

**VIỆN HÀN LÂM  
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

**Phan Văn Ngọc**

**ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU  
QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 9 38 01 02

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2018**

Công trình được hoàn thành tại: Học viện Khoa học xã hội,  
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Người hướng dẫn khoa học: **GS.TS. Trần Ngọc Đường**

Phản biện 1: GS.TS. Nguyễn Minh Đoan

Phản biện 2: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện 3: PGS.TS. Lương Thanh Cường

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Học viện  
hợp tại .....

vào hồi.....giờ .....phút, ngày..... tháng..... năm 2018

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:

- Thư viện Học viện khoa học xã hội
- Thư viện Quốc gia Việt Nam

# MỞ ĐẦU

## 1. Tính cấp thiết của đề tài

Chế độ dân chủ, mà ở đó tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là thành tựu vĩ đại trong sự phát triển của nhân loại. Chế độ bầu cử trở thành trụ cột của dân chủ, thể hiện trình độ phát triển của nền dân chủ ở mỗi quốc gia.

Ngay sau khi giành được độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 14/SL ngày 08.9.1945 về tổ chức cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc hội, đặt nền móng cho sự hình thành chế độ bầu cử ĐBQH. Trải qua các giai đoạn lịch sử, nhất là trong thời kỳ đổi mới đất nước, chủ trương đổi mới, cải tiến chế độ bầu cử nói chung, chế độ bầu cử ĐBQH nói riêng đã được đặt ra và triển khai trong thực tiễn. Tuy đạt được những kết quả nhất định, nhưng đến nay chế độ bầu cử ĐBQH vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập trước đòi hỏi của công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền, mở rộng và phát huy dân chủ XHCN, triển khai thi hành Hiến pháp 2013, đặt ra yêu cầu tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH. Trong điều kiện đó, Nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài "**Đổi mới chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội ở nước ta hiện nay**" để nghiên cứu Luận án tiến sĩ luật học theo chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

## 2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của Luận án là đề xuất phương hướng, giải pháp đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH theo hướng thực sự dân chủ, dựa trên những nguyên tắc và tiêu chuẩn bầu cử tiến bộ phù hợp với điều kiện chính trị - xã hội của nước ta hiện nay. Theo đó, Luận án có các nhiệm vụ: khảo cứu các công trình nghiên cứu có liên quan; xây dựng cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn về đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH; đề xuất phương hướng, giải pháp khả thi để tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

Đối tượng nghiên cứu là các vấn đề lý luận, thực tiễn về chế độ bầu cử ĐBQH và đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH dưới góc độ luật Hiến pháp. Phạm vi nghiên cứu từ năm 1946 nhưng tập trung chủ yếu vào giai đoạn từ 1986 đến nay - thời kỳ đổi mới toàn diện đất nước dưới sự lãnh đạo của Đảng.

### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

Luận án được nghiên cứu dựa trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của triết học Mác – Lênin; quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng Hồ Chí Minh về chủ quyền nhân dân, dân chủ, nhà nước pháp quyền và chế độ bầu cử. Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu phổ biến trong nghiên cứu khoa học pháp lý: tổng hợp, phân tích, đánh giá, bình luận, so sánh, thống kê số liệu, lịch sử cụ thể, tham vấn chuyên gia và nghiên cứu liên ngành.

### **5. Những đóng góp mới về khoa học của Luận án**

- *Một là*, về phương diện lý luận, Luận án đã luận giải và làm sáng tỏ các nguyên lý về bầu cử; tiếp cận quyền bầu cử từ chủ quyền nhân dân, quyền con người, quyền dân chủ trực tiếp; làm rõ khái niệm, nội dung, đặc trưng của chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta. Trên cơ sở đó hình thành khái niệm, chỉ ra đặc điểm, nội dung, phương thức và vai trò đặc biệt quan trọng của đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay. Đây chính là cơ sở lý luận góp phần nâng cao nhận thức, thống nhất hành động để tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta;

- *Hai là*, về phương diện thực tiễn, Luận án nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển, đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH gắn với đặc điểm lịch sử đất nước trong từng giai đoạn, nhất là trong giai đoạn đổi mới đất nước từ năm 1986 đến nay. Luận án đã chỉ ra và phân tích được những hạn chế, bất cập của chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành trước những biến

đổi trên nhiều mặt của đời sống chính trị - xã hội sau hơn ba mươi năm đổi mới đất nước và trước những yêu cầu đặt ra trong quá trình thi hành Hiến pháp 2013. Đây chính là cơ sở thực tiễn để Luận án đề xuất các giải pháp tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta.

- *Ba là*, trên cơ sở làm rõ những vấn đề lý luận, những đòi hỏi từ tiễn, Luận án chỉ ra được những tiền đề khách quan và định hướng đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay. Từ đó, phân tích, kiến nghị các nhóm giải pháp khác nhau, nhấn mạnh một số giải pháp đột phá: Đổi mới tư duy lý luận về bầu cử, quyền bầu cử, tính đại diện của ĐBQH; bảo đảm thực chất quyền bầu cử, quyền tự ứng cử; xây dựng HĐBCQG độc lập và hệ thống quản lý bầu cử theo mô hình hỗn hợp; đổi mới dự kiến, hiệp thương bầu cử theo hướng dân chủ; đổi mới quy trình bầu cử để tăng cường tính cạnh tranh, công khai, minh bạch; đổi mới sự lãnh đạo của Đảng về bầu cử.

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

Kết quả nghiên cứu của Luận án góp phần làm phong phú thêm các luận điểm khoa học về bầu cử ĐBQH nói chung, về đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH nói riêng, tạo sự thay đổi nhận thức, lý luận về bầu cử, bầu cử ĐBQH và đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH. Kết quả nghiên cứu của Luận án có thể áp dụng để sửa đổi, bổ sung pháp luật về bầu cử, bầu cử ĐBQH, đổi mới quá trình tổ chức bầu cử ĐBQH, sử dụng làm tài liệu nghiên cứu, giảng dạy về luật Hiến pháp.

## **7. Cơ cấu của Luận án**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục công trình nghiên cứu của tác giả liên quan đến đề tài luận án, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, Luận án được kết cấu gồm 4 chương.

