành phố Hải Phòng (tại khu vực bỏ phiếu số 01, thuộc phường Nam Hải, quận Hải An, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 10 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân thành phố), 10 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân quận); 11 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân phường), tại khu vực bỏ phiếu số 8, xã Lư Kiếm, huyện Thủy Nguyên, số phiếu thu vào nhiều hơn so với số cử tri đi bầu là: 61 phiếu (bầu Hội đồng nhân dân cấp xã) [115] ...

*Hai là*, khi người dân coi hiện tượng bỏ phiếu hộ, bỏ phiếu thay là một việc bình thường, ai cũng biết, nhưng các cơ quan có thẩm quyền lại “không biết”, không nhắc đến, thì đó là một tín hiệu “cảnh báo” về niềm tin của nhân dân đối với chế độ bầu cử. Tại cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009 ngày 25/4/2004, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành các Nghị quyết hủy bỏ kết quả bầu cử tại một số đơn vị bầu cử và khu vực bỏ phiếu do có vi phạm nghiêm trọng pháp luật bầu cử. Một trong các loại vi phạm thường gặp là việc bầu cử thay. Chẳng hạn, trong cuộc bầu cử Hội đồng nhân dân cấp xã nhiệm kỳ 2004-2009, tại khu vực bỏ phiếu số 3, xã Diễn Hải, huyện Diễn Châu, tỉnh Nghệ An, trong quá trình tổ chức bỏ phiếu, Tổ bầu cử tiến hành kiểm tra, phát hiện 18 cử tri đã đăng ký tạm vắng đi làm ăn xa, hai cử tri đã nhập ngũ, không có mặt ở địa phương, nhưng vẫn có tên trong danh sách cử tri đi bầu. Điều đó có nghĩa là Tổ bầu cử vẫn phát thẻ cử tri của những người nhà của những người này để họ đi bỏ phiếu thay. Ngoài ra, có hai người không có tên trong danh sách cử tri nhưng vẫn được Tổ bầu cử phát phiếu bầu cử và đã bỏ phiếu vào hòm phiếu [27]. Thực ra, nhân viên phụ trách bầu cử trong Tổ bầu cử có thể biết được qua việc kiểm soát danh sách cử tri trước khi phát phiếu bầu cử, nhưng ở một số nơi, họ làm ngơ. Nguyên nhân của hiện tượng này có thể được giải thích: nếu để xảy ra tỉ lệ cử tri đi bầu thấp thì hệ thống chính trị địa phương, nhất là chính quyền địa phương và đặc biệt là cấp cơ sở, sẽ bị “kiểm điểm”. Mặt khác, “thành tích” trong bầu cử thường là căn cứ quan trọng trong công tác thi đua, khen thưởng, đánh giá về năng lực cán bộ và phong trào của địa phương. Để khắc phục hiện tượng này, có lẽ nên áp dụng

biện pháp như trong ngành giáo dục đang phát động, là loại bỏ bệnh thành tích trong bầu cử.

Ngoài hậu quả trực tiếp làm sai lệch kết quả bầu cử của việc bỏ phiếu thay đã bị phát hiện thì ai cũng biết, nhưng sâu xa hơn, chúng tôi cho rằng sự tác động, ảnh hưởng và hậu quả “giấu mặt” của hiện tượng này là rất đáng kể, bởi lẽ việc bỏ phiếu thay rất khó kiểm soát. “Có một thực tế trong các cuộc bầu cử ở nước ta lâu nay ai cũng biết, đó là một người bỏ phiếu thay cho nhiều người khi tham gia bầu cử. Việc làm này tuy không được nhắc trên báo chí, trong các cuộc hội thảo, hội nghị, họp hành, nhưng nó vẫn được hồn nhiên kể lại trong dân chúng như một việc bình thường. Không ai biết được tỉ lệ đi bỏ phiếu thay là bao nhiêu, nhưng dù thế nào chăng nữa, nó cho thấy một điều: cử tri còn có phần thờ ơ với bầu cử” [60-tr.40-42].

Việc một bộ phận cử tri giảm sút niềm tin, từ đó thờ ơ với bầu cử, có tâm trạng đi bỏ phiếu cho xong “nghĩa vụ” không phải là hiếm. “Chắc hẳn những người có trách nhiệm tổ chức bầu cử ở các khu vực bầu cử đều biết tình trạng này (tình trạng bỏ phiếu thay), nhưng tại sao họ vẫn bỏ qua? Phải chăng là vì muốn tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu cao? Hơn nữa, công tác tổ chức bầu cử lâu nay là nguyên nhân chủ yếu khiến cử tri thờ ơ với bầu cử...”[60-tr.40-42]. Niềm tin của cử tri vào chế độ bầu cử là “khối óc” của chính quyền, khi niềm tin đó bị giảm sút, nếu không có các biện pháp đánh giá đúng đắn để khắc phục kịp thời, thì sẽ không quá khi cho rằng, có thể là giai đoạn bắt đầu của một “tám thảm kịch” (về niềm tin) của nền dân chủ. Do vậy, cần thay đổi cách nhìn nhận về tỉ lệ cử tri đi bầu cử theo hướng đó phải là con số thực, tăng số cử tri trực tiếp đến bầu, hạn chế tối đa việc bầu hộ [42].

Để đảm bảo tính thống nhất, chặt chẽ về quyền bầu cử, ngoài các biện pháp được đề cập trong Mục nguyên tắc bầu cử phổ thông ở trên đã đề cập, cần chú ý các vấn đề: *Thứ nhất*, cần pháp điển hóa tất cả các trường hợp không có quyền bầu cử, như bị tước quyền bầu cử, bị mắc các bệnh làm mất hoặc hạn chế khả năng nhận thức, không được sử dụng quyền bầu cử, không được ghi tên vào danh sách cử tri... vào các Luật bầu cử; khắc phục tình trạng đến mỗi kỳ bầu cử lại có những văn bản hướng dẫn tản mạn, thiếu thống nhất; đặc biệt, không nên qui định vấn đề này vào các văn bản dưới luật, vì như vậy không những dẫn đến việc hạn chế quyền bầu cử của công dân một cách tùy tiện, mà còn trái với qui định tại các Điều 50, 51 của Hiến pháp hiện hành; *Thứ hai*, để đảm bảo hiệu quả thực hiện, cần có các biện pháp tổ chức bầu cử, hình thức bỏ



phiếu phù hợp để một bộ phận lao động ngoại tỉnh ở các khu công nghiệp, công dân Việt Nam không ở trong nước trong thời gian bầu cử có điều kiện thực sự để thực hiện quyền bầu cử.

*Tóm lại*, đổi mới chế độ bầu cử, trước hết cần “nói không với gian lận trong bầu cử và bệnh thành tích trong bỏ phiếu”. Tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu cao là một yếu tố quan trọng, góp phần thành công trong một cuộc bầu cử, nhưng điều đó không quan trọng bằng chất lượng của mỗi lá phiếu. “Mỗi lá phiếu như một viên gạch xây dựng chính quyền”. Muốn vậy, trước hết đó phải là những lá phiếu của chính các cử tri. Mặc dù tỷ lệ cử tri đi bầu có thể chưa cao, nhưng không quan trọng bằng việc “cử tri phải thân hành đi bỏ phiếu”.

### **2.3.2. Quyền ứng cử**

Nguyên tắc tự do bầu cử trong cuộc Tổng tuyển cử được Chủ tịch Hồ Chí Minh giải thích trên báo Cứu Quốc ngày 30/12/1945: “*hễ là người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử, hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó*” [66-tr.133].

Về độ tuổi ứng cử, Điều 2 Sắc lệnh số 14 ngày 8/9/1945 quy định: “Tất cả công dân Việt Nam cả trai và gái từ 18 tuổi trở lên đều có quyền tuyển cử và ứng cử trừ những người đã bị tước mất công quyền và những người trí óc không bình thường”. Sắc lệnh số 51 quy định quyền ứng cử của tất cả các công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt nam nữ, trừ những người điên, người hành khất chuyên môn, người bị án mà không được hưởng đại xá của Chính phủ. Đến Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1959, độ tuổi ứng cử tăng lên so với trước đó: Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, không phân biệt dân tộc, nòi giống, nam nữ, thành phần xã hội, tôn giáo, tín ngưỡng, tình trạng tài sản, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, từ mười tám tuổi trở lên, đều có quyền bầu cử đại biểu Quốc hội, và từ hai mươi mốt tuổi trở lên đều có quyền ứng cử đại biểu Quốc hội (Điều 2).

Về việc bảo đảm quyền ứng cử cho công dân, Sắc lệnh 51 qui định “Người ứng cử được tự do ứng cử nơi mình chọn lấy” (Điều thứ 12). Đến Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1959, mặc dù có qui định, nhưng quyền ứng cử đã bị hạn chế, không qui định tự do tự ứng cử như Sắc lệnh 51 “Ở mỗi đơn vị bầu cử, các chính đảng, các đoàn thể nhân dân có thể riêng biệt hoặc liên hiệp với nhau mà giới thiệu người ra ứng cử. Cá nhân có quyền tự ra ứng cử” (Điều

24). Thời kỳ sau đó, pháp luật bầu cử thay đổi theo hướng không những không qui định quyền tự do ứng cử của công dân, mà quyền tự ứng cử cũng bị hạn chế dần, đến Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980, quyền tự ứng cử của công dân bị loại bỏ. Phải đến 1989, quyền tự ứng cử của công dân mới được ghi nhận trở lại (ngày 30/6/1989, tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội Khóa VIII, Quốc hội thông qua Nghị quyết để sửa đổi 7 điều Hiến pháp 1980 và qui định công dân có quyền tự ứng cử). Tuy nhiên, từ Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983 qui định chặt chẽ hơn về độ tuổi “Công dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi mốt tuổi trở lên đều có thể được bầu làm đại biểu Hội đồng nhân dân” (Điều 2). Các luật bầu cử đại biểu Quốc hội và luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân sau này đều qui định độ tuổi tương tự.

Không như ở một số nước, pháp luật bầu cử nước ta không qui định các ứng cử viên phải “đặt cược” tiền hoặc tài sản, cũng không cần phải thu thập chữ ký hay các biện pháp khác hạn chế quyền ứng cử của công dân. Công dân Việt Nam chỉ cần có đủ 5 tiêu chuẩn theo qui định của Luật bầu cử, đều có thể ứng cử theo qui định của pháp luật. Nhìn chung, những tiêu chuẩn này là những qui định định tính, chung chung và rất “rộng rãi”: *“Có không ít hơn vài chục triệu công dân Việt Nam từ 21 tuổi trở lên có đủ tiêu chuẩn làm đại biểu Quốc hội”* - TS. Bùi Ngọc Thanh, Tổng Thư ký Hội đồng bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII đã nhận xét [102-tr.16-22].

Trong Qui định số 19-QĐ/TW, ngày 03/01/2002 của Bộ Chính trị (Đảng cộng sản Việt Nam) về những điều đảng viên không được làm, tại Điều 7 có nêu rõ “Không chấp hành sự phân công, điều động của các tổ chức đảng; tự ý ứng cử, hoặc tự nhận đề cử vào các chức danh của tổ chức nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội các cấp khi chưa được tổ chức đảng có thẩm quyền giới thiệu hoặc cho phép đối với những chức danh phải do cấp ủy giới thiệu người ra ứng cử”. Đến 20/02/2004, tại Quyết định số 92-QĐ/TW của Ban Chấp hành Trung ương, có sửa đổi “Những đảng viên không tham gia cấp ủy cùng cấp với các tổ chức nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội cấp đó thì có thể đề cử giới thiệu thêm người ra ứng cử (ngoài danh sách cấp ủy cùng cấp đã giới thiệu) để bầu vào các chức danh của các tổ chức này”. Trong Qui định số 115-QĐ/TW, ngày 7/12/2007 của Bộ Chính trị (thay thế Qui định số 19-QĐ/TW, ngày

03/01/2002 đã nói ở trên) tại Điều 7 có qui định “Không chấp hành sự phân công, điều động của tổ chức đảng, đảng viên tự ứng cử, cấp ủy viên tự ứng cử hoặc tự nhận đề cử vào các chức danh của tổ chức nhà nước, đoàn thể chính trị - xã hội khi chưa được các tổ chức đảng có thẩm quyền giới thiệu”. Như vậy, trong các kỳ bầu cử Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, đảng viên không được phép tự ứng cử, mà phải do các tổ chức đảng có thẩm quyền (tổ chức đảng cùng cấp) giới thiệu.

Trong các cuộc bầu cử, đảng viên không được phép tự ứng cử, mà phải do các tổ chức đảng có thẩm quyền (tổ chức đảng cùng cấp) giới thiệu (theo Qui định số 19-QĐ/TW, ngày 03/01/2002 của Bộ Chính trị, Quyết định số 92-QĐ/TW ngày 20/02/2004 của Ban Chấp hành Trung ương, Qui định số 115-QĐ/TW, ngày 7/12/2007 của Bộ Chính trị (thay thế Qui định số 19-QĐ/TW, ngày 03/01/2002 đã nói ở trên). Là một đảng phái chính trị, qui định như vậy là cần thiết để đảm bảo tính thống nhất trong Đảng. Tuy nhiên, trong điều kiện một Đảng cầm quyền như ở nước ta hiện nay, một mặt, cần mở rộng dân chủ trong Đảng để lựa chọn những đảng viên ưu tú nhất để đại diện cho Đảng ứng cử, tham gia chính quyền; mặt khác, nên mở rộng cho ứng cử viên ngoài Đảng, khuyến khích và ủng hộ tất cả những công dân Việt Nam tự thấy có khả năng, có lòng yêu nước chân thành, đủ tiêu chuẩn theo qui định của pháp luật tham gia ứng cử. Một Đảng cầm quyền mà phát huy dân chủ tốt chứng tỏ là một Đảng mạnh [18].

### **2.3.3. Hiệp thương giới thiệu người ứng cử**

Việc đề cử, ứng cử, tuyển chọn ứng cử viên là công đoạn rất quan trọng trong một cuộc bầu cử, bởi lẽ đây là giai đoạn “sơ tuyển” trước khi nhân dân trực tiếp lựa chọn. Nếu các ứng cử viên không “qua” được giai đoạn này, đương nhiên không có cơ hội trúng cử, vì trong ngày bầu cử, cử tri chỉ chọn những người đã được tuyển chọn ở vòng này.

Sắc lệnh 51 qui định: Người ứng cử gửi thẳng lên Ủy ban nhân dân tỉnh hay thành phố nơi mà họ ra ứng cử; đơn ứng cử ghi rõ địa chỉ kèm theo một tờ giấy của Ủy ban nhân dân nguyên quán hoặc nơi trú ngụ chứng nhận là đủ điều kiện ứng cử. Điều 12 qui định rõ, người ứng cử được tự do ứng cử nơi mình chọn lấy (nhưng chỉ một nơi)... Như vậy, trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên, tất cả công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên, có đủ các điều kiện của ứng

cử viên theo qui định, có đơn ứng cử đều có tên trong danh sách ứng cử viên, không cần phải qua thủ tục “sơ loại”.

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1959 qui định: các chính đảng, các đoàn thể nhân dân có thể riêng biệt hoặc liên hiệp với nhau mà giới thiệu người ra ứng cử; cá nhân có quyền tự ra ứng cử. Theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1980, ở mỗi đơn vị bầu cử, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam kết hợp việc tham khảo ý kiến của tập thể nhân dân lao động ở cơ sở với việc hiệp thương với các chính đảng, các đoàn thể nhân dân để giới thiệu danh sách những người ứng cử. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1997 qui định, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức hiệp thương lựa chọn, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội.

Hiện nay, qui trình hiệp thương lựa chọn, giới thiệu người ứng cử đại biểu được các Luật bầu cử qui định tổ chức qua ba hội nghị hiệp thương; trong các cuộc bầu cử, Mặt trận Tổ quốc hướng dẫn qui trình hiệp thương thường theo năm bước: *Bước một*: Tổ chức Hội nghị hiệp thương lần thứ nhất để thỏa thuận về cơ cấu, thành phần, số lượng người ra ứng cử; *Bước hai*: Các cơ quan, tổ chức, đơn vị tiến hành giới thiệu người ra ứng cử; *Bước ba*: Tổ chức Hội nghị hiệp thương lần thứ hai để thỏa thuận lập danh sách sơ bộ những người ứng cử; *Bước bốn*: Tổ chức Hội nghị lấy ý kiến nhận xét và tín nhiệm của cử tri nơi cư trú và nơi công tác (nếu có) về những người ứng cử; *Bước năm*: Tổ chức Hội nghị hiệp thương lần thứ ba để lập danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu [120].

Trừ cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên năm 1946, nhìn chung số lượng tự ứng cử không nhiều. Những cuộc bầu cử gần đây, số lượng tự ứng cử có tăng lên, nhưng tỉ lệ tự ứng cử trúng cử rất thấp. Đến cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007, kỳ bầu cử có số lượng người tự ứng cử nhiều nhất từ trước đến nay (có thời điểm lên đến hơn 238 người [46]), nhất là tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, chỉ có duy nhất một người tự ứng cử trúng cử. Có thể nói rằng “chỗ” cho những người tự ứng cử trong chế độ bầu cử ở nước ta hiện nay còn khá “chật hẹp”. Không phải đến khi có kết quả bầu cử chúng ta mới thấy vấn đề này, nhưng quả thực, với số lượng người tự ứng cử nhiều như vậy mà chỉ có 0,2% trong kết quả bầu cử khiến chúng ta không thể không xem xét lại qui trình bầu cử.

Việc tuyển chọn các ứng cử viên ở đa số các quốc gia trên thế giới là công việc của các đảng phái chính trị. Thể chế chính trị các nước xã hội chủ

nghĩa nói chung và Việt Nam nói riêng là thể chế chính trị nhất nguyên. Với tính chất là là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai tầng xã hội, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có nhiệm vụ tổ chức, chủ trì các hội nghị để hiệp thương, giới thiệu các ứng cử viên. Trong điều kiện nước ta hiện nay, cách làm này cũng có những mặt tích cực nhất định, nhưng hiệp thương hiện nay còn nặng về “hợp thức hóa” sự chỉ đạo, định hướng từ cấp trên. Nhìn chung, cử tri ở cơ sở bị rơi vào tình thế bị động, không được giới thiệu người mình tin nhiệm [98-tr.5-8].

Đã có ý kiến cho rằng, hiệp thương chỉ là giải pháp tuyển chọn ứng cử viên mang tính tình thế. Nó làm hạn chế quyền tự do ứng cử, làm giảm ý nghĩa quyền bầu cử trực tiếp của công dân, không khuyến khích về ý thức chính trị đối với công chúng; về cơ bản, hạn chế của hiệp thương là rất lớn và thuộc về bản chất; do vậy, cần cải tiến và tiến tới xóa bỏ hiệp thương theo kiểu như hiện nay [44-tr.9-13].

Nhận định trên có thể chưa thật toàn diện hoặc chưa xem xét trong tổng thể của hệ thống chính trị, nhưng đã phản ánh đúng một thực tiễn hiện nay: Vai trò của nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc trong thực hiện quyền hiệp thương giới thiệu người ra ứng cử vẫn chưa được thực hiện tốt; tình trạng cấp ủy đảng áp đặt cơ cấu, thành phần đại biểu tại đơn vị bầu cử của mình là phổ biến; việc đó làm hạn chế tính cực của nhân dân trong quá trình giới thiệu nhân sự, hiệp thương bầu cử [99-tr.213, 214]. Quá trình lựa chọn, hiệp thương giới thiệu đại biểu còn gò ép, nhiều nơi Mặt trận Tổ quốc rất lúng túng, thậm chí còn bị thao túng bởi các “thế lực” như dòng họ, phe cánh (đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã). Việc tiếp xúc giữa các ứng cử viên với cử tri còn nặng hình thức, nhiều nơi bỏ qua qui trình này. Có nơi khi mới cử tri tiếp xúc đại biểu, chỉ mời toàn những người “ăn ý” với mình. Cá biệt, có nơi cán bộ dùng người “cò mồi” một số cử tri cùng phe cánh tranh thủ giới thiệu hoặc phát biểu trước, để hạn chế ý kiến các cử tri khác. Không ít trường hợp vì mục đích cá nhân, phe phái mà tạo cơ vu cáo cho nhau, công khai hoặc lén lút đi từng gia đình nói xấu cán bộ không cùng phe cánh. Có những trường hợp gian lận phiếu bầu bằng cách lập biên bản sai, báo cáo sai lệch kết quả bầu cử [97-tr.238, 239]. Công tác tổ chức hiệp thương, lựa chọn đại biểu người ra ứng cử đại biểu một số nơi còn “làm lướt”, nặng về cơ cấu mà chưa thực sự chú trọng đến chất lượng người ứng cử. Một số đơn vị bầu cử đưa vào danh sách

hiệp thương người không đủ tiêu chuẩn, năng lực, phẩm chất và không được nhân dân tín nhiệm. Do đó, trước khi tổ chức Hội nghị hiệp thương lần thứ ba, một số đơn vị bầu cử phải rút bớt người khỏi danh sách ứng cử, dẫn đến giảm số đại biểu được ấn định. Đặc biệt, một số nơi số cán bộ chủ chốt của cả ba cấp được cấp ủy giới thiệu ra ứng cử nhưng không được nhân dân tín nhiệm [26].

Về công tác lãnh đạo của Đảng đối với hiệp thương và bầu cử: Báo cáo Tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009 có đoạn viết: Nhìn chung, kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp và kết quả kỳ họp thứ nhất Hội đồng nhân dân cho thấy ở những địa phương, những người trúng cử các chức danh của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong diện cán bộ đã qui hoạch, “*Đảng cử đúng, dân bầu trúng*” đã tạo được không khí đoàn kết... Tuy nhiên, những địa phương số cán bộ được cấp ủy giới thiệu nhưng không được nhân dân tín nhiệm là bài học cho từng cấp ủy địa phương trong việc đánh giá, lựa chọn cán bộ, vì “*Đảng cử không đúng, dân sẽ không tín nhiệm*” [28]. Thế nào là “*cử đúng*” và thế nào là “*bầu trúng*”? Bởi lẽ đã là bầu cử, phải tôn trọng kết quả bầu cử, dù người trúng cử là ai, của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, hay là người ứng cử tự do. Chỉ cần đề cập các thuật ngữ mà Đảng sử dụng trong quá trình bầu cử như “*ứng cử viên dự kiến giữ chức*” [22], “*những người dự kiến làm cán bộ chủ chốt*” [122], cho dù nhìn nhận hay phân tích dưới góc độ nào, những biểu hiện đó cũng nói lên rằng, nhận thức của một số tổ chức Đảng về bầu cử chưa thật đúng. Bầu cử, hiểu đúng nghĩa, không có khái niệm “*bầu trúng*” hoặc “*bầu không trúng*”. Mục đích của Đảng là muốn tìm ra những người xứng đáng nhất, được nhân dân tín nhiệm nhất, giới thiệu để nhân dân lựa chọn vào cơ quan đại diện, nhưng do nhận thức chưa đúng, dẫn đến việc một số tổ chức Đảng có biểu hiện “*gò*” kết quả bầu cử. Như vậy, khó có thể nói kết quả bầu cử phản ánh trung thực ý chí của nhân dân.

Bản hướng dẫn công tác nhân sự Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố nhiệm kỳ 2004-2009 của Ban Tổ chức (Ban Chấp hành Trung ương), số 26-Hội đồng/TCCB, ngày 13/1/2004 có qui định: *Những đồng chí dự kiến bố trí công tác mới có yêu cầu là đại biểu Hội đồng nhân dân, thì giới thiệu ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân, Ban thường vụ tỉnh ủy, thành ủy xem xét, quyết định việc giới thiệu các đồng chí ủy viên thường vụ tỉnh ủy, thành ủy, trưởng hoặc phó các ban đảng ứng cử để đảm nhận cương vị Trưởng hoặc Phó các ban của Hội đồng nhân dân.* Công

tác cán bộ là vấn đề rất quan trọng để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Vì vậy, việc qui hoạch cán bộ là cần thiết, nhưng nếu không hợp lý, rất có thể công tác này sẽ theo chu trình “ngược”: vì chủ trương giữ chức vụ này, chức vụ khác, nên giới thiệu ứng cử đại biểu. Tư duy và cách làm như vậy tất yếu sẽ dẫn đến việc “gò, ép”, cơ cấu trong bầu cử. Một công trình nghiên cứu đáng tin cậy đã kết luận: nhiều đại biểu đắc cử chủ yếu phụ thuộc vào định hướng của lãnh đạo, cơ cấu chứ không phải hoàn toàn phụ thuộc vào năng lực và chương trình hành động của mình, vào sự tín nhiệm của cử tri [99-tr.214, 215] và chỉ rõ: Chính điều đó giải thích tại sao một số đại biểu chưa toàn tâm, toàn ý với vai trò là người đại biểu của nhân dân, không sợ mất uy tín với nhân dân bằng mất uy tín với cấp ủy, cấp trên [99-tr.214, 215].

Có lẽ, lời bình và kết luận của nhóm nghiên cứu gồm nhiều nhà khoa học có uy tín ở nước ta như một bức tranh phản ánh sự lãnh đạo của Đảng đối với hiệp thương “Trên thực tế, vai trò của nhân dân thông qua Mặt trận Tổ quốc trong thực hiện quyền hiệp thương giới thiệu người ra ứng cử vẫn chưa được thực hiện tốt; tình trạng cấp ủy đảng áp đặt cơ cấu, thành phần đại biểu tại đơn vị bầu cử của mình là phổ biến; việc đó làm hạn chế tính cực của nhân dân trong quá trình giới thiệu nhân sự, hiệp thương bầu cử. Việc phân bổ đại biểu ở một số địa phương dựa chủ yếu vào ý kiến chủ quan của các cấp lãnh đạo. Nhiều nơi, người được giới thiệu nhưng lại không được lòng dân, trong khi những người dân tín nhiệm, đề cử lại không được cấp ủy đảng chấp nhận, người dân bầu cho ai đã được định hướng trước của cấp ủy. Có thể nói, kết quả về số lượng, chất lượng và cơ cấu đại biểu sẽ trúng cử được quyết định từ khi cấp ủy đảng thông qua danh sách bầu cử. Và như vậy, kết quả bầu cử đã được định đoạt trước khi diễn ra các cuộc bầu cử” [99-213, 214].

*Tóm lại*, làm chủ thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là phương thức quan trọng trong việc thực hiện quyền lực nhân dân. Lênin và Hồ Chí Minh đều khẳng định rằng nguồn gốc sức mạnh của Đảng, sức mạnh của chính quyền là ở chỗ tạo nên sự gắn bó máu thịt giữa Đảng, chính quyền với các đoàn thể nhân dân. Cả hai vị lãnh tụ kiệt xuất đều cho rằng nguy cơ lớn nhất và đáng sợ nhất là Đảng và nhà nước xã hội chủ nghĩa cắt đứt mối liên hệ với các đoàn thể nhân dân [97-tr.192]. Trong điều kiện nước ta hiện nay, khi mặt bằng dân trí chưa cao và thông tin chưa thực sự “bùng nổ”, nhất là về phía người dân, việc Mặt trận Tổ quốc được giao trọng trách chủ trì công tác hiệp thương để tuyển chọn các ứng cử viên nhằm mục đích đảm bảo tính cân đối về cơ cấu đại

biểu trong các giai tầng, các ngành, các giới...đảm bảo sự ổn định chính trị trong bầu cử. Điều này có ý nghĩa rất lớn trong việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực đó, công tác tổ chức hiệp thương trong thực tiễn còn nhiều bất cập, như đã phân tích ở trên. Do vậy, trong thời gian tới rất cần đổi mới công tác hiệp thương và sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác này. Vấn đề này sẽ được phân tích kỹ trong Chương 3 của Luận án.

#### **2.3.4. Vận động bầu cử**

Thực thi dân chủ nói chung, bầu cử nói riêng do nhiều yếu tố chi phối, nhưng suy cho cùng phụ thuộc chủ yếu vào “vốn liếng chính trị”, vào năng lực làm chủ của nhân dân. Dù Hiến pháp, pháp luật, chế độ bầu cử có tiến bộ, dân chủ đến mấy, người cầm quyền có thiện chí đến mấy, nhưng người dân không ý thức được quyền làm chủ, không thực hiện chủ động, tích cực thực hiện quyền bầu cử, quyền giám sát toàn bộ tiến trình bầu cử, thì sẽ thi rơi vào chủ nghĩa hình thức. Sức mạnh của một dân tộc có cội nguồn từ những người dân, chứ không phải từ phía chính quyền. Chính quyền chỉ là một loại công cụ, có chăng có sứ mệnh tập hợp để cộng hưởng các sức mạnh nội sinh riêng rẽ từ mỗi cá nhân và các tổ chức của họ. Nhưng để thực hiện được điều đó, chính quyền thực sự phải là “của dân, do dân và vì dân”; nhân dân phải người quyết định ai là người lãnh đạo của họ. Nếu không có các cuộc bầu cử tự do, tiên bộ và công bằng, sẽ không thể nào có một xã hội dân chủ. Người dân thành lập chính quyền và ủy thác quyền lực cho chính quyền để thực hiện sứ mệnh đó. Tuy nhiên, nếu năng lực làm chủ của người dân không được phát huy, đó lại là mảnh đất cho sự hoành hành của chủ nghĩa lạm quyền, chuyên chế, ức hiếp, coi bầu cử là công cụ để hợp thức hóa quyền lực. “Buộc” nhà cầm quyền phải tuân thủ pháp luật, dù họ có muốn hay không, đó là một trong những vấn đề cốt lõi của chế độ bầu cử dân chủ. Thực hiện điều đó phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố như trình độ dân trí, ý thức chính trị, pháp lý, truyền thống... Giáo dục, tuyên truyền, vận động tranh cử là các biện pháp quan trọng, qua đó kêu gọi, tác động, hỗ trợ, thúc đẩy, thức tỉnh người dân để thực hiện năng lực làm chủ đó.

Cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên diễn ra trong lúc tình hình chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước ta có rất nhiều khó khăn, trình độ dân trí chưa cao. Hơn nữa, đây là lần đầu tiên chúng ta tiến hành một cuộc Tổng tuyển cử, hoạt động bầu cử diễn ra ở khắp đất nước; nhân dân còn có nhiều bỡ ngỡ. Công tác tuyên



truyền và vận động bầu cử đã giúp cho người dân hiểu về bầu cử. Tờ nhật báo Quốc hội đã ra đời để tuyên truyền, vận động bầu cử và nó đã góp phần vào thắng lợi của cuộc Tổng tuyển cử. Trước ngày Tổng tuyển cử, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã có lời kêu gọi toàn dân đi bỏ phiếu, Người nói: *“Ngày mai, mùng 6 tháng giêng năm 1946. Ngày mai, là một ngày sẽ đưa quốc dân ta lên con đường mới mẻ. Ngày mai, là một ngày vui sướng của đồng bào ta, vì ngày mai là ngày tổng tuyển cử, vì ngày mai là một ngày đầu tiên trong lịch sử Việt Nam mà nhân dân ta bắt đầu hưởng dụng quyền dân chủ của mình. Ngày mai, dân ta sẽ tỏ cho các chiến sĩ ở miền Nam rằng: Về mặt trận quân sự thì các chiến sĩ dùng súng đạn mà chống quân thù. Về mặt chính trị thì nhân dân dùng lá phiếu mà chống với quân địch. Một lá phiếu cũng có sức lực như một viên đạn. Ngày mai, quốc dân ta sẽ tỏ cho thế giới biết rằng dân Việt Nam ta đã: Kiên quyết đoàn kết chặt chẽ. Kiên quyết chống bọn thực dân. Kiên quyết tranh quyền độc lập. Ngày mai, dân ta sẽ tự do lựa chọn và bầu ra những người xứng đáng thay mặt cho mình và gánh vác việc nước. Những người trúng cử sẽ phải ra sức giữ vững nền độc lập của Tổ quốc, ra sức mưu sự hạnh phúc cho đồng bào. Phải luôn luôn nhớ và thực hành câu: Vì lợi nước, quên lợi nhà; vì lợi chung, quên lợi riêng”* [68-tr.252].

Thời kỳ sau đó, do nhiệm vụ chiến lược của đất nước có sự thay đổi, chế độ bầu cử được điều chỉnh cho phù hợp. Công tác vận động bầu cử vì thế cũng có sự thay đổi.

Chế độ bầu cử nước ta hiện nay chưa thật sự quan tâm đến vận động bầu cử. vì thế, công tác này ở nước ta còn nghèo nàn, đơn điệu, thiếu sinh khí, thiếu tính hấp dẫn, chưa thực sự thu hút sự quan tâm của cử tri. *“Nhiều cử tri đi bầu không biết hoặc hiểu biết rất ít, thậm chí không cần biết về các ứng cử viên. Những thông tin ít ỏi chủ yếu góp nhặt thông qua trích ngang của các ứng cử viên tại nơi bỏ phiếu. Điều đó dẫn đến hệ quả việc lựa chọn của cử tri mang nặng cảm tính, họ thường bầu cho qua chuyện. Thậm chí khi bầu xong, cử tri không còn nhớ mình đã bầu cho ai, họ có trúng cử không, họ làm gì, hoạt động ra sao?”* [99-tr.214].

Nhìn chung, vận động bầu cử ở nước ta còn khá “bình lặng”. Mặt trận Tổ quốc chỉ mời đích danh vài cử tri đến gặp gỡ ứng cử viên, còn những vấn đề nhạy cảm thì hầu như không bao giờ được đề cập tới. Ví dụ, trước đợt bầu cử Quốc hội, Mặt trận Tổ quốc tỉnh Thừa Thiên Huế đã tổ chức 40 cuộc họp với 5.559 người tham gia, nhưng chỉ có 307 cử tri (trên tổng số dân tỉnh là hơn một

triệu người) nêu câu hỏi trao đổi ý kiến và đưa ra kiến nghị với các ứng cử viên. Cử tri lựa chọn chỉ căn cứ vào những cái tên quen thuộc và lý lịch ứng viên chứ không phải dựa trên vấn đề. Nếu không có thêm các hoạt động tranh cử và sự tiếp xúc với các ứng cử viên, thì cử tri sẽ khó phân biệt giữa các ứng cử viên. Điều này làm giảm tinh thần trách nhiệm của cán bộ được bầu vì họ không cảm thấy có trách nhiệm giải trình đối với cử tri [126-tr.41, 42].

Vận động tranh cử là một “kênh” thông tin phong phú, giúp cử tri tiếp cận đa chiều về chính trị, về các đảng phái chính trị, các lực lượng tranh cử và tình hình đất nước. Thông qua tranh cử, cử tri có thể dựa vào sự phê bình, chỉ trích qua lại của những ứng viên để đánh giá đường lối tranh cử của các ứng viên một cách chính xác hơn. Vì vậy, lá phiếu có sức nặng hơn. Mặt khác, vận động tranh cử sẽ tạo thói quen ứng xử dân chủ và thu hút quần chúng vào hoạt động chính trị, nâng cao tính trách nhiệm và cũng là một hình thức nâng cao nhận thức chính trị cho cử tri.

Vận động tranh cử là “linh hồn” của bầu cử. Nhân dân khó có thể lựa chọn được người hiền tài, nếu trong cuộc bầu cử đó không có tranh cử. Ngược lại, nếu vận động tranh cử tự do, tùy tiện, không có khuôn khổ pháp lý rõ ràng, bầu cử sẽ sa vào chủ nghĩa dân chủ “quá trớn”. Do vậy, không những chính thức thừa nhận, mà pháp luật bầu cử cần qui định công khai, minh bạch về vận động tranh cử. Nếu không thừa nhận, hoặc những qui định về vận động tranh cử không rõ ràng, minh bạch, nguyên tắc bầu cử tự do, nguyên tắc bầu cử bình đẳng sẽ bị ảnh hưởng và không được đảm bảo (như đã phân tích trong Chương 1). Tính cạnh tranh của bầu cử cần được quy định cụ thể trong các đạo luật bầu cử. Cạnh tranh được hiểu là cạnh tranh lành mạnh và tuân thủ tuyệt đối những quy định của pháp luật. Qua tranh cử, cử tri nhận biết khả năng đại diện của các ứng viên cử tri, từ đó sẽ có khả năng lựa chọn đại biểu tốt hơn. Mặt khác, chính cam kết của các ứng cử viên trong tranh cử là căn cứ đánh giá hiệu quả, lòng trung thành của các đại biểu đối với cử tri, đảm bảo trách nhiệm của đại biểu trước cử tri. Nếu không có tính cạnh tranh, có thể xuất hiện khả năng các ứng viên thỏa hiệp với nhau hoặc sự sắp đặt và vì thế sẽ làm mất ý nghĩa của lá phiếu.

Theo pháp luật bầu cử hiện nay ở nước ta, người ứng cử có quyền vận động bầu cử ở địa phương nơi mình ứng cử như gặp gỡ, tiếp xúc cử tri, hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng để người ứng cử báo cáo với cử tri về dự kiến chương trình hành động của mình nhằm thực hiện trách nhiệm đại

biểu nếu được bầu làm đại biểu và trao đổi những vấn đề mà cử tri quan tâm. Việc vận động bầu cử phải đảm bảo dân chủ, bình đẳng; không được lợi dụng vận động bầu cử để tuyên truyền trái với Hiến pháp và pháp luật hoặc làm tổn hại đến danh dự, uy tín và quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác. Không biến vận động bầu cử thành nơi để khiêu nại, tố cáo hoặc giải quyết khiêu nại, tố cáo. Phải bảo đảm an ninh, trật tự trong quá trình vận động bầu cử. Kinh phí vận động bầu cử do ngân sách nhà nước cấp từ kinh phí hoạt động thường xuyên của các cơ quan, tổ chức và kinh phí phục vụ bầu cử đại biểu Quốc hội. Cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân, cơ quan thông tin báo chí trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tuyên truyền về bầu cử.

Chế độ bầu cử ở các nước có hệ thống chính trị nhất nguyên có điểm khác biệt rất lớn với chế độ bầu cử trong hệ thống chính trị đa đảng: bầu cử ở các nước có hệ thống chính trị nhất nguyên, suy cho cùng, không đề cập đến việc lựa chọn về đường lối chính trị, vì đường lối đó đã được Đảng cộng sản ấn định, được cụ thể hóa trong các văn kiện của Đảng, được thể chế hóa trong Hiến pháp và pháp luật. Do đó, vận động bầu cử thường chỉ là sự trình bày kế hoạch hành động đơn lẻ của cá nhân các đại biểu, không phải là sự cạnh tranh “khốc liệt” giữa các đảng phái chính trị. Ngay trong việc sử dụng thuật ngữ cũng đã nói lên điều đó. Luật bầu cử nước ta hiện nay không sử dụng “vận động tranh cử” mà là “vận động bầu cử” không gọi là các ứng cử viên, mà gọi là “người ứng cử”. Với tư cách là Phó Chủ tịch Quốc hội, thành viên của Hội đồng bầu cử trung ương, Trưởng tiểu ban Tuyên truyền cuộc bầu cử Quốc hội khóa XII, trong cuộc đối thoại trực tuyến với chủ đề “Một Quốc hội của dân, do dân, vì dân” được tổ chức sáng 2/5/2007, ông Nguyễn Văn Yếu có nói “*Ở Việt Nam, không có tranh cử mà chỉ có vận động bầu cử. Bầu cử khác với tranh cử, ứng cử viên không ai tranh ai*” [8]. Cũng tương tự như vậy, Ông Trần Ngọc Nhẫn, Trưởng ban Dân chủ pháp luật (Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam) đã giải thích, chế độ bầu cử ở nước ta không cho phép tranh cử, ứng cử viên không thể tự mình đứng ra vận động bầu cử, nếu không thông qua cơ quan, tổ chức [86-tr.3]. Như vậy là quá rõ, bầu cử hiện nay ở nước ta không được vận động tranh cử. Với qui định của pháp luật và tư duy về bầu cử như vậy, chưa thể nói tới tính cạnh tranh trong bầu cử. Nhiều cuộc bầu cử, thậm chí người được đề cử không có chương trình hành động, hoặc chỉ là vài ý kiến trong các cuộc tiếp xúc cử tri.

Với tâm huyết của một người cộng sản, nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An thổ lộ: *Học tập về thực thi dân chủ, trước hết là qua các cuộc bầu cử để khơi dậy dân chủ trong toàn xã hội.* Trong khi chưa thể đòi hỏi cao về thực thi dân chủ trong đa số dân chúng, toàn bộ các ứng cử viên, cả người được đề cử và người tự ứng cử, phải đi tiên phong xây dựng nền dân chủ đích thực. Muốn vậy, họ phải có cơ sở pháp lý để tổ chức các diễn đàn, các hình thức phù hợp để “tiếp xúc, đối thoại, tranh cử” trước cử tri. Ông nhấn mạnh, nếu cơ sở pháp lý chưa phù hợp thì cần xây dựng lại cho phù hợp, không nên lặp lại điệp khúc “không còn thời gian sửa đổi Luật bầu cử”. Nguyên Chủ tịch Quốc hội chỉ rõ: điều này mang lại hai lợi ích, *Thứ nhất*, cử tri dù không trực tiếp tiếp xúc, vẫn có thông tin từ các cuộc đối thoại để thẩm định các ứng cử viên và đưa ra “phán quyết” qua lá phiếu của mình. *Thứ hai*, các ứng cử viên có điều kiện “tập dượt” làm chính khách và hoạt động nghị trường [17].

*Tóm lại*, vận động bầu cử là một loại hoạt động không thể thiếu đối với mọi chế độ bầu cử. Đối mới toàn diện về vận động bầu cử là một nội dung quan trọng trong việc đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

## **2.4. ĐƠN VỊ BẦU CỬ**

### **2.4.1. Đơn vị bầu cử với việc đảm bảo tính đại diện**

Bản chất của việc thiết kế đơn vị bầu cử là sự can thiệp về tính đại diện. Đơn vị bầu cử một đại diện thiết kế theo địa dư thì tính đại diện theo tiêu chí địa lý; đơn vị bầu cử theo cả nước áp dụng phương pháp tỉ lệ để bầu các ngành, các khối, thì tính đại diện sẽ theo tiêu chí ngành, khối. Khi chọn “kiểu” đơn vị bầu cử đã có nghĩa là cơ cấu về tính đại diện.

Về mặt nguyên lý, cả nước là một đơn vị bầu cử thì tính sự lựa chọn của cử tri là rộng rãi nhất, sự bình đẳng giữa các ứng cử viên được đảm bảo cao nhất. Tuy nhiên, nếu như vậy có thể dẫn đến hợp có địa phương rất nhiều đại biểu, có địa phương lại không có đại biểu. Như thế, tính đại diện về địa lý chưa được đảm bảo. Do vậy, cần chia cả nước thành nhiều đơn vị bầu cử. Khi lựa chọn đơn vị bầu cử một đại diện, thì mỗi địa hạt đó có một đại diện, tức là đã có sự “bình quân chủ nghĩa”. Nếu không chia như vậy, có thể có địa hạt không có đại diện nào và có địa hạt có nhiều đại diện. Chế độ bầu cử của mọi quốc gia trên thế giới đều tác động theo hướng này trong việc ấn định mô hình đơn vị

bầu cử. Đây có thể gọi là sự “cơ cấu cần thiết”. Ngoài ra, tùy theo mỗi quốc gia và trong mỗi giai đoạn cụ thể, nếu cần tăng cơ cấu của một bộ phận xã hội nào đó trong cơ quan đại diện, có thể tăng cường tiêu chí đó. Tuy nhiên, không nên coi tiêu chí cần tăng cường là “đồng” “vai chính” và càng không phải là sự “đổi ngôi” vai phụ thành “vai chính”. Những tiêu chí cần tăng cường luôn luôn đóng vai trò “vai phụ”. Chẳng hạn, muốn tăng số lượng đại biểu trẻ tuổi trong Quốc hội, cần áp dụng các biện pháp như: Đảng, các cơ quan, tổ chức cần lựa chọn, giới thiệu nhiều ứng cử viên trẻ tuổi, nếu e rằng nếu các ứng cử viên trẻ tuổi được phân bổ đều ở các đơn vị bầu cử là bất lợi cho họ, sẽ có rất ít ứng cử viên trẻ tuổi trúng cử, thì có thể áp dụng biện pháp trong một vài đơn vị bầu cử chỉ phân bổ các ứng cử viên trẻ tuổi, như vậy chắc chắn sẽ có các ứng cử viên trong số họ trúng cử. Tuy nhiên, tăng cường trẻ tuổi, nhưng họ là đại biểu trẻ tuổi của Đảng, hay đại biểu trẻ tuổi ngoài Đảng, hoặc họ là giới trẻ nhưng gắn với một địa phương nhất định.

Đơn vị bầu cử trong chế độ bầu cử nước ta được phân vạch theo tiêu chí địa dư (tức một phạm vi “địa hạt” có một số dân nhất định, nên tiêu chí địa dư có thể được gọi là tiêu chí địa lý “*geographical representation*”).

Sắc lệnh số 51/SL ngày 17/10/1945 ấn định thể lệ Tổng tuyển cử trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên ở nước ta qui định: “Đơn vị tuyển cử là tỉnh, nghĩa là dân trong mỗi tỉnh bầu thẳng đại biểu tỉnh mình vào Quốc dân Đại hội”. Cuộc Tổng tuyển cử có tất cả 71 đơn vị. Số đại biểu của mỗi đơn vị bầu cử căn cứ theo số dân.

Theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1959, đơn vị bầu cử vẫn theo cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khu và khu công nghiệp tập trung). Pháp luật bầu cử giai đoạn này quy định khả năng chia nhỏ đơn vị bầu cử. Ở những tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khu hay khu công nghiệp tập trung, dân số đông, số đại biểu được bầu có từ 10 người trở lên, có thể chia thành nhiều đơn vị bầu cử. Trong các cuộc bầu cử thời kỳ đó, nhiều đơn vị bầu cử vẫn bầu 12-13 đại biểu. Số đại biểu định cho mỗi đơn vị bầu cử là căn cứ theo số dân, cứ năm vạn dân được một đại biểu; nếu số lẻ còn lại quá hai vạn rưỡi thì được thêm một đại biểu. Ở những khu công nghiệp tập trung và những thành phố trực thuộc trung ương thì có thể từ một vạn đến ba vạn dân được cử một đại biểu. Đơn vị bầu cử Hội đồng nhân dân địa phương trong thời kỳ này được quy định theo Sắc luật số 004- SLt ngày 20/7/1957 về bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp. Theo đó, đơn vị bầu cử Hội đồng nhân

dân xã là liên xóm (thôn cũ); thị xã là khu phố và xã; châu là xã; tỉnh là huyện và thị xã; thành phố là khu phố hay liên khu phố ở nội thành, xã hay liên xã ở ngoại thành; khu tự trị là châu, huyện và thị xã.

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980 quy định tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc đơn vị hành chính cấp tương đương có thể là một đơn vị bầu cử hoặc chia thành nhiều đơn vị bầu cử. Thủ đô Hà Nội được dành số lượng đại biểu thích đáng. Các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc đơn vị hành chính tương đương được bầu ít nhất 2 đại biểu. Số đơn vị bầu cử trong cuộc bầu cử Quốc hội khoá VII (4/1981) là 93, đơn vị bầu ít nhất 4 đại biểu, nhiều nhất 9 đại biểu. Đến bầu cử Quốc hội khoá VIII (4/1987) số đơn vị bầu cử ấn định tăng lên đến 167, mỗi đơn vị chỉ bầu từ 2 đến 4 đại biểu.

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1992 quy định mỗi đơn vị bầu cử được bầu không quá ba đại biểu. Tỉnh thành phố trực thuộc trung ương có thể là một đơn vị bầu cử hoặc chia thành nhiều đơn vị bầu cử.

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997, sửa đổi năm 2001 (Luật hiện hành) quy định “Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được chia thành các đơn vị bầu cử” với hàm ý các đơn vị bầu cử được thành lập ra để bầu đại biểu Quốc hội của một tỉnh, thành phố là nằm gọn trong địa phương đó [37]. Mỗi đơn vị bầu cử được bầu không quá ba đại biểu. Mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có ít nhất ba đại biểu cư trú và làm việc tại địa phương; Số đại biểu tiếp theo được tính theo số dân và đặc điểm của mỗi địa phương; Thủ đô Hà Nội được phân bố số đại biểu thích đáng.

Như vậy, đơn vị bầu cử theo pháp luật bầu cử nước ta chỉ tổ chức theo địa dư (“địa dư”: phạm vi địa lý với số dân nhất định, nên cũng có thể gọi là “địa lý”). Theo qui định pháp luật bầu cử hiện hành, ngoài tiêu chí dân số, còn căn cứ vào đặc điểm của từng địa phương để phân bố số lượng đại biểu được bầu ở tỉnh, thành phố đó, sau đó mới phân chia về các đơn vị bầu cử. Mỗi đơn vị bầu cử bầu không quá ba đại biểu (đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, từ Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 quy định mỗi đơn vị bầu cử không quá 5 đại biểu). Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XII ngày 25/4/2007, tổng cộng có 876 người ứng cử được phân bố về 182 đơn vị bầu cử ở 64 tỉnh thành phố để bầu ra 500 đại biểu. Số đại biểu được bầu ở các tỉnh, thành phố là từ 5 đến 26 người. Mỗi tỉnh, thành phố lập ra từ 2-3 (tỉnh ít nhất) cho đến 7-9 (tỉnh, thành phố nhiều nhất) đơn vị bầu cử.

Tổ chức đơn vị bầu cử như hiện nay là trên cơ sở kế thừa những năm trước đây, cách tổ chức đơn vị bầu cử, nói chung phù hợp với hướng tư duy của chúng ta về bầu cử. Tuy nhiên, cách phân định đơn vị bầu cử này cũng còn nhiều hạn chế về tính đại diện, tính cạnh tranh, chưa tạo cơ sở cần thiết cho hiệu quả hoạt động của đại biểu dân cử. Những qui định của pháp luật chưa hợp lý, cộng với việc tổ chức thực hiện thiếu nhận thức đúng đắn và nhất quán là những nguyên nhân dẫn đến chưa bảo đảm nguyên tắc bầu cử bình đẳng. Những bất cập cơ bản về đơn vị bầu cử trong chế độ bầu cử ở nước ta được thể hiện như sau:

*Thứ nhất*, việc phân chia đơn vị bầu cử chỉ theo tiêu chí địa dư duy nhất như ở nước ta hiện nay, nhưng ứng cử viên không chỉ gồm những người cư trú, làm việc tại địa phương đó, mà còn có cả những ứng cử viên “của” Trung ương được giới thiệu về địa phương để ứng cử. Theo chúng tôi, cách thức tổ chức này chưa thật hợp lý. Một trong những nguyên tắc của tính đại diện là đại biểu được bầu phải thực sự đại diện cho cử tri trong đơn vị bầu cử đó, họ phải thực sự “gắn kết” với cử tri ở đơn vị bầu cử. Một năm, chỉ vài lần tiếp xúc cử tri, nhất là hình thức tiếp xúc cử tri còn “nặng về nghi lễ, hạn chế về nội dung” như hiện nay là không đủ, không đảm bảo để đại biểu có mối quan hệ “máu thịt” với nhân dân. Đành rằng đại biểu Quốc hội không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước, nhưng tính chất đại diện quyền lực nhà nước đòi hỏi đại biểu phải gắn với một nhóm xã hội, một lãnh thổ nào đó [37-tr.15]. Vì đơn vị bầu cử chỉ tổ chức theo địa dư, cho nên các đại biểu khối trung ương phải được giới thiệu về các địa phương. Đây chỉ là giải pháp tình thế, vì họ được “gá” vào một địa phương để “có chỗ” bầu cử.

*Thứ hai*, tiêu chí để phân định về tính đại diện trong pháp luật bầu cử nước ta hiện nay chưa rõ ràng và chưa hợp lý. Các tiêu chí không những không rõ ràng mà còn chồng lấn lên nhau. Hãy quan sát Điều 9\* Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1997, sửa đổi 2001 (Luật bầu cử đại biểu Quốc hội hiện hành) để dàng thấy qui định này rất rối rắm. Thành thực mà nói, nghiên cứu kỹ Điều 9\*, nhưng chúng tôi không thể nhận biết “hướng nào” để Ủy ban thường vụ Quốc hội “dựa” vào đó dự kiến “để bảo đảm tỷ lệ đại diện hợp lý của các tầng lớp nhân dân trong Quốc hội”.

*Thứ ba*, tiêu chí về tính đại diện trong chế độ bầu cử nước ta quá dàn trải: trong đảng, ngoài đảng, trung ương, địa phương, giai cấp, tầng lớp, ngành,

khối, dân tộc, giới tính, độ tuổi, tôn giáo, quốc doanh, dân doanh... nhưng chưa xác định tiêu chí nào mang tính hạt nhân. Bất cứ chế độ bầu cử nào cũng phải xác định “trực chính” về tính đại diện. “Trực chính” này sẽ là tiêu chí để thiết kế đơn vị bầu cử. Các tiêu chí khác được xem là những “tiêu chí phụ”. Khi đặt ra nhiều tiêu chí về tính đại diện, nếu xét về lý thuyết, đây là một ý tưởng rất tiến bộ, vì Quốc hội là “tấm gương phản chiếu dân tộc” [142-tr.9], Hội đồng nhân dân là “tấm gương phản chiếu các tầng lớp cư dân địa phương”. Tuy nhiên, *khi chưa nhận thức đúng đắn và chưa có các giải pháp hợp lý, việc đặt ra quá nhiều tiêu chí về tính đại diện, mà không xác định rõ đâu là tiêu chí “chính”, đâu là tiêu chí “phụ”, có thể dẫn tới kết quả “lợi bất cập hại”, bởi lẽ:*

*Một là, khi áp dụng đến ba tiêu chí trở lên, khả năng dẫn tới “xung đột” về cơ cấu là rất lớn. Nói cách khác, khi “tham” quá nhiều tiêu chí về tính đại diện, sẽ dẫn tới hiện tượng “dẫm đạp lên nhau”. Trong các cuộc bầu cử gần đây, như bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009, tổ chức ngày 25/4/2004, bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII, tổ chức ngày 20/5/2007, chúng ta đều đặt ra mục tiêu “năm tăng”: tăng tỉ lệ trẻ tuổi, tăng tỉ lệ phụ nữ, tăng tỉ lệ đại biểu là người dân tộc thiểu số và đại biểu tôn giáo, tăng đại biểu là người ngoài đảng, tăng tỉ lệ đại biểu khối dân doanh [21], nhưng kết quả các cuộc bầu cử đều có một số chỉ tiêu không đạt được [102-tr.21, 22].*

*Hai là, một đại biểu “mang” trên mình nhiều “cơ cấu”, đại diện cho nhiều “nhóm” xã hội thì cuối cùng, họ chẳng đại diện cho ai một cách đích thực, vì đại biểu không thể “phân thân” nhiều như thế khi xem xét, đánh giá và quyết định. Kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới cho thấy rằng nên kết hợp hai tiêu chí; và kể cả khi như thế, vẫn rất cần xác định rõ ràng “vai chính” và “vai phụ”. Phổ biến trong chế độ bầu cử các nước, tiêu chí địa lý cũng cần dựa trên đảng phái chính trị. Nói cách khác, nghị sĩ không những phải gắn với một lực lượng xã hội (ở các nước thường là các đảng phái chính trị) mà còn phải gắn với một vùng lãnh thổ nào đó (trừ trường hợp đơn vị bầu cử là cả nước, thì họ chỉ đại diện cho đảng phái chính trị). Khi một đại biểu “gánh” quá nhiều cơ cấu, sẽ bị “lõa”; thậm chí, sẽ có tình trạng mâu thuẫn trong chính “các” tư cách đại diện của họ. Là một trí thức, đồng thời với trải nghiệm qua nhiều khóa Quốc hội, GS Nguyễn Lân Dũng đã đúc rút “*Không nên chọn các đại biểu Quốc hội gánh quá nhiều cơ cấu (trẻ, nữ, người dân tộc, chưa vào Đảng). Mỗi nhóm người trong xã hội cần có đại biểu xuất sắc đại diện cho**



*mình, chính vì vậy mà một người không thể đảm đương quá nhiều tính đại diện” [33-tr.20].*

*Ba là, nếu nhìn xa hơn, cơ quan đại diện có nhiều “tiêu chí” quá cũng chưa chắc tốt, vì suy cho cùng, Quốc hội hay Hội đồng nhân dân quyết định theo đa số, chứ không thể quyết định theo tỉ lệ. Vì chế độ bầu cử là phương thức để nhân dân lựa chọn ra cơ quan đại diện, nên hiệu quả hoạt động của cơ quan đại diện sẽ là “thước đo” quan trọng nhất đánh giá chế độ bầu cử. Chính vì thế, một số nước, như Anh, Mỹ, họ mong muốn cơ chế chính trị (nói chung), nghị viện (nói riêng) luôn tồn tại hai đảng phái chính trị lớn và cũng chỉ nên có hai đảng phái chính trị lớn. Nói cách khác, họ muốn cơ chế chính trị đơn giản nhất, nhưng phải có tính cạnh tranh và phản biện cao nhất. Do đó, khi có khả năng một đảng thứ ba lớn mạnh, họ luôn tìm cách để hạn chế để duy trì chế độ song đảng. Chế độ bầu cử là một vũ khí quan trọng để thực hiện mục đích đó. Theo John F. Bibby, một nhà khoa học chính trị hàng đầu ở Mỹ, chế độ bầu cử áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện là cơ sở cho cơ chế chính trị thường có hai đảng phái chính trị lớn [20-tr.4]. Do vậy, một chế độ bầu cử hợp lý chỉ nên lựa chọn và thiết kế theo hai tiêu chí cơ bản. Đối với các nước là tiêu chí địa lý và đảng phái. Thực ra đảng phái chính trị là “trực chính” trong chế độ bầu cử của hầu hết các nước, nhưng các nghị sĩ hoạt động thường gắn với các địa bàn dân cư. Do đó, ngoài đảng phái chính trị, chế độ bầu cử của nhiều nước chia nhỏ đơn vị bầu cử theo địa dư là để đảm bảo tính cân đối về địa bàn hoạt động của các nghị sĩ. Cần chú ý rằng khi phân định đơn vị bầu cử theo địa dư, tiêu chí về tính đại diện vẫn dựa trên cơ sở của đảng phái chính trị. Chính vì vậy, chế độ bầu cử của các nước theo mô hình hỗn hợp (như Đức, Italia, New Zealand), số phiếu của đảng phái chính trị nào không chuyển thành “ghế” trong đơn vị bầu cử địa dư (một đại diện) được cộng vào cho đảng phái chính trị đó trong đơn vị bầu cử đại diện tỉ lệ theo cả nước [142-tr.91-103].*

Thành lập đơn vị bầu cử là một giai đoạn rất quan trọng của quá trình bầu cử [2-tr.40]. Ở nước ta, qua mô hình đơn vị bầu cử có thể thấy rằng, địa dư là tiêu chí chính về tính đại diện. Địa lý là chỗ đứng của “đôi chân” người đại biểu; vậy “cái đầu” của đại biểu nói lên tiếng nói của lực lượng xã hội nào? Đây là vấn đề cần cân nhắc kỹ, vì điều này phụ thuộc vào “sự tương thích” của chế độ bầu cử với cơ chế hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và xa hơn là thể chế chính trị.

#### **2.4.2. Đơn vị bầu cử với việc đảm bảo nguyên tắc bình đẳng**

Phân định số lượng ứng cử viên cho các đơn vị bầu cử có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm bình đẳng trong bầu cử. Việc phân chia số lượng đại biểu được bầu cho các tỉnh (TP. Trực thuộc trung ương) ở nước ta hiện nay, theo qui định tại Điều 8\*Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì *ngoài dân số*, còn căn cứ vào *đặc điểm của mỗi địa phương*. Từ qui định này và thực tiễn tổ chức thực hiện bầu cử, có một số nhận xét như sau:

*Một là*, căn cứ vào đặc điểm của mỗi địa phương là căn cứ vào đặc điểm gì: chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội hay trình độ dân trí? Một trong những yêu cầu cơ bản của pháp luật bầu cử, là cần chính xác, rõ ràng, đặc biệt những vấn đề liên quan trực tiếp đến các nguyên tắc của bầu cử. Với cách qui định “rộng” như vậy, nó có thể được áp dụng một cách “tùy ý” và thậm chí có thể vô hiệu hóa căn cứ thứ nhất (căn cứ vào dân số). Vì đại diện theo dân số là nguyên lý trung tâm của dân chủ đại diện, nên việc phân định số lượng đại biểu cho các đơn vị bầu cử cần tiêu chí bình đẳng dân số (*equal population*) [157]. Việc tổ chức thực hiện trong thực tiễn, bình đẳng tuyệt đối là rất khó thực hiện, nên pháp luật bầu cử nhiều nước thường qui định về giới hạn “dung sai” cho phép.

*Hai là*, việc phân chia đơn vị bầu cử và đặc biệt là việc ấn định số đại biểu được bầu cho từng đơn vị bầu cử, là những vấn đề quan trọng của chế độ bầu cử; đặc biệt đối với những nước có chế độ bầu cử dựa theo nguyên lý đa số. Do vậy, pháp luật bầu cử các nước không những qui định chặt chẽ về thẩm quyền phân định, việc phân bổ các ứng cử viên về từng đơn vị bầu cử, mà còn đảm bảo các biện pháp, kể cả bằng con đường Tòa án để đảm bảo việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc ấn định số lượng đại biểu được bầu cho từng đơn vị bầu cử.

Theo qui định của pháp luật bầu cử hiện nay, việc phân chia đơn vị bầu cử, số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử do Ủy ban thường vụ Quốc hội ấn định (đối với bầu cử đại biểu Quốc hội); việc phân chia đơn vị bầu cử, số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử (đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân), ở cấp nào, do Ủy ban nhân dân cùng cấp ấn định, Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn, đối với cấp tỉnh do Chính phủ phê chuẩn. Theo Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 (Điều 16, Điều 41), vai trò của Ủy ban nhân dân trong việc “sắp xếp”, công bố những người ứng cử theo từng đơn vị bầu cử. Cần chú ý rằng, thực tiễn các cuộc bầu cử cho thấy,

rất nhiều các thành viên của Ủy ban nhân dân đồng thời là các ứng cử viên (hoặc có mối liên hệ chặt chẽ với một số ứng cử viên) trong các đơn vị bầu cử đó. Như thế, tính khách quan, công bằng trong việc phân bổ các ứng cử viên về các đơn vị bầu cử khó có thể được bảo đảm.

Do vậy, nên nghiên cứu, phân định lại thẩm quyền về vấn đề này. Đối với bầu cử đại biểu Quốc hội, căn cứ vào vị trí, tính chất của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và xu thế điều chỉnh thẩm quyền giữa hai thiết chế này trong thời gian gần đây, thiết nghĩ, chỉ nên giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền dự kiến và điều chỉnh, còn việc ấn định chính thức nên giao cho Quốc hội.

*Ba là*, không nên lấy tiêu chí là tỉnh (TP.trực thuộc trung ương) như hiện nay, mà căn cứ vào đơn vị bầu cử để ấn định số lượng đại biểu được bầu (đối với bầu cử đại biểu Quốc hội). Nhà làm luật qui định cấp tỉnh được chia thành các đơn vị bầu cử, có thể với hàm ý là để thuận lợi về mặt quản lý, tổ chức (cả trong bầu cử và tiếp theo, tổ chức và hoạt động của Quốc hội). tuy nhiên, không nên đồng nhất đơn vị hành chính với đơn vị bầu cử. Khoản 2, Điều 8\* Luật bầu cử đại biểu Quốc hội hiện hành qui định: “Căn cứ để phân bổ đại biểu Quốc hội của mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương” là theo qui trình “*ngược*”. Tư duy như vậy không những không phản ánh đúng với bản chất của bầu cử, mà nó còn là nguyên nhân của một số bất cập trong pháp luật bầu cử, pháp luật về tổ chức, hoạt động của cơ quan đại diện. Cách phân chia này có một số mặt tích cực, nhất là về khía cạnh tổ chức, quản lý. Tuy nhiên, đây chính là “*thủ phạm*” của việc “*gò*” tỉ lệ số dân so với số lượng đại biểu được bầu, làm cho “*dung sai*” (việc chênh lệch về tỉ lệ số dân so với số lượng đại biểu ấn định ở các đơn vị bầu cử) có thể là rất lớn. Cần nhận thức đúng đắn và thống nhất rằng, “*tế bào*” của bầu cử không phải là cấp tỉnh, mà là đơn vị bầu cử. Nói các khác, đại biểu Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm (nếu có) và hoạt động (như tiếp xúc cử tri ...) phải “*theo*” đơn vị bầu cử. Chính nhận thức chưa đúng này là nguyên nhân của tình trạng “*hành chính hóa*” tổ chức và hoạt động của đại biểu dân cử. Mặt khác, đó cũng là nguyên nhân dẫn đến một “*vấn nạn*” hiện nay là, người dân không biết ai là “*đầy tớ*” của mình. Chừng nào mối quan hệ giữa người đại biểu và cử tri chưa rõ ràng, chưa phải là “*máu thịt*”, chừng đó chưa thể nói đến hiệu quả của tính đại diện. Cần nghiên cứu để có hình thức tổ chức và hoạt động theo từng Tổ đại biểu (các đại biểu được bầu trong từng đơn vị bầu cử). Trong điều kiện hiện nay, tất cả các đại biểu Quốc

hội trong từng tỉnh (TP. trực thuộc trung ương) vẫn bị “gom” vào đoàn đại biểu Quốc hội, thì cần tôn trọng sự chủ động, tính độc lập trong hoạt động từng Tổ đại biểu, tránh tình trạng “hành chính hóa” đại biểu dân cử.

*Ngoài ra*, thực tiễn tổ chức các cuộc bầu cử cho thấy, sự phân bổ các ứng cử viên về các đơn vị bầu cử không theo các qui tắc chặt chẽ tối thiểu cần có mà theo sự chủ quan, thiếu chặt chẽ và sự minh bạch cần thiết, như trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007 [101-tr.18,19]. Điều đó không những làm giảm vai trò của cử tri, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến sự bình đẳng giữa các ứng cử viên trong bầu cử.

## **2.5. CÁC TỔ CHỨC PHỤ TRÁCH BẦU CỬ, CÔNG TÁC HƯỚNG DẪN BẦU CỬ, PHƯƠNG PHÁP XÁC ĐỊNH KẾT QUẢ BẦU CỬ, BẦU CỬ THÊM, BẦU CỬ LẠI, BẦU CỬ BỔ SUNG**

### **2.5.1. Các tổ chức phụ trách bầu cử**

Độc lập, chính xác, khách quan và trung thực trong tất cả các công đoạn của tiến trình bầu cử, là tiền đề và là yêu cầu cơ bản cho các cuộc bầu cử dân chủ. Đối với bất cứ chế độ bầu cử nào, việc thiết kế các tổ chức phụ trách bầu cử để đảm bảo các yêu cầu trên là vô cùng cần thiết.

Nghiên cứu các qui định của pháp luật bầu cử và thực tiễn tổ chức thực hiện, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

*Một là*, chế độ bầu cử nước ta chưa quan tâm nhiều về vấn đề này. Những ngày đầu của chế độ dân chủ cộng hòa, dù chưa có điều kiện kiện toàn về bộ máy, nhưng thời kỳ này, do có nhiều các đảng phái khác nhau, nên vẫn đảm bảo những yêu cầu của bầu cử. Những năm sau này, các tổ chức phụ trách bầu cử không có sự thay đổi theo chiều hướng chặt chẽ hơn. Từ Pháp lệnh bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1961 cho đến nay, vẫn qui định theo hướng, việc phân chia đơn vị bầu cử, số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử, ở cấp nào, do Ủy ban nhân dân cùng cấp ấn định (Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn, đối với cấp tỉnh do Chính phủ phê chuẩn). Đối với bầu cử đại biểu Quốc hội hiện nay, việc phân chia đơn vị bầu cử, ấn định số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử do Ủy ban thường vụ Quốc hội ấn định. Như đã phân tích trong phần *Hai là* Mục 2.4.2. (Đơn vị bầu cử với việc đảm bảo nguyên tắc bình đẳng), các qui định này chưa bảo đảm tính khách quan trong việc phân bổ các ứng cử viên về các đơn vị bầu cử, ảnh hưởng đến nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử.

*Hai là*, dường như các nhà lập pháp chỉ chú ý đến việc thuận lợi về mặt tổ chức và quản lý trong quá trình thực hiện, chưa chú ý đến việc kiểm soát, đảm bảo khách quan, trung thực trong tổ chức bầu cử. Có lẽ, đây là lý do giải thích rằng pháp luật bầu cử trao quyền “hơi nhiều” cho Chính quyền địa phương, nhất là các cơ quan quản lý. Điều này tạo điều kiện thuận lợi trong việc tận dụng về nhân lực, vật lực, về kinh nghiệm nắm bắt các thông tin về dân số, về địa hình, địa lý ở địa phương trong việc phân vạch đơn vị bầu cử và quá trình tổ chức thực hiện bầu cử. Tuy nhiên, đối với bầu cử, việc bảo đảm tính khách quan, độc lập, trung lập cần được đưa lên hàng đầu[157].

*Ba là*, chế độ bầu cử nước ta chưa tuân thủ các qui tắc tối thiểu cần thiết về tổ chức bầu cử. “Không được làm Thẩm phán trong vụ việc có liên quan đến mình”, có lẽ ý thức được điều đó, nhà làm luật qui định: “*Người ứng cử không được làm thành viên Ban bầu cử hoặc Tổ bầu cử ở đơn vị mình ứng cử. Nếu đã là thành viên của Ban bầu cử hoặc Tổ bầu cử ở đơn vị mình ứng cử thì người ứng cử phải được rút khỏi danh sách thành viên của tổ chức phụ trách bầu cử đó kể từ ngày được ghi tên vào danh sách chính thức những người ứng cử*”. Tuy nhiên, nhà làm luật lại không qui định người ứng cử không được làm thành viên Ủy ban bầu cử ở địa phương mình ứng cử hoặc không được là thành viên của Hội đồng bầu cử. Như vậy, đây là qui định mang tính chủ quan của nhà làm luật, bởi lẽ nếu pháp luật bầu cử không qui định về vấn đề này, thì đó có thể được coi là hạn chế mà chúng ta chưa dự liệu tới. Nhưng điều đáng nói là ở chỗ: pháp luật bầu cử đã qui định, nói cách khác, nhà làm luật đã biết, đã tiên liệu được vấn đề, nên đã có những qui định mang tính ngăn chặn những nhân tố ảnh hưởng tới tính khách quan trong hoạt động bầu cử, nhưng nhà làm luật chỉ ngăn chặn việc *thành viên Ban bầu cử hoặc Tổ bầu cử đồng thời là người ứng cử ở đơn vị mình ứng cử*, mà không ngăn chặn thành viên của Ủy ban bầu cử đồng thời là người ứng cử ở địa phương và không ngăn chặn thành viên của Hội đồng bầu cử là ứng cử viên trong cuộc bầu cử. Có lẽ khi qui định như vậy, nhà làm luật cho rằng những người được chọn làm thành viên ở các Ủy ban bầu cử (được thành lập ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) và nhất là thành viên của Hội đồng bầu cử (ở Trung ương) là những người trong sạch, gương mẫu, do đó có thể tin tưởng vào sự vô tư, khách quan của họ được. Do vậy, nhà làm luật cho rằng việc tiên liệu và ngăn chặn những tiêu cực (nếu có) chỉ cần đặt ra đối với việc thành viên của Tổ bầu cử hoặc Ban bầu cử mà không cần áp dụng đối với những người là thành viên của Ủy ban bầu cử và

Hội đồng bầu cử. Thực tế của cuộc bầu cử cho chúng ta thấy rằng rất nhiều ứng cử viên là thành viên của Ủy ban bầu cử và là thành viên của Hội đồng bầu cử. Ví dụ, trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII, đối chiếu với danh sách 876 người chính thức ứng cử đại biểu Quốc hội, thì thấy rằng có không ít ứng cử viên đồng thời là thành viên của Hội đồng bầu cử Trung ương. Trong khi đó, Hội đồng bầu cử có thẩm quyền “*lập và công bố danh sách những người ứng cử theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước theo danh sách chính thức do Ban thường trực Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Ủy ban bầu cử gửi đến*” (Điều 46 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997, sửa đổi năm 2001).

Vì vậy, đã đến lúc cần nghiêm túc xem xét lại các qui định của pháp luật và hoạt động thực tiễn nói trên, bởi lẽ: *Thứ nhất*, pháp luật phải là cơ sở để đảm bảo cho nguyên tắc pháp chế; đối với bầu cử, pháp luật phải là cơ sở ràng buộc để tôn trọng tính khách quan. Thomas Jefferson, tác giả chính Bản Tuyên ngôn độc lập (Mỹ) đã từng nói: “*Trong các vấn đề quyền lực, đừng nói thêm gì nữa về lòng tin vào đức tính tốt của con người, mà phải trói anh ta lại bằng sợi dây xích hiến pháp để anh ta không làm được những điều ác*”. Điều muốn nói ở đây là, cần tư duy theo hướng: Làm thế nào để “*buộc*” nhà cầm quyền phải trong sạch, phải “*cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư*”, chứ không nên phó thác hoàn toàn vào lòng tốt của họ. Do vậy, không những phòng ngừa người ứng cử đồng thời là thành viên của Tổ bầu cử, Ban bầu cử mà cần phòng ngừa việc họ là thành viên của tất cả các tổ chức bầu cử. “*Không ai tự ban hành công lý cho chính mình*” - phải coi đó như những nguyên tắc để giải quyết vụ việc.

*Bón là*, các tổ chức bầu cử ở nước ta chưa mang tính chuyên nghiệp, hoạt động còn lúng túng và không ít sai phạm. Bầu cử là hoạt động của con người; mặt khác, trong các cuộc bầu cử nước ta, hoạt động này được tiến hành đồng loạt trong phạm vi cả nước, khó có thể tránh được những sơ suất. Tuy nhiên, nếu xảy ra phổ biến ở nhiều nơi, hoặc để xảy ra những sai phạm ảnh hưởng trực tiếp đến bầu cử, thì cần nghiêm túc đánh giá, xem xét. Thực tiễn trong các cuộc bầu cử ở nước ta cho thấy, có nhiều sai phạm, trục trặc xảy ra trong bầu cử mà nguyên nhân xuất phát từ các tổ chức phụ trách bầu cử, như Tổ bầu cử không đóng dấu đã đi bầu vào thẻ cử tri, nên không kiểm soát được việc cử tri bỏ phiếu. Tại cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XI (ngày 19/5/2002), Hội đồng bầu cử đã ra Nghị quyết số 205, ngày 21/5/2002 hủy bỏ kết quả bầu cử ở khu vực bỏ phiếu số 3 thôn Dương Lô, xã Tân Hồng, huyện

Từ Sơn, thuộc đơn vị bầu cử số 2, tỉnh Bắc Ninh, “*Do không làm đúng qui trình nên Tổ bầu cử đã không xác định được những ai đã thực hiện quyền bầu cử*” [9]. Tại cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành một loạt Nghị quyết hủy bỏ kết quả bầu cử tại một số đơn vị bầu cử và khu vực bỏ phiếu do có vi phạm nghiêm trọng pháp luật bầu cử. Các vi phạm phổ biến là đi bầu thay và số lượng phiếu bầu thu được nhiều hơn số phiếu phát ra; thời hạn bỏ phiếu chưa kết thúc, vẫn còn cử tri đi bầu, nhưng Tổ bầu cử đã niêm phong hòm phiếu; những người nhập ngũ hoặc làm ăn xa, không có mặt tại địa phương nhưng Tổ bầu cử vẫn phát thẻ cử tri cho người nhà của họ để bỏ phiếu thay; không có tên trong danh sách cử tri vẫn được tổ bầu cử phát phiếu bầu và bỏ phiếu; thành viên Tổ bầu cử tự ý gạch tên một số ứng cử viên trong phiếu bầu; không phải là thành viên của Tổ bầu cử thực hiện việc kiểm phiếu... [15]. Rất nhiều các trường hợp thể hiện sự lúng túng trong tổ chức, điều hành của các tổ chức phụ trách bầu cử, nhất là thành viên các Tổ chức bầu cử và thành viên của Ban Công tác Mặt trận ở thôn, tổ dân phố. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến các lúng túng và các sai sót, như do chọn người không đủ năng lực, không đủ phẩm chất đạo đức; chưa chú trọng đến công tác tập huấn nghiệp vụ, kỹ năng thực hiện công tác bầu cử... [28]. Nhiều nơi, đội ngũ cán bộ cơ sở chưa nắm vững các qui định của pháp luật bầu cử, nhất là qui trình hiệp thương, nên khi thực hiện bước hai của qui trình ở thôn, làng, ấp bản còn rất lúng túng. Một số địa phương lựa chọn những người kém phẩm chất, đạo đức, có nhiều sai phạm tham gia các tổ chức phụ trách bầu cử, gây bất bình trong nhân dân [118].

Tại Hội nghị triển khai và tập huấn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2008, Ủy viên Bộ Chính trị, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ông Trương Quang Được đã nói “Nguyên nhân dẫn đến phải hủy bỏ kết quả bầu cử và phải tiến hành lại chủ yếu là do cán bộ trong các tổ chức phụ trách bầu cử gây ra, như: gian lận phiếu bầu, phiếu không đóng dấu của Tổ bầu cử, mở hòm phiếu khi chưa kết thúc cuộc bầu cử; thiếu trách nhiệm trong việc quản lý phiếu bầu dẫn đến tình trạng số phiếu thu vào nhiều hơn số phiếu phát ra; ghi nhầm họ, nhầm tên ứng cử viên”[8]. Không chỉ có các những sai phạm xuất phát từ kỹ năng, nghiệp vụ của các nhân viên trong các tổ chức phụ trách bầu cử, mà có cả những người lợi dụng chức trách trong các tổ chức phụ trách bầu cử để gian lận phiếu bầu. Trong cuộc bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp năm 2004, một Chủ tịch Hội đồng bầu cử xã đã có hành vi đánh tráo phiếu bầu

[8]. Có nhận định cho rằng “Vi Hội đồng bầu cử do những người hiện đang tham gia chính trị nắm, nên các cuộc bầu cử thường có sự chi phối của một vài người, hoán đổi vị trí giữa Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân và các tổ chức đoàn thể” [126-tr.36].

Rõ ràng, cần nghiêm túc xem xét để khắc phục các sai phạm, đặc biệt là các sai phạm liên quan trực tiếp đến các tổ chức phụ trách bầu cử. Từ những phân tích ở trên và kinh nghiệm tổ chức bầu cử ở nhiều nước trên thế giới cho chúng ta thấy, cần thiết kế các tổ chức phụ trách và hướng dẫn bầu cử theo hướng “đúng” về chức năng; trung lập, không thiên vị trong quản trị; chính xác, chuyên nghiệp về kỹ năng, nghiệp vụ. Đối với nước ta, hoạt động bầu cử chưa thường xuyên như một số nước, mặt khác, điều kiện kinh tế chưa cho phép thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử chuyên nghiệp ở nhiều cấp, nhiều nơi, nhưng thiết nghĩ, việc thành lập một số tổ chức có tính chuyên trách để phụ trách việc hướng dẫn bầu cử ở cấp trung ương, thậm chí ở cấp tỉnh, có lẽ là giải pháp cần được tính đến.

### **2.5.2. Công tác hướng dẫn bầu cử**

Công tác hướng dẫn bầu cử có vai trò rất quan trọng trong các cuộc bầu cử. Hiệu quả của các điều luật, đặc biệt các nguyên tắc bầu cử được qui định trong Hiến pháp, phụ thuộc rất lớn vào công tác hướng dẫn bầu cử. Trong các cuộc bầu cử ở nước ta, các cơ quan của Đảng, Nhà nước, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành rất nhiều các văn bản để hướng dẫn các hoạt động bầu cử. Công tác hướng dẫn bầu cử góp phần quan trọng vào việc tổ chức thống nhất, an toàn trong các cuộc bầu cử và đáp ứng các mục tiêu chính trị của Đảng, Nhà nước về xây dựng và củng cố chính quyền. Tuy nhiên, công tác này trong thời gian qua còn tồn tại các bất cập sau đây:

*Một là*, trong một vài thời điểm và một vài giai đoạn, công tác hướng dẫn bầu cử ở nước ta chưa thực sự tôn trọng các nguyên tắc bầu cử và chưa thực sự nhằm thực hiện các nguyên tắc bầu cử, mà lẽ ra nó cần thực hiện. Mục 2.1.3 (Nguyên tắc bầu cử phổ thông) đã chỉ rõ: sự khác nhau về quyền bầu cử trong các giai đoạn chủ yếu là do các văn bản hướng dẫn bầu cử qui định. Chẳng hạn, việc các văn bản sử dụng các thuật ngữ để hướng dẫn về quyền bầu cử, như: *những người bị tước quyền bầu cử; những người không được sử dụng quyền bầu cử; những người không được ghi tên vào danh sách cử tri, những người bị xóa tên trong danh sách cử tri*, cũng đã phân nào cho thấy sự thiếu



thống nhất, thiếu chính xác, và có phần chồng lấn. Nghị định số 19/2004/NĐ-CP, ngày 10/01/2004 qui định chi tiết thi hành một số điều của Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003, hướng dẫn *có sự phân biệt thành phần xã hội và thời hạn cư trú đối*. Ở đây không bàn về tính hợp lý của qui định đó, mà muốn nói rằng, qui định này không phù hợp với qui định tại Điều 54 Hiến pháp 1992 về quyền bầu cử.

Tương tự như vậy, không ít các hoạt động về tổ chức, hướng dẫn bầu cử chưa tôn trọng nguyên tắc bầu cử bình đẳng, đặc biệt trong hoạt động hiệp thương, liên quan trực tiếp đến việc tuyên chọn ứng cử viên, như có ứng cử viên áp dụng biểu quyết tín nhiệm bằng cách “bỏ phiếu kín”, có ứng cử viên áp dụng “giơ tay”, có ứng cử viên được đáp ứng nguyện vọng, có ứng cử viên không được đáp ứng khi phân bổ về các đơn vị bầu cử, về số dư trong từng đơn vị bầu cử, việc quyết định việc cắt, giảm số lượng đại biểu ở đơn vị bầu cử [25].

*Hai là*, công tác hướng dẫn bầu cử còn tản mạn, thiếu thống nhất, thậm chí không phù hợp với Luật bầu cử. Ví dụ, việc bỏ phiếu sớm ở một số địa phương là một việc thường làm trong các kỳ bầu cử ở nước ta, thế nhưng quá trình tổ chức, hướng dẫn, thực hiện thể hiện rõ sự lúng túng về trình tự, thủ tục, như cơ quan nào đề nghị, trung ương hay địa phương, cơ quan nào quyết định [5]. Nhìn chung, việc bỏ phiếu sớm trong các cuộc bầu cử nước ta được tiến hành theo kiểu “du kích”, tức là cứ đến kỳ bầu cử, thấy cần bỏ phiếu sớm thì lúc đó mới quyết định. Thậm chí, việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội ra Nghị quyết về việc bỏ phiếu ở một số địa phương trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009 là không phù hợp với Luật bầu cử. Điều đáng nói ở đây là, mặc dù biết trước, nhưng vẫn cứ thực hiện [116]. Cũng như vậy, thực tiễn xử lý các sai phạm nghiêm trọng về pháp luật bầu cử hiện nay là: sai ở khu vực bỏ phiếu nào thì hủy kết quả và bầu cử lại ở khu vực bỏ phiếu đó, sai phạm ở đơn vị bầu cử nào thì hủy kết quả và bầu cử lại ở đơn vị bầu cử đó, trong khi đó, pháp luật bầu cử ở nước ta hiện nay qui định trong các trường hợp này, phải hủy bỏ cuộc bầu cử ở cả đơn vị bầu cử [77].

Bên cạnh đó, sự lúng túng, thiếu nhất quán thể hiện rất rõ xung quanh việc kê khai tài sản đối với những người ứng cử trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009 tổ chức năm 2004, bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007[28]. Nhiều địa phương và nhiều cấp, quá trình hiệp thương gặp rất nhiều khó khăn, mỗi nơi làm mỗi kiểu, như việc lấy ý kiến cử

tri, việc tổ chức “hiệp thương phụ”- Luật bầu cử không qui định, nhưng thực tiễn vẫn diễn ra mà “không thể làm khác được”. Kết thúc hiệp thương lần thứ hai, thậm chí lần thứ ba, vẫn có thể thay đổi người ứng cử [122]. Có tình trạng một số thôn không tổ chức được Hội nghị cử tri trong thôn để giới thiệu người của thôn ra ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã, vì số cử tri đến họp không đủ theo tỉ lệ theo qui định của pháp luật, có thôn tổ chức họp 3 đến 4 lần nhưng vẫn không thành [121]. Trên thực tế, có nhiều thôn dân số quá lớn (hơn 12.000 dân và hơn 2.000 hộ gia đình), nên không thể tổ chức hội nghị cử tri đại diện hộ ở thôn để giới thiệu người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã (Luật bầu cử Hội đồng nhân dân năm 2003 có qui định thôn, tổ dân phố giới thiệu người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã) [122].

*Ba là*, công tác hướng dẫn bầu cử còn nhiều lúng túng, bị động. Điều này đã được thể hiện khá rõ qua các mục trong Chương 2 của Luận án. Ngay việc công bố ngày bầu cử, một việc tưởng chừng như không có gì cần nói thêm, nhưng cũng thể hiện sự bị động, thiếu thống nhất. Việc công bố ngày bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2004-2009, vì Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định rút ngắn nhiệm kỳ Hội đồng nhân dân (kết thúc trước 6 tháng so với qui định của Luật), nên bản khoản giữa việc có cần một Nghị quyết rút ngắn nhiệm kỳ trước rồi mới công bố ngày bầu cử hay ban hành ngay một Nghị quyết công bố ngày bầu cử [131]. Việc quyết định số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện có từ ba mươi đơn vị hành chính trực thuộc trở lên còn nhiều lúng túng: các thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội mặc dù thống nhất về nguyên tắc “Các đơn vị hành chính cấp huyện có ba mươi đơn vị hành chính trực thuộc thì được bầu bốn mươi một đại biểu và cứ tăng thêm một đơn vị hành chính trực thuộc thì được bầu thêm một đại biểu”; tuy nhiên, có ý kiến bản khoản nếu như vậy, thì có một số huyện có số lượng đại biểu cao hơn số lượng đại biểu của một số tỉnh; ý kiến khác thì cho rằng không nhất thiết mỗi xã phải có một đại biểu Hội đồng nhân dân huyện, vì vậy, phải có trần giới hạn. Cuối cùng, Ban Công tác đại biểu (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) vẫn phải đưa ra hai phương án để lựa chọn [6].