## Chương 1

# TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CẦN NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

## 1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở TRONG NƯỚC

### 1.1.1. Các công trình nghiên cứu về bầu cử và chế độ bầu cử

Các công trình nghiên cứu về chế độ bầu cử khá phong phú và đa dạng về thể loại: Sách chuyên khảo “*Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới*” (1997) của TS. Vũ Hồng Anh; Luận án tiến sĩ luật học “*Chế độ bầu cử ở nước ta - những vấn đề lý luận và thực tiễn*” (2009) của Vũ Văn Nhiêm; Luận án tiến sĩ chính trị học “*Hệ thống bầu cử ở một số nước tư bản phát triển hiện nay - lý thuyết và hiện thực*” (2008) và sách chuyên khảo “*Hệ thống bầu cử ở Anh, Mỹ và Pháp: Lý thuyết và hiện thực*” (2009) của Lưu Văn Quảng; Cuốn sách “*Xây dựng và hoàn thiện cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp – Cơ sở lý luận và thực tiễn*” (2017) của GS.TS. Phan Trung Lý và TS. Đặng Xuân Phương (Đồng chủ biên);... Các bài viết có liên quan về chủ quyền nhân dân, vai trò của bầu cử, HĐBCQG và hệ thống cơ quan quản lý bầu cử, quy trình hiệp thương bầu cử... của các tác giả GS.TS. Trần Ngọc Đường, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, GS.TSKH. Phan Xuân Sơn, TS. Nguyễn Văn Thuận, TS. Vũ Đức Khiển, PTS.TS. Vũ Công Giao, PGS.TS. Trịnh Đức Thảo, PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương, GS.TS. Phạm Hồng Thái, ThS. Mai Thị Mai...

### 1.1.2. Các công trình nghiên cứu về chế độ bầu cử ĐBQH, đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH

Đề tài cấp bộ “*Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử ở Việt Nam hiện nay*” (2014) do GS.TS. Thái Vĩnh Thắng làm chủ nhiệm; Đề tài cấp bộ “*Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện chế độ bầu cử ở nước ta phù hợp với Hiến pháp mới*” (2016) do ThS. Đặng Đình Luyện

làm chủ nhiệm; Sách chuyên khảo *"Đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Quốc hội"* (2011) do PGS.TS. Phan Trung Lý chủ biên; Luận án tiến sĩ luật học *"Bảo đảm tính đại diện của Quốc hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay"* (2014) của Hoàng Minh Hiếu; Luận văn thạc sĩ chính trị học *"Bảo đảm tính cạnh tranh trong bầu cử Quốc hội Việt Nam hiện nay"* (2012) của Phạm Thị Phương Hiền... Các bài viết về thực trạng chế độ bầu cử, đổi mới chế độ bầu cử, chế độ bầu cử ĐBQH ở các khía cạnh khác nhau của GS.TS. Thái Vĩnh Thắng, PGS.TS. Nguyễn Minh Đoan, TS. Bùi Ngọc Thanh, TS. Vũ Văn Nhiệm, GS.TSKH. Phan Xuân Sơn...

## 1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI

### 1.2.1. Các công trình nghiên cứu về bầu cử, chế độ bầu cử

Cuốn sách *"Free and Fair Elections"* (2006), *"Bầu cử tự do và công bằng"*, của Guy S. Goodwin-Gill; *"Challenging the Norms and Standards of Election Administration"* (2007), *"Thách thức đối với các quy tắc và tiêu chuẩn trong quản lý bầu cử"* của các tác giả Jarrett Blanc, Steven Clift, Jeremy Grace, Lisa Handley và Marcin Walecki; *"USA Elections in Brief"* (2012), *"Tóm lược bầu cử ở Hoa Kỳ"*, của Chương trình thông tin Quốc tế, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ; *"Factors in a two party and multiparty system"* (*Các nhân tố trong hệ thống hai đảng và hệ thống đa đảng*), Maurice Duverger; *"Parliament and Democracy in The Twenty-first Century"* (*Nghị viện và Dân chủ trong thế kỷ 21*), David Beetham...

### 1.2.2. Các công trình nghiên cứu về đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH

Các bài viết *"Reconceptualising Electoral Reform"* (2011), *"Định nghĩa lại về cải cách bầu cử"* của các tác giả Monique Leyenaar và Reuven Y. Hazan; Bài viết *"Catalysts and barriers: Explaining electoral reform in Western Europe"* (2016), *"Giải thích các điều kiện thúc đẩy và rào cản cải cách bầu cử ở Tây Âu"* của Lidia Nunez và Kristof T.E.

Jacobs. Các cuốn sách chuyên khảo: *"Electoral Management Bodies as Institutions of Governance"* (2000), *"Cơ quan quản lý bầu cử với tính chất là các thiết chế quản trị"* của GS. Rafael López-Pintor; *"Electoral System Design: The New International IDEA Handbook"* (2005), *"Thiết kế hệ thống bầu cử: Cẩm nang mới của International IDEA"*, của Andrew Reynolds, Ben Reilly và Andrew Ellis cùng các cộng sự; *"Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook"* (2006), *"Thiết kế hệ thống cơ quan quản lý bầu cử: Cẩm nang mới của International IDEA"* của tập thể tác giả Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe và Sara Staino; *"Electoral Justice: The International IDEA Handbook"* (2010), *"Tư pháp Bầu cử: Sổ tay IDEA quốc tế"* của tác giả Jesus Orozoco-Henriquez.

### 1.3. NHẬN XÉT VỀ CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU TRONG LUẬN ÁN

#### 1.3.1. Các kết quả đạt được trong các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài Luận án

- *Về lý luận*: Những công trình nghiên cứu lý luận về chủ quyền nhân dân, quyền lực nhà nước và quyền lực chính trị là các tài liệu tham khảo, nâng cao nhận thức đề Luận án hình thành khái niệm, phân tích nội dung, vai trò của chế độ bầu cử ĐBQH và đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH.

- *Về thực tiễn*: Các công trình nghiên cứu đã cung cấp những tư liệu thực tiễn về chế độ bầu cử ĐBQH qua các giai đoạn, có những giá trị tham khảo để Luận án phân tích, chứng minh, đánh giá những hạn chế, bất cập của chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành.

- *Về các giải pháp đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH*: Các công trình nghiên cứu đã có những gợi mở để Luận án đưa ra các quan điểm, các kiến nghị tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH.



### **1.3.2. Những vấn đề đặt ra được tiếp tục nghiên cứu trong**

#### **Luận án**

- *Về lý luận*: Nghiên cứu xây dựng khái niệm, chỉ ra đặc điểm, phân tích nội dung cơ bản của chế độ bầu cử ĐBQH; phân tích làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm, nội dung, phương thức, các yếu tố tác động, đánh giá vai trò của đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH và nghiên cứu những bài học kinh nghiệm đổi mới chế độ bầu cử trên thế giới;

- *Về thực tiễn*: Nghiên cứu quá trình hình thành, phát triển của chế độ bầu cử ĐBQH ở từng giai đoạn trong mối liên hệ với điều kiện lịch sử đất nước; phân tích, đánh giá những ưu điểm, hạn chế, bất cập của chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành; nhận diện những vấn đề đặt ra đối với việc đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH trong giai đoạn hiện nay;

- *Về các phương hướng, giải pháp*: Nghiên cứu, làm sáng tỏ các tiền đề khách quan và xác định các phương hướng đổi mới; nghiên cứu đề xuất hệ thống các giải pháp có tính đồng bộ, khả thi, phù hợp với đặc điểm của HTCT, tuân thủ các nguyên tắc, tiêu chuẩn bầu cử tiên bộ, góp phần triển khai thi hành Hiến pháp 2013, mở rộng dân chủ, đổi mới HTCT, xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay.

### **1.3.3. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu đề tài Luận án**

*Luận án được nghiên cứu dựa trên các cơ sở lý thuyết*: Học thuyết Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về dân chủ, dân chủ XHCN, quyền lực nhân dân, chế độ đại diện; Hệ thống các quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền; mở rộng và phát huy dân chủ XHCN; đổi mới, cải tiến, hoàn thiện chế độ bầu cử; những yếu tố hợp lý trong các lý thuyết của các học giả tư sản được thừa nhận rộng rãi về chủ quyền nhân dân, dân chủ đại diện, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

*Câu hỏi, giả thuyết và dự kiến kết quả nghiên cứu*:

(i) Về cơ sở lý luận đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH: Chế độ bầu cử ĐBQH là gì và thế nào là đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH? Nội dung,

phương thức, vai trò và các yếu tố tác động đến đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH? Thực tiễn đổi mới bầu cử ở các nước cho thấy những kinh nghiệm gì? Chế độ bầu cử ĐBQH có nội dung rộng. Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là một quá trình, mang tính tổng thể, toàn diện, lâu dài và là sự thay đổi các yếu tố cấu thành, chịu sự tác động của đặc điểm chính trị - kinh tế - xã hội, có vai trò quan trọng trong bối cảnh hiện nay ở nước ta. Thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử trên thế giới chỉ ra những xu hướng đổi mới theo các tiêu chuẩn bầu cử tự do và công bằng. Kết quả nghiên cứu sẽ làm sáng tỏ nội dung, bản chất và cách thức đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH từ góc độ lý luận.

(ii) Về cơ sở thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH: Chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta đã được hình thành, phát triển như thế nào? Thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH từ năm 1986 đến nay đạt được kết quả gì và còn những vấn đề nào cần tiếp tục đổi mới? Giả thuyết đưa ra là chế độ bầu cử ĐBQH ở mỗi giai đoạn có những thay đổi, mang đặc trưng riêng, chịu sự chi phối của đặc điểm lịch sử đất nước. Từ năm 1986, chế độ bầu cử ĐBQH có những bước đổi mới, hoàn thiện nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập trước yêu cầu thực tiễn. Kết quả nghiên cứu sẽ chỉ ra cơ sở thực tiễn cho việc tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH đáp ứng đòi hỏi mở rộng dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

(iii) Về phương hướng, giải pháp đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH:

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH dựa trên những tiền đề khách quan nào? Chế độ bầu cử ĐBQH cần đổi mới theo hướng nào và cần những giải pháp gì? Giả thuyết nêu ra là thành tựu sau ba mươi năm đổi mới đã tạo nên những tiền đề khách quan về lý luận, chính trị, xã hội, pháp lý cho việc đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH. Quá trình đổi mới phải bảo đảm phương hướng đề ra, có những bước đi thích hợp, với một hệ thống các giải pháp có tính toàn diện, đồng bộ và có tính khả thi phù hợp với điều

kiện chính trị - xã hội. Kết quả nghiên cứu sẽ phân tích thấu đáo sự tất yếu phải đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH, xác định được các phương hướng và đưa ra các nhóm giải pháp từ đổi mới về nhận thức, sửa đổi hệ thống pháp luật và đổi mới cách thức tổ chức bầu cử ĐBQH trên thực tế.

*Kết luận Chương 1:* Việc khảo cứu, đánh giá tình hình các công trình nghiên cứu cho thấy những kết quả đạt được, những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu cả về lý luận, thực tiễn và những giải pháp đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH. Từ đó, Luận án đã đặt ra những câu hỏi, giả thuyết và dự kiến nghiên cứu nhằm tiếp cận, nghiên cứu luận giải sâu sắc và đầy đủ những cơ sở lý luận, thực tiễn và giải pháp đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay.

## Chương 2

### **CƠ SỞ LÝ LUẬN ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA**

**2.1. KHÁI NIỆM, NỘI DUNG CỦA CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẶC ĐIỂM CỦA CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA**

#### **2.1.1. Khái niệm chế độ bầu cử ĐBQH**

Chủ quyền nhân dân là nguồn gốc của dân chủ đại diện và bầu cử. Lý thuyết về bầu cử hiện đại được hình thành trên cơ sở thừa nhận các học thuyết về chủ quyền nhân dân, cơ chế dân chủ đại diện và quyền con người.

Luận án tiếp cận khái niệm chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta theo nghĩa rộng, từ phương diện chính trị - pháp lý. Từ đó, Luận án đưa ra khái niệm: *"Chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội ở nước ta là tổng thể các quy định pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội, cùng các mối quan hệ xã hội hình thành trong thực tế quá trình tổ chức bầu cử để cử tri lựa chọn bầu những đại biểu đại diện cho ý chí và nguyện vọng của mình tham*

*gia Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam".*

### **2.1.2. Những nội dung cơ bản của chế độ bầu cử ĐBQH**

Nội dung của chế độ bầu cử được quan niệm và phân chia theo các cách khác nhau. Trong luận án, chế độ bầu cử ĐBQH được nghiên cứu theo 6 nội dung cơ bản: (i) Nguyên tắc bầu cử; (ii) Quyền bầu cử và ứng cử; (iii) Đơn vị bầu cử và hệ thống bỏ phiếu; (iv) Quy trình, thủ tục bầu cử; (v) Quản lý bầu cử; và (vi) Giải quyết khiếu tố về bầu cử.

### **2.1.3. Đặc điểm chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta**

Không có một chế độ bầu cử duy nhất phù hợp cho mọi quốc gia, do sự chi phối bởi các yếu tố lịch sử, chính trị, văn hóa, thói quen... Chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta có những đặc điểm đặc trưng của bầu cử ở các nước XHCN: (i) Vận hành trong HTCT nhất nguyên do Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền lãnh đạo; (ii) Hiệp thương là phương thức duy nhất để giới thiệu người ứng cử; (iii) Áp dụng kết hợp cơ chế “ủy quyền chịu lệnh” với cơ chế “ủy quyền tự do” để ủy thác quyền lực; và (iv) Quan niệm đại biểu đại diện xuất thân theo cơ cấu, thành phần xã hội, ngành nghề, lĩnh vực công tác.