Ngoài ra, những vấn đề như thời gian cho công tác chuẩn bị, việc bầu nhưng không đủ số lượng đại biểu trong các đơn vị bầu cử, về “chỉ tiêu” cơ cấu dự kiến... còn rất nhiều vấn đề cần phải giải quyết [102-tr.16-22]. Trong một số trường hợp, việc lãnh đạo, cơ cấu về cán bộ của Đảng thực hiện chưa rõ ràng, kịp thời và chưa thống nhất giữa các địa phương nên ảnh hưởng đến tiến độ

trong các công đoạn bầu cử, như một số địa phương có số lượng lớn cán bộ chủ chốt cấp xã (Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân) đã đảm nhiệm chức vụ hai nhiệm kỳ liên tiếp, nhưng cho rằng vẫn được nhân dân tín nhiệm nên đề nghị được vận dụng linh hoạt (!)[134]. Điều đó dẫn đến việc kết thúc Hội nghị hiệp thương lần thứ hai, thậm chí kết thúc Hội nghị hiệp thương lần thứ ba vẫn diễn ra việc thay đổi người ứng cử [122]. Đó là chưa nói, các cuộc bầu cử khi phải áp dụng Luật mới (ban hành luật bầu cử mới, hoặc luật bầu cử được sửa đổi) cấp ủy, chính quyền địa phương ở một số nơi chưa quan tâm đúng mức đến việc nghiên cứu, tập huấn cho những người trong các tổ chức bầu cử. Do đó, việc thực hiện còn hạn chế, thậm chí một số nơi còn vi phạm pháp luật [28].

Những phân tích ở trên cho thấy rằng, việc đổi mới công tác hướng dẫn bầu cử ở nước ta hiện nay là rất cần thiết. Trước mắt, nếu chưa có điều kiện, chúng ta nên tập hợp hóa các văn bản để khắc phục tính tản mạn, tạo điều kiện cho các địa phương dễ dàng tiếp cận, hướng dẫn cho các nhân viên phụ trách bầu cử, đặc biệt các tổ chức bầu cử ở các địa phương. Trong tương lai, nên pháp điển hóa thành Bộ luật về hướng dẫn bầu cử để bảo đảm tính thống nhất, chặt chẽ, minh bạch trong trong hoạt động này.

### **2.5.3. Phương pháp xác định kết quả bầu cử**

Ngoài góc độ tiếp cận dưới góc độ chính trị - pháp lý, chế độ bầu cử còn được xem xét dưới góc độ tổ chức - kỹ thuật. Những nội dung chính trị - pháp lý phải được thể hiện thông qua các hoạt động tổ chức kỹ thuật. Chế độ bầu cử dù có nội dung chính trị - pháp lý hoàn thiện đến mấy, nhưng quá trình tổ chức thực hiện không khoa học, kết quả bầu cử sẽ không phản ánh đúng nội dung chính trị - pháp lý và như vậy sẽ không phản ánh đúng ý chí của nhân dân.

#### **2.5.3.1. Phiếu bầu**

Phiếu bầu cử ở nước ta thuộc loại phiếu bầu “kiểu Úc”(Australian ballot) [74-tr.20-25], là loại phiếu bầu được thiết kế đơn giản nhất so với các loại phiếu bầu khác. Trong các cuộc bầu cử ở nước ta hiện nay, khi cử tri đi bầu cử, nếu tín nhiệm ứng cử viên nào thì để nguyên (không gạch), nếu không tín nhiệm thì gạch trong phiếu bầu. Do thiết kế đơn giản nên cử tri không “bị nhiễu” thông tin, tạo điều kiện cho cử tri trong việc lựa chọn những người mà mình tín nhiệm. Tuy nhiên, mẫu phiếu bầu và nhất là cách chọn, cách gạch

phiếu như hiện nay chưa hợp lý, bởi lẽ: *Một là*, thói quen và diễn tiến tâm lý bình thường của cử tri là đánh dấu phương án chọn, chứ không phải “để không” người mà cử tri tín nhiệm như hiện nay *Hai là*, cách cử tri chọn trên phiếu bầu hiện nay cũng “bắt” cử tri phải tính “ngược”, gây lúng túng không cần thiết cho cử tri, nhất là cử tri đi bầu lần đầu và cử tri nhiều tuổi. Đó là chưa nói đến xu hướng đổi mới của pháp luật bầu cử trong tương lai “số dư” trong mỗi đơn vị bầu cử càng ngày càng nhiều; khi đó cách bầu chọn như hiện nay càng bất hợp lý vì càng khó khăn trong việc đếm ngược. *Ba là*, pháp luật bầu cử hầu hết các nước trên thế giới đều qui định theo hướng cử tri chọn ứng cử viên (hoặc đảng phái) nào thì đánh dấu vào đối tượng đó, thường là có ô bên cạnh để đánh dấu [157].

Cũng cần chú ý rằng, Sắc lệnh số 51 áp dụng trong Tổng tuyển cử 6/1/1946 qui định cách bầu: bầu chọn ai, thì cử tri ghi tên người đó vào phiếu bầu. Sau đó, tinh thần này tiếp tục trong giai đoạn tiếp theo. Đến Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1980, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983, qui định theo hướng “nước đôi”: có thể phiếu bầu là phiếu trắng (cử tri bầu ai thì ghi tên vào phiếu bầu, hoặc phiếu bầu ghi tên sẵn tên ứng cử viên, cử tri bầu ai thì để tên, gạch người không tín nhiệm. Từ Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1989 về sau qui định như hiện nay.

Việc phân loại phiếu bầu là sự sắp xếp và cô lập từng loại phiếu bầu có tính chất, giá trị pháp lý khác nhau. Đây chỉ là hoạt động mang tính kỹ thuật, nhưng nó có ý nghĩa rất quan trọng trong bầu cử, bởi lẽ nó trực tiếp quyết định đến kết quả bầu cử. Nếu phân loại thiếu tính khoa học, có thể dẫn đến sự không công nhận một số phiếu bầu mà lẽ ra nó được công nhận và ngược lại, có thể có những phiếu bầu lẽ ra không được công nhận, không hợp lệ, nhưng lại cho là hợp lệ. Như vậy sẽ ảnh hưởng đến sự khách quan, công bằng của bầu cử.

Qua nghiên cứu về việc phân loại phiếu bầu trong chế độ bầu cử nước ta, có thể rút ra nhận xét:

*Một là*, pháp luật bầu cử nước ta hiện nay qui định về phân loại phiếu bầu theo hướng cô lập phiếu không hợp lệ trước và sau khi đã cô lập phiếu không hợp lệ thì số phiếu còn lại là phiếu hợp lệ. Cách thức tiến hành như vậy được coi là hợp lý, bởi nếu không có căn cứ kết luận phiếu bầu không hợp lệ thì phải coi nó là phiếu hợp lệ và nhiều nước trên thế giới cũng áp dụng cách thức này [157]. Tuy nhiên, khi áp dụng cách thức này, khác với nước ta, pháp

luật bầu cử của nhiều nước thường qui định rất chặt chẽ về việc phân loại phiếu bầu, đặc biệt phải dự liệu và liệt kê các trường hợp có thể xảy đối với phiếu không hợp lệ [157]. Điều này rất quan trọng, bởi nếu không, phiếu hợp lệ rất có thể trở thành “túi chứa” của tất cả các loại phiếu còn lại. Nếu không đảm bảo điều này, sẽ không đảm bảo tính khách quan, trung thực trong kết quả bầu cử, thậm chí sẽ là “mảnh đất” cho những hành vi gian lận trong bầu cử. Do vậy, pháp luật bầu cử cần qui định chặt chẽ cả về tổng số phiếu phát ra, tổng số phiếu thu về, số phiếu không sử dụng, số phiếu bị hỏng (phiếu hư hỏng do cử tri gạch nhầm, gạch hỏng đưa lại để đổi phiếu khác, phiếu in lỗi, in mờ, phiếu bị rách...). Tất cả các loại phiếu bầu này (kể cả các phiếu bị hỏng) cần được lưu trữ và bảo quản chặt chẽ.

*Hai là*, cần xem xét lại việc coi tất cả các phiếu bầu có ghi thêm tên người ngoài danh sách ứng cử là phiếu không hợp lệ. Có thể hiểu rằng các ứng cử viên phải là những người đã phải trải qua các trình tự, thủ tục theo qui định của pháp luật. Vì vậy, nếu cử tri có ghi thêm những người khác vào phiếu bầu đều không được công nhận. Như thế là chính xác và hợp lý. Tuy nhiên, cần tôn trọng việc tự do lựa chọn của công dân và đây là một trong những nội dung quan trọng của bầu cử tự do. Tất nhiên, tự do phải có giới hạn và pháp luật là công cụ để vạch ra giới hạn đó. Khi qui định phiếu bầu có ghi thêm tên ngoài danh sách là không hợp lệ, dường như nhà làm luật “trừng phạt” đối với những cử tri, do họ không chọn những người “đã được sơ tuyển”, chứ chưa thực sự tôn trọng sự tự do của công dân. Do vậy, sẽ hợp lý và nhân văn hơn, nếu không công nhận (và chỉ không công nhận) những người mà cử tri viết thêm; không nên coi cả phiếu bầu đó là không hợp lệ. Kinh nghiệm xử lý phiếu bầu trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên và những phân tích trên đây đã nói lên điều đó. Nên áp dụng nguyên tắc “*sai làm về khách thể*” để xem xét, giải quyết, tức là phải dựa vào ý thức chủ quan của cử tri để xử lý.

*Ba là*, nếu xét về kỹ thuật lập pháp, Điều 65, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997, Điều 56, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 khi qui định về những phiếu không hợp lệ, có liệt kê loại “Phiếu có ghi tên người ngoài danh sách ứng cử, phiếu có viết thêm”, là chưa lô gíc và có phần chòng lún, bởi lẽ phiếu có viết thêm là bao trùm cả các phiếu có ghi tên người ngoài danh sách ứng cử.

*Tóm lại*, nên chuyển cách “bầu” như hiện nay sang cách cử tri tín nhiệm ai thì đánh dấu vào ô bên cạnh họ tên của người đó. Như vậy, phiếu bầu

cần được điều chỉnh bằng cách thêm ô trống bên cạnh họ tên mỗi ứng cử viên. Nếu e ngại việc cử tri chưa quen với cách thức mới, trong một hoặc hai cuộc bầu cử đầu khi áp dụng mẫu phiếu và cách thức bầu mới, có thể cho phép cử tri chọn một trong hai cách. Các cuộc bầu cử sau đó sẽ thống nhất áp dụng cách thức mới.

### **2.5.3.2. Phương pháp xác định kết quả bầu cử**

Kết quả bầu cử là một nội dung của chế độ bầu cử, đồng thời, nó là mục tiêu hướng đến của chế độ bầu cử. Với tính chất quan trọng đó, pháp luật bầu cử các nước nói chung, nước ta nói riêng đều quy định chặt chẽ về vấn đề này.

Mỗi giai đoạn có thể những qui định điều chỉnh khác nhau, nhưng phương pháp xác định kết quả bầu cử trong chế độ bầu cử nước ta là phương pháp đa số. Sắc lệnh số 51/SL ngày 17-10-1945 ấn định thể lệ Tổng tuyển cử quy định, những người ứng cử phải được hơn nửa số phiếu bầu hợp lệ thì mới trúng cử. Trong giai đoạn này, yêu cầu đối với một cuộc bầu cử có giá trị và đối với người trúng cử là “rất thoáng”: Số người đi bầu chỉ cần 1/4 trở lên, phiếu hợp lệ bao gồm cả phiếu ghi tên người ngoài danh sách, ghi quá số đại biểu được bầu. Theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1960, người trúng cử là người được quá nửa số phiếu hợp lệ và được nhiều phiếu hơn, nếu nhiều người có số phiếu bằng nhau thì người nhiều tuổi hơn trúng cử. Tỷ lệ người đi bầu phải quá nửa số cử tri ghi trong danh sách; phiếu ghi tên người ứng cử quá số đại biểu được bầu không được coi là phiếu hợp lệ. Như vậy, giai đoạn này qui định chặt chẽ hơn và đòi hỏi cao hơn. Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1980 vẫn giữ nguyên cách xác định kết quả bầu cử như trên. Riêng đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, theo quy định của Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1989, khi có nhiều người cùng được số phiếu ngang nhau thì Hội đồng bầu cử quyết định theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp và Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử.

Theo qui định của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1992, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1994, việc xác định kết quả bầu cử về cơ bản giữ nguyên như giai đoạn trước.

Hiện nay, phương pháp xác định kết quả bầu cử được qui định tại Điều 70 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1997, Điều 61 Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2003: Người ứng cử được quá nửa số phiếu hợp lệ và được nhiều

phiếu hơn là trúng cử. Trong trường hợp nhiều người được số phiếu bằng nhau thì người nhiều tuổi hơn thì trúng cử.

Phương pháp xác định kết quả bầu cử nước ta hiện nay được nhiều chuyên gia xếp vào phương pháp bầu cử hai vòng [37- tr15-17],[157]. Tuy nhiên, ở nước ta, vòng hai chỉ được áp dụng trong hai trường hợp: khi kết quả bầu cử lần đầu không được công nhận do có vi phạm pháp luật nghiêm trọng, hoặc số lượng đại biểu trong kết quả bầu cử lần đầu chưa đủ so với số lượng ấn định cho đơn vị bầu cử; Bên cạnh đó, không như ở các nước, vòng hai chỉ lựa chọn những ứng cử viên thu được nhiều phiếu nhất (thông thường chỉ hai ứng cử viên thu được nhiều phiếu nhất trong cuộc bầu cử lần đầu) và cuộc bầu cử vòng hai cũng tiến hành trong phạm vi cả nước như cuộc bầu cử vòng một, vòng hai ở nước ta chỉ áp dụng trong từng đơn vị bầu cử. Như vậy, nếu xếp bầu cử ở Việt Nam là hệ thống bầu cử hai vòng chủ yếu là căn cứ vào hình thức thể hiện bên ngoài. Do đó, nó không có các đặc điểm mang tính điển hình của hệ thống bầu cử hai vòng như chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới.

Đề người trúng cử là người nhận được sự tín nhiệm của đa số cử tri ở đơn vị bầu cử, mặc dù rất ít, nhưng cũng đã có nước qui định rất khắt khe, người trúng cử phải thu được đa số tuyệt đối của tổng số cử tri đăng ký trong danh sách, như chế độ bầu cử ở Liên xô theo Hiến pháp 1977 [2-tr.80]. Mức độ khắt khe giảm đi khi qui định người trúng cử phải nhận được quá nửa tổng số phiếu của cử tri đi bầu. Ở nước ta, mức độ lại giảm đi một mức nữa khi qui định người trúng cử chỉ cần đạt quá nửa số phiếu hợp lệ. Như vậy, có thể dẫn tới người trúng cử không phải đại diện cho đa số cử tri đi bầu. Chẳng hạn số phiếu hợp lệ là 80%, thì một ứng cử viên đạt 51% số phiếu hợp lệ thì cũng chỉ đạt khoảng trên 40% so với cử tri đi bầu, nếu so với cử tri trong đơn vị bầu cử thì tỉ lệ còn thấp hơn. Trên thực tế, trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã nhiệm kỳ 1994- 1999 ở Thái Bình có một đơn vị bầu cử, cử tri tham gia bỏ phiếu là 200 người nhưng phiếu hợp lệ chỉ có 90 phiếu, người trúng cử thu được từ 70-80 phiếu. Mặc dù tỷ lệ đạt 77,7- 88% số phiếu hợp lệ, nhưng kết quả này không hợp lý và không thoả đáng [133].

#### **2.5.4. Bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung**

##### **2.5.4.1. Bầu cử thêm**

Nghiên cứu các qui định của pháp luật bầu cử và thực tiễn tổ chức thực hiện về bầu cử thêm, có lẽ không nên qui định trong cuộc bầu cử thêm, cử tri

chỉ chọn bầu trong danh sách những người đã ứng cử lần đầu như qui định của pháp luật bầu cử hiện nay (Điều 71 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1997, Điều 62 Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003) bởi các lý do sau đây:

*Thứ nhất*, pháp luật bầu cử ở nước ta hiện nay dường như vẫn “đồng nhất” bầu cử thêm và bầu cử lại. Nếu ở một đơn vị bầu cử nào đó phải bầu cử lại, thì qui định cử tri chỉ chọn bầu trong danh sách những người đã ứng cử lần đầu như trên là hợp lý, vì kết quả bầu cử ở đơn vị bầu cử đó bị hủy. Tuy nhiên, đối với bầu cử thêm thì vấn đề lại hoàn toàn khác: bầu cử vẫn có kết quả, chỉ có điều số lượng người trúng cử chưa đủ so với số lượng ấn định cho đơn vị đó.

*Thứ hai*, trong cuộc bầu cử đầu tiên, các ứng cử viên trong danh sách đã được cử tri xem xét, cân nhắc và lựa chọn. Những người không trúng cử là những người không nhận được sự tín nhiệm cần thiết của cử tri. Vì bầu cử thêm được tiến hành ngay sau đó, do vậy, sự tín nhiệm của cử tri đối với các ứng cử viên này thường không có sự thay đổi lớn. Do đó, nếu không thay đổi danh sách ứng cử viên hoặc không có thêm các ứng cử viên khác, thì bầu thêm sẽ không có kết quả, vẫn không lấy đủ số đại biểu phân bổ cho đơn vị bầu cử đó. Bên cạnh đó, việc cử tri phải lựa chọn những người mà họ đã “loại” ở lần bầu cử đầu có thể gây tâm lý phản kháng đối với cử tri. Thực tiễn trong cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009 đã chứng minh điều này: cấp tỉnh bầu thêm được 03 đại biểu; thiếu 17 so với số đại biểu được ấn định; cấp huyện bầu thêm được 28 đại biểu; thiếu 111 so với số đại biểu được ấn định; cấp xã bầu thêm được 995 đại biểu; thiếu 4.748 so với số đại biểu được ấn định. Thậm chí, xảy ra tình trạng, một số địa phương đưa những người bị kỷ luật do có sai phạm về kinh tế hoặc yếu kém về phẩm chất, đạo đức ra ứng cử, cử tri không tín nhiệm (vì những lý do khác nhau, như phân tích trong mục hiệp thương). Tuy nhiên, khi bầu thêm vẫn phải tiếp tục giới thiệu những người này (vì Luật qui định) nên cử tri đã bất bình, phản đối [28]. Hơn nữa, nếu danh sách ứng cử viên vẫn là những người mà họ không tín nhiệm ở vòng đầu, sẽ xuất hiện tâm lý “*bầu đại*” một ứng cử viên nào đó đối với một bộ phận cử tri, vì không còn ứng cử viên nào khác để họ lựa chọn. Đó là chưa kể có một bộ phận cử tri sẽ đặt vấn đề: chẳng lẽ không còn “nhân sự” khác để nhân dân lựa chọn hay sao mà bầu cử phải tiến hành theo kiểu “*cố đám ăn xôi*”.

*Thứ ba*, đặt ra bầu cử thêm là nhằm mục đích tìm người trúng cử phải thực sự là người được sự tín nhiệm của nhân dân. Do vậy, nếu phải tiến hành thêm một số các công việc để đạt được mục đích đó cũng là việc nên làm. Nếu



e ngại bầu cử phải kéo dài về thời gian, hoặc e ngại phải thêm các công đoạn về hiệp thương phức tạp, thì nên áp dụng kết quả bầu cử theo phương pháp đa số tương đối ngay từ lần bầu cử đầu tiên, ứng cử viên nào nhận được nhiều phiếu hơn thì trúng cử. Như vậy, không cần phải bầu cử thêm mà vẫn lấy đủ số lượng đại biểu trúng cử ấn định cho từng đơn vị bầu cử. Cũng cần lưu ý rằng, trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên, Sắc lệnh số 51 qui định “*Những người không ra ứng cử lần đầu cũng được ra ứng cử lần thứ hai*” (Điều 61); Nghị định 161 ngày 29/12/1945 của bộ Nội vụ (về việc bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính xã, tỉnh, huyện, kỳ); Nghị định số 31 ngày 28/1/1946 của bộ Nội vụ (về việc bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính thành phố, thị xã và khu phố) cũng qui định theo hướng trên.

#### **2.5.4.2. Bầu cử lại**

Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (sửa đổi năm 2001), Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 đều qui định hủy bỏ kết quả bầu cử ở đơn vị bầu cử có những vi phạm nghiêm trọng và bầu cử lại ở đơn vị bầu cử đó. Ngoại trừ đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã, phạm vi đơn vị bầu cử là tương đối nhỏ, đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện, số lượng các khu vực bỏ phiếu trong một đơn vị bầu cử lớn hơn nhiều so với cấp xã, cấp tỉnh lại lớn hơn cấp huyện, và đặc biệt, đối với bầu cử đại biểu Quốc hội thì một đơn vị bầu cử được chia thành rất nhiều các khu vực bỏ phiếu. Do vậy, tại sao chỉ một (hoặc một số) khu vực bỏ phiếu có sai phạm, lại kéo theo việc hủy bỏ tại tất cả các khu vực bỏ phiếu trong đơn vị bầu cử đó, trong khi kết quả bầu cử cho các ứng cử viên tại từng khu vực bỏ phiếu là độc lập với nhau.

Do vậy, nên đổi mới theo hướng hủy bỏ kết quả bầu cử và tiến hành bầu cử lại ở khu vực bỏ phiếu có vi phạm pháp luật nghiêm trọng.

#### **2.5.4.3. Bầu cử bổ sung**

Để đảm bảo tính đại diện của các cơ quan dân cử, trong nhiệm kỳ, nếu đơn vị bầu cử nào khuyết đại biểu Quốc hội thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể quyết định việc bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội tại đơn vị đó. Tuy nhiên, nếu thời gian còn lại của nhiệm kỳ Quốc hội dưới hai năm thì không tổ chức bầu cử bổ sung, vì tổ chức bầu cử là công việc đòi hỏi tốn nhiều công sức, tiền bạc, liên quan đến nhiều cơ quan trong hệ thống chính trị và cả người dân.

Việc bầu cử bổ sung đại biểu Hội đồng nhân dân được tiến hành khi đơn vị bầu cử khuyết đại biểu, không còn đủ hai phần ba tổng số đại biểu được ấn định và khi thời gian của nhiệm kỳ Hội đồng nhân dân còn ít nhất là một phần ba, trừ trường hợp đặc biệt theo hướng dẫn của Chính phủ, hoặc khi đơn vị hành chính mới được sáp nhập, đơn vị hành chính được chia tách hoặc thay đổi cấp đơn vị hành chính.

Như vậy, pháp luật nước ta qui định các điều kiện chặt chẽ khi tiến hành bầu cử bổ sung, như mức độ khuyết đại biểu trong từng đơn vị bầu cử, thời gian còn lại của nhiệm kỳ. Vì nhiệm kỳ Quốc hội và nhiệm kỳ Hội đồng nhân dân “so le” nhau, nên để tránh tốn kém thời gian, công sức và tiền bạc, việc bầu cử bổ sung đối với các đơn vị bầu cử ở nước ta trong thời gian qua thường được kết hợp với các cuộc bầu cử. Chẳng hạn, việc bổ sung đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009 (đối với các đơn vị bầu cử ở các địa phương khuyết, cần bầu bổ sung) sẽ được kết hợp với cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2007.

## **Kết luận Chương 2**

Nghiên cứu chế độ bầu cử nước ta từ 1945 đến nay, nhất là trong giai đoạn hiện nay, có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

1. Sự ra đời của chế độ bầu cử nước ta gắn liền với sự ra đời của chính quyền nhân dân. Chế độ bầu cử nước ta vận hành trên những nguyên tắc mang tính phổ biến và tiên bộ của bầu cử đương đại: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Chế độ bầu cử đã góp phần đắc lực vào việc xây dựng chính quyền nhân dân, góp phần quan trọng vào việc thực hiện nhiệm vụ chiến lược trong từng giai đoạn lịch sử của dân tộc. Bên cạnh những thành công, chế độ bầu cử nước ta còn nhiều bất cập, kể cả những vấn đề liên quan trực tiếp đến các nguyên tắc của chế độ bầu cử: nguyên tắc bầu cử phổ thông còn mang tính hình thức; nguyên tắc bình đẳng còn bất cập giữa các cử tri, giữa các ứng cử viên; nguyên tắc bầu cử trực tiếp chưa thật thực chất.

2. Quyền bầu cử, ứng cử trong chế độ bầu cử nước ta được Hiến pháp qui định tương đối hợp lý và tiên bộ. Tuy nhiên, còn đó những khoảng cách giữa Hiến pháp với các đạo luật bầu cử và giữa các đạo luật bầu cử với các văn bản hướng dẫn trong từng giai đoạn và trong từng cuộc bầu cử. Cần mở rộng quyền bầu cử và chú ý đến hiệu quả thực hiện trong thực tiễn. Quyền ứng cử

cần chú trọng các biện pháp đảm bảo sự bình đẳng và ý thức trách nhiệm của ứng cử viên.

3. Tính minh bạch trong hiệp thương chưa cao, còn ảnh hưởng đến sự bình đẳng giữa các ứng cử viên. Công tác này chưa thực sự động viên, khuyến khích công dân ra ứng cử để gánh vác việc nước. Mô hình về đơn vị bầu cử trong chế độ bầu cử nước ta còn đơn điệu và bất cập: chỉ tổ chức theo địa dư, trong khi tính đại diện còn phân tán và lúng túng và có phần khiên cưỡng; việc ấn định số lượng đại biểu được bầu chưa xuất phát từ đơn vị bầu cử, chưa tuân thủ nguyên tắc bình đẳng dân số. Mặt khác, mô hình đơn vị bầu cử nhiều đại diện không phù hợp với điều kiện hiện nay ở nước ta, không phù hợp với mục tiêu đổi mới cơ quan dân cử sang chế độ tranh luận.

4. Công tác hướng dẫn bầu cử còn tản mạn theo kiểu “du kích”, thiếu tính chặt chẽ và thống nhất cần thiết. Đây là một trong những hạn chế lớn của chế độ bầu cử nước ta. Các tổ chức bầu cử còn nhiều bất cập, cả về nhận thức và tổ chức thực hiện. Phương pháp xác định kết quả bầu cử trong chế độ bầu cử nước ta hiện nay chưa thật hợp lý. Một số trường hợp, người trúng cử không phải là người nhận được đa số sự tín nhiệm của nhân dân. Mặt khác, thực tiễn các cuộc bầu cử cho thấy, số lượng đại biểu trúng cử ở một số đơn vị bầu cử không đủ theo sự phân bổ; kể cả sau khi đã tổ chức bầu cử thêm. Vì vậy, tính đại diện của nhiều đơn vị bầu cử bị ảnh hưởng.

## CHƯƠNG 3

# QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ BẦU CỬ Ở NƯỚC TA TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

### 3.1. NHU CẦU HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

#### 3.1.1. Hoàn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ mục tiêu xây dựng và phát huy dân chủ

Rất nhiều học giả và chính khách nổi tiếng trên khắp thế giới khẳng định vai trò nền tảng của chế độ bầu cử đối với dân chủ: *Chế độ bầu cử có vai trò đặc biệt quan trọng đối với việc kiến tạo chế độ dân chủ* [142-tr.1]. Dân chủ và bầu cử gắn bó mật thiết như hình với bóng. *Chế độ bầu cử là trụ cột trong cấu trúc dân chủ ở bất cứ nhà nước nào* [161-tr.103]. Tổng thống thứ 16 của nước Mỹ Abraham Lincoln có bức thông điệp Gettysburg 1863 nổi tiếng “*Dân chủ là chính quyền của dân, do dân và vì dân*” [247]. Giáo sư Goodwin-Gill, Tổng thống Mỹ thứ 39 của nước Mỹ Jimmy Carter, Thư ký thứ 61 Nhà nước Mỹ Jame A. Baker đều khẳng định rằng “*Bầu cử tự do và công bằng là trái tim của dân chủ*” [233], [204-tr.208], [142], [199-tr.II]. Jimmy Carter và Jame A. Baker còn nhấn mạnh “*Nếu chế độ bầu cử bị khiếm khuyết, toàn bộ nền dân chủ đặt dưới nguy cơ khủng hoảng*” [199-tr.II]. Giovanni Sartori, chính trị gia người Ý, thậm chí còn cho rằng “*Bầu cử là công cụ điều khiển mạnh mẽ nhất của chính trị*” [206-tr.191]. Các nhà nghiên cứu kết luận “*Dân chủ là chế độ trong đó nhà cầm quyền do dân bầu lên. Ở đâu có bầu cử tự do và trung thực, thì ở đó, một chế độ dân chủ được nảy nở và phát triển*” [23-tr.121], [24-tr.127].

Trên diễn đàn quốc tế, vai trò của bầu cử được khẳng định và đề cao. Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người của Liên hợp quốc (năm 1948) đã khẳng định: “*Nền tảng uy quyền của các quyền lực công cộng là ý chí của nhân dân; ý chí này phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử thường kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc bình đẳng, phổ thông đầu phiếu và bỏ phiếu kín hoặc bằng những tiến trình bầu cử tự do tương đương*” (Điều 21). Hiến chương Paris cho một châu Âu mới tuyên bố: “*Ý chí của nhân dân thông qua bầu cử tự do, công bằng và định kỳ là nền tảng cho một nhà nước dân chủ*” [145]. Liên minh Nghị viện thế giới khẳng định: “*Yếu tố then chốt của một nền dân chủ là một chế độ bầu cử tự do và trung thực*” [169]. Ý chí của nhân dân thông qua các cuộc bầu cử theo những chuẩn mực hiện đại tự do, tiến bộ và công bằng tạo tính hợp pháp và chính đáng nhất cho quyền lực chính trị.

Tại các nước lớn ngày nay, dân chủ dựa trên ý tưởng chủ quyền của nhân dân hợp pháp hóa cả chính quyền lẫn quyền cộng đồng quyết định, trên những nguyên tắc phục tùng đa số, bảo vệ thiểu số và trên hệ thống nghị trường đại diện [53-tr.373]. Hội nghị an ninh và hợp tác châu Âu (CSCE ) đã khẳng định, “dân chủ có nền tảng là việc tôn trọng con người và chế độ pháp quyền”, công nhận chế độ pháp quyền là một yếu tố thiết yếu để đảm bảo việc tôn trọng nhân quyền và hoan nghênh “*quyết tâm chung của tất cả các quốc gia thành viên nhằm xây dựng các xã hội dân chủ trên nền tảng tuyển cử tự do và chế độ pháp quyền*” [53-tr.566-568].

Đối với nước ta, ngay từ những ngày đầu giành chính quyền, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã rất quan tâm đến bầu cử. Theo Người: “*Tổng tuyển cử là một dịp cho toàn thể quốc dân tự do lựa chọn những người có tài, có đức, để gánh vác công việc nước nhà. Trong cuộc Tổng tuyển cử, hễ là những người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử; hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó. Vì lẽ đó, cho nên Tổng tuyển cử tức là tự do, bình đẳng, tức là dân chủ đoàn kết*” [66].

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 1991) đã bổ sung mục tiêu *dân chủ* bên cạnh mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh” đã ghi nhận trước đó. Mục tiêu này được pháp lý hóa vào Điều 3 Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) “Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, *dân chủ*, văn minh”. Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X năm 2006 tiếp tục khẳng định “Dân chủ xã hội chủ nghĩa vừa là mục tiêu vừa là động lực của công cuộc đổi mới” [125-tr.125]. *Dân chủ có nghĩa nhân dân là nguồn gốc và chủ thể của quyền lực nhà nước; các cơ quan quyền lực phải được nhân dân bầu hoặc bãi miễn thông qua bầu cử tự do, bình đẳng và bỏ phiếu kín* [97-tr.13, 14]. Dân chủ là khi quyết định các công việc chung, tiếng nói của nhân dân được lắng nghe, được tiếp nhận. Một nhà nước của dân, do dân và vì dân thì nhà nước phải đi tìm sự đồng thuận trong các tầng lớp nhân dân. Kết quả bầu cử là sự thể hiện sự đồng thuận của các tầng lớp nhân dân trong việc lựa chọn người đại diện.

Vai trò của chế độ bầu cử đối với dân chủ được ví như vai trò của nền móng trong việc xây dựng một ngôi nhà. Mặc dù nền móng không phải là mục đích, nhưng để có một ngôi nhà đẹp, hiện đại và bền vững, thì trước hết phải có

một nền móng vững chắc. Muốn xây dựng và phát huy dân chủ, nhất là dân chủ đại diện, thì trước hết, cần thiết kế và xây dựng một chế độ bầu cử trên cơ sở những nguyên tắc tiến bộ và phù hợp. Muốn có một nhà nước “của dân”, trước hết phải xây dựng một chế độ bầu cử dân chủ phản ánh “đúng” sự lựa chọn của nhân dân. Một nhà nước đích thực “của dân” sẽ là cơ sở rất quan trọng để nó lấy “do dân” làm phương châm hoạt động để hướng tới mục đích “vì dân”. Nói cách khác, mối quan hệ giữa “của dân” với “do dân” và “vì dân” là mối quan hệ biện chứng giữa nguồn gốc, phương thức và mục đích. Nếu không có biện pháp đảm bảo nhà nước đó đích thực là nhà nước của dân, nhân dân còn “đứng ngoài cuộc”, thì dù nó tổ chức, hoạt động theo nguyên tắc nào, mục đích “vì dân” khó có thể đạt được, thậm chí sẽ bị chệch hướng. Như vậy, một chế độ bầu cử dân chủ đảm bảo đúng ý chí của nhân dân trong việc lựa chọn và trao quyền (nhà nước “của dân”) không những đảm bảo tính pháp quyền của quyền lực nhà nước, mà nó cơ sở mang tính gốc rễ để nhà nước đó hướng tới mục đích “vì dân”.

Chế độ bầu cử có vai trò quan trọng đối với các nền dân chủ là vậy. Đối với các nước xã hội chủ nghĩa, vai trò của chế độ bầu cử thậm chí còn quan trọng hơn thế, bởi lẽ:

*Một là*, đối với các nước tư sản, bộ máy nhà nước được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phân quyền, nhân dân không những bầu ra cơ quan lập pháp, mà còn bầu ra người đứng đầu quyền hành pháp (ở nhiều nước). Do vậy, bản thân chế độ bầu cử là công cụ có khả năng kiểm soát, đối trọng giữa các nhánh quyền lực và nó tạo cơ hội “sửa sai” cho nhân dân. Chẳng hạn, sau khi bầu cử Tổng thống, nếu đường lối, chính sách do Tổng thống thực thi không hợp lòng dân, đến kỳ bầu cử Quốc hội, cử tri sẽ đôn phiếu cho các đảng đối lập để “khắc chế” đường lối của Tổng thống và ngược lại. Khác với các nước tư sản, ở nước ta, nhân dân chỉ trực tiếp bầu ra Quốc hội, Hội đồng nhân dân và ủy thác quyền lực cho các cơ quan này mà không có nhiều cơ hội “sửa sai” như ở các nước tư sản. Về nguyên tắc, cử tri có quyền bãi nhiệm các đại biểu dân cử khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Tuy nhiên, việc bãi nhiệm này được tiến hành với từng đại biểu riêng biệt; hơn nữa, việc cử tri bãi nhiệm tuy đã có trong các điều khoản của Hiến pháp, nhưng dường như nó còn khá xa vời với thực tiễn. Và lại, kể cả khi chúng ta xây dựng được cơ chế bãi nhiệm đại biểu dân cử, do thủ tục cần phải có của cơ chế và tính phức tạp của trách nhiệm chính trị, cơ chế này chủ yếu vẫn mang tính phòng ngừa nhiều

hơn. Như thế, ở nước ta, khi đi bỏ phiếu, cử tri phó thác quyền lực theo kiểu “trăm sự nhờ vào cơ quan đại diện” ít nhất cho đến hết nhiệm kỳ.

*Hai là*, vị trí pháp lý và thẩm quyền của cơ quan đại diện trong bộ máy nhà nước các nước xã hội chủ nghĩa khác biệt so với cơ quan dân cử trong nhà nước tư sản: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Chưa hết, đối với nước ta, Quốc hội “là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp”. Vì thế, có thể nói rằng thông qua bầu cử, nhân dân Việt Nam trao gần như toàn bộ “án kiếm” cho Quốc hội.

Mặc dù chế độ bầu cử có vai trò quan trọng là thế, tuy nhiên, đối với nước ta, chế độ bầu cử chưa được nhận thức và quan tâm đúng mức. Trong đề tài khoa học mang mã số KHXH. 05.05 “Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam dưới sự lãnh đạo của Đảng”, nhóm nghiên cứu đề tài, đứng đầu là GS.TSKH Đào Trí Úc đã chỉ rõ “*Trong nội dung dân chủ phải kể đến chế độ bầu cử. Lâu nay, chúng ta ít bàn đến việc cải tiến chế độ bầu cử, gần như là yên tâm với chế độ bầu cử đã được hình thành từ trước nhưng trong nhiều năm qua không hề có sự thay đổi*” [111-tr.305, 306]. Vấn đề này sẽ được làm rõ hơn trong Mục 3.2.1 (Đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chế độ bầu cử).

*Tóm lại*, chế độ bầu cử là thiết chế nền tảng của nền dân chủ, có vai trò gốc rễ đối với dân chủ đại diện. Đối với nước ta, chế độ bầu cử chưa được nhận thức và quan tâm đúng mức. Vì thế, đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử là yêu cầu mang tính cấp thiết, là tiền đề quan trọng để xây dựng và phát huy dân chủ, nhất là dân chủ đại diện trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

### **3.1.2. Hoàn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân**

Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) nước ta hiện nay khẳng định “*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*”. Nhà nước pháp quyền và chế độ bầu cử có mối quan hệ gì với nhau? Vì sao xây dựng Nhà nước pháp quyền đòi hỏi cần đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử? Những vấn đề này sẽ được làm sáng tỏ trong các phân tích dưới đây:

*Thứ nhất*, ý chí nhân dân là cội rễ quyền lực trong nhà nước pháp quyền.

Nhân dân là nguồn gốc của quyền lực nhà nước là một nguyên lý phổ biến trên thế giới trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền và thực thi dân chủ. Tuyên ngôn thế giới về quyền con người của Liên hợp quốc năm 1948 đã khẳng định “*Nền tảng uy quyền của các quyền lực công cộng là ý chí của nhân dân*”. Tuyên bố Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc đã nêu rõ “*Chúng tôi sẽ không từ nỗ lực nào nhằm khuyến khích dân chủ và tăng cường chế độ pháp quyền*” [87-tr.94-100]. Vì kết quả bầu cử là sự tổng hợp những lá phiếu thể hiện trực tiếp sự lựa chọn của nhân dân trong việc lựa chọn người đại diện, nên chế độ bầu cử là một phương thức thành lập chính quyền quan trọng nhất thể hiện cội nguồn nhân dân của quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 1992 nước ta qui định “*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân*” (Điều 6). Từ các thiết chế đại diện do nhân dân bầu ra, các cơ quan nhà nước khác lần lượt được thành lập.

Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn luôn coi nhân dân là cội rễ của quyền lực nhà nước: “*Gốc có vững, cây mới bền/ Xây lâu thắng lợi trên nền nhân dân*”[58-tr.7]. Người cho rằng Nhà nước ta là Nhà nước của dân, Nhà nước phải hoạt động vì dân, lấy việc phục vụ nhân dân làm mục tiêu cao nhất của mình. “*Nước ta là một nước dân chủ. Bao nhiêu lợi ích đều vì dân. Bao nhiêu quyền hạn đều của dân. Công việc đổi mới, xây dựng là trách nhiệm của dân. Sự nghiệp kháng chiến kiến quốc là công việc của dân. Chính quyền từ xã đến Chính phủ trung ương do dân cử ra. Đoàn thể từ trung ương đến xã đều do dân tổ chức nên. Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*”. Nhà nước pháp quyền Việt Nam phải là Nhà nước do nhân dân Việt Nam thành lập. Tính pháp quyền cao nhất của quyền lực nhà nước là ở chỗ, nhân dân tự do lựa chọn bầu ra những đại biểu xứng đáng thay mặt nhân dân gánh vác việc nước. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: “*Trong các cuộc bầu cử, công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái, trai, tôn giáo, mức tài sản, trình độ văn hóa, không phân biệt nòi giống đều có quyền tham gia. Đó là một cách hợp lý để nhân dân lao động thực hành quyền thống trị của mình*” [70-tr.219, 220]. Bầu cử là một phương thức thành lập chính quyền mang tính phổ biến và là xu thế tất yếu của thế giới hiện đại.

*Thứ hai*, nhà nước pháp quyền là một nhà nước xây dựng trên cơ sở một xã hội đồng thuận, một nhà nước quan tâm và phụng sự nhân dân.



Chế độ bầu cử dân chủ là chìa khóa xây dựng đồng thuận xã hội. Đi tìm sự đồng thuận xã hội là đi tìm tiếng nói chung của các các lực lượng, các giai cấp, các sắc tộc, các tín ngưỡng, các bộ phận trong xã hội. Chế độ bầu cử có vai trò kiến tạo nền tảng để tạo ra sức mạnh tập thể, là cơ chế chủ yếu để chuyên hóa sự đồng thuận xã hội thành quyền lực của chính quyền [244-tr.19]. Đó là lý do vì sao xã hội cần đến bầu cử [99-tr.48, 49]. Các quyết sách của cơ quan đại diện (là kết quả của bầu cử ) phản ánh “mẫu số chung” lợi ích của các nhóm xã hội. Như trong Chương 1 (vai trò của chế độ bầu cử) đã phân tích, mặc dù không tồn tại các mâu thuẫn mang tính đối kháng như trong xã hội tư sản, nhưng do sự khác biệt về nhận thức, về tư tưởng, về lợi ích kinh tế, ở các nước xã hội chủ nghĩa nói chung, ở Việt Nam nói riêng trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội cũng luôn tồn tại những mâu thuẫn (tuy không phải là mâu thuẫn đối kháng). Vì vậy, sứ mệnh của Nhà nước pháp quyền Việt Nam là cần tìm kiếm một cơ chế không những “dàn xếp” các mâu thuẫn xã hội, mà quan trọng hơn, cần phát huy cao nhất sức mạnh đồng thuận trong xã hội. Suy cho cùng, sức mạnh của dân tộc Việt Nam có cội nguồn từ những người dân Việt Nam, chứ không phải từ phía chính quyền. Chính quyền chỉ là một loại công cụ do người dân Việt Nam thành lập với mục đích để tập hợp và cộng hưởng các sức mạnh nội sinh riêng rẽ từ mỗi cá nhân và các tổ chức của họ. *Chế độ bầu cử Việt Nam được thiết kế phù hợp đặc điểm của thể chế chính trị, kết cấu xã hội, lịch sử, truyền thống của dân tộc Việt Nam, mặt khác, từng bước tiếp cận với các chuẩn mực của bầu cử tiến bộ và công bằng, sẽ là chìa khóa trong việc xây dựng sự đồng thuận xã hội và phát huy sức mạnh của dân tộc.* Xuất phát từ bất cập về tính đại diện trong chế độ bầu cử nước ta hiện nay, cần đổi mới chế độ bầu cử để khắc phục sự bất cập ấy là một trong những mã số để giải mã cho việc đi tìm sự đồng thuận xã hội (Vấn đề này sẽ được phân tích kỹ hơn trong phần “Đảm bảo hợp lý về tính đại diện” trong Mục 3.3.1 *Nhóm giải pháp về nhận thức tư tưởng*).

*Thứ ba*, nhà nước pháp quyền là một nhà nước đặt dưới sự kiểm soát chặt chẽ của nhân dân.

Kiểm soát quyền lực nhà nước là điều kiện để thực hiện tự do và dân chủ. Đối với nước ta, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước là đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn hiện nay [99-tr.5]. Kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện bằng nhiều phương thức, trong đó chế độ bầu cử là một phương thức quan trọng để

kiểm soát quyền lực, đặc biệt đối với cơ quan quyền lực nhà nước. Bầu cử thực chất đó là sự chuyển giao quyền lực nhân dân sang nhà nước. Bằng bầu cử, nhân dân lựa chọn, thành lập ra cơ quan đại diện và ủy thác quyền lực cho họ. Tuy nhiên, cũng chính trong việc chuyển giao quyền lực ấy lại phát sinh một hệ lụy mà nhân dân không mong muốn, rằng tuy thoát thai từ xã hội, nhưng quyền lực nhà nước tại có xu hướng tách ra khỏi xã hội và “tựa hồ như đứng trên xã hội”. Nhân dân khi chuyển giao quyền lực của mình cho nhà nước, nhưng không phải ở đâu, bao giờ, nhà nước (thông qua các cơ quan nhà nước) cũng phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân và không phải bao giờ, quyền lực nhà nước cũng được thực hiện trong phạm vi, mức độ mà nhân dân trao cho. Do vậy, quyền lực nhà nước cần phải được kiểm soát và giới hạn nhằm loại trừ một nghịch lý là quyền lực nhà nước của nhân dân nhưng nó lại đe dọa chính nhân dân [54-tr.47]. Đây cũng chính là một đặc điểm không thể thiếu của nhà nước pháp quyền.

Cách đây hàng nửa thiên niên kỷ, Thomas Hobbes (1588-1679) đã cảnh báo về xu hướng lộng hành của nhà nước; ông đã ví nó như con “Thủy quái” trong Kinh thánh [31-tr.21, 22], cho nên phải kiểm soát và chế ngự sự lạm quyền của nó. Vấn đề là ở chỗ, với các nhà nước khác nhau, phạm vi và mức độ của sự “lộng hành” là khác nhau. Nhà nước xã hội chủ nghĩa với những thuộc tính riêng biệt, có nhiều khả năng để đại diện cho ý chí, nguyện vọng cho nhân dân. Thành quả của Liên Xô và một số nước xã hội chủ nghĩa trước đây đã chứng minh điều đó. Tuy nhiên, cũng chính từ thực tiễn đầy sinh động đó đã chứng minh một điều: giữa lý thuyết với thực tiễn, đôi khi còn có khoảng cách đáng kể. Dù đã không ít nỗ lực, các nhà nước xã hội chủ nghĩa nói chung, Nhà nước ta nói riêng vẫn chưa thể là mô hình lý tưởng cho việc thực thi nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Đâu đó, vẫn tồn tại những căn bệnh tha hóa, tùy tiện, quan liêu, cửa quyền [89]. Do vậy, việc nhân dân kiểm soát và khắc chế quyền lực nhà nước là rất cần thiết, là một nội dung không thể thiếu của Nhà nước pháp quyền [99-tr.5,6,52-67]. Bầu cử không chỉ đơn thuần là việc lựa chọn người đại diện, mà còn là công cụ quan trọng để cử tri kiểm soát và chế ngự quyền lực của người đại diện [55-tr.38, 83-88]. Không những thế, có nhóm nghiên cứu còn khẳng định: *cử tri tham gia bầu cử là một hình thức giám sát quan trọng nhất đối với cơ quan và đại biểu dân cử* [99-tr.140]. Sự kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của nhân dân có vai trò đặc biệt quan trọng trong nhà nước pháp quyền; nó bảo đảm việc nhân dân trao quyền

nhưng không mất quyền. Khi nhà nước không đáp ứng yêu cầu của nhân dân, thì nhân dân có quyền thay thế nhà nước ấy bằng một nhà nước khác (cũng thông qua bầu cử). Trong nhà nước pháp quyền, chế độ bầu cử không những là con đường kiến thiết chế độ đại diện mà nó cũng chính là phương thức để nhân dân thay thế và loại bỏ những người đại diện.

Như thế, để nhân dân giám sát các đại biểu dân cử, chế ngự sự tha hóa, lạm quyền của họ một cách có hiệu quả, đổi mới chế độ bầu cử theo hướng tăng cường mối liên hệ, trách nhiệm của người đại biểu với nhân dân. Mặt khác, đổi mới chế độ bầu cử cần “đi đôi” với việc hoàn thiện cơ chế cử tri trực tiếp bãi nhiệm đại biểu do mình bầu ra, vì “bầu ra” và “bãi nhiệm” là hai mặt đối lập không tách rời của chế độ bầu cử. Chủ quyền nhân dân là một đặc điểm quan trọng của nhà nước pháp quyền. Bản thân nhà nước không “tự nhiên” có quyền mà do nhân dân ủy quyền; quyền lực của người cầm quyền có thể bị tước bỏ, quyền lực của nhân dân thì không ai có thể tước bỏ nó đi được [111-tr.28]. “*Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*” (Điều 7, Hiến pháp 1992). Đổi mới là ở chỗ: đó không phải chỉ là những qui định chung chung của Hiến pháp, mà cần “biến” những qui định đó thành hiện thực. Do vậy, trong quá trình đổi mới bộ máy nhà nước ở nước ta không thể không nói tới đổi mới chế độ bầu cử. Làm sao để “*quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*”, để nhân dân thực sự tìm được những người xứng đáng và đích thực thay mặt mình gánh vác việc nước - đó là những vấn đề cơ bản của việc đổi mới chế độ bầu cử ở nước ta hiện nay [112-tr.237].

*Thứ tư*, nhà nước pháp quyền cần bảo đảm tính hợp pháp và tính chính đáng của quyền lực nhà nước.

Lịch sử phát triển của các nhà nước trên thế giới đã trải qua nhiều cách thức tổ chức chính quyền, như truyền ngôi, thế tập, bằng các hiệp ước, thỏa thuận, bằng sự chỉ định, bằng bầu cử... Trong thế giới hiện đại, chính quyền thành lập không qua bầu cử (như các cuộc đảo chính quân sự), bất luận dù nhằm mục đích gì (kể cả được coi là chính đáng, như chính quyền quá thối nát), thường không được các quốc gia công nhận (hoặc vì mục đích chính trị nào đó, có quốc gia thừa nhận, nhưng cũng rất dè dặt). Điều này có thể được giải thích vì khi đó, chính quyền chưa được sự nhất trí và chưa dựa trên cội rễ của người dân. Ngược lại, chính quyền được thành lập bằng các cuộc bầu cử tự

do, tiến bộ, công bằng được coi là hợp pháp và được cộng đồng quốc tế thừa nhận. Trong một hệ thống chính trị dân chủ, không gì có thay thế được những cuộc bầu cử đại chúng có vai trò hợp pháp hóa quyền uy của người đại diện. Chức năng thiết yếu của các cuộc bầu cử là hợp pháp hóa uy quyền công cộng và cung cấp những đại biểu dân cử với một sự uỷ nhiệm quyền lực đặc biệt [250-tr.115]. Chế độ bầu cử được coi là “Phương thức chính thống thay đổi quyền lực nhà nước”[30-tr.347]. “Ngày nay, sự lựa chọn bằng bầu cử được coi là phương pháp duy nhất vừa tự nhiên, vừa chính đáng” [24-tr.122].

Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng không phải tất cả các cuộc bầu cử đều tạo tính hợp pháp, tính chính đáng cho quyền lực nhà nước. Nếu như các cuộc bầu cử không phản ánh ý chí của nhân dân, như gian lận phiếu bầu, đe dọa, ám sát ứng cử viên... thì bầu cử chỉ là “vỏ bọc”, được mượn, có vai trò như “tám bình phong” để “ngụy trang” quyền lực chính trị. Do vậy, ngoài các yếu tố đặc thù của mỗi thể chế, mỗi dân tộc, nhà nước pháp quyền cần xây dựng chế độ bầu cử tuân thủ các chuẩn mực của bầu cử tiến bộ, công bằng nhằm đảm bảo ý chí của nhân dân trong bầu cử.

Vai trò của chế độ bầu cử trong việc hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực chính quyền được phân tích trong Mục 1.1.3.1 (*Bầu cử là hoạt động hợp pháp hóa chính quyền*) đã cho thấy sự cần thiết phải đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử trong nhà nước pháp quyền. *Bảo đảm tính hợp pháp và tính chính đáng của quyền lực nhà nước chính là việc tôn trọng ý chí của nhân dân trong hoạt động thành lập chính quyền - một nội dung không thể thiếu của nhà nước pháp quyền.* Mặt khác, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội (là tất yếu), nhưng từng bước cần được tường minh và hợp pháp hóa. Xuất phát từ vai trò hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực chính quyền của chế độ bầu cử, nên Đảng cần thông qua các đảng viên đã trúng cử để lãnh đạo Nhà nước. Bằng cách đó, sự lãnh đạo của Đảng không những được nhân dân Việt Nam trao quyền và thừa nhận, mà còn được cộng đồng quốc tế công nhận (vấn đề này sẽ được đề cập kỹ hơn trong mục đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử và Nhà nước). *Trên nền tảng đặc thù của thể chế chính trị, các đặc điểm về văn hóa, truyền thống của dân tộc Việt Nam, đổi mới chế độ bầu cử để từng bước tiếp cận với các chuẩn mực quốc tế là cách thức tốt nhất để thực hiện điều đó.*

*Tóm lại*, đổi mới chế độ bầu cử là một nội dung quan trọng trong việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân trong giai đoạn hiện nay ở nước ta.

### **3.1.3. Những bất cập của chế độ bầu cử hiện hành, yêu cầu về sự phù hợp của chế độ bầu cử với các chế định khác của bộ máy nhà nước trong điều kiện mới đòi hỏi cần hoàn thiện chế độ bầu cử**

Hơn sáu mươi năm, kể từ khi nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, chế độ bầu cử nước ta đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện các nhiệm vụ chiến lược của Nhà nước, của dân tộc trong từng giai đoạn lịch sử, nhất là về công tác xây dựng chính quyền. Tuy nhiên, sau cuộc Tổng tuyển cử lịch sử ngày 6/1/1946, chế độ bầu cử nước ta đã trải qua một giai đoạn “trầm lắng”. Công cuộc đổi mới đất nước do Đảng khởi xướng và lãnh đạo ngày càng diễn ra rộng khắp trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Một số cuộc bầu cử, nhất là cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII được tổ chức ngày 20/5/2007 đã có nhiều tín hiệu và sắc thái dân chủ mới. Tuy nhiên, trong điều kiện và tình hình mới, chế độ bầu cử nước ta đã bộc lộ không ít những bất cập, chưa đáp ứng được sự chờ đợi của nhân dân [98-tr. 7] như đã phân tích trong Chương 2 của Luận án.

Tiếp cận vấn đề dưới góc độ tư duy giản đơn cũng có thể thấy rằng, muốn kết quả bầu cử phản ánh đúng đắn ý chí của nhân dân, trước hết, chế độ bầu cử đó cần tuân thủ các nguyên tắc bầu cử phổ biến, như phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (cho dù đó là chế độ bầu cử của Mỹ, Nga, Anh, Pháp, hay bất cứ một quốc gia nào khác và Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ). Bên cạnh những kết quả đã đạt được, chế độ bầu cử Việt Nam hiện nay đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập, trong đó không ít liên quan đến các nguyên tắc bầu cử, nhất là nguyên tắc bình đẳng. Như thế, chế độ bầu cử Việt Nam rất cần sự đổi mới để tuân thủ những nguyên tắc phổ biến của bầu cử dân chủ.

Bên cạnh đó, việc phát huy dân chủ, thực hiện mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân gắn liền với việc đổi mới chế độ bầu cử (như đã phân tích ở trên).

Mặt khác, Quốc hội, Hội đồng nhân dân là những cơ quan “hiện thân” cho dân chủ. Thế nhưng, thực hành dân chủ trong Quốc hội lại là khâu yếu nhất trong hoạt động của Quốc hội ở nước ta hiện nay [1-tr.8-11] và tình trạng cũng không có gì khác đối với Hội đồng nhân dân các cấp. Vì thế, đổi mới Quốc hội,

Hội đồng nhân dân chính là một nội dung quan trọng trong công cuộc đổi mới bộ máy nhà nước. Vì cơ quan đại diện và chế độ bầu cử “như hai bánh của cỗ xe ngựa”, cho nên, đổi mới cơ quan đại diện gắn liền với việc đổi mới chế độ bầu cử. Bằng cách nào để tính đại diện được đảm bảo và làm sao để quyền lực của Quốc hội /Hội đồng nhân dân thực quyền như bản chất vốn có của nó? Hai thuộc tính quan trọng bậc nhất này (tính đại diện và tính quyền lực) của Quốc hội/Hội đồng nhân dân đều liên quan chặt chẽ tới chế độ bầu cử. Muốn khắc phục sự bất hợp lý về tính đại diện của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, không nên áp dụng các biện pháp “trí thức nói thay cho nông dân”, “đại biểu trung ương đại diện cho địa phương”..., mà trước hết cần đổi mới về chế độ bầu cử. Chẳng hạn, nếu chúng ta muốn nghe tiếng nói chính thức của cộng đồng người Việt ở nước ngoài, Quốc hội dành một tỉ lệ nhất định đại biểu đại diện cho cộng đồng người Việt Nam ở nước ngoài {Dành một số ghế trong Quốc hội đại diện cho công dân ở nước ngoài là xu hướng hiện nay và nó được áp dụng ở một số quốc gia, như An giê ri, Ang gô la, Colombia, Croatia, Ecuador, Pháp, Ý, Bồ Đào Nha, Mô zăm bích, Panama - Thượng viện Pháp (Senate) dành một số ghế đại diện cho công dân Pháp ở nước ngoài [148-tr.26]. Từ 1983, nước Pháp dành 12 ghế đại diện cho công dân Pháp ở nước ngoài, chiếm 3.6% trong tổng số 331 ghế trong Thượng viện Pháp; Nghị viện Ý có 12 ghế (1.9%) đại diện cho người Ý ở nước ngoài trong tổng số 630 nghị sĩ [139-tr.29]; Điều 6 Luật bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân 1979, sửa đổi 1986 của Trung Quốc quy định “Quốc hội nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và Hội đồng nhân dân các cấp ở những vùng có tương đối nhiều Hoa kiều hồi hương sẽ có số đại biểu thuộc thành phần này thích đáng” [128-tr.64], hay Điều 12 Luật bầu cử Viện Duma quốc gia Nga năm 2002 [154]}. Hay cũng vậy, muốn Quốc hội chuyển từ cơ chế hoạt động nặng về đọc tham luận sang cơ chế tranh luận, chuyển chất vấn “dĩ hòa vi quý” sang chất vấn “truy kích”, không thể giải quyết căn cơ, triệt để chỉ bằng các biện pháp “ngọt” như hướng dẫn kỹ năng cho các đại biểu cách phát biểu, đặt ra câu hỏi. PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa có nhận xét xác đáng rằng: Ý tưởng lập đường dây điện thoại nóng để người dân chất vấn Chính phủ tại các phiên họp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, hay cử tri chất vấn lãnh đạo các sở ban ngành địa phương trong các kỳ họp được truyền hình trực tiếp của Hội đồng nhân dân là những sáng kiến ngộ nghĩnh, song không thể bài bản, bởi không thể có một nền dân chủ đại diện nào vận hành theo kiểu nóng và hoang sơ ấy [172-tr.5]. Có thể các biện pháp nêu trên nhằm giải quyết những vấn đề cấp bách, nhưng muốn toàn diện, cần phải đổi

mới tư duy từ những vấn đề mang tính nguyên lý: cần đổi mới từ “gốc”. Muốn Quốc hội cạnh tranh, chế độ bầu cử phải mang “hồn” cạnh tranh. Đổi mới chế độ bầu cử sẽ là tiền đề cho việc đổi mới cơ quan đại diện và bộ máy nhà nước.

Nếu coi bộ máy nhà nước như một “cỗ máy”, chế độ bầu cử có vai trò như một trục khuỷu “chuyên” ý chí và quyền lực từ “muôn vạn tiếng dân” thành quyền lực của chính quyền. Cỗ máy đó mạnh hay yếu, chuyển động theo hướng nào, hiệu quả ra sao, phụ thuộc vào nhiều bộ phận. Trục khuỷu “chế độ bầu cử” đóng vai trò truyền chuyển động. “Cỗ máy” Nhà nước Việt Nam sẽ được cộng hưởng và đạt hiệu quả cao nhất, khi các “bộ phận” của nó không những tiến bộ, hiện đại, mà cần “tương thích” và đồng bộ với nhau.

Tóm lại, đổi mới bộ máy nhà nước liên quan chặt chẽ tới việc đổi mới chế độ bầu cử và ngược lại. Nguồn gốc, phương thức và mục đích của quyền lực nhà nước dân chủ có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. “*Của dân*” là nguồn gốc quyền lực nhà nước; “*do dân*” là phương thức thực hiện quyền lực nhà nước; “*vì dân*” là mục đích của quyền lực nhà nước. Để đạt được mục tiêu dân chủ (vì nhân dân Việt Nam), Nhà nước Việt Nam phải lấy lợi ích nhân dân (người dân Việt Nam) làm tiêu chí trong mọi hoạt động; muốn vậy, Nhà nước đó phải đích thực do nhân dân Việt Nam thành lập (bằng bầu cử dân chủ).

### **3.1.4. Hoàn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ tính tất yếu của quá trình hội nhập quốc tế và là xu thế của thời đại**

Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc năm 2005 đã tuyên bố “*Chế độ dân chủ là một giá trị phổ quát. Nó không thuộc riêng về bất cứ một quốc gia hay một vùng lãnh thổ, khu vực nào*” [148-tr.1]. Dân chủ trở thành một giá trị phổ quát và những cuộc bầu cử tuân theo những nguyên tắc bầu cử tiến bộ, như tự do, công bằng là mục tiêu mang tính quốc tế. Quyền bầu cử trong một chế độ bầu cử tự do và công bằng phải là quyền chính trị cơ bản của con người. Đó là một xu thế tất yếu.

Như đã phân tích trong Mục 1.1.2.2. *Những yếu tố chi phối và tác động đến chế độ bầu cử* (Chương 1), trên thế giới hiện nay có rất nhiều các văn kiện mang tính quốc tế và khu vực có các qui định về bầu cử, hoặc những vấn đề về quyền con người, về quyền của phụ nữ... có liên quan trực tiếp đến bầu cử, như Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người (1948); Công ước về quyền chính trị của phụ nữ (1952), Công ước quốc tế về loại trừ các hình thức phân biệt chủng tộc (1965); Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (1966); Công

ước quốc tế về xóa bỏ các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (1979); Tuyên bố châu Mỹ về quyền và bổn phận của con người (1948); Hiệp ước châu Âu về quyền con người (1950); Hiệp ước châu Mỹ về quyền con người (1969); Hiến chương châu Phi về quyền con người (1981). Trong số các văn kiện trên, Việt Nam đã gia nhập: Công ước quốc tế về loại trừ các hình thức phân biệt chủng tộc (gia nhập 9/6/1981), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (gia nhập 24/9/1982), Công ước quốc tế về xóa bỏ các hình thức phân biệt đối xử với phụ nữ (gia nhập 19/3/1982). Đối với những văn kiện mà chúng ta đã gia nhập, chỉ trừ những điều khoản bảo lưu (nếu có), chúng ta phải thực hiện và cần tuân thủ theo lộ trình đã cam kết.

Ngày 26/3/1994, tại Paris, tại phiên họp lần thứ 154, Hội đồng Liên minh nghị viện thế giới đã thông qua (Liên minh nghị viện thế giới (IPU) là một Tổ chức hợp tác Nghị viện toàn cầu. Quốc hội nước ta là thành viên của Tổ chức này) [113-tr.1]. Tuyên bố về tiêu chuẩn cho bầu cử tự do và công bằng (*The Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*) [193]. Tuyên bố đã qui định cụ thể về tiêu chuẩn về tự do và công bằng trong một cuộc bầu cử. Đây là một văn kiện qui định tương đối toàn diện những tiêu chuẩn cụ thể bầu cử tự do, công bằng. Ngoài ra, với tính chất là tổ chức quốc tế lớn nhất hành tinh, Liên hợp quốc và các cơ quan của Liên hợp quốc đã ban hành nhiều văn kiện và những hoạt động cụ thể để thúc đẩy, khuyến khích các quốc gia trên thế giới mở rộng việc thực hiện và mở rộng bầu cử tự do và công bằng. Rất nhiều các Nghị quyết (Resolutions) của các cơ quan của Liên hợp quốc, như Nghị quyết số 1325(2000) của Hội đồng bảo an “Phụ nữ, hòa bình và phát triển”; nhất là các nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc, như: Nghị quyết 43/157(1988) “Nâng cao hiệu quả của bầu cử định kỳ và trung thực”, Nghị quyết 46/130 (1991) “Tôn trọng chủ quyền quốc gia, không can thiệp vào công việc nội bộ của các nước trong quá trình bầu cử”, Nghị quyết 49/190 (1994) “Tăng cường vai trò của Liên hợp quốc trong việc nâng cao vai trò của bầu cử định kỳ, trung thực và mở rộng dân chủ, Nghị quyết 58/189 (2003) “Tôn trọng chủ quyền quốc gia và tính đa dạng về dân chủ là một biện pháp quan trọng khuyến khích và bảo vệ quyền con người”... Như vậy, ở nhiều nơi trên thế giới, bằng nhiều hình thức và biện pháp khác nhau, bầu cử tự do và công bằng không chỉ dừng lại ở những nguyên lý chung chung, mà nó trở thành những nguyên tắc, những qui định ngày càng cụ thể, được đảm bảo thực thi trong từng châu lục, khu vực và từng quốc gia.



Trong bản báo cáo “Việt Nam thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ” mà nước ta đã cam kết thực hiện (từ năm 2000) đã khẳng định mạnh mẽ quyết tâm của chúng ta trong việc tôn trọng các nguyên tắc, các giá trị về bình đẳng, bình quyền; tôn trọng nhân quyền và quyền tự do cơ bản của con người, không phân biệt chủng tộc, giới tính, ngôn ngữ hay tôn giáo [87-tr.13]. Tuyên bố Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc đã nêu rõ “*Chúng tôi (những người đứng đầu Nhà nước hoặc Chính phủ, Chủ tịch nước Trần Đức Lương thay mặt nước ta ký cam kết) sẽ không từ nỗ lực nào nhằm khuyến khích dân chủ và tăng cường chế độ pháp quyền, cũng như tôn trọng tất cả các quyền con người và quyền tự do cơ bản được quốc tế thừa nhận...*” [87-tr.94-100].

Việt Nam ngày nay đã tham gia rộng rãi vào các diễn đàn quốc tế: thành viên của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), là thành viên của AIPO/AIPA (Tổ chức Liên minh nghị viện Hiệp hội các nước Đông Nam Á-AIPO, nay là Đại hội đồng Liên minh nghị viện Hiệp hội các nước Đông Nam Á –AIPA (1995), gia nhập Tổ chức thương mại thế giới WTO (2006). Đặc biệt, việc Việt Nam trở thành Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc nhiệm kỳ 2008-2009 là một sự kiện quan trọng đánh dấu quá trình hội nhập sâu rộng của nước ta vào đời sống và các diễn đàn quốc tế. Do vậy, Việt Nam sẽ chủ động thực thi các nguyên tắc của Hiến chương Liên hợp quốc, các qui định trong các Công ước quốc tế mà Việt Nam đã gia nhập, trong đó có bầu cử tiến bộ và công bằng.

Xây dựng lý luận về tổ chức bộ máy nhà nước, về chế độ bầu cử ở mỗi nhà nước nói chung, Việt Nam nói riêng không thể không tính đến các thành tựu lý luận, kinh nghiệm thực tiễn mà nhân loại đã đạt được trong quá trình đấu tranh vì nền dân chủ. Tuy có sự khác nhau về quan điểm chính trị, về bản chất giai cấp của từng chế độ nhà nước, các hình thức tổ chức nhà nước phổ biến trên thế giới trong thời đại ngày nay vẫn chứa đựng không ít yếu tố hợp lý, nhìn từ góc độ tổ chức kỹ thuật [92-tr.292], nhìn từ góc độ quyền lực nhân dân, vì con người, vì dân chủ. Trên cơ sở đó, chúng ta tiếp thu một cách cầu thị, có chọn lọc kinh nghiệm tổ chức của các nhà nước, bảo đảm cho Nhà nước ta thực sự là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, vừa có tính dân tộc, vừa có tính hiện đại. Tư duy mới đòi hỏi không chỉ khắc phục tính lý luận chung chung, mà cần nhận diện được các yếu tố nội hàm của từng vấn đề, để từ đó chuyển các nguyên tắc, các vấn đề chính trị thành nội dung pháp lý [92-tr.292, 293]. Như thế, các nguyên tắc bầu cử tiến bộ và công bằng cần được nhận diện, cụ

thể hóa thành các qui định cụ thể của pháp luật. Nội hàm của từng nguyên tắc đó và mối quan hệ giữa các nguyên tắc đó ra sao ? Giải quyết các vấn đề đó chính là quá trình đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

## **3.2. QUAN ĐIỂM HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ BẦU CỬ**

### **3.2.1. Đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chế độ bầu cử**

Hành động là sự thể hiện cụ thể của tư duy, của nhận thức. Vì vậy, nếu chưa có sự nhận thức đúng đắn về vai trò của chế độ bầu cử đối với việc thực hiện và phát huy dân chủ, thì chưa thể có sự đổi mới chế độ bầu cử “tương xứng” với sự đổi mới của bộ máy nhà nước. Có ý kiến cho rằng, tư tưởng về Nhà nước pháp quyền của Việt Nam là sự pha trộn giữa tư tưởng Nho giáo được cải biến trong xã hội mới và tư tưởng Nhà nước pháp quyền du nhập từ quá trình “đổi mới” của Liên xô cũ và thực hiện có chọn lọc “pháp quyền” theo từng lĩnh vực, chủ yếu là kinh tế [232]. Nhận xét trên có thể chưa thật toàn diện, nhưng có một sự thật là quá trình đổi mới ở nước ta trong những năm qua vẫn lấy kinh tế làm trọng tâm và còn e dè về chính trị. Trong các văn kiện của Đảng, từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đến nay, trong “những bài học chủ yếu” đều có những nhận định thận trọng, như “lấy đổi mới kinh tế làm trọng tâm, đồng thời từng bước đổi mới về chính trị” [123-tr.71], hay trong Hiến pháp 1992, mặc dù đã là Hiến pháp của thời kỳ đổi mới, nhưng mức độ đổi mới trong Chương Chế độ chính trị rất thấp, không thể so sánh với “độ” đổi mới trong Chương Chế độ kinh tế. Điều này thể hiện rất rõ trong các qui định của Hiến pháp hiện hành. Mặt khác, xét về góc độ triết học, sự vận động, phát triển của các sự vật, hiện tượng nói chung, chế độ bầu cử ở mỗi nước nói riêng chính là quy luật phủ định của phủ định. Sau những trải nghiệm trên nhiều cương vị quan trọng của Đảng, Nhà nước, nguyên Ủy viên Bộ Chính trị, nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã đúc rút “*Thực tiễn đã chứng minh rằng không ai độc quyền chân lý, ngọc càng mài càng sáng. Chân lý ban đầu càng được cọ xát, càng được tranh luận và trải qua thử thách trong cuộc sống thì càng được làm sáng tỏ thêm, càng tiêm cận chân lý đích thực hơn, thậm chí có khi phải thay đổi nhận thức ban đầu tới 180 độ*” [17].

GS.TSKH. Phan Xuân Sơn, một trong những nhà nghiên cứu khoa học chính trị hàng đầu ở nước ta hiện nay khẳng định: Cần có nhận thức mới, đúng đắn về thể chế bầu cử, coi bầu cử là một trong những thể chế quan trọng nhất

của nền chính trị dân chủ - pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trong việc đảm bảo quyền lực chính trị của nhân dân, phù hợp với tập quán sinh hoạt chính trị dân chủ của các nước hiện nay. Hoàn thiện thể chế bầu cử cũng có nghĩa là tuân theo những chuẩn mực, những giá trị phổ biến của văn minh nhân loại trong việc bảo đảm các quyền dân chủ của nhân dân [98-tr.5-8]. Trong một bài viết bàn về trách nhiệm giải trình của chính quyền với nhân dân, PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa cũng khẳng định cần có những cuộc tư duy lại vai trò của cơ quan dân cử trong nền dân chủ đại diện, quan niệm lại đơn vị bầu cử, thiết lập trách nhiệm giải trình giữa dân biểu và các cử tri đã bầu ra họ và ông cho rằng muốn thực hiện điều đó, cần cách tân tận nơi “gốc rễ” là sửa đổi luật về bầu cử [72-tr.6].

Sự thận trọng đối với các công việc “Quốc gia đại sự” không bao giờ là thừa, nhưng khi đã sáng tỏ, cần nắm bắt cơ hội. Sinh thời, cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã từng trao đổi rất thẳng thắn: Đảng đã từng đặt ra yêu cầu phải nắm bắt thời cơ đưa đất nước đi lên cho kịp thiên hạ bằng “huy động sức mạnh dân tộc cùng với sức mạnh thời đại”. Đó chính là cơ hội lúc này và điều ấy hoàn toàn có thể trở thành hiện thực. Nếu xác định đây là thời điểm bước ngoặt của cả dân tộc thì bầu cử Quốc hội kỳ này phải là một bước đột phá [18-tr.3].

Rõ ràng, bản Luận văn này không hề phóng đại vai trò của chế độ bầu cử đối với bộ máy nhà nước và nền dân chủ, mà ở nước ta, nó chưa được quan tâm đúng mức như bản chất vốn có của nó. Phát biểu của người đứng đầu cơ quan tuyên truyền trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2007 “Ở Việt Nam, không có tranh cử mà chỉ có vận động bầu cử. Bầu cử khác với tranh cử, ứng cử viên không ai tranh ai” [8] cũng đã đủ để minh chứng điều đó.

Việc triển khai thực hiện một công việc, cho dù là những việc đơn giản nhất, nếu nhận thức tư tưởng chưa “thông”, thì khó có thể thực hiện nó một cách có hiệu quả. Vai trò của nhận thức, tư tưởng đối với hành động được những người lính đúc rút thành câu nói rất “lính”, rất dân dã nhưng mang đầy ý nghĩa “tư tưởng không thông ‘vác’ bi đông không nổi”. Đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử là vấn đề rộng lớn và phức tạp, là công việc của cả hệ thống chính trị (Đảng, Nhà nước, Mặt trận) và là sự nghiệp của toàn dân. Vì vậy, để đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử, trước hết cần đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chế độ bầu cử. Nhận thức đúng đắn về vai trò của chế độ bầu cử là tiền đề, có ý nghĩa mang tính tiên quyết cho việc đổi mới cơ quan dân cử, bộ máy nhà nước và cả hệ thống chính trị Việt Nam. “Tòa lâu đài” hệ thống chính

trị Việt Nam có nguy nga, tráng lệ hay không? Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có vững chắc trên nền tảng nhân dân hay không? Cơ quan dân cử Việt Nam có phải là “ngôi nhà” của đại gia đình các dân tộc Việt Nam hay không? Quốc hội Việt Nam có phải là “dàn đồng ca” cất lên tiếng hát của mọi tầng lớp người Việt Nam hay không? Câu trả lời phụ thuộc rất lớn vào mức độ quan tâm của chúng ta trong việc thiết kế, xây dựng “nền móng” chế độ bầu cử Việt Nam theo những chuẩn mực tiên bộ, hiện đại, phù hợp với đặc điểm của xã hội Việt Nam.

### **3.2.2. Hoàn thiện chế độ bầu cử trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc bầu cử mang tính chuẩn mực quốc tế**

Như trong Chương 1 đã phân tích, một chế độ bầu cử dân chủ, trước hết chế độ bầu cử đó cần tuân theo các nguyên tắc bầu cử đương đại phổ biến, có nội dung tiên bộ và công bằng. *Bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, định kỳ và bỏ phiếu kín* có thể được coi là những “tinh túy” nhất của con người cho đến nay về bầu cử. Nó được xây dựng trên cơ sở lý luận của nhiều ngành khoa học, như chính trị, pháp lý, xã hội... được tranh luận, đúc rút trên nhiều diễn đàn khác nhau, được kiểm nghiệm trong thực tiễn bầu cử ở phạm vi nhiều nước, nhiều khu vực trên thế giới, qua nhiều thời kỳ. Tuân theo những nguyên lý đó là tuân theo những chuẩn mực tốt nhất để đảm bảo cho kết quả bầu cử phản ánh đúng ý chí của nhân dân. Do vậy, việc qui định, thực thi các nguyên tắc bầu cử nói trên, “độ sâu” (mức độ) của các nguyên tắc đó được thể chế trong chế độ bầu cử, là những thước đo quan trọng để đánh giá “độ” dân chủ của chế độ bầu cử của một nước. Do vậy, về mặt nguyên lý, việc tuân thủ các nguyên tắc đó phải là tư tưởng chỉ đạo xuyên suốt tất cả các công đoạn trong hoạt động bầu cử. Mỗi nguyên tắc đề cập đến một hoặc một số các khía cạnh, như trong Chương 1 của Luận án đã phân tích. *Suy cho cùng, việc tuân thủ các nguyên tắc bầu cử phổ biến và tiên bộ là phương thức tốt nhất để đảm bảo chế độ bầu cử có tác dụng làm “cực đại” vai trò của cử tri và đảm bảo kết quả bầu cử phản ánh trung thực, đúng đắn nhất ý chí của nhân dân trong bầu cử.*

Phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín là những nguyên tắc bầu cử phổ biến trong xã hội hiện đại. Đó có thể được coi là sự “tích hợp” những tri thức tiên bộ nhất của con người về bầu cử và đó là điều không cần bàn cãi. Ở nước ta, những nguyên tắc đó đã được khẳng định trong Hiến pháp và các đạo luật về bầu cử. Tuy nhiên, giữa các qui định của Hiến pháp, pháp luật và thực tiễn tổ chức thực hiện các nguyên tắc này ở nước ta hiện nay đôi khi còn có

“khoảng cách” khá lớn, như Chương 2 đã phân tích. Khi những vấn đề mang tính nguyên tắc còn chưa được giải quyết thỏa đáng, thậm chí còn bất cập “lớn”, thì khó có thể bàn tới việc đổi mới và hoàn thiện những vấn đề khác của chế độ bầu cử. Do vậy, vấn đề mang tính quan điểm khi bàn tới đổi mới chế độ bầu cử ở nước ta hiện nay là việc khắc phục những bất cập thuộc về các nguyên tắc bầu cử, đặc biệt là nguyên tắc bầu cử phổ thông và nguyên tắc bình đẳng trong chế độ bầu cử ở nước ta hiện nay.

Quan điểm chỉ đạo của Đảng cho rằng nhà nước pháp quyền không phải là của riêng chủ nghĩa tư bản [4-tr.143]. Nền tảng quyền uy hợp pháp và chính đáng của nhà nước pháp quyền do nhân dân trao cho thông qua các cuộc bầu cử tự do, công bằng, chân thực, được tổ chức định kỳ. Do đó, cũng như các giá trị pháp lý khác, những khía cạnh nhân văn và tiến bộ, thực sự tôn trọng và bảo đảm quyền chính trị của con người, của công dân cần được xem xét, tiếp thu có chọn lọc vào điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam.

Không nên tuyệt đối hóa vai trò của luật pháp quốc tế, nhưng cũng không nên đánh giá quá thấp dẫn đến việc xem nhẹ vai trò của nó. Sự ảnh hưởng, tác động của nó đối với các nước là cả một quá trình và sẽ không giống nhau đối với các nước. Việc ký kết, tham gia, hoặc phê chuẩn các điều ước quốc tế, tham gia các diễn đàn quốc tế ở từng khu vực, ký kết các điều ước quốc tế song phương hoặc đa phương... là những hình thức thể hiện của quá trình ảnh hưởng, tác động qua lại giữa các nước, cũng như vai trò của luật pháp quốc tế. Không ít chế độ bầu cử trên thế giới hiện nay là kết quả của sự đổi mới trên cơ sở học hỏi, chất lọc kinh nghiệm của các nước khác vào điều kiện cụ thể của nước mình. Lý luận và thực tiễn đã chỉ ra rằng: có những nguyên lý phù hợp với nhà nước này, nhưng không thể thực hiện ở các nhà nước khác. Mặt khác, cần thống nhất rằng, cho dù mỗi chế độ bầu cử có những tính đặc thù nhất định, nhưng do bản chất, nên nó cũng có những đặc điểm chung nhất định. Có những chuẩn mực được xây dựng từ xã hội này, nhưng vẫn có thể *chạy* trong những xã hội khác, nếu được lựa chọn và *cài* linh hoạt và hợp lý và không ít học thuyết, nguyên lý mang tính phổ quát cho cả nhân loại. Đây chính là cơ sở để phân tích, đối chiếu giữa chế độ bầu cử nước ta với các nước, từ đó chất lọc những nội dung hợp lý, tiến bộ để áp dụng một cách linh hoạt, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam.

Mặc dù không có cơ quan lập pháp chung, cũng chẳng có một qui trình lập pháp chuẩn mực, quá trình hình thành luật pháp quốc tế chủ yếu mang tính

“lắp ráp” từ các hội nghị, các cuộc gặp gỡ quốc tế, thường là kết quả của sự thương lượng, thỏa hiệp, chứ chưa phải là một quá trình được tính toán mang tính chiến lược, thống nhất, tuy nhiên, cần thừa nhận rằng chúng có giá trị nhất định, nhất là những qui tắc mang tính tiên bộ, phổ biến, đặc biệt là những nguyên tắc pháp lý được các dân tộc, các quốc gia văn minh thừa nhận [53-tr.591, 592]. Bầu cử tự do và công bằng là một trường hợp như vậy. *Trên cơ sở sự thống nhất về nhận thức đối với dân chủ, bình đẳng, quyền con người và những giá trị tiên bộ khác, cộng đồng quốc tế đang trong nỗ lực thu hẹp những cách biệt đó, hướng tới việc hình thành một “chân dung” trong nhận thức và hành động giữa các khu vực, châu lục, quốc gia về bầu cử tự do và công bằng.* Liên hợp quốc (UN) và cơ quan của nó, các tổ chức quốc tế khác, như Liên minh Nghị viện thế giới (IPU), Viện nghiên cứu quốc tế về dân chủ và bầu cử (*International IDEA*)... đã cung cấp một sự đa dạng, như các công ước quốc tế, các nghị quyết về đảm bảo thực thi, mở rộng quyền con người, tài trợ xuất bản các cuốn sách chuyên khảo về bầu cử tự do và công bằng, sự giúp đỡ kỹ thuật, tổ chức và hướng dẫn quá trình bầu cử, và sự giám sát và sự xác minh quá trình xử lý trong bầu cử, sự phối hợp và hỗ trợ của những nhân viên quan sát quốc tế... Liên hợp quốc còn sử dụng các phương thức khác để đẩy mạnh bầu cử tự do và công bằng thông qua những hoạt động gìn giữ hòa bình. Quá trình toàn cầu hóa và sự tiên bộ của công nghệ thông tin đã làm cho những cuộc bầu cử trên thế giới được theo dõi và đánh giá đa diện hơn dưới nhiều góc độ. Sự phát triển của phương tiện truyền thông toàn cầu đã làm cho thế giới ý thức được đã tạo ra một chuẩn mực nhất định về những cuộc bầu cử tự do và công bằng [157].

*Ý tưởng về bầu cử tự do và công bằng, có thể nói đã lan rộng, ăn sâu vào đời sống chính trị, pháp lý hiện đại trên bình diện quốc tế cũng như trong nhiều khu vực, nhiều quốc gia, thậm chí đến mức coi nó như là nền tảng, là trái tim của dân chủ. Sự đa dạng trong khái niệm, kể cả về phạm vi và nội hàm của bầu cử tự do và công bằng chẳng hề làm giảm vai trò, ý nghĩa của nó trong việc xây dựng, thực thi dân chủ, như bản chất vốn có của nó, mà ngược lại, điều đó cho thấy sự quan tâm của các học giả, các quốc gia về vấn đề này. Đối với bầu cử tự do, nó có thể được coi là nguyên tắc, vì nói đến bầu cử trong xã hội dân chủ, cụm tính từ “tự do và công bằng” là thuật ngữ khó có thể tách rời. Bầu cử phổ thông, bình đẳng trực tiếp và bỏ phiếu kín chỉ thực sự có ý nghĩa khi nó được tiến hành trên nền tảng bầu cử tự do. Không có lý gì, cuộc Tổng*

tuyên cử đầu tiên ở nước ta diễn ra trong hoàn cảnh đầy khó khăn của chế độ dân chủ cộng hòa, nhưng tinh thần tự do thực sự được tôn trọng, sau đó được bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta khẳng định, mà trong thời đại ngày nay, khi hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước vững mạnh, mục tiêu dân chủ được xác định như một nhiệm vụ trọng tâm, chúng ta lại không khôi phục tinh thần bầu cử tự do đã từng là “*hào khí*” thuở nào. Mục đích của bầu cử tự do không gì khác hơn là tạo cơ chế đảm bảo dân chủ trong tất cả các công đoạn của bầu cử. Có như vậy, kết quả bầu cử mới thể hiện đúng đắn ý chí của nhân dân.

Bầu cử *tự do*, *công bằng*, *cạnh tranh* là bầu cử tiên bộ và là xu hướng phổ biến hiện nay trên thế giới. Tại sao phải tự do? Vì trên nền tảng *tự do*, bầu cử mới phản ánh đúng ý chí của nhân dân; bầu cử *công bằng*? Vì công bằng là khát vọng của con người, là sự thể hiện hợp lý nhất, toàn diện nhất của bình đẳng, mà bình đẳng là hạt nhân của dân chủ. Tại sao phải *cạnh tranh*? Vì đó là phương thức tốt nhất để lựa chọn người đại diện thực sự của dân, do dân và vì dân.