## **2.2. KHÁI NIỆM, ĐẶC ĐIỂM, NỘI DUNG, PHƯƠNG THỨC VÀ VAI TRÒ CỦA ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI**

### **2.2.1. Khái niệm, đặc điểm đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH**

Từ sự phân tích các khái niệm có liên quan, Luận án đưa ra khái niệm: *Đổi mới chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội ở nước ta là quá trình tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện tổng thể các quy định pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và các mối quan hệ pháp lý phát sinh trong quá trình tổ chức bầu cử nhằm hình thành một chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội thật sự dân chủ dựa trên các nguyên tắc, tiêu chuẩn và những giá trị bầu cử tiến bộ phù hợp với điều kiện chính trị - xã hội của nước ta.*

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là sự thay đổi của chế độ bầu cử nhưng khác với cải cách, hoàn thiện chế độ bầu cử ở các đặc điểm: *Một là*, được thực hiện khi điều kiện chính trị - xã hội đã có sự thay đổi cơ bản; *Hai là*, mang tính tất yếu khách quan; *Ba là*, diễn ra trong thời gian dài; *Bốn là*, có tính tổng thể, toàn diện và căn bản; *Năm là*, có tác động sâu sắc tới sự vận hành của HTCT và nền dân chủ.

### **2.2.2. Nội dung, phương thức và các yếu tố tác động đến đổi mới chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội**

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là quá trình dân chủ hóa bầu cử nhằm thiết lập một chế độ bầu cử ĐBQH vận hành theo các nguyên tắc bầu cử tự do và công bằng. Do vậy, nội dung của đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là sự đổi mới, cải tiến, hoàn thiện các yếu tố cấu thành của chế độ bầu cử ĐBQH ở cả phương diện pháp lý và thực tiễn trên cơ sở các nguyên tắc, tiêu chuẩn và các giá trị bầu cử tiên bộ, phù hợp với đặc điểm của bối cảnh chính trị - xã hội đất nước.

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH được tiến hành theo phương thức: *Một là*, thực hiện sự thay đổi một cách toàn diện, ở tất cả các mặt, các yếu tố; *Hai là*, đổi mới theo lộ trình và bước đi thích hợp; *Ba là*, đổi mới theo quy luật chung của sự phát triển, kết hợp hai xu hướng song song, vừa kế thừa, vừa bổ sung những nội dung mới tiên bộ; *Bốn là*, các bước đổi mới được cân nhắc cân trọng, có tính toán và kiểm soát.

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH chịu sự tác động, chi phối bởi các yếu tố về nhận thức, chính trị, kinh tế, xã hội và hội nhập quốc tế như là những điều kiện thúc đẩy hoặc cản trở quá trình đổi mới.

### **2.2.3. Vai trò của đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH trong bối cảnh tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền và nền dân chủ XHCN ở nước ta hiện nay**

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay có vai trò đặc biệt quan trọng: (i) Góp phần tạo lập nền tảng chính trị - pháp lý ngày

càng vững chắc cho công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền, nâng cao vị thế của Nhà nước trong quản lý xã hội và hội nhập quốc tế; (ii) Quyết định chất lượng đại biểu, tạo tiền đề để tiếp tục đổi mới Quốc hội theo hướng dân chủ, chuyên nghiệp, hiệu quả và pháp quyền trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực; (iii) Góp phần xây dựng, mở rộng và phát huy dân chủ XHCN; (iv) Nâng cao hiệu quả phương thức nhân dân trực tiếp kiểm soát quyền lực nhà nước; (v) Hoàn thiện cơ chế pháp lý điều chỉnh mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri, nhất là cử tri ở nơi bầu cử; (vi) Góp phần bảo đảm sự tôn trọng và thực thi hiệu quả các cam kết quốc tế trong quá trình hội nhập.

### 2.3. KINH NGHIỆM ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở CÁC QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

Thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở các quốc gia cho thấy những kinh nghiệm có thể kế thừa và phát triển: (i) Không ngừng mở rộng các quyền bầu cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu; (ii) Bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ, quyền được đại diện của các nhóm yếu thế trong xã hội; (iii) Dân chủ hóa quy trình giới thiệu ứng cử viên của các đảng chính trị trên cơ sở cạnh tranh; (iv) Cải cách tổ chức và hoạt động của cơ quan quản lý bầu cử hướng tới việc thiết lập cơ quan quản lý bầu cử độc lập; và (v) Cải cách hệ thống bỏ phiếu để bảo đảm sự công bằng và khả năng tham gia chính quyền của các lực lượng chính trị.

*Kết luận Chương 2:* Luận án đã luận giải một cách khoa học về nguyên lý bầu cử dựa trên học thuyết về chủ quyền nhân dân, dân chủ đại diện và lý luận về quyền con người. Xây dựng khái niệm và phân tích những nội dung cơ bản, các đặc trưng của chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta. Xây dựng cơ sở lý luận về đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH, xem đổi mới chế độ bầu cử là một quá trình có tính khách quan, chỉ ra bản chất, các đặc trưng và vai trò của đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH; phân tích các

xu hướng đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở các nước trên thế giới và rút ra bài học cho quá trình đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta.

### Chương 3

## **CƠ SỞ THỰC TIỄN ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA**

### **3.1. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG VÀ ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA**

Quá trình xây dựng, đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta có thể chia thành các giai đoạn gắn liền đặc điểm lịch sử của công cuộc xây dựng nền dân chủ, hoàn thiện bộ máy nhà nước, củng cố chính quyền để thực hiện thắng lợi các yêu cầu, nhiệm vụ cách mạng trong từng thời kỳ.

#### **3.1.1. Chế độ bầu cử ĐBQH giai đoạn 1946 – 1954**

Chế độ bầu cử ĐBQH trong giai đoạn này phản ánh những đặc điểm của HTCT dân chủ nhân dân dựa trên nền tảng đại đoàn kết dân tộc rộng rãi. Quyền bầu cử và ứng cử rộng rãi; nguyên tắc tự do bầu cử được áp dụng triệt để; nguyên tắc bình đẳng được thực hiện đầy đủ, trên nhiều phương diện; bầu cử thực sự cạnh tranh; công tác quản lý bầu cử độc lập; tổ chức bầu cử công khai, minh bạch. Cuộc Tổng tuyển cử bầu ra Quốc hội khóa I được đánh giá là một cuộc bầu cử thật sự tự do, thật sự dân chủ, là mốc son lịch sử của thể chế dân chủ ở Việt Nam.