### **3.2.3. Đổi mới chế độ bầu cử phải xuất phát vào đặc điểm của chế độ chính trị - xã hội**

Mỗi chế độ bầu cử đều hướng đến những những mục đích nhất định. Do vậy, khi xem xét mỗi chế độ bầu cử, phải “đặt” nó trong một không gian, thời gian và “địa điểm” nhất định [142-tr.1-16]. Các chế độ chính trị - xã hội khác nhau có các quan điểm, tiêu chuẩn khác nhau, cách nhìn nhận khác nhau về bầu cử tự do, công bằng là điều hoàn toàn dễ hiểu. Do các quốc gia có sự khác nhau về hệ tư tưởng chính trị, văn hóa, phong tục, đạo đức, truyền thống... Các nguyên tắc bầu cử nói trên mang tính nguyên lý, nó không hoàn toàn giống nhau, thậm chí có sự khác biệt đáng kể việc vận dụng các nguyên tắc trong chế độ bầu cử của mỗi nước. Điều này là do: *Thứ nhất*, bản thân các khái niệm về các nguyên tắc không hoàn toàn theo một chuẩn mực thống nhất, đặc biệt trong các chế độ chính trị khác nhau. Chẳng hạn, về tự do trong bầu cử: thế nào là tự do? Mức độ của tự do đến đâu? Hình thức biểu hiện của tự do đối với các ứng cử viên, các lực lượng tranh cử như thế nào, tự do trong vận động tranh cử ra sao? Thế nào là bình đẳng? Tiêu chí cụ thể của bình đẳng là gì?...Rõ ràng, đây là những vấn đề không đơn giản và khó có thể đồng nhất trong một đáp án cho mọi chế độ bầu cử; thậm chí, một số vấn đề còn có sự khác biệt đáng kể trong cách đánh giá, nhìn nhận giữa các thể chế chính trị. *Thứ hai*, vì chế độ bầu cử là công cụ pháp lý để chuyển ý chí của nhân dân thành “ghế” trong cơ quan dân

cử, do đó nó như một “*phần mềm*” được “*cài*” và “*chạy*” trong những “*môi trường chính trị- xã hội*” nhất định. Do đó, trước hết “*phần mềm*” đó cần không “*xung đột*” với “*nền*” của hệ điều hành. Nói cách khác, chế độ bầu cử phải “*tương thích*” với thể chế chính trị mà nó vận hành. Một phần mềm, dù rất mới, rất hiện đại, nhưng nếu nó không tương thích với hệ điều hành, thì những trục trặc xảy ra trong quá trình vận hành là điều bình thường, thậm chí “*phần mềm*” đó có thể không được tiếp nhận. Mặt khác, dù phần mềm có tốt, nhưng người sử dụng thiếu hiểu biết, không có kỹ năng nhất định, hoặc thiếu các công cụ hỗ trợ cần thiết... thì khó có hiệu quả cao, thậm chí tình trạng “*lợi bất cập hại*” là hệ quả có thể xảy ra...

Mặt khác, dân chủ nói chung và chế độ bầu cử nói riêng không thể thoát ly với cơ sở kinh tế - xã hội mà nó tồn tại. Chẳng hạn, dưới góc độ kinh tế, kết luận của hai nhà khoa học Adam Przeworski và Fernando Limongi khi nghiên cứu 135 quốc gia từ năm 1950 đến 1990 không phải không có giá trị tham khảo “*Thu nhập bình quân đầu người là một công cụ dự đoán rất tốt mức độ ổn định của các chế độ dân chủ*”. Họ đã phát hiện thấy ở những quốc gia có mức thu nhập trung bình dưới 1000 đô-la (tính theo sức mua trung bình năm 1985) thì nền dân chủ trung bình có thể tồn tại được tám năm; khi thu nhập dao động từ 1001 đô-la đến 2000 đô-la thì nền dân chủ có thể tồn tại trong vòng 18 năm; nền dân chủ ở những quốc gia có thu nhập trên 6055 đô-la có thể sẽ trường tồn [246-tr.6-9]. Mặc dù là một Quốc gia đạt được thành tích rất đáng khích lệ trong nỗ lực xóa đói giảm nghèo, mức thu nhập của người dân tăng lên đáng kể, nhất là trong những năm gần đây, nhưng Việt Nam vẫn nằm trong những nước kém phát triển, có thu nhập thấp. Điều này rõ ràng cần được xem xét, cân nhắc khi thiết kế, vận hành các định chế dân chủ nói chung và chế độ bầu cử nói riêng, đặc biệt trong việc hoạch định lộ trình thực hiện.

Bên cạnh đó, có thể một mô hình bầu cử thành công ở quốc gia này nhưng không thành công ở quốc gia khác và ngược lại [142-tr.5-9]. Thậm chí, do đặc điểm của chế độ chính trị, có thể một số hệ thống bầu cử không thể áp dụng được (đối với hệ thống chính trị nhất nguyên thì không vận dụng hệ thống bầu cử theo phương pháp tỉ lệ đối với cơ quan đại diện). David Beetham và nhiều học giả nhấn mạnh rằng *bất cứ chế độ bầu cử nào đều phải được cân nhắc, xem xét trên cơ sở truyền thống, lịch sử văn hóa và các điều kiện khác của mỗi quốc gia* [148], [156-tr.115]. Do vậy, các yếu tố như lịch sử, truyền thống, văn hóa chính trị, văn hóa pháp lý của người dân, đặc điểm nền dân chủ



ảnh hưởng theo “kiểu” phương Đông hay phương Tây...không thể không xem xét và cân nhắc khi đổi mới chế độ bầu cử.

*Tóm lại*, không nên đồng nhất việc xem xét chế độ bầu cử trong các thể chế chính trị khác nhau, trong các nhà nước khác nhau. Chế độ bầu cử trong bất cứ quốc gia nào đều hướng tới các nhiệm vụ chính trị của của quốc gia đó. Do vậy, nhà làm luật cần đặt ra câu hỏi: đổi mới chế độ bầu cử nhằm thực hiện những mục đích gì? Nhiệm vụ chiến lược trong từng giai đoạn lịch sử khác nhau sẽ đặt ra các yêu cầu khác nhau đối với bộ máy nhà nước, cơ quan đại diện và chế độ bầu cử. Chẳng hạn, nếu trong thời gian tới, đổi mới Quốc hội, Hội đồng nhân dân đặt ra mục tiêu là cần khắc phục tính hình thức, sự thiếu hiệu quả của các cơ quan này, thì việc đặt vấn đề chuyển mô hình đơn vị bầu cử nhiều đại diện sang mô hình đơn vị bầu cử một đại diện là thỏa đáng, hợp lý và cần thiết.

#### **3.2.4. Hoàn thiện chế độ bầu cử cần có lộ trình phù hợp và bước đi hợp lý**

Không nên coi chế độ bầu cử là “thần dược”, như một phương thuốc chữa bách bệnh. Thậm chí, nếu bước đi không hợp lý: nóng vội, ảo tưởng, hoặc “dập khuôn” một cách máy móc thì có thể dẫn tới sự hậu quả khó lường. Tình hình bất ổn ở Philippines, Indonesia, Cam pu chia, hay khủng hoảng chính trị ở Thái lan bắt đầu đầu năm 2005, đỉnh cao là cuộc đảo chính quân sự ngày 19/9/2006 đến nay vẫn chưa chấm dứt; hay khủng bố, bất ổn ở Pakistan thời gian gần đây đều có nguyên nhân trực tiếp hoặc liên quan đến chế độ bầu cử của các nước này. Không những thế, một số thế lực coi bầu cử là “phương pháp không tiếng súng” để can thiệp vào công việc nội bộ của nước khác. Các cuộc cách mạng “màu sắc” ở một số nước Đông Âu, như “cách mạng cam” năm 2004 ở Ukraine, cuộc “cách mạng nhung” năm 2003 ở Georgia, cuộc cách mạng “hoa tuylip” tại Kyrgyzstan năm 2005 đã chứng minh điều đó. Do vậy, đổi mới chế độ bầu cử, trước hết phải đảm bảo sự ổn định về chính trị- xã hội, đảm bảo chủ quyền quốc gia và giữ vững nền độc lập dân tộc.

Tuy nhiên, quá trình phát triển của mỗi đất nước, mỗi dân tộc, nhất là trong thời kỳ hội nhập hiện nay, sự giao thoa, tương tác, ảnh hưởng và tác động lẫn nhau là vấn đề bình thường và mang tính tất yếu. Chế độ bầu cử cũng không phải là ngoại lệ. Học hỏi, tiếp thu có chọn lọc những hạt nhân hợp lý lẫn nhau không những là điều bình thường, mà còn là việc nên làm. Chế độ bầu cử hay bất cứ một sự vật, hiện tượng nào đều là quá trình phát triển từ thấp đến

cao. Do vậy, cần có lộ trình hợp lý và bước đi phù hợp. Đổi mới chế độ bầu cử phải “đặt” trong đổi mới bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Phải nghiên cứu, xem xét dưới góc độ chính trị-xã hội, góc độ kinh tế, góc độ pháp lý, góc độ lịch sử, dân tộc... Tất cả cần được nhìn nhận trong mối quan hệ tương tác, ảnh hưởng qua lại giữa chế độ bầu cử Việt Nam với các nước trong khu vực, trên thế giới. Tuy nhiên, cũng cần chú ý rằng, phải tận dụng thời cơ để rút ngắn khoảng cách phát triển với các nền dân chủ. Khi đã nhận thức đúng đắn, điều kiện đã chín muồi thì cần đẩy mạnh tiến trình đổi mới. Dân chủ thực chất là hướng đến con người, hướng đến nhân dân, chứ không vì một nhóm thiểu số trong xã hội. Mặt khác, quá trình hội nhập sâu rộng vào đời sống quốc tế sẽ đến lúc chúng ta sẽ đối mặt với những vấn đề “khó có thể né tránh”. Công cuộc đổi mới ở nhiều nước và chính nước ta trong những năm vừa qua đã chứng minh điều đó. Có lẽ không gì tốt hơn là làm chủ tình hình và chủ động giải quyết các vấn đề mang tính tất yếu. Một xã hội dân chủ, một chế độ bầu cử tiên bộ phải lấy nhân dân, lợi ích của toàn dân tộc làm tiêu chí, làm thước đo để đánh giá.

Vì bản chất của chế độ bầu cử là chuyển hóa quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước, nên có thể căn cứ vào đặc điểm của chế độ chính trị trong Hiến pháp để xem xét và phân chia các giai đoạn đổi mới và hoàn thiện của chế độ bầu cử.

*Giai đoạn trước mắt*, cần đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng theo hướng phân định rạch ròi giữa hoạt động lãnh đạo của Đảng với hoạt động của các Tổ chức phụ trách bầu cử, Mặt trận Tổ quốc, các Tổ chức thành viên của Mặt trận trong bầu cử, nhất là trong hoạt động đề cử, ứng cử, hiệp thương, phân chia đơn vị bầu cử, việc phân bổ và lập danh sách ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử, đảm bảo bình đẳng trong bầu cử; đồng thời thực hiện dân chủ ngay trong nội bộ Đảng về việc lựa chọn, giới thiệu ứng cử viên, để thực sự lựa chọn được những ứng cử viên ưu tú nhất của Đảng tham gia tranh cử. Với mặt bằng về dân trí, dân chủ, năng lực làm chủ của đa số nhân dân như hiện nay, giai đoạn này chủ yếu mang tính tập dượt dân chủ cho nhân dân, tạo thói quen và dần nâng cao khả năng thực hiện quyền lực, khả năng thực hành dân chủ cho nhân dân.

Các biện pháp cụ thể để thực hiện giai đoạn này có thể bao gồm: khôi phục nguyên tắc bỏ phiếu tự do, mở rộng quyền bầu cử, ứng cử, bảo đảm hiệu quả thực tiễn của nguyên tắc bình đẳng trong tất cả các công đoạn bầu cử, nhất là bình đẳng giữa các ứng cử viên, chuyển đơn vị bầu cử nhiều đại diện sang

đơn vị bầu cử một đại diện, áp dụng bầu cử hai vòng, mỗi đơn vị bầu cử có nhiều ứng cử viên tham gia để chọn lấy một đại biểu. Đổi mới hiệp thương theo hướng công khai, minh bạch, bảo đảm thực sự bình đẳng giữa các ứng cử viên; đổi mới các tổ chức phụ trách bầu cử theo hướng khách quan, trung thực, chuyên nghiệp hóa bước đầu...

*Giai đoạn tiếp theo* cần thực hiện ở mức độ sâu rộng hơn. Chẳng hạn, đơn vị bầu cử có thể nghiên cứu kết hợp hai tiêu chí về tính đại diện theo mô hình bầu cử song song của nước Nga hiện nay, hoặc áp dụng mô hình bầu cử đại diện tỉ lệ hỗn hợp của nước Đức: một loại theo địa dư với đơn vị bầu cử một đại diện (kế thừa giai đoạn một), kết quả bầu cử áp dụng phương pháp đa số tương đối; một loại theo cả nước (cả nước là một đơn vị bầu cử) với các tiêu chí các ngành, khối trung ương, kết quả bầu cử trong loại đơn vị bầu cử này có thể áp dụng phương pháp tỉ lệ. Thay hiệp thương bằng sự giới thiệu của các lực lượng xã hội, có thể áp dụng biện pháp đặt cược tài sản với mục đích đảm bảo trách nhiệm, tính tích cực về chính trị của các ứng cử viên, các lực lượng xã hội. Vận động bầu cử sẽ chuyển từ “kiểu” các ứng cử viên “độc lập tác chiến”, “độc” kế hoạch hành động theo “quota” thời gian trên truyền hình như hiện nay sang cơ chế ganh đua, cạnh tranh lành mạnh; mỗi ứng cử viên cần có các lực lượng xã hội hậu thuẫn. Những giải pháp đổi mới và hoàn thiện cụ thể sẽ được đề cập cụ thể hơn trong Mục 3 của Chương này.

Bỏ phiếu tự do có thể được phát triển thành bầu cử tự do. Ngoại diện bầu cử tự do rộng hơn bỏ phiếu tự do, vì ngoài bỏ phiếu tự do, nó còn bao hàm ứng cử tự do, tự do ngôn luận, tự do thể hiện chính kiến, tự do báo chí, tự do gia nhập và thành lập các tổ chức để phục vụ vận động bầu cử. Mặt khác, nội hàm bầu cử tự do có thể được xem xét sâu hơn: trong bầu cử, nhân dân chỉ lựa chọn những ứng cử viên cụ thể hay nhân dân có quyền lựa chọn một kế hoạch, một chính sách? Ngay trong nội bộ Đảng, dù các đảng viên đều hướng tới mục đích, tôn chỉ của Đảng, nhưng điều đó không loại trừ việc mỗi đảng viên xây dựng cho mình một chương trình hành động với sắc thái và dấu ấn của mỗi đảng viên. Đành rằng kế hoạch, đường lối, chính sách cần được thực hiện thông qua những con người cụ thể, nhưng nếu như họ hoàn toàn riêng rẽ, độc lập, không có một bộ “tham mưu” tổ chức, không có “nhân sinh quan” và “thế giới quan” nhất định dẫn dắt, họ có thể làm gì cho những người dân đã tin tưởng và trao quyền lực cho họ? Khi bỏ phiếu, cử tri không những lựa chọn cá nhân người đại diện, mà còn lựa chọn “đường hướng” của người đại diện.

Không phải tất cả mọi người dân đều quan tâm đến chính trị, nhưng họ đều chịu tác động trực tiếp hay gián tiếp từ hoạt động chính trị và chính quyền. Vì vậy, họ sẽ cân nhắc khi bỏ phiếu. “Dân chúng rất giỏi khi họ chọn người để giao phó một phần quyền lực của mình. Họ chỉ cần xác định những điều mà họ biết, họ thấy, họ cảm nhận được”, như Montesquieu đã viết [65-tr.49]. Do vậy, hãy tin tưởng vào nhân dân. Hãy tin rằng nhân dân rất sáng suốt! Bầu cử dân chủ không tồn tại khái niệm nhân dân lựa chọn “sai”; có chăng có sự “may rủi” trong bầu cử. Và lại, nếu “không may”, nhân dân là người phải gánh chịu. Josef Brodsky, nhà thơ gốc Nga từng đoạt giải Nobel đã viết rằng “Con người tự do sẽ chẳng trách cứ ai khi thất bại” [248] và điều này cũng giống như sự lựa chọn của công dân trong một cuộc bầu cử công bằng và tự do, những người tự nhận trách nhiệm về chính sách tương lai mà họ đã tự chọn để sống, nhưng cuối cùng họ sẽ có được những người đại diện mà họ xứng đáng được có. Thật không công bằng, nếu quyền quyết định trong bầu cử không phải là nhân dân, bởi khi sai lầm, trước hết nhân dân là người phải gánh chịu. Đã là bầu cử (chứ không phải luân chuyển hay bổ nhiệm) thì nhân dân phải là người quyết định người mà họ chọn. Sau mỗi cuộc bầu cử, họ sẽ rút ra kinh nghiệm cần thiết cho các cuộc bầu cử tới. Mặt khác, trong chế độ bầu cử nước ta, cử tri có quyền bãi nhiệm đại biểu, nếu họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

*Tóm lại*, đổi mới chế độ bầu cử cần tiến hành đồng bộ và theo lộ trình đổi mới bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Không có một khuôn mẫu cứng nhắc cho mọi quốc gia, dân tộc; nếu nóng vội, hệ quả sẽ khó lường; nhưng khi điều kiện đã chín muồi, cần nắm bắt và tận dụng thời cơ để đổi mới và phát triển.

### **3.3. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ BẦU CỬ**

Để thuận tiện cho việc phân tích, đánh giá cũng như đặt tên các mục, các giải pháp hoàn thiện chế độ bầu cử có thể được chia thành các nhóm: nhóm các giải pháp về nhận thức tư tưởng, nhóm các giải pháp về pháp luật, nhóm các giải pháp về tổ chức, kỹ thuật.

#### **3.3.1. Nhóm giải pháp về nhận thức tư tưởng**

##### ***3.3.1.1. Đổi mới công tác lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử và Nhà nước***

Lý luận và thực tiễn cách mạng Việt Nam đã cho chúng ta thấy rằng, kể từ khi Đảng ra đời cho đến nay, quá trình phát triển của Nhà nước và xã hội Việt Nam gắn liền với sự lãnh đạo của Đảng. Sự ra đời, tồn tại và phát triển của

Đảng là phù hợp với quy luật và thực tiễn khách quan. Không những là ngọn đuốc trí tuệ soi đường, Đảng còn nằm trong trái tim của mỗi người dân Việt Nam; không những là đội tiên phong của giai cấp công nhân, Đảng còn là mùa xuân của dân tộc. Đó là sự thật lịch sử và là vấn đề không cần bàn cãi.

Tuy nhiên, cũng chính từ lý luận và thực tiễn ấy đã chỉ ra rằng, phương pháp lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước phụ thuộc vào nhiệm vụ chiến lược của từng thời kỳ đấu tranh cách mạng, phụ thuộc vào đặc điểm của từng giai đoạn lịch sử và là một quá trình phát triển từ thấp đến cao. Những năm tháng đầu tiên khi Đảng ta mới thành lập, Đảng ta phải hoạt động trong điều kiện bí mật. Trong những năm tháng gian khó đó, Đảng đã lãnh đạo nhân dân ta làm cách mạng bằng Cương lĩnh chính trị và các chủ trương, chính sách hợp lòng dân, bằng tuyên truyền, vận động thuyết phục, bằng tổ chức, bằng bạo lực cách mạng. Cương lĩnh, đường lối, chủ trương lãnh đạo của Đảng cũng như chính bản thân Đảng trong thời kỳ này là đối kháng sống còn với quyền lực của chính quyền thực dân phong kiến, song lại phù hợp với lòng dân nên được dân ủng hộ. Không những tập hợp được sức mạnh của toàn dân tộc, Đảng còn khéo léo lãnh đạo nhân dân tận dụng cơ hội, kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh của thời đại để tạo thành một sức mạnh tổng hợp, đánh đổ chế độ thực dân phong kiến. Vì đối kháng sống còn với chính quyền thực dân phong kiến, nên trong gian đoạn này, Đảng đã quyết định cần phải tổ chức hệ thống tổ chức của riêng mình để lãnh đạo nhân dân đấu tranh cách mạng nhằm đập đổ chế độ cũ, giành chính quyền về tay nhân dân [49].

Khi chính quyền đã về tay nhân dân, đường lối của Đảng được thể chế hóa thành pháp luật, cán bộ của Đảng nắm giữ nhiều vị trí trọng yếu của bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Trong thời kỳ này, hệ thống tổ chức Đảng cũng như quyền lực chính trị của Đảng là thống nhất với bộ máy nhà nước và quyền lực nhà nước. Dưới sự lãnh đạo của Đảng, sức mạnh toàn dân tộc kết hợp với sức mạnh của thời đại, nhân dân ta đã lần lượt đánh đuổi thực dân Pháp, đế quốc Mỹ, giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, đưa cả nước tiến lên chủ nghĩa xã hội.

Mục đích của Đảng và cả hệ thống chính trị là xây dựng Việt Nam thành một Quốc gia độc lập, giàu mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Mục tiêu đó là không thay đổi, là sứ mệnh lịch sử của Đảng, nhưng mỗi giai đoạn, mỗi bước đi cần có các biện pháp thích ứng linh hoạt và phương thức lãnh đạo phù hợp. Lúc bóng tối, khi công khai; sẵn sàng đối kháng sống còn với địch,

nhưng khi cần thiết, tự giải tán để rút vào hoạt động bí mật. Đó chính là phương châm ứng phó “*dĩ bất biến, ứng vạn biến*” đầy mưu lược của Đảng do Chủ tịch Hồ Chí Minh khởi xướng [127-tr.89]. Ngày nay, trong tiến trình đổi mới của cả hệ thống chính trị, từng bộ phận của hệ thống ấy, trong đó Đảng là hạt nhân, rất cần sự đổi mới. Mặt khác, mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân tất yếu đặt ra những nguyên tắc và yêu cầu mới trong mối quan hệ giữa Đảng với Nhà nước. Bên cạnh đó, quá trình hội nhập sâu rộng của nước ta vào đời sống và các diễn đàn quốc tế đã, đang và sẽ đặt ra các chuẩn mực mới về dân chủ, về quyền con người, về quyền lực nhân dân... Tổng hợp các yếu tố cho thấy rằng, tổ chức và hoạt động của Đảng (nói chung), phương pháp lãnh đạo của Đảng (nói riêng) cần có những thích ứng mới: cần đồng bộ với sự đổi mới của bộ máy nhà nước, tuân thủ các nguyên tắc, các yêu cầu của nhà nước pháp quyền, từng bước tiếp cận với các chuẩn mực quốc tế. Trên nền tảng ý chí, nguyện vọng chính đáng của nhân dân, tình hình thực tiễn của đất nước, nắm vững qui luật khách quan, xu thế của thời đại, Đảng đề ra các quyết sách khôn khéo, phù hợp. Đó chính là bản lĩnh và trí tuệ của Đảng.

Chế độ bầu cử có vai trò hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực chính quyền. Chế độ bầu cử Việt Nam là công cụ chuyển tải quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước trong Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp bằng việc nhân dân chọn và trao quyền lực cho người đại diện, trong đó có các đảng viên trúng cử. Vì lẽ đó, chế độ bầu cử không những là công cụ đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước, mà nó còn đảm bảo sự lãnh đạo đó hợp pháp nhất. PGS.TSKH. Phan Xuân Sơn cho rằng “Để có nhận thức đúng đắn về tầm quan trọng của thể chế bầu cử với sự lãnh đạo của Đảng, cần đầu tư nghiên cứu lý luận, kinh nghiệm bầu cử của các nước trên thế giới, trên cơ sở đó, hoàn thiện hệ thống bầu cử nước ta, xác định chiến lược của Đảng trong các cuộc bầu cử, thực hiện phương thức Đảng lãnh đạo Nhà nước bằng đội ngũ các nhà chính trị, các đảng viên được lựa chọn qua các cuộc vận động bầu cử. Đảng lãnh đạo bầu cử chủ yếu là hỗ trợ các ứng cử viên của Đảng thông qua bầu cử hợp pháp, từ tổ chức, kinh phí, tuyên truyền, cổ động, tiếp xúc cử tri. Ngoài ra, không nên can thiệp hoặc gò ép” [98-tr.5-8].

Với tư cách là một chính đảng, Đảng đề cử các đảng viên được Đảng tuyển chọn. Do vậy, trước hết cần thực hiện dân chủ ngay trong Đảng để tìm ra những đảng viên ưu tú nhất. Sinh thời, Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã từng trao đổi rất thẳng thắn “*Đúng ra, muốn có người hiền tài thì trước hết trong Đảng phải*

*có sự lựa chọn dân chủ để giới thiệu người của mình ra ứng cử*” [56-tr.3]. Ông nhấn mạnh “Nếu một đảng cầm quyền mà không tập hợp và lựa chọn được những người ưu tú, để “*đảng trị*” không cao bằng “*dân trị*”, thì rất dễ xảy ra tình trạng Đảng sẽ dùng quyền hành để lãnh đạo thay vì dùng khả năng thuyết phục và vai trò tiên phong của mình” [57-tr.21]. Chính thực tiễn lịch sử của Đảng đã chỉ rõ, Đảng lãnh đạo bằng tài đức, bằng lương tâm và trí tuệ “hơn người” [49]. Việc giảm về số lượng, nhưng tăng về chất lượng không những nâng cao hiệu quả sự lãnh đạo của Đảng, mà đó còn là giải pháp làm tăng tính chính đáng về quyền lực của Đảng, vì sự lãnh đạo đó thông qua những hạt nhân của Đảng được nhân dân chính thức thừa nhận bằng con đường bầu cử. Đảng cần bảo đảm rằng, những người được Đảng tuyển chọn, giới thiệu làm ứng cử viên trong các cuộc bầu cử phải là những đảng viên ưu tú nhất, thực sự là đội tiên phong của giai cấp công nhân, nhân dân lao động, tiêu biểu cho trí tuệ của toàn thể dân tộc Việt Nam.

Bầu cử là hoạt động thành lập chính quyền và hoạt động này đòi hỏi sự phối kết hợp chặt chẽ giữa các bộ phận trong hệ thống chính trị. Đảng là lực lượng lãnh đạo hệ thống ấy, nhưng các hoạt động này phải tuân thủ các nguyên tắc nhất định, vì thực chất, bầu cử là việc trả lời câu hỏi: nhân dân lựa chọn “ai” vào chính quyền, trong đó có các đảng viên của Đảng. Do vậy, trong các giai đoạn bầu cử, cần phân định rạch ròi về phạm vi hoạt động của Đảng với các bộ phận khác của hệ thống chính trị. Đảng không nên bao biện, làm thay Mặt trận mà cần tôn trọng tính độc lập của Mặt trận, nhất là trong việc đề cử, ứng cử, trong qui trình hiệp thương lựa chọn người ứng cử.

Mặt khác, công tác tổ chức, cán bộ của Đảng cần đổi mới theo hướng: chọn lựa những đảng viên mà nhân dân tín nhiệm để “*dự kiến...*”, thay cho “*ứng cử viên dự kiến giữ chức...*” theo chu trình “*ngược*” như hiện nay. Việc đổi mới tư duy theo hướng này có ý nghĩa quan trọng để thực hiện dân chủ trong Đảng. Công tác cán bộ của Đảng sẽ khắc phục được hiện tượng “gò” kết quả bầu cử, đồng thời đó cũng là một biện pháp quan trọng để thực hiện dân chủ trong Đảng. Mặt khác, để tập hợp và phát huy sức mạnh của toàn thể các cộng đồng dân tộc Việt Nam, cần có cơ chế dân chủ, mở rộng quyền giới thiệu ứng cử viên cho các tổ chức quần chúng, các lực lượng xã hội, mở rộng thành phần đại biểu không phải là đảng viên để tạo sự ganh đua trong quá trình bầu cử, không nên chỉ là “Đảng cử dân bầu”. Người dân có quyền lựa chọn bất kỳ ai xuất sắc nhất để đại diện cho mình, bất kể họ là ứng cử viên của các lực

lượng nào giới thiệu. Bên cạnh đó, biện pháp này sẽ là tiền đề tạo cơ chế cạnh tranh, phản biện, giám sát ngay trong Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Hơn thế nữa, đó còn là giải pháp quan trọng để đổi mới chế độ bầu cử sang cơ chế tự do, công bằng và cạnh tranh; và như một dây chuyền, cơ chế bầu cử cạnh tranh sẽ là tiền đề tạo cơ chế phản biện, giám sát, cạnh tranh trong hoạt động của các cơ quan dân cử.

Đảng cần đổi mới phương pháp lãnh đạo đối với chế độ bầu cử; ngược lại, chế độ bầu cử sẽ góp phần quan trọng để đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Trong điều kiện thể chế chính trị một đảng cầm quyền như ở nước ta, vai trò lãnh đạo của Đảng cần phải thông qua các đảng viên đã trúng cử mà nhân dân đã thừa nhận thông qua bầu cử. Các đảng viên được chế độ bầu cử “đóng dấu” hợp pháp này là những “trạm” để chuyển tải “ý Đảng” vào Nhà nước; qua bộ máy nhà nước và bằng pháp luật đến toàn thể nhân dân Việt Nam. Với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan dân cử trong bộ máy nhà nước, các đảng viên “tinh nhuệ” được nhân dân lựa chọn này có vai trò như những “cỗ máy” trong các “công xưởng” Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các vị trí bầu cử khác (trong tương lai, chế độ bầu cử có xu hướng mở rộng đối tượng được bầu) để chuyển hóa đường lối, chính sách của Đảng thành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp... Cần coi đây là “kênh” chính thống và cơ bản nhất để thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Những cơ cấu khác của Đảng (không qua bầu cử), về mặt nguyên tắc, chỉ mang tính nội bộ trong hệ thống Đảng, vì những cơ cấu ấy chưa phải do nhân dân lựa chọn và quyền lực ấy chưa được sự nhất trí của người dân.

Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng theo theo giải pháp nêu trên mang lại nhiều ý nghĩa:

*Thứ nhất*, đây sẽ là cơ sở quan trọng cho việc khắc phục sự chồng chéo, bao biện của các tổ chức đảng, các cấp ủy đảng với các cơ quan nhà nước [92-tr.230, 231]. Hệ thống chính trị cũng giống như cơ thể con người, mỗi bộ phận có chức năng nhất định; trùng lặp, chồng chéo hoặc nhất thể hóa các chức năng khác nhau sẽ là thảm họa cho hệ thống [99-tr.241]. Việc minh định này sẽ đảm bảo quyền chủ động của nhà nước theo đúng quan điểm của Lênin là Đảng lãnh đạo Nhà nước nhưng không làm thay, bao biện Nhà nước [92-tr.229, 230].



*Thứ hai*, đây sẽ là biện pháp quan trọng để thực hiện dân chủ trong Đảng, vì Đảng cần bảo đảm rằng, những người được Đảng giới thiệu làm ứng cử viên trong các cuộc bầu cử phải là những đảng viên ưu tú nhất.

*Thứ ba*, số lượng đảng viên trúng cử sẽ phản ánh niềm tin của nhân dân đối với Đảng. Kết quả bầu cử thông qua sự vận hành của một chế độ bầu cử dân chủ là sự phản biện trung thực của nhân dân với Đảng, là “phong vũ biểu” về niềm tin của nhân dân đối với các đảng viên và về Đảng. Chế độ bầu cử không những là phương tiện pháp lý hợp pháp hóa vai trò lãnh đạo của Đảng, mà nó còn có tác dụng như một hệ thống “cảnh báo tích cực” cho Đảng. Điều này giống như tác dụng của hệ thống cảnh báo cháy nổ khi xây dựng một ngôi nhà, có vai trò đặc biệt quan trọng trong điều kiện một Đảng cầm quyền như ở nước ta. Tác dụng tích cực là ở chỗ, Đảng biết được nhân dân muốn gì, đòi hỏi gì ở Đảng: nhân dân mất niềm tin đối với một số đảng viên thoái hóa, biến chất hay nhân dân muốn Đảng cần đổi mới. Do vậy, điều này hoàn toàn phù hợp với chủ trương của Đảng [125-tr.44] và xu thế dân chủ hóa hiện nay. Mặt khác, càng nhiều người ứng cử, nhất là người ngoài Đảng và trên nền tảng bầu cử tiên bộ, công bằng, bản lĩnh chính trị của một chính đảng càng có cơ hội thể hiện và khẳng định. Hơn nữa, tôn trọng luật chơi, tôn trọng ý chí của nhân dân trong các hoạt động, trong đó có bầu cử là văn minh ứng xử trong xã hội dân chủ.

*Thứ tư*, vai trò lãnh đạo của Đảng sẽ chính danh hơn, trí tuệ hơn và ở một tầm cao mới: không những được nhân dân Việt Nam suy tôn, mà còn được cộng đồng quốc tế công nhận. Cũng cần chú ý rằng, với cách thức này: *Một mặt, sự suy tôn của nhân dân Việt Nam đối với Đảng là có cơ sở vững chắc, được tường minh bằng những con số cụ thể trong kết quả bầu cử; và khi đó, sự lãnh đạo của Đảng mới đích thực là sứ mệnh do nhân dân giao phó; Mặt khác, sự lãnh đạo của Đảng sẽ được các quốc gia và các tổ chức quốc tế công nhận.* Như thế, có thể một số thế lực dù không muốn, nhưng vẫn phải công nhận một cách “tâm phục, khẩu phục”, bởi lẽ quyền lực đảng được hợp pháp hóa theo chuẩn mực quốc tế. Không gì bằng “trong âm, ngoài êm”; đây sẽ là giải pháp quan trọng để kết hợp sức mạnh dân tộc với sức mạnh thời đại, góp phần đưa hệ thống chính trị nước ta (nói chung), Đảng ta (nói riêng) từng bước vận hành theo chuẩn mực quốc tế, đánh dấu một “bước dài” trên con đường “chuẩn hóa” mang tính quốc tế về quyền lực chính trị của Đảng đối với Nhà nước và xã hội, đưa nước ta “hòa nhịp cùng bước tiến của thời đại”.

### 3.3.1.2. *Đổi mới vận động bầu cử*

Mặc dù mỗi chế độ bầu cử có những đặc điểm riêng nhất định, phụ thuộc các đặc điểm của thể chế, của lịch sử, phong tục, tập quán, truyền thống, trình độ dân trí... Tuy nhiên, cần khẳng định rằng, vận động bầu cử nó là yếu tố quan trọng quyết định tính ganh đua trong các cuộc bầu cử dân chủ. Những phân tích trong Mục 1.3.3. Vận động bầu cử (Chương 1) đã cho thấy rằng, vận động bầu cử là “phần hồn” của chế độ bầu cử, là “sân khấu” để “trình chiếu” năng lực của các ứng cử viên, là phương thức hữu hiệu để các ứng cử viên, các lực lượng xã hội kiểm tra, giám sát “phản biện” lẫn nhau...

Có thể nói rằng, chân dung của các ứng cử viên, các lực lượng tranh cử, từ chương trình hành động, cho đến năng lực của họ đều thể hiện trên “sân khấu” vận động bầu cử; không những thế, đó còn là “kênh” quan trọng nhất nhì cung cấp thông tin cho cử tri, đảm bảo quyền được biết của công chúng; qua đó kêu gọi, tác động, hỗ trợ, thúc đẩy, thức tỉnh người dân để họ thực hiện quyền chính trị và năng lực làm chủ.

Phó Chủ tịch Quốc hội, Trưởng tiểu ban Tuyên truyền cuộc bầu cử Quốc hội khóa XII, thành viên của Hội đồng bầu cử trung ương đã trả lời trực tuyến công luận trong cuộc đối thoại với chủ đề “Một Quốc hội của dân, do dân, vì dân” được tổ chức sáng 2/5/2007 “Không riêng gì ở Việt Nam mà ở nhiều nước trên thế giới, cả các nước phương Tây theo chế độ đa đảng, thì nhất thiết đảng viên của họ phải được sự đồng ý của Đảng mới được tự ra ứng cử” và khẳng định “Ở Việt Nam, không có tranh cử mà chỉ có vận động bầu cử. Bầu cử khác với tranh cử, ứng cử viên không ai tranh ai” [8]. Tương tự, Trưởng ban Dân chủ pháp luật Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã trả lời trước báo chí, chế độ bầu cử ở nước ta không cho phép tranh cử, ứng cử viên không thể tự mình đứng ra vận động bầu cử, nếu không thông qua cơ quan, tổ chức [86-tr.3]. Đúng là, mỗi thể chế, mỗi dân tộc có những “đặc tính” riêng; khó có thể áp đặt “thuộc tính” của dân tộc này cho dân tộc khác. Tuy nhiên, điều muốn nói ở đây là: dường như, khi cần bảo vệ những “quán tính của giáo điều”, thì những lý lẽ được viện dẫn nghe “rất tân tiến” và “rất thời cuộc”, khó ai có thể phản bác được. Đúng! ở đa số các nước, các đảng viên phải được các đảng phái tuyển chọn và đề cử, nhưng đó là cơ chế chính trị đa đảng. Tại sao lại “cắt đoạn” để giải thích những vấn đề mang tính hệ thống trong khi lại phủ nhận chính cái hệ thống đó? Cũng như vậy, khi không thể lấy cái lý luận ấy làm “bảo bối” được nữa, thì câu trả lời “có vẻ” bắt chập theo kiểu

“cả vú lấp miệng em”, nghe ngộ nghĩnh đến buồn cười: “Bầu cử khác với tranh cử, ứng cử viên không ai tranh ai”. Thực ra điều này không khó đoán. Ph Angghen từng cảnh báo từ rất lâu “mỗi bước tiến mới sẽ tất yếu biểu hiện ra như là một sự xúc phạm tới cái thiêng liêng, là một sự nhiễu loạn chống lại trạng thái cũ, đang suy đồi nhưng được tập quán thần thánh hóa”. Triết gia lừng danh thế kỷ XIX John Stuart Mill đã từng viết (về nền dân chủ phương Tây) “Trong mỗi chính quyền đều có một lực lượng nào đó mạnh hơn tất cả các lực lượng còn lại; và cái lực lượng mạnh nhất ấy có khuynh hướng muốn vĩnh viễn trở thành quyền lực duy nhất. Phần nào đó là do chủ tâm và phần nào đó là không do cố ý, nó luôn luôn cố ý làm cho mọi thứ đều uốn theo nó; nó còn chưa hài lòng, chừng nào vẫn có cái gì đó đối đầu chống lại nó, chừng nào vẫn có ảnh hưởng nào đấy không hòa hợp với tinh thần của nó” [52-tr.229]. Ông nhận xét “Không có cộng đồng nào tiếp tục tiến bộ dài lâu mà lại không có lúc xung đột giữa lực lượng mạnh nhất và lực lượng đối địch nào đó trong cộng đồng”[52-tr.229]. Và ông kết luận “nếu nó đàn áp thành công mọi ảnh hưởng đối địch, đúc nặn mọi thứ theo kiểu mẫu của nó, lúc ấy, tại đất nước đó sự cải tiến chấm dứt và sự suy tàn bắt đầu” [52-tr.229]. Những quan điểm và nhận xét của John Stuart Mill có thể không phù hợp với mọi thể chế, nhưng không phải không có giá trị tham khảo đối với các nền dân chủ.

Với thực trạng như trên, vận động tranh cử ở nước ta dường như còn bị định kiến; và như vậy, nó vẫn còn bị “ngủ quên”. Để chế độ bầu cử nước ta thực sự trở thành một “cơ thể” cường tráng và tràn đầy sinh lực, không thể không “đánh thức” phần hồn của cơ thể đó. Muốn vậy, trước hết cần đổi mới nhận thức về vận động bầu cử.

Đổi mới vận động bầu cử theo hướng xây dựng một khuôn khổ pháp lý cụ thể, minh bạch, tạo sân chơi bình đẳng cho các ứng cử viên “trình chiếu” năng lực chính trị của họ; đồng thời, vận động bầu cử phải là một trong những “kênh” cung cấp thông tin hữu hiệu nhất về bầu cử, đặc biệt là những thông tin về các ứng cử viên, các lực lượng tham gia tranh cử, thông tin về kế hoạch hành động của họ, về đường lối, chính sách của họ. Một cuộc bầu cử dân chủ không thể thiếu việc cung cấp thông tin cho cử tri. Ý kiến cho rằng trình độ dân trí thấp và không đồng đều trong các tầng lớp nhân dân để lý giải cho các hoạt động cơ cấu, định hướng còn tồn tại không ít ở nước ta [137]. Trình độ dân trí thấp là những khó khăn không nhỏ trong quá trình thực thi dân chủ nói chung, trong bầu cử nói riêng. Tuy nhiên, thay bằng các biện pháp làm thay, quyết

định thay nhân dân, tại sao không mở rộng các kênh cung cấp thông tin, tăng cường hoạt động tuyên truyền, giáo dục để từng bước nâng cao khả năng nhận thức và lựa chọn cho người dân? Tuyên truyền, vận động tranh cử là những phương thức quan trọng để kêu gọi, tác động, hỗ trợ, thúc đẩy, thức tỉnh người dân thực hiện năng lực làm chủ.

*Trước mắt*, cần tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền để cử tri nắm rõ lý lịch thành tích, những nội dung cơ bản về “lý lịch chính trị” của ứng cử viên, cần qui định trách nhiệm của các ứng cử viên đối với việc cung cấp thông tin về mình cho cử tri, thiết lập hành lang pháp lý cụ thể cho phép các ứng cử viên được vận động bầu cử trong một khuôn khổ pháp lý nhất định; tăng cường việc đối thoại trực tiếp giữa ứng cử viên với cử tri, tiến tới xóa bỏ tình trạng gập gờ “đại diện cử tri”. Các ứng cử viên, đặc biệt ứng cử viên đại biểu Quốc hội cần đầu tư thời gian và trí tuệ cho việc xây dựng bản chương trình hành động của mình, coi đây là cương lĩnh tranh cử, là tài liệu giúp cử tri có thêm căn cứ để “phán xét” về tư cách, năng lực đại biểu; đồng thời, đó còn là “bảo bối” để cử tri giám sát sau khi đại biểu được bầu [99-tr.330-332].

*Về lâu dài*, để vận động bầu cử thực sự đổi mới có chiều sâu, chế độ bầu cử có lẽ cần hướng tới những tiêu chí mang tính phổ quát của bầu cử tự do, tiến bộ, công bằng, cạnh tranh với đầy đủ nội hàm của nó, như đảm bảo quyền bầu cử, quyền ứng cử, quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do gia nhập các tổ chức, tự do vận động tranh cử... Như thế, đổi mới vận động bầu cử gắn liền với việc đổi mới nhận thức về vai trò của các lực lượng xã hội trong chế độ bầu cử. Cùng với các cá nhân, cần coi các lực lượng xã hội là những “diễn viên” chính trên sân khấu “tranh cử”, vì họ chính là các lực lượng hậu thuẫn đối với các ứng cử viên. Có thể khái quát vai trò của các lực lượng xã hội đối với bầu cử : *Thứ nhất*, chỉ các lực lượng xã hội mới “đủ sức” hoạch định chính sách, chương trình hành động trong vận động tranh cử, điều mà các cá nhân riêng rẽ rất khó có thể thực hiện một cách có hiệu quả. *Thứ hai*, phải là lực lượng xã hội mới đủ sức bảo đảm về thực hiện “lời hứa” với cử tri “hậu bầu cử”. Về bản chất, chế độ bầu cử nước ta là chế độ bầu cử dân ủy quyền có điều kiện và có thời hạn. Vì thế, không phải bầu cử xong là... xong, mà đó mới chỉ là động tác “nhặt quân cờ” chứ chưa quyết định “đi nước cờ”. Bầu cử là phương thức, chứ không phải là mục đích thực hiện quyền lực nhân dân. Bầu cử là quan trọng, nhưng quan trọng không kém là “hậu bầu cử”. Các lực lượng xã hội không chỉ đóng vai trò là người “bảo lãnh” cho các ứng cử viên trong vận động tranh cử,

mà còn là “người định hướng”, “người tổ chức”, “người giúp sức”, “người thực hiện” những lời hứa, chương trình hành động của các ứng cử viên. *Thứ ba*, thông qua sự vận động và cạnh tranh giữa các lực lượng xã hội, cử tri có khả năng tiếp cận những thông tin về ứng cử viên. Đây là cơ sở để các lá phiếu của cử tri mang “sức mạnh chính trị”, một nội dung quan trọng làm nên thành công của một cuộc bầu cử. *Thứ tư*, sự hiện diện của các lực lượng xã hội khác nhau trong bầu cử có ý nghĩa rất lớn trong việc tạo ra một cơ chế dân chủ trong sự lựa chọn.

### **3.3.1.3. Đổi mới đơn vị bầu cử**

#### *Chuyển đơn vị bầu cử nhiều đại diện sang đơn vị bầu cử một đại diện*

Trong chu trình hoạt động của bộ máy nhà nước, bầu cử là mắt xích đầu tiên trong sợi dây chuyền của tiến trình khép kín, từ bầu cử cho đến hoạt động của cơ quan đại diện: thu thập ý kiến nhân dân (tiếp xúc cử tri), tranh luận (hoạt động tại kỳ họp), ra quyết định (biểu quyết), báo cáo cử tri (tiếp xúc nhân dân)...Do đó, nếu chỉ tập trung đổi mới cơ quan đại diện, mà không quan tâm thỏa đáng đến chế độ bầu cử, thì cũng chẳng khác nào “câu chuyện” “*dã tràng xe cát*”. Vai trò của chế độ bầu cử đối với cơ quan đại diện giống như vai trò của nền móng đối với tòa nhà. Chế độ bầu cử là công cụ để thành lập các cơ quan đại diện và là tiền đề quyết định hiệu quả của cơ quan này. Để khắc phục tính hình thức của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, chế độ bầu cử nước ta phải là tiền đề: *Một là*, khuyến khích sự tranh luận (cạnh tranh) trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; *Hai là*, tạo mối liên hệ “máu thịt” giữa đại biểu, Quốc hội, Hội đồng nhân dân với cử tri; *Ba là*, tạo cơ chế rõ ràng về chế độ trách nhiệm và chế độ giải trình của các đại biểu dân cử, Quốc hội, Hội đồng nhân dân với cử tri. Chế độ bầu cử là “bà đỡ” cho cơ quan dân cử. Đổi mới chế độ bầu cử cần được kết hợp với các giải pháp hợp lý khác nhằm nâng cao hiệu quả của cơ quan dân cử và của bộ máy nhà nước. Chỉ khi đó, vai trò của chế độ bầu cử mới được “cộng hưởng” và phát huy tác dụng.

Trong điều kiện nước ta hiện nay, khi mặt bằng về trình độ dân trí nhân dân chưa đồng đều, tính đơn giản và dễ hiểu của đơn vị bầu cử này là một lợi thế đặc biệt quan trọng. Mặt khác, đơn vị bầu cử một đại diện sẽ là tiền đề quan trọng để bầu cử chuyển sang cơ chế cạnh tranh, khắc phục tính hình thức trong bầu cử và trong hoạt động của cơ quan đại diện. Bên cạnh đó, đơn vị bầu cử một đại diện tạo ra mối liên kết mạnh mẽ giữa người đại diện và cử tri. Hơn

nữa, đơn vị bầu cử một đại diện sẽ làm cho chế độ trách nhiệm giữa đại biểu được bầu với cử tri rõ ràng, khắc phục tình trạng “cha chung không ai khóc” như đơn vị bầu cử nhiều đại diện hiện nay: chính đại biểu đó, chứ không ai khác, là người đại diện ý chí, nguyện vọng của nhân dân trong phường đó, chính họ là người “công hưởng, tội chịu” trước cử tri và trước cơ quan nhà nước cấp trên, và như vậy, đương nhiên họ sẽ đem hết khả năng và nhiệt tình để hoạt động, sẽ khắc phục được tính hình thức hiện nay của đại biểu và cơ quan dân cử. Đây sẽ là một mã số quan trọng trong dãy số mà chúng ta đang tìm kiếm để giải mã cho bài toán chống quan liêu, hách dịch, cửa quyền; từng bước làm cho từng “tế bào” của cơ quan dân cử và của chính quyền thực sự là của dân, do dân, vì dân. Như thế, đơn vị bầu cử một đại diện một lần nữa phù hợp và nó góp phần thực hiện việc khắc phục tính hình thức của Quốc hội, Hội đồng nhân dân- một định hướng lớn trong việc đổi mới hoạt động các cơ quan đại diện ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Ngoài ra, khi chuyển sang mô hình này, sẽ tạo cơ chế và hiệu ứng tâm lý theo hướng: lá phiếu của cử tri sẽ có “chính kiến” hơn, không mang tính “ầu ơ” như trước đây, vì cử tri không muốn “phí” lá phiếu của họ.

Theo mô hình này, đối với bầu cử đại biểu Quốc hội, cả nước chia thành nhiều đơn vị bầu cử, mỗi đơn vị bầu cử chỉ bầu một đại biểu. Trước mắt, mỗi đơn vị cấp huyện, dù lớn hay nhỏ, nên có một đại diện. Quốc hội bao gồm các đại biểu được bầu từ các đơn vị bầu cử một đại diện. Quốc hội sẽ bao gồm khoảng trên dưới 670 đại biểu, vì nước ta hiện nay có khoảng 673 đơn vị cấp huyện [105]. Sau một thời gian thực hiện, sẽ tổng kết, rút kinh nghiệm để điều chỉnh cho phù hợp. Về lâu dài, tùy theo việc ấn định số lượng đại biểu Quốc hội, sẽ căn cứ vào dân số để phân định đơn vị bầu cử theo nguyên lý bình đẳng dân số; chẳng hạn, nếu số lượng đại biểu Quốc hội ấn định là 500 đại biểu, dân số nước ta là 80 triệu người, như vậy, cứ khoảng  $80 \text{ triệu} / 500 = 160$  nghìn dân bầu 01 đại biểu [73-tr.45-54]. Điều này cũng có nghĩa là, đơn vị bầu cử có thể không “bám” theo đơn vị hành chính như hiện nay (không phải cứ mỗi huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh là một đơn vị bầu cử), mà cốt lõi của vấn đề là Quốc hội bao gồm các đại biểu được bầu từ đơn vị bầu cử một đại diện. Trong điều kiện hiện nay, để đơn giản vấn đề và tránh xáo trộn lớn trong việc tổ chức, có thể chưa nên thực hiện như vậy. Đối với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, tương tự như vậy sẽ đổi mới theo hướng: Hội đồng nhân dân tỉnh, Thành phố trực thuộc Trung ương sẽ là các đại biểu được bầu từ các xã,

phường, thị trấn theo đơn vị bầu cử một đại diện. Mỗi xã, phường, thị trấn là một đơn vị bầu cử và chỉ bầu một đại biểu. Theo mô hình này, Hội đồng nhân dân các thành phố trực thuộc Trung ương sẽ bao gồm các đại biểu đại diện cho tất cả các phường trên địa bàn thành phố.

Cần nói thêm rằng kiến nghị này đã được Tác giả Luận án nêu ra trong một công trình nghiên cứu độc lập về mô hình chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh được trình bày tại cuộc Hội thảo “Nhà nước và pháp quyền” được tổ chức vào tháng 8/2007 tại trường Cán bộ TP. Hồ Chí Minh. Sau đó, công trình nghiên cứu này được đăng tải trên Tạp chí Khoa học pháp lý (Trường đại học Luật TP. Hồ Chí Minh) số 4(41)/2007 với tựa đề “Thử phác thảo mô hình chính quyền đô thị TP. Hồ Chí Minh từ việc đổi mới công tác bầu cử” đã đưa ra mô hình Hội đồng nhân dân TP. Hồ Chí Minh rất phù hợp với định hướng của Đảng về mô hình Hội đồng nhân dân của chính quyền đô thị (Hội nghị Trung ương lần thứ năm khoá X). Điều chúng tôi muốn nói ở đây là đề xuất này như một bước nghiên cứu tiếp theo để cụ thể hóa Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 1/8/2007 ( Hội nghị Trung lần thứ năm, khoá X) về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước nhằm thực hiện chủ trương “Bảo đảm tổ chức chính quyền đô thị thống nhất và liên thông trên địa bàn, theo đó không tổ chức Hội đồng nhân dân ở quận, phường”.

#### *Đảm bảo hợp lý về tính đại diện*

Quốc hội là cơ quan đại diện của nhân dân cả nước, Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương, vì thế, đảm bảo hợp lý tính đại diện của nhân dân là vấn đề rất quan trọng, mang tính nền tảng cho tổ chức và hoạt động của các cơ quan này. Vì bầu cử là “so bó đũa chọn cột cờ”, nên chế độ bầu cử cần được thiết kế sao cho kết quả bầu cử phải phản ánh tính đại diện, cơ quan dân cử là “hình ảnh thu nhỏ” của nhân dân trong địa dư bầu cử. Xét về nguyên lý, cơ quan đại diện cần phản chiếu tính đa dạng của kết cấu xã hội như giới tính, ngôn ngữ, tôn giáo, dân tộc, thành phần xã hội, tư tưởng, chính kiến... Tuy nhiên, kinh nghiệm thực tiễn nhiều nước đã chỉ ra rằng, chế độ bầu cử không nên “ôm đồm” quá nhiều tiêu chí về tính đại diện, vì như vậy là không thực chất, thậm chí, chúng có thể loại trừ lẫn nhau. Điều đó có nghĩa là, cần phải xác định “trực” cơ bản đối với chế độ bầu cử nước ta hiện nay. Không quyết định được vấn đề này, thì việc lựa chọn mô hình đơn vị bầu cử sẽ khó có hướng đi và “chuẩn” để thiết kế. Thực chất của việc thiết kế đơn vị bầu cử là sự

can thiệp về tính đại diện. Đơn vị bầu cử một đại diện thiết kế theo địa dư, thì tính đại diện theo tiêu chí dân cư (theo địa lý), đơn vị bầu cử theo cả nước áp dụng phương pháp tỉ lệ để bầu các ngành, các khối, thì tính đại diện sẽ theo tiêu chí ngành, khối. Nói cách khác, khi chọn “kiểu” đơn vị bầu cử, đã có nghĩa là cơ cấu về tính đại diện. Chế độ bầu cử của các nước đều phải can thiệp và đây có thể gọi là sự “cơ cấu cần thiết”. Vấn đề là ở chỗ, căn cứ vào nhiệm vụ, nhất là mục tiêu đổi mới của cơ quan đại diện và bộ máy nhà nước, nhà lập pháp sẽ lựa chọn về tiêu chí đại diện cho chế độ bầu cử để thực hiện những nhiệm vụ đó. Thực chất, đó là mối quan hệ biện chứng giữa “*tập trung*” và “*dân chủ*” của nguyên tắc tập trung dân chủ trong chế độ bầu cử. Không nên cơ cấu quá cứng nhắc (quá tập trung) vì như vậy là làm giảm ý nghĩa của bầu cử trực tiếp; cũng không thể dân chủ đến mức cả nước là một đơn vị bầu cử để tất cả các ứng cử viên cạnh tranh sòng phẳng với nhau (có thể dẫn tới dân chủ quá trớn). Do vậy, cần tính toán hợp lý sao cho vừa đảm bảo về tính đại diện, đồng thời không hạ thấp vai trò và sự lựa chọn của nhân dân trong bầu cử.

Như trong Chương 2 đã đề cập, vì đơn vị bầu cử nước ta chỉ thiết kế theo địa dư, trong khi đó tiêu chí đại diện của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp còn “*tham*”, cho nên dẫn đến hiện tượng có đại biểu “*gánh*” đến ba, hoặc bốn “*cơ cấu*” và các đại biểu ở Trung ương giới thiệu về các địa phương để ứng cử thực chất, đó chỉ là việc “*ké*” vào các đơn vị bầu cử để “*có chỗ*” bầu. Do vậy, về định hướng lâu dài, có thể nghiên cứu loại đơn vị bầu cử mới để bầu cho các ngành, các khối ở Trung ương. Theo hướng này, mô hình đơn vị bầu cử sẽ kết hợp hai “*kiểu*” đơn vị bầu cử theo kiểu hệ thống bầu cử hỗn hợp: một loại đơn vị bầu cử được thiết kế theo phương pháp bầu cử đa số - tức là theo tiêu chí địa dư (*cả nước được chia thành nhiều đơn vị bầu cử một đại diện như phân tích ở trên*), và một loại đơn vị bầu cử được thành lập theo “*phương pháp bầu cử tỉ lệ*”, có thể cả nước là một đơn vị bầu cử. Tuy nhiên, khác với các nước cử tri bầu cho các đảng phái chính trị, ở nước ta cử tri sẽ bầu cho đại biểu thuộc các ngành, các khối, các đại diện của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và có thể cả người Việt Nam ở nước ngoài đã hồi hương (học tập kinh nghiệm của Trung Quốc hiện nay). Việc thiết kế theo hướng này đã tính đến yếu tố đặc thù của thể chế chính trị: các nước như phân tích ở trên theo cơ chế chính trị đa đảng, còn ở nước ta, hệ thống chính trị đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của Đảng cộng sản Việt Nam; do đó, khi vận dụng biến hoạt như trên vừa đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng, mặt khác, sẽ khắc phục được sự



bất hợp lý và tính hình thức về đại diện như phân tích ở trên. Đổi mới theo hướng này sẽ có các ưu điểm: *Một là*, tính đại diện được bảo đảm hợp lý ở cả hai tiêu chí: theo địa phương và theo các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, các ngành, các khối ở Trung ương, mà quan trọng là tính đại diện sẽ thực chất hơn; *Hai là*, chế độ trách nhiệm của đại biểu đối với cử tri rõ ràng và thực chất hơn. Tuy nhiên, đây là vấn đề mới mẻ, nên cần tiến hành nghiên cứu, tham khảo ý kiến của các chuyên gia, các nhà nghiên cứu, khảo sát, điều tra xã hội học...trước khi thực hiện.

Trước mắt, cần tăng cường tính đại diện của “nhóm yếu thế” trong cơ quan đại diện. Mặc dù trong các nhiệm kỳ gần đây, Quốc hội đã phản ánh hợp lý hơn cơ cấu xã hội, nhưng vẫn còn nhiều bất cập. Chẳng hạn, Quốc hội khóa XII hiện nay: dân tộc thiểu số 87 người (17,65%); phụ nữ 127 người (25,76%); ngoài đảng 43 người (8,72%); trẻ tuổi 68 người (13,79%); tự ứng cử 01 người (0,20%). Hãy đề cập đến tính đại diện của giai cấp nông dân trong Quốc hội Việt Nam: mặc dù chiếm hơn 70% dân số và là một trong ba trụ cột nền tảng của quyền lực nhà nước, như Điều 2 Hiến pháp 1992 hiện nay khẳng định, nhưng trong số 493 đại biểu Quốc hội khóa XII hiện nay, chưa có hình bóng của nông dân. Với một đất nước ngàn năm lúa nước, cứ khoảng 10 người thì có 7 người là nông dân và hai phần ba lực lượng lao động làm việc trong lĩnh vực nông nghiệp, sống ở nông thôn, phụ thuộc vào nông nghiệp hoặc các hoạt động liên quan đến nông nghiệp [61-tr.5], thế mà chỉ có 13/64 tỉnh có ứng cử viên với tổng cộng 15 /876 ứng cử viên (chiếm 1.7%) đại diện cho Hội nông dân. Điều đáng nói là rất nhiều tỉnh thuần nông như Thái Bình, Hưng Yên, Ninh Bình, Bến Tre, Hậu Giang, Đồng Tháp, Sóc Trăng... không có ứng cử viên nào đại diện (đích thực) cho nông dân [46]. Hoặc hãy đề cập đến tỉ lệ phụ nữ trong Quốc hội: Mặc dù đây là một trong những lĩnh vực “sở trường” của nước ta, được Liên hợp quốc và cộng đồng quốc tế đánh giá cao trong thời gian qua, nhưng tỉ lệ này trong Quốc hội hiện nay là thấp nhất trong vòng 15 năm qua. Trong số 182 đơn vị bầu cử Quốc hội khóa XII, kết quả bầu cử cho thấy có rất nhiều đơn vị bầu cử toàn là nam giới, thậm chí một số địa phương như Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Thuận, cả tỉnh không hề có bóng dáng phụ nữ trong Quốc hội. Để nâng cao vai trò của phụ nữ trong Quốc hội, thiết nghĩ không những nâng cao tỉ lệ phụ nữ trong Quốc hội (tổng thể), mà còn phải đảm bảo tỉ lệ này trong từng địa phương, đặc biệt là trong từng đơn vị bầu cử.

Như thế, tính đại diện của nhiều “nhóm yếu thế” trong xã hội trong cơ quan đại diện nước ta còn nhiều hạn chế.

John Stuart Mill quan niệm về cơ quan đại diện “không phải là một chọn lọc từ những trí tuệ chính trị lớn nhất của đất nước mà qua ý kiến của những người này rất khó suy ra đúng được ý kiến của dân chúng, nhưng khi được thành lập đúng cách thì những hội đồng này là một mẫu chính xác cho mọi trình độ trí tuệ trong nhân dân, mà tất cả đều được quyền có tiếng nói trong các công việc chung. Phần việc của họ là chỉ ra những gì cần thiết, là cơ quan đưa ra các đòi hỏi của dân chúng và là một nơi để tranh cãi lật đi lật lại mọi ý kiến liên quan tới những việc chung dù lớn hay nhỏ” [52-tr.175]. Nhà khoa học chính trị John Mueller cho rằng “Dân chủ thực sự là một điều dễ dàng - bất kỳ kẻ ngốc nào cũng có thể thực hiện được... Người dân không nhất thiết là người tốt hay cao quý, mà chỉ đơn thuần là tính toán những lợi ích tốt nhất của họ, và nếu được vậy, cần bày tỏ chúng” [246]. Giáo sư Hồ Văn Thông khẳng định “*Không nhất thiết mọi đại biểu Quốc hội đều có trình độ trí tuệ cao, nhưng toàn bộ cấu trúc và hệ thống hoạt động của Quốc hội cần tập trung được trí tuệ của giai cấp, dân tộc và thời đại*” [104-tr.188]. Ông Phạm Thế Duyệt, khi còn là Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong một lần tiếp xúc với báo giới cũng nói rằng “Đại biểu Quốc hội phải là người thật sự có năng lực đại diện cho dân (TGLA muốn nhấn mạnh là *năng lực đại diện cho dân*). Nơi nào cũng có người tốt, miễn là mình tìm cho được” [108]. Mặt khác, nền dân chủ của chúng ta là dân chủ nhân dân, chứ không phải là dân chủ “đẳng cấp”. “Đàn đồng ca” Quốc hội vẫn “hát về cây lúa, hát về nông dân”, nhưng dường như vẫn thiếu giọng hát của chính họ. Không phải cứ chiếm bao nhiêu phần trăm dân số thì có tỉ lệ tương ứng trong Quốc hội và các thiết chế dân cử khác, nhưng phải tạo cơ chế thuận lợi cho họ và họ cần được bình đẳng với các giai tầng khác trong bầu cử. Điều cốt lõi là đảm bảo dân chủ trong bầu cử, bảo đảm quyền tự do lựa chọn của người dân. Bầu cử là cả một quá trình, chứ không chỉ là ngày bỏ phiếu; do đó, quyền tự do lựa chọn phải xuyên suốt các công đoạn, từ đề cử, ứng cử, hiệp thương, cho đến thiết kế, phân vạch, phân bổ các ứng cử viên về các đơn vị bầu cử... Bầu cử cũng giống một kỳ thi: không có tên trong danh sách dự thi, không thể nói đến việc trúng tuyển; trong danh sách ứng cử, không có tên phụ nữ, nông dân, thì họ không thể có tên trong danh sách trúng cử.

Do vậy, trong từng đơn vị bầu cử, sẽ lại cần có các giải pháp cụ thể để đảm bảo về vấn đề này. Chẳng hạn, đối với một đơn vị bầu cử ở các vùng nông thôn như một số huyện ở Thái Bình, Hưng Yên, Hậu Giang, Bạc Liêu... tăng số lượng ứng cử viên là nông dân; thậm chí, nếu cần bố trí ở những đơn vị bầu cử đó toàn ứng cử viên là nông dân, bởi lẽ, nếu họ chung với các ứng cử viên khác, nhất là các ứng cử viên “sáng giá” của “trung ương”, xác suất trúng cử của họ rất thấp. Hay cũng vậy, nếu muốn tăng tính đại diện của đồng bào dân tộc thiểu số (hoặc phụ nữ, hay những bộ phận xã hội “yếu thế” khác, nếu muốn tăng tính đại diện của họ) trong Quốc hội, có thể áp dụng biện pháp tương tự như đối với nông dân đối với các đơn vị bầu cử ở một số địa phương Tây Nguyên chẳng hạn. Đây là kinh nghiệm được thực hiện tại một số địa phương của một số bang ở Ấn Độ để tăng tính đại diện của phụ nữ [142-tr.121]. Tuy nhiên, lưu ý rằng, họ là nông dân, hoặc dân tộc thiểu số hay phụ nữ (tiêu chí “phụ”...), họ vẫn đại diện cho nhân dân trong đơn vị bầu cử (địa dư) (tiêu chí “chính” đã bầu ra họ).

*Tóm lại*, việc áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện và đổi mới cách nhìn nhận về đơn vị bầu cử như trên, một mặt, làm cho chế độ bầu cử mang “hòn” cạnh tranh. Đó không những là biện pháp làm tăng mối liên hệ gắn kết giữa cử tri với đại biểu, tăng cường trách nhiệm của đại biểu trước cử tri, mà còn là tiền đề cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân chuyển sang chế độ tranh luận. Không những thế, bảo đảm hợp lý hơn về tính đại diện còn là giải pháp quan trọng để Quốc hội, Hội đồng nhân dân thực hiện đúng đắn chức năng đại diện.

### **3.3.2. Nhóm giải pháp về pháp luật**

#### ***3.3.2.1. Khôi phục bỏ phiếu tự do; nâng cao hiệu quả bầu cử phổ thông, bầu cử bình đẳng***

##### *Khôi phục bỏ phiếu tự do*

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thành công của cuộc Tổng tuyển cử ngày 6/1/1946 ở nước ta, trong đó tôn trọng tinh thần tự do của công dân trong bầu cử là một nguyên nhân quan trọng (như Chương 2 đã phân tích). Có lẽ đây là bài học vô cùng bổ ích cho chúng ta, bởi trong thế nước “ngàn cân treo sợi tóc”, khó khăn chồng chất khó khăn, nhưng Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn đặt niềm tin mãnh liệt ở nhân dân. Tư tưởng tự do được tiếp thu trong Hiến pháp 1496 “*Bỏ phiếu phải tự do*”. Tuy nhiên, do những điều kiện chủ quan và khách quan khác nhau (đã đề cập ở đầu Chương 2), Hiến pháp và pháp luật bầu

cử nước ta sau đó và hiện nay không qui định bỏ phiếu tự do nữa. Bỏ phiếu tự do và xa hơn là bầu cử tự do là xu thế phát triển của dân chủ. Trong điều kiện hiện nay ở nước ta, cần khôi phục nguyên tắc bỏ phiếu tự do.

Đảm bảo bỏ phiếu tự do, trước hết cần coi bầu cử là *quyền* của công dân. Hiện nay, việc bỏ phiếu mang tính tự nguyện được hầu hết các quốc gia trên thế giới thừa nhận [75-tr.9-12, 17]. Cần khắc phục nhận thức coi bầu cử là quyền, đồng thời là nghĩa vụ của công dân như thực tiễn tuyên truyền về bầu cử ở nước ta hiện nay [83-tr.3-8]. Sự tham gia mang tính chủ động và tích cực từ phía cử tri trong bầu cử nói chung, bỏ phiếu nói riêng là cơ chế tốt nhất. Không những thế, chế độ bầu cử cần “kích hoạt” người dân để những hoạt động đó dần trở thành nhu cầu mang tính tự nhiên, chứ không nên là sự áp đặt. Tuy nhiên, nền dân chủ nào cũng cần có sự hướng dẫn, động viên từ phía nhà nước và các tổ chức xã hội. Sự động viên, tuyên truyền, hướng dẫn là yếu tố không thể thiếu trong các cuộc bầu cử. Nhà nước cần tạo mọi điều kiện tốt nhất để công dân thực hiện quyền bầu cử của họ.

Bên cạnh đó, cần mở rộng phạm vi lựa chọn cho cử tri, bằng cách tăng số người ứng cử cho một đơn vị bầu cử. Việc tăng số người ứng cử trong một đơn vị bầu cử không chỉ là việc tăng cơ học, có người để cử tri được thực hiện có quyền loại bỏ, những người ứng cử phải là những người tiêu biểu. Do đó, nó có quan hệ chặt chẽ đến việc đổi mới công tác hiệp thương. Việc chuyển sang cách thức bầu cử hai vòng với mô hình đơn vị bầu cử một đại diện sẽ góp phần thực hiện giải pháp này. Tuy nhiên, mặc dù mở rộng, nhưng không có nghĩa không có giới hạn về số lượng ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử. Không có một nền dân chủ nào vận hành hoang sơ theo kiểu mọi người dân đều có thể có tên trong danh sách ứng cử; vì thế, bất cứ chế độ bầu cử nào cũng đều phải khống chế số lượng ứng cử viên trong bầu cử. Sự khác nhau giữa các chế độ bầu cử là cách thức tuyển chọn và “sàng lọc”. Mỗi cách thức đều có những ưu điểm và những hạn chế nhất định. Chẳng hạn, biện pháp “đặt cược” tài sản có ưu điểm là làm cho các ứng cử viên thận trọng suy xét, có ý thức rõ ràng về việc trách nhiệm khi ra ứng cử, đồng thời ràng buộc trách nhiệm của các ứng cử viên, nhưng dường như nó hạn chế việc ứng cử đối với những tầng lớp thu nhập thấp; công tác hiệp thương như nước ta hiện nay thể hiện vai trò của nhân dân thông qua Mặt trận và các đoàn thể xã hội, nhưng hạn chế của hoạt động này cũng không ít như đã phân tích trong Chương 2 của Luận án. Chúng tôi cho rằng, dù áp dụng cách thức nào, cần phát huy “cực đại” vai trò của nhân

dân trong hoạt động này. Một chế độ bầu cử dân chủ không những cần dân chủ trong ngày bầu cử, mà cần bảo đảm dân chủ trong tất cả các công đoạn trong tiến trình bầu cử. Theo khảo sát của EPIC, tính đến cuối 2005, có 57 quốc gia (47%) qui định các đảng phái chính trị phải thu thập được một lượng chữ ký nhất định của cử tri, có 31 quốc gia (25%) qui định các đảng phái phải “đặt cược” một số tiền nhất định; đối với các ứng cử viên tự do, có 68 nước (56%) qui định phải có tối thiểu một lượng chữ ký, 47 nước (38%) qui định phải đặt tiền cược, 26 nước (21%) qui định các điều kiện khác [157].

### *Mở rộng và chú trọng hiệu quả nguyên tắc bầu cử phổ thông*

*Thứ nhất*, nên qui định những người tạm giam có quyền bầu cử, vì hạn chế quyền bầu cử đối tượng này không là giải pháp hợp lý như trong Chương 2 đã phân tích. Trong các trại tạm giam nên thành lập các khu vực bỏ phiếu riêng.

*Thứ hai*, nên qui định công dân từ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử thay cho qui định công dân đủ 18 tuổi mới có quyền bầu cử như hiện nay, bởi lẽ: *Một là*, theo Luật Hôn nhân và gia đình năm 2000, công dân nữ từ 18 tuổi trở lên có thể kết hôn. Không cần căn cứ vào kết quả của y học để chứng minh mối liên hệ giữa độ tuổi và khả năng nhận thức, chỉ cần tư duy theo lối lô gíc thông thường cũng thấy rằng: chẳng lẽ công dân đã trưởng thành, đủ điều kiện làm vợ, làm mẹ, lại chưa “đủ khôn” để thực hiện quyền bầu cử? *Hai là*, Sắc lệnh số 51 ngày 17/10/1945 ấn định thể lệ Tổng tuyển cử quy định công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử. Các văn bản pháp luật bầu cử tiếp sau đó đều qui định về độ tuổi như vậy. Đến Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983 qui định công dân đủ mười tám tuổi trở lên mới có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có thể được bầu làm đại biểu Hội đồng nhân dân” (Điều 2). Đó là chưa nói, sự phát triển của người Việt Nam hiện nay có xu hướng trưởng thành sớm hơn so với trước đây. Do vậy, nếu không hạ độ tuổi, nên giữ qui định về độ tuổi như trước đây sẽ hợp lý hơn. *Ba là*, nhiều nước trên thế giới có xu hướng mở rộng quyền bầu cử bằng cách hạ độ tuổi xuống. Độ tuổi có quyền bầu cử phổ biến nhất trên thế giới hiện nay là từ 18 tuổi (cứ không phải tròn 18 tuổi như pháp luật bầu cử nước ta hiện nay), thậm chí có một số nước qui định từ 15 [176-tr.114], hoặc 16 tuổi (như hầu hết các bang của Đức, ba bang của Áo, áp dụng trong các cuộc bầu cử tại bang qui định công dân 16 tuổi có quyền bầu cử ) [148-tr. 14]. *Bốn là*, khi “trẻ hóa” cử tri, đó cũng là một biện pháp để trẻ hóa đại biểu dân cử - một trong những định hướng về

công tác cán bộ ở nước ta trong thời gian qua, vì cử tri trẻ tuổi có xu hướng bầu cho những ứng cử viên trẻ tuổi. Ngoài ra, khi qui định như vậy, phần nào tạo điều kiện dễ dàng hơn cho các tổ chức trong việc lập danh sách cử tri, vì chỉ cần căn cứ vào năm sinh (tuổi), chứ không cần chú ý về ngày hoặc tháng sinh của cử tri.

Tương tự như vậy, đối với quyền ứng cử (bầu cử thụ động), nên qui định *công dân từ 21 tuổi trở lên* (thay cho *đủ 21 tuổi trở lên* như qui định của pháp luật bầu cử hiện nay) có thể được bầu làm đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng Hội đồng các cấp.

*Thứ ba*, tạo các điều kiện thuận lợi cho cử tri bỏ phiếu là góp phần quan trọng thực hiện nguyên tắc bầu cử phổ thông [176-tr.114]. Do vậy, cần chú trọng các biện pháp nhằm bảo đảm thực hiện quyền bầu cử trong thực tiễn, như mở rộng cách thức bầu cử. Trước mắt, nên áp dụng hình thức bỏ phiếu bằng cách gửi thư. Khi điều kiện cho phép, nên nghiên cứu để áp dụng việc bỏ phiếu thông qua bằng thẻ công dân, qua internet (email, trang web...). Đương nhiên, khi mở rộng như vậy, cần có những biện pháp cụ thể để kiểm soát chặt chẽ việc bỏ phiếu. Việc mở rộng các hình thức bỏ phiếu sẽ có tác dụng: *Một là*, tạo nhiều “kênh” để công dân lựa chọn, tạo điều kiện tốt nhất về thời gian, công sức cho họ. *Hai là*, đây là biện pháp quan trọng để hạn chế việc bầu hộ, một hiện tượng phổ biến trong bầu cử hiện nay. *Ba là*, các biện pháp đó sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho người dân đi làm ăn xa nơi cư trú của mình thực hiện quyền bầu cử và đảm bảo quyền bầu cử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài, góp phần khắc phục một hạn chế rất lớn của chế độ bầu cử nước ta hiện nay. Đó sẽ là các biện pháp quan trọng góp phần nguyên tắc bầu cử phổ thông ở nước ta có chiều sâu hơn. *Bốn là*, nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay rất nỗ lực, bằng nhiều biện pháp để mở rộng và tạo cơ hội thực sự cho công dân của họ ở sinh sống ngoài nước thực hiện quyền bầu cử, như Philippines có 7,5 triệu cử tri (năm 2003) ở nước ngoài; Mexico có hơn 10 triệu cử tri loại này (vào năm 2005) [148-tr.14]. Một cuộc khảo sát vào tháng 5 năm 2007 ở 214 quốc gia, vùng lãnh thổ cho thấy có 115 quốc gia có qui định trong pháp luật cho phép công dân của họ bầu cử từ nước ngoài [139-tr.11].

Do vậy, cùng với các biện pháp khác như tổ chức bầu cử tại Đại sứ quán, Lãnh sự quán Việt Nam tại một số nước có nhiều công dân Việt Nam sinh sống, thực hiện các biện pháp đó là phù hợp với xu thế và thực tiễn phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế giới.

*Cuối cùng*, cần sửa đổi các qui định của Luật bầu cử cho thống nhất với Hiến pháp về việc không phân biệt thành phần xã hội, không phân biệt thời hạn cư trú như Chương 2 đã phân tích. Hoặc nếu coi các qui định của Luật bầu cử là hợp lý, thì cần sửa đổi Hiến pháp cho thống nhất.

#### *Hoàn thiện nguyên tắc bầu cử bình đẳng*

*Thứ nhất*, cần đổi mới về nhận thức để đảm bảo lá phiếu của cử tri có giá trị tương đương trong phạm vi cả nước. Muốn vậy, khi thiết kế, phân vạch các đơn vị bầu cử, cần tôn trọng nguyên tắc bình đẳng dân số. Việc thừa nhận và đảm bảo nguyên tắc “một người, một phiếu bầu, một giá trị” là xu hướng phổ biến trên thế giới [218-tr.14, 55]. Do vậy, về lâu dài cần qui định biên độ chênh lệch cho phép giữa các đơn vị bầu cử khi chuyển sang đơn vị bầu cử một đại diện (sẽ phân tích ở Mục đổi mới đơn vị bầu cử). Có thể tham khảo kinh nghiệm bầu cử của nước Nga (chênh lệch không quá 10%, đối với vùng sâu, vùng xa không quá 15% - Điều 12, Luật bầu cử Viện Duma Quốc gia Nga) [154]. Trong giai đoạn trước mắt, để tránh xáo trộn, đơn vị bầu cử tạm thời vẫn bám theo các đơn vị hành chính (sẽ nói rõ hơn trong mục đổi mới về đơn vị bầu cử). Về lâu dài, đơn vị bầu cử được phân vạch độc lập với đơn vị hành chính. Theo EPIC, khảo sát 118 quốc gia trên thế giới, có tới 90 quốc gia (74%) phân vạch đơn vị bầu cử độc lập, chỉ có 25 quốc gia dựa theo đơn vị hành chính [157].

*Thứ hai*, cần tôn trọng quyền bình đẳng của các ứng cử viên trong các giai đoạn của bầu cử: từ việc đề cử, ứng cử, hiệp thương, vận động bầu cử, việc lập danh sách ứng cử viên, trong đó cần đặc biệt chú ý trong giai đoạn hiệp thương và phân bổ về các đơn vị bầu cử. Minh bạch hóa, luật hóa các công đoạn này. Cần qui định rõ các điều kiện tiến hành Hội nghị cử tri, như tỉ lệ cử tri có mặt, chẳng hạn phải có mặt ít nhất 50 % cử tri có mặt, chứ không phải đại diện cử tri, đại diện các hộ hoặc có nơi rất ít (10 cử tri), có nơi nhiều, không có tiêu chí thống nhất như hiện nay. Thống nhất qui định bằng hình thức bỏ phiếu kín để đảm bảo sự bình đẳng giữa các ứng cử viên và đảm bảo cho cử tri thể hiện trên phiếu tín nhiệm đúng với ý chí của họ. Mặt khác, chúng tôi cho rằng, vì mục đích của Hội nghị cử tri không phải là việc đóng góp ý kiến cho các ứng cử viên để các ứng cử viên tiếp thu, sửa chữa, mà đây là hình thức “đo” sự tín nhiệm của các ứng cử viên. Do vậy, không nên để ứng cử viên có mặt trong Hội nghị này. Việc qui định thống nhất các ứng cử viên không có mặt trong Hội nghị cử tri sẽ là biện pháp quan trọng đảm bảo tính khách quan, trung thực,

bình đẳng đối với các ứng cử viên, vì các nhận xét đối với các ứng cử viên sẽ thẳng thắn hơn, trung thực hơn, tránh sự e dè, nể nang khi bỏ phiếu.

*Thứ ba*, cần khắc phục ngay hiện tượng “*người chọn, kẻ không*” khi lập danh sách các ứng cử viên về các đơn vị bầu cử như thực tiễn tổ chức bầu cử ở nước ta hiện nay, vì điều này ảnh hưởng trực tiếp đến sự bình đẳng giữa các ứng cử viên, không phù hợp với tinh thần của bầu cử dân chủ. Muốn vậy, cần qui định cơ chế cụ thể và minh bạch để đảm bảo tính khách quan, công bằng trong việc lập danh sách ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử.

### ***3.3.2.2. Mở rộng số dư các ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử và đổi mới hiệp thương***

#### *Mở rộng số dư các ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử*

Mở rộng số lượng các ứng cử viên cho mỗi đơn vị bầu cử theo hướng áp dụng bầu cử hai vòng theo nguyên lý phổ biến mà nhiều nước áp dụng. Mặc dù chế độ bầu cử Việt Nam hiện nay cũng được các chuyên gia xếp vào bầu cử hai vòng, nhưng nó không có các đặc điểm mang tính điển hình của hệ thống bầu cử hai vòng. Do đó, nên đổi mới theo hướng của bầu cử hai vòng mang tính điển hình: vòng một áp dụng nguyên lý đa số tuyệt đối, nếu có ứng cử viên đạt cao phiếu nhất và trên 50% số phiếu thì người đó trúng cử; trường hợp không có ứng cử viên nào đạt kết quả như vậy, sẽ có cuộc bầu cử lần hai: lần này chỉ chọn 2 ứng cử viên có số phiếu cao nhất ở vòng một để chọn lấy một người: vòng này áp dụng phương pháp đa số tương đối: ai nhiều phiếu hơn trong số hai người là người trúng cử. Tuy nhiên, dù mở rộng như thế nào, cũng phải khống chế số lượng ứng cử viên; chẳng hạn, mỗi đơn vị bầu cử có từ 10 đến 15 ứng cử viên và áp dụng bầu cử hai vòng.

Mở rộng số dư bằng cách áp dụng bầu cử hai vòng như trên sẽ có những ưu điểm:

*Một là*, nó có tác dụng làm cực đại vai trò của cử tri, sự lựa chọn của cử tri trong bầu cử. Khi có nhiều ứng cử viên để cử tri sự lựa chọn, điều đó có nghĩa dân chủ trong bầu cử được đảm bảo hơn. Vòng một chủ yếu có mục đích như vòng tuyển chọn ứng cử viên, vì vòng này chủ yếu có mục đích tìm hai ứng cử viên được nhiều phiếu nhất để vào vòng hai. Rõ ràng, đây là một yêu cầu rất quan trọng của bầu cử, vì như thế có nghĩa là kết quả bầu cử tiệm cận hơn ý chí của nhân dân.



*Hai là*, nếu vòng một có ứng cử viên nhận được đa số phiếu bầu, thì họ là người trúng cử, mà không cần tổ chức bầu cử vòng hai. Vì vòng một có nhiều ứng cử viên, do vậy, việc ứng cử viên nào đó thu được đa số phiếu bầu, điều đó có nghĩa họ thực sự là người nhận được sự tín nhiệm của nhân dân. Mục đích của bầu cử là tìm ra những người được sự tín nhiệm nhất của nhân dân. Do đó, chưa cần tổ chức vòng hai, bầu cử đã đạt được kết quả.

*Ba là*, bầu cử hai vòng như trên có tác dụng giảm độ “may rủi” trong bầu cử. Điều đó có nghĩa, những người trúng cử là kết quả của sự lựa chọn thông qua quá trình suy xét, cân nhắc kỹ càng của cử tri. Nếu chưa ai trúng cử ở vòng một, vòng hai sẽ tạo cơ hội cho cử tri cân nhắc kỹ hơn. Vì chỉ còn hai ứng cử viên, nên sự tập trung ở vòng này sẽ cao hơn. Bên cạnh đó, vòng hai còn tạo cơ hội cho những cử tri “sửa sai”, nếu họ thấy cần sự thay đổi trong sự lựa chọn. Ví dụ bầu cử Tổng thống Pháp năm 2002, Chủ tịch Đảng Mặt trận quốc gia cực hữu (FN) Jean Marie Le Pen thu được tới 16,86% số phiếu để lọt vào vòng hai cùng với đương kim Tổng thống Jacques Chirac. Trong vòng hai, cử tri Pháp đã “sửa sai” bằng cách dồn phiếu cho Jacques Chirac.

*Bốn là*, đối với các nước, bầu cử hai vòng có tác dụng như một hệ thống cảnh báo của cử tri đối với các đảng phái chính trị. Chẳng hạn, trong cuộc bầu cử Tổng thống Pháp năm 2002 nêu trên, việc Chủ tịch Đảng Mặt trận Quốc gia cực hữu Jean Marie Le Pen thu được tới 16,86% số phiếu để lọt vào vòng hai như một tín hiệu cảnh cáo đối với Tổng thống và đảng chính trị của đương kim Tổng thống Jacques Chirac. Đối với nước ta, việc áp dụng bầu cử hai vòng, mở rộng số dư, tạo điều kiện cho nhiều lực lượng xã hội tham gia tranh cử có tác dụng như một hệ thống cảnh báo tích cực của nhân dân đối với Đảng. Nhân dân không những có cơ hội sửa sai, bầu cử hai vòng còn phản ánh rất rõ mong muốn, nguyện vọng của nhân dân đối với Đảng, với các lực lượng xã hội và các ứng cử viên. Điều này rất có ý nghĩa trong điều kiện một Đảng cầm quyền như ở nước ta hiện nay.