#### **3.1.2. Chế độ bầu cử ĐBQH giai đoạn 1954 – 1986**

Chế độ bầu cử ĐBQH giai đoạn 1954-1986, nhất là từ khi thống nhất đất nước đến trước Đổi mới, trở thành công cụ để thực hiện chuyên chính vô sản, đấu tranh giai cấp, là phương thức thực hiện chế độ làm chủ tập thể của nhân dân lao động trong lĩnh vực chính trị. Do vậy, chế độ bầu cử ĐBQH có những đặc điểm: (i) Tự do trong bầu cử dần bị hạn chế; (ii) Việc thực hiện quyền bầu cử có sự phân biệt về thái độ chính trị và thành phần giai cấp, bầu cử là nghĩa vụ công dân. Trên thực tế, người

dân không có quyền tự ứng cử, hiệp thương trở thành phương thức duy nhất để giới thiệu người ứng cử; (iii) Bầu cử không mang tính cạnh tranh do yêu cầu bảo đảm tính thống nhất về chính trị; (iv) Tổ chức, quản lý bầu cử theo nguyên tắc tập trung, sử dụng biện pháp mệnh lệnh hành chính, một chiều, cứng nhắc dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp, tuyệt đối và toàn diện của Đảng và Nhà nước. Đây là sự tiếp thu, áp dụng mô hình chế độ bầu cử phổ biến ở các nước XHCN. Chế độ bầu cử ĐBQH đã phát huy tác dụng, góp phần quan trọng tạo nên sự đoàn kết, nhất trí cao trong xã hội, thể hiện quan điểm triệt để đấu tranh giai cấp, xây dựng bộ máy nhà nước chuyên chính mạnh mẽ, tập trung quyền lực để thực hiện thắng lợi sự nghiệp giải phóng dân tộc, thống nhất đất nước. Tuy nhiên, sau khi chiến tranh kết thúc, hòa bình lập lại, việc tiếp tục duy trì chế độ bầu cử này đã không còn phù hợp.

### **3.1.3. Chế độ bầu cử ĐBQH từ năm 1986 đến nay**

Chế độ bầu cử ĐBQH từng bước được cải tiến, đổi mới gắn với quá trình cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền và nền dân chủ XHCN: (i) Các nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín được nhận thức và áp dụng đầy đủ hơn trong các quy trình tổ chức bầu cử; (ii) Quyền bầu cử được mở rộng cho các đối tượng, việc hạn chế quyền chỉ áp dụng trong trường hợp cần thiết và theo luật định; (iii) Quyền ứng cử được ghi nhận, đã có những người tự ứng cử và trúng cử; quyền ứng cử của các nhóm yếu thế là phụ nữ và dân tộc ít người được bảo đảm; (iv) Từng bước tăng dần tính cạnh tranh; (v) Quy trình, thủ tục bầu cử đã bước đầu có sự cải tiến theo hướng dân chủ, nâng tính công khai, minh bạch; (v) Thành lập HĐBCQG, đổi mới hệ thống tổ chức phụ trách bầu cử để tăng tính khách quan, công bằng trong bầu cử... Phân tích, đánh giá chế độ bầu cử ĐBQH trong giai đoạn này cho thấy quá trình đổi mới, phát triển được đánh dấu bởi những thay đổi mạnh mẽ cả về nhận thức, pháp luật và cách thức thực hiện ngay ở thời



gian đầu. Tuy nhiên, trong nhiều năm tiếp theo, đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH chưa tạo ra được những thay đổi căn bản.

### 3.2. NHỮNG HẠN CHẾ, BẤT CẬP CỦA CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành có những hạn chế, bất cập trước những biến đổi trên nhiều mặt của đời sống chính trị - xã hội sau hơn ba mươi năm đổi mới đất nước.

#### **3.2.1. Về quyền bầu cử, ứng cử và thực tiễn thực hiện quyền bầu cử, ứng cử ĐBQH**

Chưa có cơ chế bảo đảm quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài, quyền bãi nhiệm đại biểu, bầu cử thêm, bầu cử bổ sung trên thực tế. Cử tri chưa có thông tin đầy đủ về người ứng cử. Cơ hội lựa chọn của cử tri thấp, đại biểu trúng cử chủ yếu do cơ cấu. Chế độ bầu cử ĐBQH chưa tạo được tính tích cực chính trị của người dân, tình trạng bầu hộ, bầu thay diễn ra ở nhiều nơi. Về quyền ứng cử (quyền tự ứng cử) chưa được bảo đảm trên thực tế do quy định điều kiện tự ứng cử thiếu chặt chẽ, trong dự kiến cơ cấu chưa quan tâm đến cơ cấu tự ứng cử, có sự phân biệt giữa người tự ứng cử và người được giới thiệu ứng cử; tự ứng cử nhiều nhưng trúng cử rất ít; có những trường hợp tự ứng cử có tỷ lệ phiếu tín nhiệm cao nhưng không được lập danh sách ứng cử.

#### **3.2.2. Về phân chia đơn vị bầu cử và phương pháp xác định kết quả bầu cử**

Quy mô đơn vị bầu cử lớn, được bầu nhiều đại biểu, số dư người ứng cử ít nên chưa bảo đảm tính cạnh tranh, chưa tạo được mối quan hệ gắn bó, có trách nhiệm giữa ĐBQH với cử tri. Căn cứ phân chia đơn vị bầu cử và phân bổ số lượng đại biểu được bầu không rõ ràng, chưa hợp lý, không bảo đảm nguyên tắc bình đẳng, bảo đảm tính công khai, minh bạch. Phương pháp xác định kết quả bầu cử thiếu tính khả thi, nhất là trong bầu cử thêm khi bầu thiếu đại biểu.

### **3.2.3. Về dự kiến và phân bổ số lượng, cơ cấu, thành phần ĐBQH**

Căn cứ để phân bổ số lượng đại biểu không lấy dân số làm tiêu chí cơ bản, việc dự kiến và phân bổ không hoàn toàn theo đúng quy định, áp dụng thiếu thống nhất và mang tính chủ quan, tạo sự chênh lệch, bất bình đẳng về tỷ lệ đại diện. Quy trình dự kiến và điều chỉnh dự kiến cơ cấu, thành phần, số lượng ĐBQH bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập cả về quy định pháp luật và thực tiễn triển khai. Thẩm quyền, tiêu chí dự kiến, cách thức phối hợp triển khai, giám sát, đánh giá và giải trình chưa được quy định cụ thể. Nội dung dự kiến chậm được đổi mới qua nhiều nhiệm kỳ, không phù hợp với thực tế ở địa phương nhưng ít được điều chỉnh. Các cơ cấu, thành phần trùng lặp, chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn. Đa số là các cơ cấu cứng, mang tính chỉ tiêu, địa phương buộc phải thực hiện. Quy trình dự kiến "khép kín", "áp đặt", chưa đáp ứng yêu cầu mở rộng và phát huy dân chủ, bảo đảm tính công khai, minh bạch trong bầu cử.