*Năm là*, một trong những vấn đề thường gặp trong chế độ bầu cử nước ta hiện nay là kết quả bầu cử trong một số đơn vị bầu cử không đủ so với số lượng được ấn định. Chẳng hạn trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007, TP. Hồ Chí Minh có tới ba đơn vị bầu cử số lượng đại biểu trúng cử không đủ theo sự phân bổ. Điều này không những ảnh hưởng tới tính đại diện, mà còn ảnh hưởng đến nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Điều này được Tác giả của Luận án phân tích khá rõ trong một Bài viết đăng trên Tạp chí Nghiên

cứ lập pháp [75-tr.9-12, 17]. Chính từ lý do này, việc tổ chức bầu cử thêm là tình trạng hay phải giải quyết trong chế độ bầu cử hiện nay ở nước ta. Mặt khác, không phải tất cả các đơn vị bầu cử có kết quả không đủ số lượng người trúng cử đều được tổ chức bầu cử thêm vì tính phức tạp và sự tốn kém của nó. Và lại bầu cử thêm thường không đạt kết quả mong muốn. Bên cạnh đó, việc qui định về bầu cử thêm trong chế độ bầu cử nước ta hiện nay chưa hợp lý [77-tr.37-42]. Điều này ảnh hưởng đến tính đại diện như đã phân tích khá rõ tại Mục 2.5.4 (*Bầu cử thêm, bầu cử lại trong Chương 2*). Bầu cử hai vòng theo nguyên lý phổ biến như nhiều nước áp dụng như trên sẽ khắc phục các bất cập này, bởi lẽ với cách tính kết quả bầu cử theo phương pháp đa số, nên vòng này chắc chắn có kết quả.

Sáu là, có thể nói rằng một trong những vấn đề khó giải quyết nhất, thường hay có những “khuất tất” nhất trong mọi chế độ bầu cử, đó chính là công đoạn tuyển chọn ứng cử viên (sơ tuyển trước khi cử tri lựa chọn trong ngày bầu cử). Đối với chế độ bầu cử nước ta, công đoạn hiệp thương và giới thiệu người ứng cử thường được nói đến nhiều nhất; nguyên tắc bầu cử bình đẳng thường gặp “nút thắt” ở công đoạn này. Trong giai đoạn trước mắt, mặc dù áp dụng bầu cử hai vòng nhưng chưa nên bỏ thủ tục hiệp thương mà việc thực hiện cần có lộ trình hợp lý. Với việc áp dụng bầu cử hai vòng, vì có thể để số lượng lớn ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử nên nó làm cho công tác hiệp thương “dễ thở” hơn rất nhiều. Nó cho phép giảm bớt sức ép về “quota” ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử và từng địa phương, trong khi số lượng ứng cử viên được đề cử, nhất là tự ứng cử ngày càng tăng cao.

Ngoài việc hội đủ các tiêu chuẩn đại biểu được các đạo luật bầu cử qui định, kinh nghiệm của một số nước đã được đề cập trong Mục 1.3.2. Quyền ứng cử, hiệp thương giới thiệu người ứng cử (Chương 1) và từ thực tiễn về việc “*thi nhau*” tự ứng cử ở TP. Hồ Chí Minh và một số địa phương, rồi sau đó lại “*ò ạt xin rút*” trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII năm 2007 đã nói lên sự cần thiết phải có các biện pháp để bảo đảm rằng, họ phải là người nhận được sự tín nhiệm của cử tri ở một “ngưỡng” nhất định và các biện pháp để ràng buộc trách nhiệm đối với các ứng cử viên. Đó có thể là việc qui định về một lượng chữ ký hợp pháp của cử tri ủng hộ (*Signatures*)[157], [98-tr.7] và không loại trừ biện pháp “*đặt cược*” một số tiền nhất định (*Deposits*). Nếu họ không trúng cử, nhưng vượt một “ngưỡng” qui định trước, họ được nhận lại số tiền đó [157]. Việc đặt cược này nhằm mục đích làm cho các ứng cử viên cân

nhắc kỹ càng hơn và có trách nhiệm hơn với việc ra ứng cử của họ. Tuy nhiên, cần nghiên cứu kỹ biện pháp “đặt cược” trước khi áp dụng, bởi về tâm lý xã hội, nó có thể chưa dễ dàng được chấp nhận trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

### *Đổi mới hiệp thương*

Những bất cập của hiệp thương trong bầu cử đã được phân tích và chỉ rõ trong Chương 2 của Luận án. Có thể nói rằng bất cập lớn nhất của hiệp thương hiện nay là làm hạn chế vai trò của cử tri. Điều này làm giảm đáng kể ý nghĩa, vai trò của bầu cử trực tiếp. Chúng tôi đồng ý với nhận định: *Theo cách thức bầu cử hiện nay thì giai đoạn hiệp thương để chọn lựa ứng cử viên là quan trọng hơn khâu bầu cử của các cử tri. Đã đến lúc cần phải đổi mới pháp luật bầu cử sao cho khâu quan trọng nhất trong bầu cử là sự lựa chọn trực tiếp của cử tri* [100-tr.14, 15]. Với kiến nghị về việc chuyển sang áp dụng mô hình đơn vị bầu cử một đại diện như đã phân tích ở trên, mỗi đơn vị bầu cử cần mở rộng khả năng lựa chọn cho cử tri, có thể cho phép nhiều ứng cử viên tham gia ứng cử. Vấn đề này, có thể tham khảo kinh nghiệm trong cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên ở nước ta: Trong số hàng nghìn người ra ứng cử, nhân dân đã tự mình lựa chọn bầu được 333 đại biểu. Mặc dù dân trí, công nghệ và các phương tiện vận động hết sức đơn giản thô sơ nhưng tỉnh nào cũng có số ứng viên gấp rất nhiều lần tỉ lệ trúng cử. Chủ yếu là người tự ứng cử. Hà Nội lấy 6 đại biểu thì số người ứng cử tới 74, Kiến An lấy 7 thì ứng cử 60, Hà Nam lấy 7 thì cũng ứng cử 52. Lẽ ra cuộc bầu cử được tiến hành vào 23/12/1945, nhưng đã được hoãn lại để tạo điều kiện cho nhiều người ra ứng cử và kéo dài thời gian vận động tranh cử. Không ít các nhà khoa học có tên tuổi, các đại biểu giữ các trọng trách quan trọng trong Quốc hội từng trăn trở về hiệp thương “Gay cán nhất ở chỗ hiệp thương, sửa hay không sửa là ở chỗ hiệp thương, nhưng Ủy ban Thường vụ Quốc hội vẫn dự trù theo kiểu dự kiến, các nơi cứ theo đó phân bổ và giới thiệu. Có khi đưa ba nhưng chỉ lấy hai, năm người bầu ba. Dân bảo lựa chọn ít quá. Việc đó chúng ta có thể rút ra bài học nào cho tương lai để lôi kéo nhân tài...” [129-tr.42]. PGS. Lê Mậu Hãn cho rằng “Việc nhiều người thuộc các thành phần giai cấp và đảng phái khác nhau tham gia ứng cử và công khai phát biểu quan điểm chính trị và chương trình hành động của mình trước quốc dân đồng bào và trên báo chí đã thể hiện một không khí thực sự dân chủ và tinh thần đại đoàn kết dân tộc của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Có thể các ứng cử viên có những quan điểm chính trị và chương trình hành động khác nhau nhưng tất cả đều đầy tinh thần trách nhiệm và tâm huyết với đất nước và cùng vì mục tiêu

chung của dân tộc lúc bấy giờ: Kháng chiến kiến quốc. Chính điều này đã góp phần quan trọng vào thành công của Tổng tuyển cử 1946”. Nhà sử học Dương Trung Quốc đánh giá về cuộc Tổng tuyển cử năm 1946: “Đó là một kỳ tích phi thường. Tổng tuyển cử với tất cả các phương thức có thể nói là đạt tới những tiêu chí của những nền dân chủ tiên tiến đương thời. Xét trên nhiều nội dung hoạt động cụ thể của Quốc hội thì đúng là Quốc hội hiện nay đang phấn đấu theo kịp... ngày xưa. Ví như trong bầu cử, cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên chấp nhận quyền tự ứng cử một cách rộng rãi. Thủ đô Hà Nội có 70 ứng viên mà dân vẫn chọn được số người trúng cử chỉ bằng 1/10 số người ra ứng cử. Chúng ta đều biết rằng những người được chọn này là hoàn toàn xứng đáng. Như vậy là do cách làm đúng và dân chủ thì chọn được nhân tài. Tỷ lệ nhân sỹ trí thức, các nhà công thương, không đảng phái rất cao”[13]. Tạo sự cạnh tranh trong bầu cử là một yếu tố rất quan trọng của một cuộc bầu cử dân chủ. Nếu muốn khắc phục tình trạng “*kết quả bầu cử đã được định đoạt trước khi diễn ra các cuộc bầu cử*”, thúc đẩy sự cạnh tranh giữa các ứng cử viên, đồng thời cũng là biện pháp quan trọng góp phần thúc đẩy dân chủ trong Đảng ở nước ta hiện nay, cần mở rộng số lượng ứng cử viên trong bầu cử. Mặt khác, việc đảm bảo một “*cơ sở*” ứng cử viên cần thiết cũng có nghĩa đảm bảo sự tự do của cử tri trong việc lựa chọn, làm tăng vai trò của nhân dân trong bầu cử.

Hiện nay có ý kiến cho rằng “không nên tiếp tục duy trì qui trình hiệp thương” trong bầu cử ở nước ta, vì “*nhân dân không trực tiếp thể hiện ý chí trong việc loại bỏ sơ bộ người tham gia ứng cử...*” và “*hạn chế của hiệp thương là thuộc về bản chất, khó hoặc không thể khắc phục được nếu như hiệp thương vẫn còn tồn tại*” [43-tr.34, 35]. Ý kiến trên rất được chia sẻ, nhưng chúng tôi cho rằng, trong điều kiện hiện nay ở nước ta, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, nhất là trong bầu cử và đặc biệt trong công tác hiệp thương là rất quan trọng, bởi lẽ: *Thứ nhất*, trong lịch sử, các đoàn thể nhân dân có vai trò to lớn trong đời sống chính trị của đất nước. Hiện nay, Hiến pháp qui định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân (Điều 9 Hiến pháp 1992, sửa đổi 2001), là cầu nối giữa các cá nhân với Nhà nước; *Thứ hai*, trong điều kiện nước ta hiện nay, nhiều tầng lớp nhân dân chưa được trang bị, chuẩn bị kỹ về “*vốn liếng chính trị*”, do đó, có thể nói rằng việc xây dựng, thực thi dân chủ nói chung, bầu cử nói riêng vẫn còn mang tính “*tập dượt*”. Điều đó nói lên rằng rất cần có các hình thức cộng đồng để tập hợp nhân dân và các hình thức cộng đồng đó chính

là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận; *Thứ ba*, dân chủ nói chung và dân chủ trong bầu cử nói riêng là một quá trình được phát triển từ thấp đến cao, mọi sự đổi mới không nên nóng vội, cần có lộ trình phù hợp. Công tác hiệp thương có thể còn một số hạn chế, nhưng chưa nên vội vã phủ nhận, trong điều kiện về mặt bằng dân trí chưa cao, chưa đồng đều và điều kiện về thông tin chưa thực sự bùng nổ, công tác hiệp thương cho phép các tổ chức của nhân dân và người đại diện các ngành nghề, giới lựa chọn sơ bộ trước khi cử tri lựa chọn, để nâng cao chất lượng ứng cử viên là điều không thể phủ nhận; tức là trong điều kiện nước ta hiện nay, nó vẫn còn là một giải pháp cần thiết định hướng về tính đại diện; *Thứ tư*, nếu như bầu cử ở đa số các nước, chức năng tuyển chọn các ứng cử viên thuộc về các đảng phái chính trị, thì đối với chế độ bầu cử với cơ chế chính trị một đảng phái chính trị như ở nước ta, việc giới thiệu, thống nhất về cơ cấu, thành phần, số lượng đại biểu trao cho cơ quan, tổ chức nào hợp lý hơn, nếu như đó không phải là Mặt trận Tổ quốc Việt Nam?

Do vậy, chúng tôi cho rằng trong điều kiện hiện nay ở nước ta, cần tiếp tục duy trì hiệp thương, nhưng phải đổi mới cách thức, qui trình hiệp thương để hiệp thương thực sự là bệ phóng cho mọi công dân tâm huyết với công việc chung [91-tr.17], tạo cơ hội bình đẳng, khơi dậy tâm huyết, tinh thần trách nhiệm với non sông, đất nước cho mọi công dân. Để làm được điều đó, cần thực hiện các công việc sau đây:

*Thứ nhất*, Mục đích của hiệp thương là để tuyển chọn và cuối cùng là lập danh sách chính thức những người ứng cử, do đó, các qui trình, thủ tục cụ thể trong từng qui trình cần hướng công khai, minh bạch, bình đẳng. Như trong Mục 3.2.3. đã phân tích như trong thủ tục hiệp thương bao gồm 3 bước, 5 bước hay 3 hội nghị 5 bước? Tại sao không qui định rõ ràng là “3 hội nghị, 3 bước” hoặc “5 hội nghị, 5 bước”? Tại sao trong Luật không qui định có hiệp thương phụ, nhưng thực tiễn vẫn diễn ra mà không thể làm khác được? Việc lấy ý kiến cử tri nơi cư trú hay nơi công tác của ứng cử viên tại Hội nghị cử tri, mời tất cả cử tri trong tổ dân phố, thôn, bản hay chỉ mời “đại cử tri”? Hội nghị cử tri cần có tối thiểu bao nhiêu. Trên thực tế, Hội nghị cử tri có nơi chỉ có 32 cử tri có mặt, có nơi có 390 cử tri có mặt) [122]? Thậm chí, có biên bản Hội nghị cử tri chỉ có 10 cử tri. Cùng tỉ lệ phần trăm (%), nhưng số lượng cử tri là 10 và số lượng cử tri là 390 có tính chất không hề giống nhau. Cần thống nhất hình thức biểu quyết. Biểu quyết bằng bỏ phiếu hay giơ tay, hay những ứng cử

viên sáng giá thì giờ tay, còn những ứng cử viên có lăm “điều gai góc” thì “bỏ phiếu kín” [102-tr.18]. Như thế, sự bình đẳng giữa các ứng cử viên không được bảo đảm. Tổng Thư ký Hội đồng bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII đã nói lên một thực tế: trong Hội nghị cử tri, dù không đồng ý, nhưng vì “tế nhị” cũng phải giờ tay đồng ý; trong trường hợp này, nếu bỏ phiếu kín, kết quả sẽ khác [102-tr.18]. Như vậy, kết quả biểu quyết chưa thể hiện đúng đắn ý chí của nhân dân. Điều này không phù hợp với bản chất của chế độ bầu cử.

Không phải Hiến pháp, Luật bầu cử qui định bầu cử bình đẳng thì trong mọi trường hợp, chế độ bầu cử đó tuân thủ nguyên tắc bầu cử bình đẳng. Vấn đề là ở chỗ nguyên tắc đó được “lan tỏa” vào các qui định và thực tiễn tổ chức thực hiện như thế nào. Rõ ràng, cần minh bạch hóa những vấn đề này, tốt nhất nên pháp điển hóa vào Luật bầu cử, hoặc xây dựng một đạo luật về hướng dẫn bầu cử.

*Thứ hai*, điểm mấu chốt là cần phải đảm bảo sự dân chủ trong hoạt động hiệp thương. Do đó, cần hạn chế và loại bỏ hoàn toàn sự áp đặt trong hoạt động này. Hiệp thương không nên có vai trò như một công đoạn để chọn lựa ứng cử viên [10-tr.3]. Đó chỉ là nơi những đề những ngành giới thiệu ứng cử viên. Việc tuyển chọn ai thì phải căn cứ vào tiêu chuẩn đại biểu, kết quả Hội nghị cử tri quyết định. Có nghĩa là, trong Hội nghị hiệp thương không trực tiếp thảo luận để lựa chọn hay loại bỏ bất cứ ứng cử viên nào, mà chỉ căn cứ vào tiêu chuẩn đại biểu, cơ cấu, thành phần, số lượng đại biểu được bầu do các cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh và kết quả lấy ý kiến cử tri để lựa chọn, lập danh sách chính thức những người ứng cử [42-tr.18].

*Thứ ba*, cần đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với công tác hiệp thương. Lãnh đạo hiệp thương không có nghĩa là phải áp đặt đối với hoạt động này. Nguyên nhân sâu xa có lẽ xuất phát từ lý do cho rằng: nếu không đảm bảo sự lãnh đạo chặt chẽ, thống nhất, sẽ buông lỏng về công tác cán bộ và tạo điều kiện cho kẻ xấu, các phần tử cơ hội chui vào cơ quan dân cử để vụ lợi, chống phá Nhà nước, chống phá Đảng và hệ thống chính trị, đi ngược lại với lợi ích của nhân dân. Như trong Mục 2.4 (*Đơn vị bầu cử*) đã phân tích, việc tổ chức và phân chia thành các đơn vị bầu cử về bản chất là sự định hướng về tính đại diện (định hướng theo địa dư hay theo ngành, nghề, lĩnh vực). Sự cần thiết về cơ cấu là hiểu theo khía cạnh đó, chứ không nên không nên cơ cấu mang tính “cứng nhắc”. Cơ cấu cứng nhắc sẽ dẫn đến “trói” hiệp thương. Mặt khác, khi số dư quá ít, cử tri không có “độ rộng” cần thiết để lựa chọn. Đó là chưa kể,

tiêu chí cơ cấu hiện nay trong bầu cử nước ta chồng lấn, giẫm đạp lên nhau, chưa khoa học và không thực tế. Hãy thử quan sát cơ cấu đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh: khối Đảng, khối Mặt trận, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội, khối chính quyền, khối nội chính, khối tôn giáo, khối các đơn vị kinh tế trung ương, khối đơn vị kinh tế địa phương, khối huyện, thị, khối lao động tiêu biểu... Khi “ôm đồm” nhiều tiêu chí về tính đại diện như vậy, như Mục 2.4.1 (*Đơn vị bầu cử với việc đảm bảo tính đại diện*) đã phân tích, không những không thực hiện được, mà còn xảy ra tình trạng gò ép trong giai đoạn hiệp thương giới thiệu đại biểu.

*Thứ tư*, nhìn xa hơn, đổi mới hiệp thương liên quan mật thiết với cải cách tổ chức, hoạt động của Mặt trận Tổ quốc. Cần có biện pháp bảo đảm tính độc lập và đảm bảo Mặt trận hoạt động đúng với chức năng của nó. *Không nên quan niệm Mặt trận là “vai phụ”, là “người giúp việc” cho Đảng và chính quyền.* Nếu như trước đây, trong thời kỳ đấu tranh cách mạng, thì sứ mệnh giải phóng dân tộc, giành độc lập tự do cho Tổ quốc đặt lên hàng đầu. Lúc này, đồng thuận xã hội để cùng Đảng, Nhà nước hợp thành một khối thống nhất để đánh đuổi kẻ thù xâm lược. Vì thế, Nhà nước cần có trách nhiệm “nuôi dưỡng” Mặt trận, nhất là trong những ngày còn “chập chững”. Khác với trước đây, trong tiến trình dân chủ hóa ngày nay, Mặt trận chuyển từ vai trò “thuốc tăng lực” sang vai trò phản biện đối với Nhà nước. Muốn vậy, cần xác định rõ chức năng chính trị vốn rất mờ nhạt hiện nay của Mặt trận, cần đảm bảo tính độc lập của Mặt trận. Đổi mới hiệp thương theo hướng xác định rõ vai trò độc lập thực sự của Mặt trận trong bầu cử là một biện pháp quan trọng nâng cao “chất” chính trị của Mặt trận. Cần khắc phục khuynh hướng “nhà nước hóa” Mặt trận và các đoàn thể xã hội. Đảng, Nhà nước nên tôn trọng tính độc lập của Mặt trận; đảm bảo tổ chức, hoạt động của Mặt trận thực sự được thực hiện theo nguyên tắc tự nguyện, hiệp thương dân chủ, phối hợp và thống nhất hành động.

### **3.3.3. Nhóm giải pháp về tổ chức, kỹ thuật**

#### **3.3.3.1. Đổi mới các Tổ chức phụ trách bầu cử, công tác hướng dẫn bầu cử**

##### *Đổi mới các Tổ chức phụ trách bầu cử*

Platon và Aristotle đã khởi xướng, sau này ý tưởng đó đã được ghi nhận trong Bản Hiến pháp Massachusetts (một bang của Hoa Kỳ) rằng “ Nhà nước cần phải chịu sự cai trị bởi một chính phủ của pháp luật, chứ không phải của con người” [53-tr.465]. Nhưng “chỉ khi nào cơ quan công quyền nói chung bị

ràng buộc bởi pháp luật thì nó mới có thể ràng buộc bởi quyền con người” [53-tr.235]. Đó cần được coi là vấn đề mang tính nguyên tắc để đảm bảo sự độc lập, chính xác, khách quan trong bầu cử. Đối với bất cứ chế độ bầu cử nào, việc thiết kế các tổ chức bầu cử để đảm bảo các yêu cầu nói trên là rất cần thiết. Đặt ra vấn đề này không có nghĩa là ám chỉ sự nghi ngờ vào những tổ chức phụ trách bầu cử cụ thể nào đó. Điều này có thể ví như việc một con tàu khi ra khơi, mặc dù tin tưởng 100% hải trình an toàn, nhưng trang bị phao cứu sinh trên con tàu để đề phòng bất trắc là một việc làm cần thiết.

Bên cạnh đó, cần từng bước chuyên nghiệp hóa các tổ chức phụ trách bầu cử. Trước mắt, có thể thành lập một Hội đồng ở Trung ương và mỗi tỉnh thành lập một Ban đặc trách về bầu cử. Đến các kỳ bầu cử, các tổ chức này đóng vai trò như những trung tâm để tập huấn, hướng dẫn cho đội ngũ nhân viên trung tập trong các cơ quan, tổ chức. Mở rộng đối tượng được bầu cử là xu thế phổ biến của nhiều quốc gia và chế độ bầu cử Việt Nam cũng đang xúc tiến việc mở rộng này. Vì thế, bầu cử sẽ trở thành hoạt động chính trị thường xuyên hơn. Trong tương lai, các tổ chức xã hội dân sự sẽ là những địa chỉ cung cấp đội ngũ nhân viên để tham gia trong các tổ chức bầu cử. Trong điều kiện nước ta hiện nay, có thể thành lập một số hội đồng chuyên nghiệp mang tính độc lập, bao gồm những thành viên của các tổ chức phi Chính phủ. Trước mắt, có thể thành lập ở cấp Trung ương và ở các tỉnh. Không những các tổ chức này đảm bảo sự trung lập, công khai, minh bạch, mà đó còn là nguồn cung cấp đội ngũ nhân viên chuyên trách để tập huấn cho đội ngũ nhân viên không chuyên, được trung tập trong các kỳ bầu cử. Trong tương lai, bầu cử sẽ là hoạt động chính trị mang tính thường xuyên trong việc thực hành dân chủ; vì vậy, nên thành lập một hệ thống các cơ quan chuyên trách về bầu cử [98-tr.25].

#### *Đổi mới công tác hướng dẫn bầu cử*

Minh bạch hóa các hoạt động trong tiến trình bầu cử là yêu cầu cần thiết để đảm bảo chế độ bầu cử khách quan, trung thực, tạo “sân chơi” bình đẳng cho các ứng cử viên trong bầu cử. Xuất phát từ thực trạng công tác hướng dẫn bầu cử phân tích trong Chương 2, trong thời gian tới, công tác này cần đổi mới theo hướng sau đây:

*Thứ nhất*, cần pháp điển hóa các văn bản về bầu cử. Cứ đến mỗi kỳ bầu cử, các cơ quan nhà nước các cấp, Đảng, Mặt trận lại “thi” nhau ban hành các văn bản chỉ đạo, hướng dẫn, như Nghị quyết, Chỉ thị, Quyết định, Công văn,



Báo cáo. Đó không chỉ các văn bản cá biệt, mà rất nhiều văn bản qui phạm pháp luật. Những công văn, báo cáo “xin ý kiến chỉ đạo”, những văn bản “hỏa tốc”, “lưu hành nội bộ” đi lại như con thoi. Tình trạng này lặp đi, lặp lại mà chưa có biện pháp khắc phục. Do vậy, để đảm bảo tính thống nhất và pháp chế của chế độ bầu cử, rất cần hệ thống hóa các văn bản đó. Tối ưu nhất là nên pháp điển hóa các văn bản đó vào các Đạo luật bầu cử. Điều này không những là tiền đề đảm bảo pháp chế, mà còn là biện pháp quan trọng đảm bảo tự do, công bằng, tạo sân chơi bình đẳng giữa các công dân, đặc biệt là giữa các ứng cử viên trong bầu cử. Báo cáo Tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp Nhiệm kỳ 2004-2009 đã chỉ rõ cần “*rút kinh nghiệm thiết thực trong việc xây dựng Luật, các văn bản dưới Luật cần tiến hành đồng bộ, thống nhất, cụ thể để tránh tình trạng lúng túng, bị động cho địa phương khi triển khai*” [28].

*Thứ hai*, yêu cầu về minh bạch chế độ bầu cử liên quan chặt chẽ đến tính chính xác, rõ ràng của qui trình, thủ tục trong tiến trình bầu cử. Điều này không tạo điều kiện thuận lợi cho việc tổ chức, quản lý bầu cử, mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân kiểm tra, giám sát các hoạt động bầu cử, đảm bảo tính pháp chế trong bầu cử. Nguyên tắc khách quan, công bằng không thể đạt được, nhất là đối với các ứng cử viên, nếu tính minh bạch của bầu cử không được bảo đảm. Ví dụ, tiến trình hiệp thương bao gồm 3 bước, 5 bước hay 3 hội nghị 5 bước? Luật bầu cử đại biểu năm 2003 không qui định về hiệp thương phụ và thời gian tiến hành hiệp thương phụ, nhưng thực tiễn vẫn diễn ra mà không thể làm khác được [28]. Kết thúc hội nghị hiệp thương lần thứ hai, thậm chí cả sau hội nghị hiệp thương lần thứ ba vẫn có sự thay đổi người ứng cử (nhất là những người dự kiến làm cán bộ chủ chốt) [122]. Việc lấy ý kiến cử tri nơi cư trú hay nơi công tác của ứng cử viên tại Hội nghị cử tri, hay cả hai? Trong hội nghị cử tri, mời tất cả cử tri trong tổ dân phố, thôn, bản hay chỉ mời “đại cử tri”? Số lượng cử tri tối thiểu là bao nhiêu? Biểu quyết bằng bỏ phiếu hay giơ tay, hay những ứng cử viên sáng giá thì giơ tay, còn những ứng cử viên nhiều “gai góc” thì “bỏ phiếu kín”? [102-tr.18]. *Thứ ba*, các qui định, hướng dẫn cần dễ hiểu, không những đối với các ứng cử viên mà cả đối với cử tri. Từ những qui định về lập danh sách cử tri, đơn vị bầu cử, khu vực bỏ phiếu, ngày, giờ bầu cử, cho đến việc thiết kế phiếu bầu, cách lựa chọn, cách thể hiện (gạch, đục lỗ hay đánh dấu đối với các ứng cử viên) cần đơn giản, rõ ràng, tạo điều kiện thuận lợi cho cử tri khi đi bỏ phiếu. Một hệ thống bầu cử quá phức tạp, hoặc cách thức bỏ

phiếu không rõ ràng, hoặc công thức tính phiếu quá rối rắm có thể dẫn đến sự nhầm lẫn hay sự ngờ vực của cử tri [20-tr.22, 23].

*Tóm lại*, chế độ bầu cử minh bạch, dân chủ không những cần rõ ràng về nội dung chính trị - pháp lý, mà còn rõ ràng, chính xác về các hoạt động tổ chức - kỹ thuật. Nếu không như vậy, kết quả bầu cử có thể phản ánh không đúng với ý chí và sự lựa chọn của nhân dân. Do vậy, giai đoạn trước mắt, nếu chưa có điều kiện, chúng ta nên tập hợp hóa các văn bản để khắc phục tính tản mạn, tạo điều kiện cho các địa phương dễ dàng tiếp cận, hướng dẫn cho các nhân viên phụ trách bầu cử, đặc biệt các tổ chức bầu cử ở các địa phương. Trong tương lai, nên pháp điển hóa thành luật (Bộ luật) về hướng dẫn bầu cử để bảo đảm tính thống nhất, chặt chẽ, minh bạch trong hoạt động này.

### ***3.3.3.2. Đổi mới phương pháp xác định kết quả bầu cử, mẫu phiếu bầu và cách thức lựa chọn của cử tri***

#### *Đổi mới phương pháp xác định kết quả bầu cử*

Việc áp dụng phương pháp đa số tuyệt đối trong bầu cử có ưu điểm là ứng cử viên (hoặc những ứng cử viên) trúng cử là những người nhận được sự tín nhiệm của đa số cử tri (hoặc cử tri có phiếu bầu hợp lệ) nhưng nếu chỉ áp dụng theo phương pháp đa số tuyệt đối, trong nhiều trường hợp bầu cử nhưng không đạt được kết quả (hoặc không đủ số lượng). Ngược lại, phương pháp đa số tương đối có ưu thế là đã bầu cử là có kết quả, nhưng áp dụng phương pháp đa số tương đối ngay từ vòng đầu, có thể dẫn đến trường hợp người không nhận được sự tín nhiệm của đa số cử tri nhưng vẫn trúng cử [82]. Để khắc phục các hạn chế nói trên, nên kết hợp hai phương pháp, tức là áp dụng bầu cử hai vòng: vòng một áp dụng theo phương pháp đa số tuyệt đối, nếu không có ứng cử viên nào (hoặc số lượng người trúng cử chưa đủ) thì bầu cử vòng hai, và vòng này áp dụng phương pháp đa số tương đối.

#### *Đổi mới về mẫu phiếu bầu và cách thức lựa chọn của cử tri*

Không nên xem nhẹ yếu tố kỹ thuật của chế độ bầu cử, trong đó có vai trò của phiếu bầu, vì nó là “nơi” phản ánh kết quả bầu cử. Từ những đánh giá, phân tích trong *Mục 2.4.3.1. Phiếu bầu và phân loại phiếu bầu* (trong Chương 2), chúng tôi có một số kiến nghị:

*Một là*, nên thay đổi cách thức lựa chọn từ việc cử tri gạch tên những người mà cử tri không tín nhiệm thành cử tri đánh dấu (chọn) người mà cử tri

tín nhiệm. Như vậy, trong phiếu bầu nên có một ô trống bên cạnh họ tên mỗi ứng cử viên. Cũng cần dự liệu trước rằng, khi thay đổi như vậy, một bộ phận rất lớn cử tri đã quen với cách thức cũ chưa kịp “thích nghi”, thì có thể cho cử tri chọn một trong hai cách thức trong một hoặc hai cuộc bầu cử khi áp dụng cách lựa chọn mới.

*Hai là*, không nên coi tất cả các phiếu bầu viết thêm tên người ngoài danh sách là phiếu không hợp lệ. Sự tự do của công dân trong việc lựa chọn nên được tôn trọng và đây là một trong những nội dung quan trọng của các cuộc bầu cử tự do và công bằng. Do vậy, hướng giải quyết hợp lý là chỉ nên coi những ứng cử viên mà cử tri viết thêm là không hợp lệ và căn cứ vào ý chí chủ quan của cử tri để kết luận phiếu bầu là hợp lệ hay không hợp lệ.

*Ba là*, cần qui định chặt chẽ về việc phân loại phiếu bầu, như phiếu bị hủy, phiếu không hợp lệ, phiếu hợp lệ, và đặc biệt phải dự liệu và liệt kê tất cả các trường hợp phiếu không hợp lệ, sau đó mới tập hợp các phiếu không hợp lệ [157]. Điều này rất quan trọng trong việc kiểm soát phiếu bầu, bởi nếu không, phiếu hợp lệ rất có thể trở thành “túi chứa” của tất cả các loại phiếu còn lại chưa được liệt kê trong phiếu không hợp lệ. Do vậy, pháp luật bầu cử cần qui định chặt chẽ cả về tổng số phiếu phát ra, tổng số phiếu thu về, số phiếu không sử dụng, số phiếu bị hỏng (phiếu hư hỏng do cử tri gạch nhầm, gạch hỏng đưa lại để đổi phiếu khác, phiếu in lỗi, in mờ, phiếu bị rách...), chứ không chỉ là phiếu hợp lệ và không hợp lệ như hiện nay. Tất cả phải được lưu trữ, bảo quản chặt chẽ. Điều này không những thể hiện tính minh bạch trong bầu cử, mà còn góp phần việc kiểm phiếu được chặt chẽ cũng như đảm bảo tính có căn cứ để xác minh, giải quyết khi có những khiếu nại, tố cáo liên quan đến phiếu bầu và hoạt động kiểm phiếu.

### **Kết luận Chương 3**

Từ kết quả nghiên cứu được thể hiện ở Chương 3, có thể rút ra những kết luận chủ yếu sau:

1. Đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử xuất phát từ tính tất yếu của mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, mục tiêu thực hiện và phát huy dân chủ ở nước ta; xuất phát từ quá trình hội nhập sâu rộng của nước ta vào đời sống quốc tế. Ngược lại, đổi mới chế độ bầu cử có vai trò kiến tạo dân chủ và thúc đẩy việc thực hiện các mục tiêu đó.

2. Đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử không thể “thoát ly” các đặc điểm của thể chế chính trị và các điều kiện khác của Việt Nam; quá trình đổi mới cần đặt trong tổng thể đổi mới bộ máy nhà nước, có lộ trình thích hợp, bước đi hợp lý; mặt khác, cần tận dụng thời cơ, nắm bắt cơ hội để phát triển. Đổi mới chế độ bầu cử tác động rất lớn đến chiều hướng, tiến trình đổi mới của cơ quan đại diện, bộ máy nhà nước và ngược lại, công cuộc đổi mới bộ máy nhà nước, cơ quan đại diện sẽ thúc đẩy đổi mới chế độ bầu cử.

3. Nhóm giải pháp đổi mới về nhận thức tư tưởng đóng vai trò tiền đề cho việc đổi mới chế độ bầu cử trong điều kiện và tình hình mới. Nhóm này bao gồm: đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với chế độ bầu cử và bộ máy nhà nước. Trong điều kiện thể chế chính trị một đảng cầm quyền như ở nước ta, vai trò lãnh đạo của Đảng cần phải thông qua các đảng viên đã trúng cử mà nhân dân đã thừa nhận thông qua bầu cử. Họ là những “trạm” để chuyển tải “ý Đảng” vào Nhà nước; qua bộ máy nhà nước và bằng pháp luật đến toàn thể nhân dân Việt Nam. Cần coi đây là “kênh” chính thống và cơ bản nhất để thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước. Những cơ cấu khác của Đảng (không qua bầu cử), về mặt nguyên tắc, chỉ mang tính nội bộ trong hệ thống Đảng, vì những cơ cấu ấy chưa phải do nhân dân lựa chọn và quyền lực ấy chưa được sự nhất trí của nhân dân. Nên chuyển đơn vị bầu cử nhiều đại diện hiện nay sang đơn vị bầu cử một đại diện. Mở rộng số dư trong từng đơn vị bầu cử và áp dụng bầu cử hai vòng. Khi điều kiện cho phép, nên chuyển đơn vị bầu cử theo địa dư hiện nay sang mô hình đơn vị bầu cử kết hợp theo địa dư với đơn vị bầu cử theo cả nước. Đổi mới nhận thức về vận động bầu cử, đổi mới cách nhìn nhận và tiêu chí về tính đại diện để cơ quan đại diện phản ánh hợp lý hơn kết cấu xã hội Việt Nam.

4. Nhóm giải pháp về pháp luật thể hiện nội dung pháp lý của chế độ bầu cử. Nhóm này bao gồm: Khôi phục bỏ phiếu tự do; nâng cao hiệu quả bầu cử phổ thông, bầu cử bình đẳng; mở rộng quyền bầu cử của công dân; áp dụng các biện pháp để đảm bảo quyền bầu cử trong thực tiễn của công dân làm ăn xa quê, đảm bảo quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài. Cần có những qui định cụ thể hơn để lượng hóa nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Nên khẳng định sự tham gia của mọi công dân Việt Nam trong bầu cử dựa trên nền tảng tự do. Khôi phục nguyên tắc bỏ phiếu tự do. Trong tương lai khi điều kiện cho phép, sẽ phát triển thành bầu cử tự do; mở rộng số dư các ứng cử viên trong từng đơn vị bầu cử và đổi mới hiệp thương.

5. Nhóm giải pháp về tổ chức, kỹ thuật bao gồm những vấn đề về phiếu bầu, phương pháp xác định kết quả bầu cử và những vấn đề kỹ thuật khác. Đây là nhóm giải pháp nhằm tổ chức thực hiện các nội dung chính trị - pháp lý của chế độ bầu cử. Để những giải pháp này đóng vai trò “trực khuỷu” góp phần chuyển tải ý chí của cử tri thành chính quyền, cần đổi mới các Tổ chức phụ trách bầu cử theo hướng đúng về chức năng; trung lập về quan điểm, chính kiến; chặt chẽ, chính xác, chuyên nghiệp về kỹ năng, nghiệp vụ; cần khắc phục tình trạng ứng cử viên đồng thời là thành viên của các tổ chức phụ trách bầu cử, minh bạch hóa việc tổ chức bầu cử.

## KẾT LUẬN

Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh là những mục tiêu chủ yếu của Đảng, Nhà nước ta. Một trong những tiền đề có ý nghĩa quan trọng cho việc thực hiện những mục tiêu đó là việc xây dựng một chế độ bầu cử dân chủ, tiến bộ, có khả năng tích hợp những nguyên tắc bầu cử chuẩn mực tinh túy nhất của nhân loại, đồng thời phù hợp với đặc điểm của thể chế chính trị Việt Nam, các điều kiện văn hóa, xã hội, lịch sử, truyền thống của dân tộc Việt Nam. Chế độ bầu cử là một vấn đề có nội dung rất rộng và phức tạp, cả trên phương diện lý luận và phương diện thực tiễn. Trong phạm vi nghiên cứu của đề tài, Luận án đã tập trung nghiên cứu, giải quyết những vấn đề cơ bản sau đây:

1. Chế độ bầu cử là công cụ pháp lý chuyển tải ý chí của nhân dân thành cơ quan đại diện. Nội dung cơ bản của chế độ bầu cử là việc giải quyết các vấn đề: Ai bầu? Bầu ai? Bầu như thế nào? Cách thức nào chuyển hóa từ ý chí của cử tri thành cơ quan đại diện? Sự tác động của thể chế chính trị đối với chế độ bầu cử và ngược lại, sự tác động trở lại của chế độ bầu cử đối với cơ quan đại diện, bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị?

2. Trong xã hội dân chủ, không gì có thay thế được những cuộc bầu cử tiến bộ và công bằng có vai trò hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước dựa trên sự nhất trí của người dân. Chế độ bầu cử dân chủ và hợp lý là chìa khóa cho đồng thuận xã hội, là phương thức quan trọng để giải quyết mâu thuẫn, xung đột bằng phương pháp hòa bình. Đối với nước ta, bằng bầu cử, nhân dân bầu ra Quốc hội, Hội đồng nhân dân; thông qua hoạt động của các cơ quan này, đồng thuận xã hội được chuyển hóa thành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp.

3. Chế độ bầu cử cho kết quả bầu cử càng tiệm cận ý chí nhân dân, chế độ bầu cử đó càng dân chủ. Xu thế áp dụng các nguyên lý bầu cử tiến bộ như bầu cử tự do, bầu cử phổ thông, bầu cử bình đẳng, bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín là định hướng quan trọng trong việc dân chủ hóa chế độ bầu cử và là xu thế mang tính phổ biến trên thế giới. Mỗi nguyên tắc là những định hướng, có ý nghĩa khác nhau trong việc đảm bảo chế độ bầu cử “đúng” là công cụ pháp lý để chuyển hóa ý chí của nhân dân thành các cơ quan đại diện. Nguyên tắc phổ thông đảm bảo sự tham gia rộng rãi của nhân dân trong bầu cử; nó trả lời câu

hỏi: Ai chọn và chọn ai? Nguyên tắc bình đẳng đảm bảo giá trị như nhau cho mọi công dân trong bầu cử; nó trả lời câu hỏi: dân chủ nhân dân hay dân chủ “đảng cấp”? Nguyên tắc bầu cử trực tiếp đảm bảo công dân trực tiếp chọn người đại diện; nó trả lời câu hỏi: người dân trực tiếp chọn lựa và trao quyền lực hay phải thông qua người khác? Nguyên tắc bỏ phiếu kín đảm bảo tự do, đảm bảo việc chọn trên phiếu bầu “đúng” với ý chí của họ; nó trả lời cho câu hỏi: làm thế nào để cử tri tự do biểu lộ sự lựa chọn của họ trên phiếu bầu?

4. Việc chọn lựa mô hình đơn vị bầu cử có ý nghĩa quyết định hiệu quả của sự ủy trị và mối liên hệ giữa cử tri với người đại diện, với chính quyền do họ bầu ra. Đơn vị bầu cử một đại diện tạo cơ sở chặt chẽ hơn, hiệu quả hơn mối liên hệ, trách nhiệm của người đại biểu với cử tri so với đơn vị bầu cử nhiều đại diện. Tính ganh đua giữa các ứng cử viên trong đơn vị bầu cử một đại diện quyết liệt hơn nhiều so với đơn vị bầu cử nhiều đại diện.

5. Để bảo đảm bầu cử công bằng, việc tổ chức bầu cử phải khách quan, trung thực; phương pháp xác định kết quả bầu cử có vai trò rất quan trọng trong việc chuyển hóa quyền lực nhân dân được thể hiện trong việc lựa chọn trên những lá phiếu cho những người trúng cử. Đó là vấn đề không chỉ đòi hỏi trình độ tổ chức, quản lý, hay những con số thuần túy, mà cần có tư duy pháp lý hợp lý. Cách thức quản lý bầu cử chặt chẽ, hợp lý, phương pháp xác định kết quả bầu cử càng tiệm cận ý chí nhân dân, tính dân chủ của chế độ bầu cử càng cao.

6. Nghiên cứu thực tiễn chế độ bầu cử nước ta từ 1945 đến nay, ngoài những thành công của chế độ bầu cử, Luận án đã chỉ rõ những thiếu sót, bất cập của chế độ bầu cử nước ta hiện nay:

Nguyên tắc bầu cử phổ thông chưa được đảm bảo, kể cả về pháp luật thực định và thực tiễn tổ chức thực hiện. Một số đối tượng bị hạn chế quyền bầu cử chưa thật hợp lý. Việc tổ chức thực hiện quyền bầu cử còn nhiều bất cập đối với những công dân làm ăn xa quê, đặc biệt đối với công dân Việt Nam ở nước ngoài trong thời gian diễn ra bầu cử.

Nguyên tắc bình đẳng còn nhiều bất cập, trên cả phương diện tư duy lý luận, pháp luật và thực tiễn, nhất là giữa các ứng cử viên. Đơn vị bầu cử trong chế độ bầu cử nước ta hiện nay được phân định chưa thật phù hợp, chưa khuyến khích hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Cần nghiên cứu để đổi mới về đơn vị bầu cử trong thời gian tới. Công tác hiệp

thương chưa đủ “độ” minh bạch cần thiết. Chúng ta chưa chuẩn bị, chưa sẵn sàng cho những cuộc bầu cử cạnh tranh.

7. Trong điều kiện phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân ở nước ta và trong xu thế hội nhập, việc đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử mang tính khách quan. Đổi mới và hoàn thiện chế độ bầu cử nước ta cần chú trọng những vấn đề: tôn trọng các nguyên tắc bầu cử tiến bộ và phổ biến, bầu cử tự do, bầu cử bình đẳng, bầu cử phổ thông, có cân nhắc đến các điều kiện đặc thù của nước ta. Đổi mới về đơn vị bầu cử để đảm bảo tính đại diện thực chất của đại biểu, nâng cao tính tranh luận trong hoạt động của Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Mở rộng số dư trong từng đơn vị bầu cử theo hướng áp dụng bầu cử hai vòng theo nguyên lý phổ biến. Đổi mới các tổ chức phụ trách bầu cử để đảm bảo tính hiệu quả, khách quan, công bằng trong bầu cử.

8. Đổi mới phương pháp lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử theo hướng: cần phát huy dân chủ trong Đảng để bảo đảm rằng, những người được Đảng tuyển chọn, giới thiệu làm ứng cử viên trong các cuộc bầu cử phải là những đảng viên ưu tú nhất, thực sự là đội tiên phong của giai cấp công nhân, nhân dân lao động, tiêu biểu cho trí tuệ của toàn thể dân tộc Việt Nam. Đảng tôn trọng vai trò của Mặt trận trong hiệp thương, sự lãnh đạo của Đảng cần phải thông qua các đảng viên mà nhân dân đã thừa nhận thông qua bầu cử (đã trúng cử). Các đảng viên này là những “trạm” để chuyển tải đường lối, chính sách của Đảng vào bộ máy nhà nước, qua bộ máy nhà nước và bằng pháp luật đến toàn thể xã hội. Những cơ cấu khác của Đảng (không qua bầu cử), về mặt nguyên tắc, chỉ hoạt động mang tính nội bộ trong hệ thống Đảng.

Để kết thúc Luận án, xin mượn câu nói đầy tâm huyết như được dồn nén của nguyên Ủy viên Bộ chính trị, nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An “*Phải căn cứ vào nguyên tắc lòng dân là gốc. Dân là gốc, thuộc phạm trù vĩnh viễn. Đảng và Nhà nước thuộc phạm trù lịch sử. Lòng dân là điểm xuất phát và cũng là điểm cuối cùng của ý Đảng và pháp luật. Về nguyên tắc: lòng dân, ý Đảng và pháp luật phải thống nhất, phải là một, không thể là hai, trong đó lòng dân là gốc*”[49].

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân và trong xu thế hội nhập, chế độ bầu cử Việt Nam là công cụ quan trọng để thực hiện sứ mệnh đó.



## DANH MỤC NHỮNG CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Vũ Văn Nhiêm, “*Một số vấn đề về cách thức xác định kết quả bầu cử trong pháp luật bầu cử của nước ta hiện nay*”, Thông tin khoa học pháp lý, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, số 2, Tháng 4/1999, tr. 23, 24.
2. Vũ Văn Nhiêm, “*Những điểm mới cơ bản và một số ý kiến về Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2003*”, Tạp chí khoa học pháp lý, số 1(20), Tháng 2/ 2004, tr.3-8.
3. Vũ Văn Nhiêm, “*Một số vấn đề về bầu cử thêm và bầu cử lại*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3(34), Tháng 6/2006, tr.37- 42.
4. Vũ Văn Nhiêm, “*Bàn về nguyên lý “một người, một phiếu bầu, một giá trị”*”, Tạp chí khoa học pháp lý, số 2(39) ,Tháng 4/ 2007, tr.45-54.
5. Vũ Văn Nhiêm, “*Pháp luật bầu cử - nhìn từ góc độ bảo đảm tính tự do công bằng cạnh tranh và tính đại diện*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 4(228), Tháng 4 /2007, tr.3-18.
6. Vũ Văn Nhiêm, “*Bàn về phiếu bầu và phân loại phiếu trong bầu cử*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4(97), Tháng 4/2007, tr.20-25.
7. Vũ Văn Nhiêm, “*Một số hệ thống bầu cử phổ biến trên thế giới*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5(99), Tháng 5/2007, tr.54-60.
8. Vũ Văn Nhiêm, “*Đôi điều bình luận từ cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội Khóa XII*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6(101), Tháng 6/2007, tr. 9-12, 17.
9. Vũ Văn Nhiêm, “*Thử phác thảo mô hình chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh từ việc đổi mới công tác bầu cử*”, Tạp chí khoa học pháp lý, số 4(41),Tháng 8/ 2007, tr.56-64.
10. Vũ Văn Nhiêm, “*Nên chọn đơn vị bầu cử nhiều đại diện hay đơn vị bầu cử một đại diện?*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 2(238), Tháng 2/2008, tr.6-15.
11. Vũ Văn Nhiêm, “*Nông nghiệp, nông dân, nông thôn từ góc nhìn bảo đảm tính đại diện trong các thiết chế dân cử*”, Tạp chí khoa học pháp lý, số 4(47),Tháng 8/ 2008, tr.33-43.
12. Vũ Văn Nhiêm, “*Một số ý kiến về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1(50), Tháng 2/2009, tr.3-11; v.v.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO TIẾNG VIỆT

1. Nguyễn Văn An (2007), *Thực hành dân chủ trong hoạt động của Quốc hội*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22(96).
2. Vũ Hồng Anh (1997), *Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Vũ Hồng Anh (1999), “*Chế độ bầu cử (Chương III)*”, Giáo trình Luật Hiến pháp nước ngoài, Trường Đại học Luật Hà Nội (PTS. Thái Vĩnh Thắng chủ biên), Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội.
4. Ban chỉ đạo Tổng kết lý luận - Ban Chấp hành Trung ương Đảng cộng sản Việt Nam, *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986-2005)*.
5. Ban Công tác đại biểu (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) (2004), *Tờ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội số 17/BCTĐB, ngày 13/3/2004 v/v tổ chức bầu cử sớm tại một số đơn vị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân*.
6. Ban Công tác đại biểu (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) (2004), *Báo cáo Tổng hợp ý kiến Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 31/01/2004 v/v quyết định số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện có từ ba mươi đơn vị hành chính trực thuộc trở lên*.
7. *Bản án chủ nghĩa thực dân Pháp ở Việt Nam, Phần II* (1997), Nhà xuất bản Lao động, Hà Nội.
8. Báo *Điện tử Việt Nam* (vietnamnet), ngày 26/4/2004, ngày 2/5/2007.
9. Báo *Lao động (điện tử)*, ngày 23/05/2002.
10. Báo *Phụ nữ*, ngày 9/3/2007.
11. Báo *Thanh niên*, các ngày 25, 26, 27, 28/4/2007.
12. Báo *Thanh niên (điện tử)*, ngày 17/10/2007.
13. Báo *Tiền phong (điện tử)*, ngày 16/5/2007.
14. Báo *Tin nhanh Việt Nam (điện tử)*, ngày 5/7/2003.
15. Báo *Tuổi trẻ (điện tử)*, ngày 05/05/2004.
16. Báo *Tuổi trẻ (điện tử)*, ngày 21/10/2007.
17. Báo *Tuổi trẻ*, các ngày 21, 22, 23, 24/03/2007.

18. Báo *Tuổi trẻ*, ngày 29/3/2007.
19. Phạm Đức Bảo (1991), “*Chế độ bầu cử nước ta*” (Chương IX), Giáo trình Luật Nhà nước Việt Nam, Trường Đại học Pháp lý Hà nội, Hà nội.
20. *Bầu cử ở Mỹ năm 2004*, Trung tâm thông tin tư liệu - Phòng văn hóa thông tin - Tổng lãnh sự quán Hoa Kỳ tại TP HCM.
21. Bộ Chính trị (2003), *Chỉ thị số 31/CT –TW ngày 26/11/2003 về lãnh đạo cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009*.
22. Bộ Nội vụ (2004), số 916/BC-BNV, ngày 27/4/2004, *Báo cáo sơ bộ về tình hình sau cuộc bầu cử ở một số địa phương*.
23. Nguyễn Văn Bông (1971), *Luật hiến pháp và chính trị học*, Sài gòn.
24. Lê Đình Chân (1971), “*Sự tuyển chọn dân chủ: bầu cử*”, Luật hiến pháp và các định chế chính trị, Sài gòn.
25. Chính phủ (2004), số 376/CP. VIII, ngày 23/3/2004, *v/v rút bớt số đại biểu được bầu ở đơn vị bầu cử trong trường hợp không đủ số dư sau hiệp thương lần 3*.
26. Chính phủ (2004), số 573/CP-V.III, ngày 29/4/2004, *Tờ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội, về việc xem xét, hủy bỏ kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tại một số khu vực bỏ phiếu, đơn vị bầu cử có vi phạm pháp luật thuộc các tỉnh Thanh Hóa, Đắk Nông*.
27. Chính phủ (2004), Số 606/CP-V.III, ngày 7/5/2004, *Tờ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc xem xét hủy bỏ kết quả bầu cử Hội đồng nhân dân tại một số khu vực bỏ phiếu, đơn vị bầu cử có vi phạm pháp luật thuộc tỉnh Nghệ An và tỉnh Bắc Kạn*.
28. Chính phủ (2004), Số 889/CP-V.III, ngày 26/6/2004, *Báo cáo Tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp Nhiệm kỳ 2004-2009*.
29. Nguyễn Đăng Dung (2001), *Tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương (sách chuyên khảo)*, Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.
30. Nguyễn Đăng Dung (2002), *Hiến pháp và bộ máy nhà nước*, Nhà xuất bản Giao thông vận tải, Hà Nội.

31. Nguyễn Đăng Dung (2006), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia, Hà Nội.
32. Nguyễn Đăng Dung (2007), “*Chế độ bầu cử (Chương XI)*”, Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam, Trường Đại học Luật Hà Nội (PGS.TS Thái Vĩnh Thắng, TS. Vũ Hồng Anh - Chủ biên), Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
33. Nguyễn Lâm Dũng (2007), *Đại biểu Quốc hội - suy nghĩ từ một nhiệm kỳ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22(96), tháng 4/2007.
34. Đại hội đồng Liên hợp quốc (1948), *Nghị quyết 217A(III) ngày 10/12/1948*.
35. Đại hội đồng Liên hợp quốc (1948), *Nghị quyết 2200 (XXI) ngày 10/12/1948*.
36. Bùi Xuân Đức (2004), “*Chế độ bầu cử (Chương XIII)*”, Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam của Viện Đại học Mở Hà Nội (TS. Bùi Xuân Đức chủ biên), Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội .
37. Bùi Xuân Đức (2001), “*Pháp luật bầu cử: một số vấn đề cần hoàn thiện*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, 07/2001.
38. Bùi Xuân Đức (2007), *Đổi mới, hoàn thiện bộ máy nhà nước trong giai đoạn hiện nay*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
39. Bùi Xuân Đức (2008), “*Nhận thức về chức năng đại diện và thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 2(117),02/2008.
40. Võ Nguyên Giáp (1997), *Bác Hồ với Quốc hội và bản Hiến pháp đầu tiên của VNDCCH trong Hiến pháp năm 1946 và sự kế thừa, phát triển trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
41. Lê Mậu Hãn (2005), “*Bước nhảy vọt lịch sử mở đầu đầu thể chế Nhà nước pháp quyền của dân tộc, do dân tộc và vì dân tộc Việt Nam*”, Hội thảo “Quốc hội Việt Nam: 60 năm hình thành và phát triển”, TP. Hồ Chí Minh ngày 27/12/2005.
42. Phạm Văn Hùng (2007), “*Năng lực thực hiện nhiệm vụ đại biểu Quốc hội*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4(97).

43. Trần Thanh Hương (2006), “*Ý chí của nhân dân trong bầu cử và một vài ý kiến góp phần bảo đảm ý chí nhân dân trong bầu cử ở nước ta*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3(34).
44. Trần Thanh Hương (2007), “*Hiệp thương và tác động của hiệp thương đến việc phát huy tính tích cực của công dân trong việc thực hiện quyền bầu cử*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4(97).
45. Vũ Đình Hòe (1997), *Hồi ký Thanh Nghị*, Nhà xuất bản Văn học Hà Nội 1997.
46. <http://www.baucukhoa12.quochoi.vn>.
47. <http://www.baucudaibieuhdnd.gov.vn>.
48. <http://www.na.gov.vn>.
49. <http://www.ttbd.gov.vn>.
50. <http://viet.vietnamembassy.us>.
51. Jean Jacques Rousseau (1992), *Bàn về kế ước xã hội*, Nhà xuất bản TP. Hồ Chí Minh, 1992, bản dịch của Hoàng Thanh Đạm.
52. John Stuart Mill (Nguyễn Văn Trọng, Bùi Văn Nam Sơn dịch, giới thiệu và chú thích) (2008), *Chính thể đại diện*, Nhà xuất bản Tri thức.
53. Josef Thesing (Biên tập) (2002), *Nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002.
54. Đỗ Minh Khôi (2006), “*Các cách thức chế ngự quyền lực nhà nước*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1(32).
55. Đỗ Minh Khôi (2007), *Mối quan hệ giữa dân chủ và pháp luật trong điều kiện Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sỹ Luật học, Hà Nội.
56. Võ Văn Kiệt (2007), “*Chọn ai là quyền của cử tri*”, Báo Tuổi trẻ ngày 29/03/2007.
57. Võ Văn Kiệt (2007), “*Vận hội lớn của dân tộc, cơ hội lớn Đảng tự đổi mới mình*”, Tạp chí Cộng sản, số 772 (02/2007).
58. Vũ Kỳ (1989), *Bác Hồ viết Di chúc*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội 1989.
59. Trương Lai (2007), *Lãnh đạo, quản lý và làm chủ*, Báo Tuổi trẻ, ngày 15/07/2007, 29/03/2007.

60. Nguyễn Lâm (2007), “*Bỏ phiếu thay*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22(96) 04/2007.
61. Liên hợp quốc tại Việt Nam (2004), *Báo cáo đánh giá chung của Liên hợp quốc về Việt Nam*, Hà Nội.
62. Trương Đắc Linh (2007), “*Cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc hội đầu tiên năm 1946: một cuộc bầu cử thật sự tự do, thật sự dân chủ ở Việt Nam*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, 03/2007.
63. Phan Trung Lý (1994), “*Chế độ bầu cử (Chương XIV)*”, Giáo trình Luật Nhà nước Việt Nam của Khoa Luật Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội, Hà Nội.
64. Ngô Đăng Lợi, Nguyễn Phúc Thọ (2007), *Về bộ hồ sơ bầu Lý trưởng xã Đoan xá phủ Kiến Thụy tỉnh Hải Phòng năm 1875* (<http://.hannom.org.vn> ngày 19/4/2007).
65. Montesquieu, *Tinh thần pháp luật (1996)*, NXB Giáo dục và Khoa Luật Trường Đại học Khoa học Xã hội- Nhân văn Hà Nội, 1996.
66. Hồ Chí Minh: *Toàn tập (1995)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995, Tập 4.
67. Hồ Chí Minh: *Toàn tập (2000)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, Tập 12.
68. Hồ Chí Minh: *Toàn tập (2000)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, Tập 4.
69. Hồ Chí Minh: *Toàn tập (1987)*, Nhà xuất bản sự thật, Hà Nội, 1987, Tập 4.
70. Hồ Chí Minh: *Toàn tập (2000)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000, Tập 7.
71. Phạm Duy Nghĩa (2007), “*Mong đợi về một Quốc hội đổi mới*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 6 (230) /2007.
72. Phạm Duy Nghĩa (2008), “*Cải cách thể chế ở Việt Nam từ góc nhìn xác lập trách nhiệm giải trình*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2(45)/2008.
73. Vũ Văn Nhiêm (2007), “*Bàn về nguyên lý “một người, một phiếu bầu, một giá trị”*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 2(39)/ 2007.

74. Vũ Văn Nhiêm (2007), “*Bàn về phiếu bầu và phân loại phiếu trong bầu cử*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 4 (97), tháng 4/2007.
75. Vũ Văn Nhiêm (2007), “*Đôi điều bình luận từ cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội Khóa XII*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6(101), tháng 6/2007.
76. Vũ Văn Nhiêm (2007), “*Một số hệ thống bầu cử phổ biến trên thế giới*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5(99), Tháng 5/2007.
77. Vũ Văn Nhiêm (2006), “*Một số vấn đề về bầu cử thêm và bầu cử lại*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 3(34)/2006.
78. Vũ Văn Nhiêm (2006), “*Một số vấn đề về trung cầu ý dân*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1(32)/2006.
79. Vũ Văn Nhiêm (2008), “*Nên chọn đơn vị bầu cử nhiều đại diện hay đơn vị bầu cử một đại diện?*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 2(238) /2008.
80. Vũ Văn Nhiêm (2007), “*Thử phác thảo mô hình chính quyền đô thị Thành phố Hồ Chí Minh từ việc đổi mới công tác bầu cử*”, Tạp chí khoa học pháp lý, số 4(41)/ 2007.
81. Vũ Văn Nhiêm (2007), “*Pháp luật bầu cử nhìn từ góc độ bảo đảm tự do, công bằng, cạnh tranh và tính đại diện*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 4/2007.
82. Vũ Văn Nhiêm (1999), “*Một số vấn đề về cách thức xác định kết quả bầu cử trong pháp luật bầu cử ở nước ta hiện nay*”, Thông tin khoa học pháp lý (trường đại học luật TP. Hồ Chí Minh), số 2/1999.
83. Vũ Văn Nhiêm (2004), “*Những điểm mới cơ bản và một số ý kiến về Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2003*”, Tạp chí khoa học pháp lý, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, số 1(20)/ 2004.
84. Vũ Văn Nhiêm, “*Một số vấn đề về trung cầu ý dân*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1(32)/2006.
85. Vũ Văn Nhiêm (2006), “*Từ chế định chế độ chính trị bàn về cơ cấu của Hiến pháp*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, Trường đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, số 2(33)/2006.

86. Tuyết Nhung (2007), *Ứng cử viên được làm gì và không được làm gì*, Báo Thanh niên ngày 2/5/2007.
87. Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), *Việt Nam thực hiện các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ*, Hà Nội, 8/2005.
88. Q.P, *Sáu trường hợp không được giới thiệu ra ứng cử đại biểu Quốc hội Khóa XII (2007)*, Báo Sài gòn giải phóng, ngày 6/3/2007.
89. Đặng Phong (Quang Thiện ghi) (2006), “*Thuyền nhỏ phải lựa dòng*”, Báo Tuổi trẻ chủ nhật, 17/12/2006.
90. Nguyễn Gia Phú (1991), *Lịch sử Hy Lạp và Rô ma cổ đại*, Hà Nội, 1991.
91. Lưu Đức Quang (2007), “*Tự do, công bằng trong bầu cử và những liên hệ với bầu cử ở Việt Nam*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 1/2007.
92. Nguyễn Duy Quý, Nguyễn Tất Viễn (Đồng Chủ biên), *Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân- Lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội 2008.
93. Nguyễn Đình Quyền (2007), *Về vai trò và các đặc điểm của đại biểu Quốc hội*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 8 (232)/2007.
94. Quyết định số 49/QĐ-TTg ngày 8/1/2004 của Thủ tướng Chính phủ (2004), *về việc hướng dẫn tiêu chuẩn, cơ cấu đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009*.
95. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội -2000.
96. *Quốc hội nước ta qua các kỳ bầu cử ( 2007)*, Tạp chí Cộng sản, số 9 (129) năm 2007.
97. Phan Xuân Sơn (Chủ biên) (2003), *Các đoàn thể nhân dân với việc bảo đảm dân chủ ở cơ sở hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2003.
98. Phan Xuân Sơn (2007), *Thực trạng và giải pháp đổi mới công tác bầu cử ở nước ta*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (2007), số 4 (97), tháng 4/2007.
99. Đặng Đình Tân (Chủ biên) (2006), *Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.



100. Thái Vĩnh Thắng (2001), *Một số ý kiến về đổi mới tổ chức và hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước ta trong giai đoạn hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 5 (157)/2001.
101. Trần Hậu Thành (2005), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân*, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
102. Bùi Ngọc Thanh (2007), *Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII- Những vấn đề từ thực tiễn*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7(103), Tháng 7/2007.
103. Quang Thiện (2007), “Ngày bầu cử đầu tiên”, Báo Tuổi trẻ ngày 16, 17, 18, 19, 29/5/2007.
104. Hồ Văn Thông (1998), *Hệ thống chính trị ở các nước tư bản phát triển hiện nay*, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội.
105. Văn Tất Thu (2007), *Thực trạng và nguyên nhân của việc chia tách đơn vị hành chính ở Việt Nam*, Bài trình bày tại Hội thảo “Lý luận và thực tiễn xác lập đơn vị hành chính các cấp đáp ứng yêu cầu ổn định và phát triển đất nước” (Do Bộ Nội vụ phối hợp với Viện KONRAD ADENAUER STIFTUNG (Đức) tổ chức tại TP. Hồ Chí Minh), ngày 8/01/2007.
106. Lâm Quang Thụ (2005), *Người con đất Quảng*, Nhà xuất bản Đà Nẵng.
107. Nguyễn Thủy (2007), “*Vì sao nhiều người tự ứng cử, rồi lại tự...rút tên?*” Báo Thanh niên, ngày 4/4/2007.
108. Nguyễn Thủy (2007), “*Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam Phạm Thế Duyệt: Giám sát, phản biện là vì dân, vì Đảng*”, Báo Thanh niên, ngày 21/2/2007.
109. Nguyễn Phú Trọng (2008), *Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội*, Tạp chí Cộng sản, số 786, tháng 4/ 2008.
110. Tổng cục Thống kê ( 2006).
111. Đào Trí Úc (Chủ biên) (2005), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Sách chuyên khảo)*, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, Hà Nội.

112. Đào Trí Úc (Chủ biên)( 2007), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Sách chuyên khảo)*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
113. Ủy ban Đối ngoại Quốc hội (1995), *Nghị viện các nước trên thế giới*, Hà Nội.
114. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2007), *Nghị quyết số 1092/NQ-UBTVQH11, ngày 8/3/2007, về số đơn vị bầu cử và số đại biểu Quốc hội được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*
115. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), *các Nghị quyết, về việc hủy bỏ cuộc bầu cử Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009 tại một số địa phương.*
116. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), *Nghị quyết số 481, 482, 483, 484, 485, 486, 504, 459 về việc bỏ phiếu sớm ở một số địa phương.*
117. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), *Nghị quyết số 1078/2007/NQ/UBTVQH11, hướng dẫn một số điểm về việc tổ chức cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII.*
118. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), *số 217/UBTVQH, v/v hướng dẫn thực hiện quyền bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân của người bị Tòa án kết án phạt tù nhưng cho hưởng án treo.*
119. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), *Đoàn giám sát bầu cử tại hai tỉnh Nam Định và Quảng Ninh, Báo cáo kết quả giám sát công tác chuẩn bị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhiệm kỳ 2004-2009 tại hai tỉnh Nam Định và Quảng Ninh, ngày 17/3/2004.*
120. Ủy ban Thường vụ Quốc hội – Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, *Nghị quyết số 618/2007/NQLT/UBTVQH-ĐCTUBTWMTTQVN, ngày 24 tháng 01 năm 2007, ban hành kèm theo Nghị quyết “Quy trình hiệp thương lựa chọn, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội”.*
121. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2004), *Báo cáo tình hình thực hiện bước hai qui trình hiệp thương và kết quả Hội nghị hiệp*

- thương lần thứ hai bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, nhiệm kỳ 2004-2009, ngày 12/3/2004.*
122. Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2004), *Báo cáo Tổng kết công tác Mặt trận tham gia cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp 2004-2009, ngày 23/6/2004.*
  123. *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII (1996)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  124. *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (2001)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  125. *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X (2006)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  126. Văn Kiện Đối thoại Chính sách (2006), *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam*, Hà Nội.
  127. Văn phòng Quốc hội (2000), *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946-1960*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  128. Văn phòng Quốc hội (2001), *Luật bầu cử Quốc hội của một số nước trên thế giới*, Trung tâm thông tin thư viện và nghiên cứu khoa học, tháng 6/2001.
  129. Văn phòng Quốc hội (2001), *Kỷ yếu Hội thảo “Quá trình hình thành, phát triển và vai trò của Quốc hội trong sự nghiệp đổi mới*, Hà Nội.
  130. Văn phòng Quốc hội (2005), *Quốc hội Việt Nam, những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
  131. Văn phòng Quốc hội (2003), *Số 1713 TTr/VPQH- CTĐB, Tờ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội v/v Dự kiến ngày bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp khóa 2004-2009, ngày 14/10/2003.*
  132. Văn phòng Quốc hội (2004), *Số 297/VPQH, Báo cáo kết quả giám sát công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2004-2009 tại Kiên Giang và An Giang, ngày 26/02/2004.*
  133. Văn phòng Quốc hội (2004), *Vụ công tác đại biểu, Báo cáo khoa học Đề tài “Đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Quốc hội”* (Chủ nhiệm: TS. Phan Trung Lý), Hà Nội.

134. Vụ Công tác đại biểu (2004), *v/v Báo cáo kết quả Hội nghị giao ban khu vực về bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, ngày 17/2/2004.*
135. Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp (1993), *Chương trình khoa học công nghệ cấp Nhà nước KX.02, Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và Pháp luật.*
136. V.I. Lênin: *Toàn tập (1979)*, Nhà xuất bản Tiến bộ, Matxcova, 1979, Tập 10.
137. Vừng (2007), *Quân xanh quân đỏ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22(96), tháng 4/2007.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO TIẾNG ANH

138. Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, Sara Staino (2006), “*Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*”, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2006.
139. Alan Wall, Arlinda Chantre, Brett Lacy, Catinca Slavu, Dieter Nohlen, Epp Maaten, Florian Grotz, Graham Hassall, Jacobo, Hernández Cruz, Jeff Fischer, Jon Fraenkel, Judy Thompson, Kåre Vollan, Leticia Calderón, Linda Edgeworth, Luis Arias Núñez, Manuel Carrillo, Marina Costa Lobo, Nada Hadzimehic, Nuias Silva, Nydia Restrepo de Acosta, Ozias Tungwarara, Pasquale Lupoli, Patrick Molutsi, Phil Green, Reginald Austin, Richard Vengroff, Simon-Pierre Nanitelamio, Stina Arserud (2007), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007, © The Federal Electoral Institute of Mexico 2007 (Instituto Federal Electoral, IFE).
140. Andrew Ellis, Maria Gratschew, Jon H. Pammett, Erin Thiessen, With Ivo Balinov, Sean W. Burges, Laura Chrabolowsky, David McGrane, Juraj Hocman, Kristina Lemón, Svitozar Omelko, *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World (2006), Including Voter Turnout Data from National Elections Worldwide 1945–2006*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2006.
141. Andrew Kaplan, IFES Consultant (2005), *A Guide Transparency in Election Administration*.
142. Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis With José Antonio Cheibub, Karen Cox, Dong Lisheng, Jørgen Elklit, Michael Gallagher, Allen Hicken, Carlos Huneeus, Eugene Huskey, Stina Larserud, Vijay Patidar, Nigel S. Roberts, Richard Vengroff, Jeffrey A. Weldon (2005),

- “*Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*”©  
International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005.
143. Chad Vickery, Rakesh Sharma, Magdalena Minda, Peter Kaufman (2003), *Citizens’ Awareness and Participation in Armenia Survey 2002*, © 2003 The International Foundation for Election Systems (IFES).
  144. Commission on Human Right Resolution 1999/57 (1999), “*On Promotion of the Right to Democracy*”, 29 April 1999.
  145. CSCE (1990), *Charter of Paris for a New Europe*.
  146. CSCE (1990), *Conference For Security And Co-operation in Europe, Second Conference on The Human Dimension of The CSCE Document of The Copenhagen Meeting Of The Conference On The Human Dimension of The CSCE*, Copenhagen, 5 June- 29 July, 1990.
  147. CSCE (1990), *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen, 29 June 1990.
  148. David Beetham (2006), *Parliament and Democracy in The twenty-first Century A Guide To Good Practice*, Inter-Parliamentary Union.
  149. Denis Petit (2000), *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, ODIHR Rule of Law Expert, Warsaw, 2000*, © OSCE/ODIHR.
  150. Dieter Nohlen (2002) *Political Participation in New and Old Democracies, Voter Turnout Since 1945, A Global Report*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002.
  151. Dr. Lisa Handley (2003), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation Standards*, IFES.
  152. Dr. Marcin Walecki (2003), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance Standards*, IFES.
  153. EISA (2004), *Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region*, © EISA (Electoral Institute of Southern Africa).

154. Federal Law No175-FZ of December 20, 2002 “*On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation*”, Adopted by the State Duma on November 20, 2002, Approved by the Federation Council on December 11, 2002.
155. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections, section 2.3, Electoral Observation; Section 2.5, Institutionalization of The Electoral process; Section 2.5.1, Electoral Commissions as “Best Practice”*.
156. Guy S. Goodwin-Gill (2006), “*Free and Fair Elections-New expanded edition*”, Inter-Parliamentary Union, Geneva.
157. <http://www.aceproject.org/ace-en>.
158. <http://www.epicprojec.org>.
159. Human Right Committee, *General Comment 25, para.10*.
160. Huntington, Samuel P (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, London: University of Oklahoma Press.
161. Ibtissam al-Attiyat Musa Shteivi Suleiman Sweiss (Editor of the original Arabic version: Ziad Majed)(2005), *Building Democracy in Jordan: Women’s Political Participation Political Party Life and Democratic Elections*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and the Arab NGO, Network for Development (ANND).
162. IFES (1999), *Republic Of Indonesia Experience Gained From June 1999 Elections: Resolving Complaints And Disputes In The Election Process*, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Fakultas Universitas Indonesia Fakultas Hukum, International Foundation For Election Systems (IFES).
163. IFES (2002), *2001 Nationwide Survey Of Zone And Local Government Election Officials, Findings from the IFES survey*, Albania June 2002.
164. IFES (2002), *Final Report National Public Opinion Survey2002 Republic of Indonesia, May 2002. The International Foundation for Election Systems*, IFES National Public Opinion Survey 2002.

165. IFES (2004), *The Resolution of Disputes Related to “Election Results”*:  
Violaine Autheman, Prepared for the Indonesian Constitutional Court  
Workshop on “The Role of the Constitutional Court in Resolving Election  
Result Disputes Through a Transparent Adjudication Process”,  
Indonesia, February 2004, IFES Publication Produced With Generous  
Support From USAID.
166. IFES (2007 ), *2007 IFES Buyer’s Guide to Election Suppliers*, © 2007  
IFES.
167. IFES (2007), *From Power Outages to Paper Trails: Experiences in  
Incorporating Technology into the Election Process*, © 2007 IFES.
168. IFES (2007), *Strategic Concept: Challenges and Opportunities in  
Providing Assistance to Parliaments*, IFES.
169. Inter - Paliamentary Union (1998), *Democracy its principles and  
Achivement*.
170. International IDEA (1997), *Code of Conduct Ethical and Professional  
Observation of Elections*, © International Institute for Democracy and  
Electoral Assistance.
171. International IDEA (1999), *Code of Conduct For Political Parties  
Campaigning In Democratic Elections*.
172. International IDEA (1999), *Code of Conduct for Political Parties:  
Campaigning in Democratic Elections*, © International Institute for  
Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 1999.
173. International IDEA (1999), *Conference Report, The Future Of  
International Electoral Observation Lessons Learned And  
Recommendations, Conference*, Organized by The International Institute  
for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA),  
Copenhagen, Denmark, 26-27 October 1998 © International Institute for  
Democracy And Electoral Assistance (International IDEA).
174. International IDEA (1999), *The Implementation of Quotas: European  
Experiences Quota Report Series*, Edited by Francesca Bindaand Julie  
Ballington.



175. International IDEA (2001), *Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework*, International IDEA(2001).
176. International IDEA (2002), *Voter Turnout Since 1945 A Global Report*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002.
177. International IDEA (2004), *Voter Turnout in Western Europe*,© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004.
178. International IDEA (2002), *International Electoral Standards Guidelines For Reviewing The Legal Framework Of Elections*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
179. International IDEA (2002), *The Implementation of Quotas: Asian Experiences Quota Workshops Report Series Jakarta, Indonesia 25 September 2002*, (International IDEA).
180. International IDEA (2004), *Democracy in the Arab World, An overview of the International IDEA project 2003 – 2004*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004.
181. International IDEA (2004), *Election Assessment in the South Caucasus 2003-2004 Armenia, Azerbaijan, Georgia*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004.
182. International IDEA (2005), *Five Criteria for Ethical Election Administration*.
183. International IDEA (2005), *The Basics Of Election Observation (Fact Sheet)*, International IDEA, January 2005.
184. International IDEA (2005), *Women in Parliament: Beyond Numbers A Revised Edition*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005.
185. International IDEA and IPU ( 2005), *Panorama of Parliamentary Elections 2005*, International IDEA ( 2005), An Annual Publication of The Inter-Parliamentary Union.
186. International IDEA and the ANND (2005), *Building Democracy in Egypt: Women's Political Participation Political Party Life and Democratic*

- Elections*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and the Arab NGO Network for Development (ANND) (2005).
187. International IDEA and the ANND (2005), *Building Democracy in Jordan: Women's Political Participation Political Party Life and Democratic Elections*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and the Arab NGO Network for Development (ANND).
  188. International IDEA and the ANND (2005), *Building Democracy in Yemen: Women's Political Participation Political Party Life and Democratic Elections*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) and the Arab NGO Network for Development (ANND).
  189. International IDEA(1998), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (International IDEA).
  190. International IDEA(2005), *Five Criteria for Ethical Election Administration (fact sheet)*, International IDEA, March 2005.
  191. International IDEA) (1999), *The Future of International Electoral Observation Lessons Learned and Recommendations*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
  192. InternationalIDEA (2000), *Capacity-Building Series 8, Democratization in Indonesia An Assessment, Forum for Democratic Reform*, International IDEA.
  193. IPU (1994), *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, sections 4(2), 4(7)(Paris, 26 March 1994).
  194. IPU (2005), *Women in parliament in 2005: the year in perspective*, Inter-Parliamentary Union.
  195. IRI (1997), *Election Observation Report Fujian, People's Republic of China May 1997*, An Update to 1994 IRI Election Observation Report, International Republican Institute (IRI).

196. Jeff Fischer (2002), *Electoral Conflict And Violence Strategy for Study and Prevention*, IFES White Paper February 5, 2002.
197. Jeremy Grace (2007), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Standards for External and Absentee Voting*, IFES.
198. Joe Michael Sasanuma (2004), *Japanese electoral politics: reform, results, and prospects for the future*, Boston College, April 2004.
199. John S. And Jame L.Knight (2005), *Buiding Confidence in U.S Election Report of the Commission on Federal Election Reform, September 2005*, Organized by Center for Democracy and Election Management American University; Support by Camegie Corporation of New York The Fort Foundation John S. And Jame L.Knight Foundation Omidyar Network; Reseach by Electionline.org/The Pew Charitable Trusts.
200. Joshua Muravchik (1991), *Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny*, Washington, D.C. American Enterprise Institute.
201. Judith Large and Timothy D. Sisk (2006), “*Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*”, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2006.
202. Julie Ballington, Peter Ferdinand, Karen Fogg, Patrick Molutsi, Karl-Heinz Nassmacher, Yaw Saffu, Maja Tjernström, Marcin Walecki, Daniel Zovatto (2003), *Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook series*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
203. *Legislative Framework for the Indonesian General Elections 2004, Constitution of the Republic of Indonesia Law on Political Parties 2002 Law on Elections 2003 Second Edition*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003.
204. Lijphart, A. (1992), “*Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991*”, Journal of Theoretical Politics, 4(2).

205. Madison, Jay: *Federalist Paper No. 51*, in *The Federalist Papers*, Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay. New American Library, 1961, New York.
206. Mark Anstey, Christopher Bennett, David Bloomfield, K. M. de Silva, Nomboniso Gasa, Yash Ghai, Peter Harris, Luc Huyse, Rasma Karklins, Michael Lund, Charles Nupen, David M. Olson, Anthony J. Regan, Ben Reilly, Andrew Reynolds, Carlos Santiso and Timothy D. Sisk (Editors: Peter Harris and Ben Reilly With a Foreword by Kofi A. Annan) (1998), “*Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*”, Handbook Series by IDEA 1998 (Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (International IDEA).
207. Mark Freeman (2005), *Making reconciliation work: the role of parliaments*, International IDEA/ IPU.
208. Michael D. Boda (2004), *Revisiting Free and Fair Elections, An international round table on election standards organized by the Inter-Parliamentary Union*, Geneva, November 2004 (Ed. Michael D. Boda).
209. Michael D. Boda, *Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region*, Electoral Commissions Forum /Electoral Institute Of Southern Africa ,© (Ed. Michael D. Boda).
210. Mitchell O’Brien(2005), *Parliaments as Peacebuilders: The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries*, © 2005 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
211. Orozco Henríquez And Dr Raul Avila (2004), *Electoral Dispute Resolution Systems: Towards a Handbook and Related Material*, Summary Of Concept Paper Developed And Presented By Orozco Henríquez And Dr Raul Avila To Edr Expert Group Workshop Held In Mexico City, 27-28 may 2004.
212. OSCE (1993), *Tolerance and Non-Discrimination*, Rome.
213. OSCE (2001), *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Warsaw January 2001, © OSCE.

214. OSCE(2001), *Office For Democratic Institutions and Human Rights, Guidelines For Reviewing A Legal Framework For Elections*, Warsaw.
215. OSCE/ODIHR (2000), *Russian Federation Elections to The State Duma 19 December 1999 Final Report*, Warsaw 13 February 2000, © OSCE/ODIHR.
216. OSCE/ODIHR (2001), *Guidelines to Assist National Minority Participation in The Electoral Process*, © OSCE/ODIHR 2001.
217. OSCE/ODIHR (2003), *Election Observation Mission Report. Georgia Parliamentary Elections*, 2 November 2003.
218. OSCE/ODIHR (2003), *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> © OSCE/ODIHR.
219. OSCE/ODIHR (2003), *Existing Commitments For Democratic Elections In OSCE Participating States*, Warsaw October 2003, © OSCE/ODIHR.
220. OSCE/ODIHR (2004), *Election Observation Mission Report. Russian Federation Presidential Election 14 March 2004*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report.
221. OSCE/ODIHR (2004), *Office for Democratic Institutions and Human Rights Annual Report 2003*, ©OSCE/ODIHR.
222. OSCE/ODIHR (2004), *United States Of America 2 November 2004 Elections, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*.
223. OSCE/ODIHR (2006), *Annual Report 2005*, © OSCE/ODIHR.
224. OSCE/ODIHR (2007), *France Presidential Election 22 April and 6 May 2007*, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report.
225. OSCE/ODIHR (2007), *Republic Of Armenia Parliamentary Elections 12 May 2007*, OSCE/ODIHR.
226. OSCE/ODIHR (2007), *Swiss Confederation Federal Elections 21 October 2007*, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 19-22 June 2007.

227. OSCE/ODIHR(2003), *Handbook For Domestic Election Observers*, © OSCE/ODIHR 2003.
228. OSCE/ODIHR(2004), *Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections*, Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), © OSCE/ODIHR.
229. OSCE/ODIHR(2005), *Election Observation Handbook Fifth edition*, © OSCE/ODIHR.
230. OSCE/ODIHR(2007), *Handbook for Long-Term Election Observers*, © OSCE/ODIHR.
231. OSCE/ODIHR/ The Organization For Security And Co-Operation In Europe /Parliamentary Assembly (1999), *International Election Observation Mission Russian Federation Election Of Deputies To The State Duma (Parliament) 19 December 1999*, OSCE/ODIHR/ The Organization For Security And Co-Operation In Europe /Parliamentary Assembly 1999.
232. Peerenboom R, Editor (2004), *Asian Discourses Of Rule of law Theories And Implementation of Rule of Law in Twelve Asian countries*, France and the U.S, Routledge Taylor and Francis Group London and New York.
233. Professor Goodwin- Gill (2006), *The World of Parliaments (Quarterly Review of the Inter-Parliamentary Union)*, May 2006 - N°21.
234. Rakesh Sharma (2007), *2006 Pilkada Elections in Aceh An Overview of Pre and Post Election Surveys*, Copyright © 2007 IFES All rights reserved.
235. Reynolds, Andrew (Editor)(2006), *The Architecture of Democracy Constitutional Design, conflict Management and Democracy*, University of North Carolina at Chapel Hill.
236. Richard E. Matland (2007), *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*.
237. Roy Saltman (2006), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration:Standards for U.S. Voting Systems*, IFES.

238. SADC (2001), *Norms and Standards for Elections in The SADC Region*, SADC Parliamentary Forum Plenary Assembly 2001.
239. SADC (2004), *SADC Principles And Guidelines Governing Democratic Elections*, Southern African Development Community .
240. Sergei Lounev, Russia (2002), *Voter Turnout Since 1945, A Global Report*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
241. Sorensen G (1993), *Democracy And Democratization Proccess and Prospect in Changing World*.
242. Steven Clift (2007), *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Standards for EMBs' use of the Internet*, IFES.
243. Takayuki Ito (2002), *Electoral Ordinance and Party Systems From An Institutional Perspective: Japan and Poland, 1989-2001*.
244. The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State (2007), *Democracy in Brief*.
245. The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State (2007), *The Long Campaign U.S. Elections 2008*.
246. The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State (2005), *Foundations of Democracy*.
247. The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State (2005), *Principles of Democracy*.
248. The Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State (1998), *What Is Democracy?*
249. *The Future of International Electoral Observation Lessons Learned and Recommendations (1999)*, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
250. Timothy D. Sisk with Julie Ballington, Scott A. Bollens, Pran Chopra, Julia Demichelis, Carlos E. Juárez, Arno Loessner, Michael Lund, Demetrios G. Papademetriou, Minxin Pei, John Stewart, Gerry Stoker, David Storey, Proserpina Domingo Tapales, John Thompson, Dominique Wooldridge (2001), *Democracy At The Local Level The International*

- Idea Handbook On Participation, Representation, Conflict Management, And Governance*” (International IDEA Handbook Series 4), © International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
251. United Nations (1994), *Human Rights and Elections*, United Nations New York and Geneva.
  252. United Nations (2005), *Women & Elections*, Published by The United Nations, March, 2005.
  253. United Nations (2005), *Women and Elections: Guide to Promoting The Participation Of Women in Elections*, The Published by the United Nations.
  254. United Nations, General Assembly (A/49/675), (1994) *Enhancing the Effectiveness of The Principle of Periodic and Genuine Elections*, 30 November 1994.
  255. United Nations, General Assembly (A/RES/60/164) (2006), *Respect for the principles of national sovereignty and diversity of democratic systems in electoral processes as an important element for the promotion and protection of human rights*, 2 March 2006.
  256. United Nations, General Assembly (A/RES/60/162) (2006), *Strengthening the role of the United Nations in enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections and the promotion of democratization*, 28 February 2006.
  257. U.S. Commission on Civil Rights (2006), *Voting rights Enforcement & Reauthorization the Department of Justice’s Record of Enforcing the Temporary Voting Rights act Provisions*, U.S. Commission on Civil Rights, May 2006.
  258. UNDP (2005), *Workshop Report Elections Research Meeting: “Electoral Violence and Electoral Dispute Resolution in Asia-Pacific”*, Colombo, Sri Lanka, 25-26 November 2005, UNDP 2005.
  259. UNDP (2007), *Electoral Assistance Implementation Guide*.



260. UNDP (2007), *Getting to the CORE, A Global Survey on The Cost of Registration and Elections*, IFES and United Nations Development Programme, UNDP.