### **3.2.4. Về hiệp thương giới thiệu người ứng cử ĐBQH**

Quy trình hiệp thương chưa chú trọng mở rộng các quyền của người ứng cử, của cử tri; quá nhấn mạnh tính tập trung thống nhất, ít quan tâm đến tính dân chủ. Nội dung hiệp thương lệ thuộc hoàn toàn vào dự kiến của UBND, sự lãnh đạo của cấp ủy cùng cấp nên hiệp thương mang tính hình thức, trở thành quá trình hợp thức hóa sự chỉ đạo, định hướng từ cấp trên. Quy trình hiệp thương khép kín, chưa phát huy tính chủ động, tích cực của MTTQ, các tổ chức thành viên và trách nhiệm chính trị của nhân dân ở cơ sở. Giá trị pháp lý của hiệp thương còn hạn chế, kết quả hiệp thương chưa hoàn toàn tạo được sự nhất trí và đồng tình cao trong xã hội.

### **3.2.5. Về vận động bầu cử**

Các hình thức vận động bầu cử còn đơn giản, thông qua hội nghị tiếp xúc cử tri và phương tiện thông tin đại chúng của địa phương. Các hình thức vận động bầu cử khác không được pháp luật quy định và không được thừa nhận. Vận động bầu cử nặng về quy trình, thủ tục, hình thức,

thiếu tính cạnh tranh. Cử tri không có cơ hội để trao đổi tìm hiểu thông tin của người ứng cử. Trong thực tiễn bầu cử đã xuất hiện những trường hợp vận động trái pháp luật, thiếu bình đẳng nhưng chưa có cơ chế phát hiện, xử lý.

### **3.2.6. Về công tác quản lý bầu cử và thực tiễn tổ chức, hoạt động của các cơ quan phụ trách bầu cử ĐBQH**

Mặc dù có những đổi mới, cải tiến nhất định nhưng thiếu những sự thay đổi căn bản để thiết lập một cơ chế tổ chức và quản lý bầu cử đáp ứng đầy đủ các tiêu chuẩn tiên bộ là độc lập, khách quan, công bằng, công khai, minh bạch, chuyên nghiệp và hiệu quả. Tổ chức và hoạt động của HĐBCQG theo Luật bầu cử 2015 không vượt qua được tư duy và cách làm cũ trước đây, chưa thể hiện tinh thần của Hiến pháp 2013 về xây dựng một thiết chế hiến định độc lập. Chưa tách bạch rõ ràng giữa sự lãnh đạo định hướng của Đảng với việc chỉ đạo triển khai cụ thể công tác bầu cử theo quy định pháp luật. Điều này dẫn đến tình trạng thụ động, ỷ lại, chờ đợi sự lãnh đạo, chỉ đạo cụ thể của các cấp ủy Đảng. Mô hình tổ chức và quản lý bầu cử phân tán, thiếu tính tập trung, không thường xuyên, chuyên nghiệp và trên thực tế có sự chòng chẹo về nhiệm vụ.

*Kết luận Chương 3:* Từ việc nghiên cứu về cơ sở thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta cho thấy, chế độ bầu cử ĐBQH luôn chịu những tác động, ảnh hưởng từ bối cảnh lịch sử, đặc điểm của HTCT ở mỗi giai đoạn. Bước vào thời kỳ đổi mới đất nước, trước những yêu cầu thực tiễn, quá trình đổi mới, phát triển chế độ bầu cử ĐBQH đã sớm tạo ra những thay đổi tích cực. Tuy nhiên, càng về sau, mức độ đổi mới càng hạn chế, nhiều nội dung đổi mới đã sớm bị thực tiễn vượt qua. Đến nay, chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành bộc lộ nhiều bất cập trước bối cảnh mới về chính trị - xã hội của đất nước.

## Chương 4

# PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

## 4.1. NHỮNG TIỀN ĐỀ KHÁCH QUAN VÀ PHƯƠNG HƯỚNG ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

### 4.1.1. Những tiền đề khách quan đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay

Sau ba mươi năm thực hiện công cuộc đổi mới, đất nước đạt được nhiều thành tựu quan trọng, chính trị - xã hội có những chuyển biến tích cực. Đó là những tiền đề và cũng chính là những đòi hỏi khách quan phải tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta: (i) Chủ quyền nhân dân được đề cao và thể hiện xuyên suốt trong Hiến pháp 2013; (ii) Công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân đạt được những thành tựu quan trọng; (iii) Trình độ dân trí và dân chủ XHCN sau ba mươi năm đổi mới đã có bước phát triển; và (iv) Tinh thần và nội dung mới của Hiến pháp 2013 về quyền con người, quyền công dân và thiết chế hiến định độc lập HĐBCQG là cơ sở chính trị - pháp lý cho việc tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH.

### 4.1.2. Phương hướng đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay

Đổi mới chế độ bầu cử ở nước ta được thực hiện theo các phương hướng: (i) Thể chế đầy đủ và nhất quán nguyên tắc "Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân" và những nội dung mới của Hiến pháp năm 2013 về bầu cử; (ii) Tiến hành đồng bộ với đổi mới HTCT, xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát huy dân chủ XHCN, đồng thời phải có bước đi phù hợp bảo đảm ổn định chính trị - xã hội; (iii) Kế thừa và vận dụng những giá trị, chuẩn mực quốc tế về bầu cử phù hợp với thực tiễn nước ta;

(iv) Bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng, đồng thời phải phát huy vai trò của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong công tác bầu cử theo Hiến pháp và pháp luật về bầu cử.

## 4.2. CÁC GIẢI PHÁP TIẾP TỤC ĐỔI MỚI CHẾ ĐỘ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

### 4.2.1. Nhóm các giải pháp đổi mới nhận thức, lý luận về bầu cử ĐBQH

- *Một là*, đổi mới nhận thức, lý luận về vai trò, chức năng của chế độ bầu cử ĐBQH. Chế độ bầu cử tự do và công bằng là giá trị chung của nhân loại. Thiết lập một chế độ bầu cử tiến bộ là yêu cầu của mọi nền dân chủ. Bầu cử là hình thức dân chủ trực tiếp, là quyền mà không phải là nghĩa vụ công dân. Do vậy, phải khẳng định và nhận thức một cách thống nhất bầu cử là công cụ của nhân dân để trao quyền, ủy quyền, thành lập nên bộ máy nhà nước. Nhân dân đóng vai trò chủ thể trung tâm của các cuộc bầu cử. Nhà nước từ vị trí, vai trò lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành bầu cử chuyển sang vai trò tổ chức và bảo đảm các điều kiện để nhân dân trực tiếp thực hiện các quyền bầu cử. Bầu cử ĐBQH nói riêng và bầu cử nói chung có những chức năng quan trọng cho dù vận hành trong bất cứ chế độ dân chủ hay chế độ chính trị nào. Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH trước hết phải bắt nguồn từ yêu cầu dân chủ hóa, là giải pháp để mở rộng và phát huy dân chủ, bảo đảm chủ quyền nhân dân, đáp ứng nhu cầu dân chủ của các tầng lớp nhân dân trong bầu cử và ứng cử.

- *Hai là*, đổi mới nhận thức, lý luận về tính đại diện của ĐBQH nhằm khắc phục sự chông chéo về các tiêu chí đại diện; nâng cao chất lượng ĐBQH hướng đến một Quốc hội chuyên nghiệp, thực hiện quyền lập pháp trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực; làm ĐBQH là một nghề với những kỹ năng và tố chất đặc thù. Trong điều kiện cụ thể ở nước ta, cần xác định đại diện theo khu vực địa lý (đơn vị

bầu cử) làm tiêu chí căn bản, là trụ cột cho tính đại diện của ĐBQH. Cơ cấu, thành phần trở thành tiêu chí bổ sung để bảo đảm tính đại diện hợp lý cho các nhóm yếu thế, đặc thù như phụ nữ, dân tộc, tôn giáo.

#### **4.2.2. Nhóm các giải pháp sửa đổi, bổ sung pháp luật và đổi mới cách thức thực hiện pháp luật về bầu cử ĐBQH**

(i) Xây dựng hệ thống pháp luật đồng bộ để bảo đảm thi hành đầy đủ các quy định của Hiến pháp 2013 về bầu cử ĐBQH. Ban hành Luật bầu cử ĐBQH để điều chỉnh riêng các mối quan hệ phát sinh trong bầu cử ĐBQH với tính chất là cuộc tổng tuyển cử mang tính quốc gia. Ban hành văn bản cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về quyền của cử tri bãi nhiệm ĐBQH. Xây dựng khuôn khổ pháp lý đầy đủ, cụ thể về tổ chức và hoạt động của HĐBCQG với tính chất là một thiết chế hiến định độc lập.

(ii) Sửa đổi quy định pháp luật và bảo đảm thực thi đầy đủ, thực chất các quy định pháp luật về quyền bầu cử, ứng cử ĐBQH của công dân. *Về bảo đảm quyền bầu cử ĐBQH*, cần quy định bầu cử thêm, bầu cử bổ sung là quy trình bắt buộc. Quy định và triển khai trên thực tế quyền bãi nhiệm đại biểu của cử tri, gắn với quyền được khởi xướng, đề xuất, kiến nghị bãi nhiệm. Từng bước thí điểm để công dân Việt Nam ở nước ngoài tham gia bầu cử. *Về quyền ứng cử ĐBQH*, quy định chặt chẽ điều kiện tự ứng cử theo hướng nâng độ tuổi tự ứng cử, thời hạn cư trú, yêu cầu giới thiệu và thu thập chữ ký, lý lịch tư pháp. Sau khi thẩm định hồ sơ, người tự ứng cử đáp ứng các điều kiện ứng cử được lập danh sách ứng cử không qua hiệp thương.

(iii) Về đơn vị bầu cử và hệ thống bỏ phiếu. Trước mắt, tổ chức các đơn vị bầu cử bầu không quá hai đại biểu. Về lâu dài, tổ chức các đơn vị bầu cử một đại diện. Phân chia các đơn vị bầu cử trên cơ sở ngang bằng về dân số, bảo đảm nguyên tắc bình đẳng về tỷ lệ đại diện. Quy định cụ thể các tiêu chí giới thiệu, phân bổ ứng cử viên về địa phương ứng cử và theo đơn vị bầu cử trên tinh thần tôn trọng quyền lựa chọn của

ứng cử viên, bảo đảm công khai, minh bạch về quy trình và sự công bằng, bình đẳng giữa các ứng cử viên. Tăng số dư người ứng cử ở các đơn vị bầu cử, bảo đảm số người ứng cử tối thiểu gấp hai lần so với số đại biểu được bầu để nâng cao tính cạnh tranh. Hội nghị hiệp thương cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định số tỷ lệ số dư ở mỗi tỉnh, thành phố. Đổi mới cách thức xác định kết quả bầu cử theo phương pháp đa số hai vòng với những cải tiến phù hợp để bảo đảm tính khả thi.

(iv) Đổi mới công tác dự kiến và phân bổ số lượng, cơ cấu, thành phần ĐBQH bảo đảm công khai, minh bạch và dân chủ. Trước mắt, mỗi tỉnh, thành phố được phân bổ hai đại biểu làm việc tại địa phương, về lâu dài chỉ phân bổ một đại biểu để bảo đảm tính đại diện của địa phương, số đại biểu còn lại phân bổ theo dân số. Phân định lại thẩm quyền dự kiến định hướng về cơ cấu, thành phần ĐBQH giữa Quốc hội, UBND. Giảm số lượng cơ cấu định hướng, tăng thẩm quyền cho các địa phương trong việc dự kiến các cơ cấu hướng dẫn. Tăng cường mối quan hệ phối hợp trong dự kiến và điều chỉnh dự kiến cơ cấu, thành phần đại biểu.

(v) Đổi mới quy trình hiệp thương trên cơ sở tôn trọng nguyên tắc hiệp thương dân chủ và bảo đảm quyền tự ứng cử của công dân. Nhận thức đúng về vai trò của hiệp thương trong bầu cử. Đề cao vai trò chủ thể của MTTQ các cấp và của cử tri. Mở rộng thẩm quyền cho các hội nghị hiệp thương ở cấp tỉnh. Về cơ bản, hiệp thương chỉ áp dụng để giới thiệu người của cơ quan, tổ chức trong HTCT ứng cử ĐBQH, không hiệp thương đối với người tự ứng cử.

(vi) Đổi mới vận động bầu cử theo hướng cạnh tranh, mở rộng các hình thức vận động tranh cử, tăng cường đối thoại, trao đổi, thảo luận, tranh luận giữa những người ứng cử và giữa người ứng cử với cử tri để các ứng cử viên thể hiện quan điểm, năng lực, trình độ và khả năng thuyết phục cử tri. Tạo điều kiện để người ứng cử tự vận động tranh cử rộng rãi phù hợp với tinh thần và nội dung của nguyên tắc tự do bầu cử.

Tôn trọng ý kiến, quan điểm tranh cử của các ứng cử viên. Quy định cụ thể những hành vi bị cấm trong vận động tranh cử, cơ chế phát hiện vi phạm và các chế tài xử lý.

(vii) Đổi mới hệ thống các cơ quan quản lý bầu cử mà trọng tâm là đổi mới tổ chức và hoạt động của HĐBCQG theo hướng độc lập, hoạt động thường xuyên, chuyên trách. Thành viên hội đồng là các chuyên gia, các nhà hoạt động chính trị uy tín, không tham gia ứng cử. Chủ tịch HĐBCQG và các thành viên do Chủ tịch nước giới thiệu để Quốc hội bầu, phê chuẩn. HĐBCQG có nhiệm kỳ 5 năm nhưng không trùng với nhiệm kỳ Quốc hội. HĐBCQG chỉ thực hiện chức năng, nhiệm vụ tổ chức, quản lý chuyên môn về bầu cử, không tham gia thực hiện các công việc cụ thể về công tác nhân sự, hiệp thương giới thiệu ứng cử ĐBQH.

Phân định lại công việc tổ chức, quản lý bầu cử theo 3 nhóm chính: *Một là*, công tác nhân sự, hiệp thương giới thiệu do các cấp ủy Đảng và MTTQ Việt Nam chủ trì; *Hai là*, công việc bảo đảm cơ sở vật chất và các điều kiện tổ chức bầu cử do Chính phủ và các cấp chính quyền triển khai; *Ba là*, công tác quản lý chuyên môn, nghiệp vụ về bầu cử do HĐBCQG và các tổ chức phụ trách bầu cử đảm nhận thực hiện. Trên cơ sở đó xây dựng hệ thống các cơ quan phụ trách bầu cử theo mô hình hỗn hợp.

#### **4.2.3. Nhóm các giải pháp đổi mới công tác tổ chức bầu cử ĐBQH**

- Đổi mới sự lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử ĐBQH trên cơ sở xác định vai trò lãnh đạo chung, mang tính định hướng về bầu cử ĐBQH và vai trò của các cơ quan, tổ chức theo quy định của pháp luật. Khắc phục tình trạng các cấp ủy Đảng "cầm tay chỉ việc", "mệnh lệnh trực tiếp", bao biện, làm thay công tác tổ chức bầu cử. Tôn trọng nguyên tắc hiệp thương dân chủ. Hạn chế việc các cơ quan, tổ chức hữu quan xin ý kiến



các cấp ủy Đảng. Đảng giới thiệu đảng viên tham gia ứng cử có số dư và theo nhiều phương án nhân sự, tạo điều kiện cho các đảng viên được tự ứng cử, tiếp nhận giới thiệu ứng cử, đề cử của các cơ quan, tổ chức.

- Tách cuộc bầu cử ĐBQH với bầu cử đại biểu HĐND các cấp. Tổ chức bầu cử ĐBQH với tính chất là cuộc Tổng tuyển cử xác lập ý chí chung của toàn thể nhân dân, phân biệt với các cuộc bầu cử đại biểu HĐND của địa phương. Tổ chức riêng bầu cử ĐBQH sẽ tạo điều kiện thuận lợi để cử tri thực hiện thực chất hơn quyền bầu cử của mình.

- Nâng cao nhận thức của công dân về bầu cử, huy động sự tham gia của người dân, áp dụng các tiến bộ kỹ thuật vào công tác tổ chức, quản lý bầu cử, khắc phục tình trạng chạy đua thành tích trong bầu cử. Cần xây dựng chương trình quốc gia để phổ biến kiến thức về bầu cử và giao HĐBCQG là cơ quan chủ trì để triển khai thực hiện. Kết hợp công tác phổ biến kiến thức bầu cử với chương trình giáo dục công dân ở cấp Trung học phổ thông. Thu hút sự tham gia của các tổ chức xã hội vào công tác bầu cử. Ứng dụng công nghệ thông tin nâng cao hiệu quả công tác quản lý bầu cử, đa dạng hóa các hình thức bỏ phiếu. Xóa bỏ các hình thức thi đua, khen thưởng trong bầu cử để tránh trường hợp các tổ chức phụ trách bầu cử chạy đua theo thành tích, thúc ép về thời gian bỏ phiếu, tạo áp lực cho cử tri.

*Kết luận Chương 4:* Tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta hiện nay dựa trên những tiền đề khách quan có được sau ba mươi năm đổi mới đất nước. Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH cần thực hiện theo lộ trình, bảo đảm các phương hướng đề ra và giải pháp đồng bộ, toàn diện từ nhận thức lý luận, sửa đổi và hoàn thiện hệ thống pháp luật về bầu cử, đổi mới công tác tổ chức bầu cử.

## KẾT LUẬN

Chế độ bầu cử, chế độ bầu cử ĐBQH và đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là những vấn đề được các tác giả nghiên cứu dưới góc độ chính trị học và luật học. Là một bộ phận cấu thành của chế độ chính trị, chế độ bầu cử, chế độ bầu cử ĐBQH của mỗi quốc gia chịu sự chi phối bởi điều kiện chính trị, văn hóa, xã hội của quốc gia đó nên có những đặc trưng riêng. Ở nước ta, chế độ bầu cử ĐBQH gắn với HTCT nhất nguyên do một đảng cầm quyền lãnh đạo là đặc trưng cơ bản, quyết định những đặc điểm khác của chế độ bầu cử.

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là quá trình thay đổi mang tính tất yếu khách quan, được thực hiện trong thời gian dài, là sự thay đổi tích cực, hướng đến thiết lập một chế độ bầu cử dựa trên những nguyên tắc bầu cử dân chủ và tiêu chuẩn bầu cử tiến bộ, phù hợp với điều kiện chính trị - xã hội của đất nước. Kết quả của quá trình đổi mới đưa đến sự thay đổi cơ bản của chế độ bầu cử ĐBQH.

Trong hơn ba mươi năm đổi mới đất nước, chế độ bầu cử ĐBQH ở nước ta đã có sự đổi mới, phát triển đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra. Tuy nhiên, quá trình đổi mới còn chậm, kết quả đổi mới sớm trở nên lạc hậu và bị thực tiễn vượt qua. Đến nay, chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế. Thực tiễn đời sống chính trị - xã hội đã tạo ra những tiền đề khách quan để tiếp tục đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, mở rộng, phát huy dân chủ XHCN.

Đổi mới chế độ bầu cử ĐBQH là vấn đề phức tạp và nhạy cảm. Quá trình đổi mới cần bảo đảm các định hướng, với những bước đi thích hợp với tiến trình đổi mới HTCT. Các giải pháp đổi mới phải có tính đồng bộ, toàn diện. Trong đó, có những giải pháp trước mắt và giải pháp lâu dài.

## **DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Một số ý kiến xung quanh việc sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 16(177), Tháng 8/2010, Tr. 32-36.

2. Chế định Hội đồng bầu cử quốc gia – Một nội dung quan trọng của Luật bầu cử. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 15(271), Tháng 8/2014, Tr. 38-42.

3. Nâng cao chất lượng ĐBQH, đại biểu HĐND tạo sức mạnh hoạt động của cơ quan dân cử. Tạp chí Tổ chức Nhà nước, Số 4/2016, Tr. 13-18.

4. Chế độ bầu cử và việc xây dựng mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm giữa ĐBQH với cử tri. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 16(344), Tháng 8/2017, Tr. 12-17.