

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

ĐÀO ĐOAN HÙNG

**PHÁP LUẬT VỀ BẦU CỬ
ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
Ở VIỆT NAM 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: **PGS.TS Trương Thị Hồng Hà**

Phản biện 1: GS.TS. Phạm Hồng Thái

Phản biện 2: GS.TS. Trần Ngọc Đường

Phản biện 3: PGS.TS. Vũ Thư

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Học viện, họp tại Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 477 Nguyễn Trãi, Thanh Xuân, Hà Nội.

Vào hồi giờ ... ngày tháng năm 201...

Có thể tìm hiểu luận án tại:

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

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Pháp luật bầu cử là một bộ phận quan trọng của của chế độ chính trị dân chủ, là cơ sở để xác lập và bảo đảm các quyền chính trị của Nhân dân lao động, có tầm quan trọng đặc biệt trong tổ chức quyền lực Nhà nước, là phương thức cơ bản để thành lập nên hệ thống cơ quan quyền lực Nhà nước trong xã hội hiện đại. Nghiên cứu mô hình tổ chức và hoạt động của các thiết chế quyền lực nhà nước nói chung và thiết chế Quốc hội và Hội đồng nhân dân nói riêng cho thấy, sự kết hợp giữa dân chủ và tập trung vừa tạo nên sự tương đồng, vừa thể hiện các đặc thù trong cấu trúc của mô hình thiết chế quyền lực ở nước ta. Quốc hội và Hội đồng nhân dân với mô hình hoạt động theo chế độ dân chủ nghị trường, đòi hỏi phải tạo lập mô hình tổ chức bộ máy có tính tổ chức, thống nhất cao, vừa không quá tập trung quá nhiều quyền lực vào bất kỳ cơ quan nào, vừa tạo cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của các thiết chế quyền lực trong quá trình thực hiện quyền lực Nhân dân theo quy định của Hiến pháp. QH&HĐND được thành lập thông qua hình thức bầu cử, là cơ quan quyền lực nhà nước đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, việc xây dựng QH&HĐND có thực quyền để đảm đương vai trò trách nhiệm của mình là một yêu cầu khách quan của quá trình đổi mới. Bầu cử còn là cơ hội để lựa chọn, sàng lọc và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức nhằm đáp ứng mục tiêu chính trị. Song song với việc đổi mới hệ thống chính trị, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của QH&HĐND thì việc nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về bầu cử QH&HĐND là yêu cầu quan trọng, và đòi hỏi cấp bách đặt ra trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Vì vậy, Đề tài “*Pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay*” là vấn đề có tính cấp thiết trên phương diện lý luận và thực tiễn.

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Mục đích của luận án là trên cơ sở nghiên cứu những vấn đề lý luận về pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND, góp phần hình thành những tri thức lý luận và những luận cứ khoa học để đề xuất quan điểm, giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam.

Để hoàn thành được mục đích đề ra, luận án thực hiện các nhiệm vụ sau: *Thứ nhất*, nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về bầu cử đại biểu QH&HĐND trên các phương diện khái niệm, đặc điểm, bản chất, nguyên tắc của chế độ bầu cử; khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật bầu cử đại biểu

QH&HĐND. *Thứ hai*, phân tích, đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam, tìm ra những hạn chế, bất cập, chỉ ra nguyên nhân ưu điểm, hạn chế của pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND và yêu cầu hoàn thiện pháp luật bầu cử QH&HĐND ở Việt Nam. *Thứ ba*, Đề xuất quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND phù hợp với tiến trình đổi mới hệ thống cơ quan dân cử, góp phần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

- *Đối tượng nghiên cứu* của luận án là Pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay dưới góc độ Luật Hiến pháp và Luật Hành chính, bao gồm: những vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND; các quan điểm và giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam hiện nay.

- *Phạm vi nghiên cứu của luận án* là nội dung, nghiên cứu pháp luật bầu cử và những nội dung của nó là những vấn đề mang tính chính trị, pháp lý, xã hội. Về thời gian: Nghiên cứu quá trình vận động và phát triển của pháp luật bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân từ 1945 đến nay. Đây là khoảng thời gian hình thành và phát triển của pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND, được đánh dấu bằng sự ra đời của các bản Hiến pháp và Luật bầu cử đại biểu QH&HĐND. Về không gian nghiên cứu: Trên phạm vi toàn quốc.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Phương pháp luận: Luận án được nghiên cứu dựa trên phương pháp luận biện chứng duy vật của chủ nghĩa Mác-Lê-nin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật; các quan điểm của Đảng cộng sản Việt Nam về đổi mới đất nước, về phát huy dân chủ, về xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân;

4.2. Phương pháp nghiên cứu của luận án: Trong quá trình thực hiện đề tài luận án chúng tôi sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau: Phương pháp phân tích- Phương pháp tổng hợp, Phương pháp tổng kết thực tiễn, Phương pháp so sánh luật học, Phương pháp thống kê, Phương pháp phân tích logic quy phạm. Ngoài ra đề tài còn sử dụng phương pháp Tiếp cận đa ngành, liên ngành trong nghiên cứu khoa học xã hội để giải quyết những vấn đề đặt ra trong Luận án.

5. Đóng góp mới về khoa học của Luận án

Luận án là công trình khoa học đầu tiên ở Việt Nam nghiên cứu một cách cơ bản, toàn diện, có hệ thống về pháp luật bầu cử pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam dưới góc độ Khoa học pháp lý. Những kết quả cần đạt

được của luận án là:

- Thứ nhất, Luận án làm rõ khái niệm, đặc điểm, bản chất của bầu cử, chế độ bầu cử và pháp luật về bầu cử; vai trò, tầm quan trọng của pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND đối với tổ chức quyền lực Nhà nước. Đặc biệt đã đóng góp vào kho tàng lý luận về dân chủ đại diện được hình thành thông qua bầu cử trên cơ sở pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND.

- Thứ hai, nghiên cứu làm rõ những yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật bầu cử ở Việt Nam; mối tương quan giữa pháp luật bầu cử của Việt Nam với pháp luật bầu cử của các nước trong khu vực và thế giới. Phân tích làm rõ mối quan hệ giữa Đảng chính trị cầm quyền trong Nhà nước pháp quyền và phương thức thực hiện quyền lực chính trị của Nhân dân thông qua bầu cử; cơ chế kiểm soát quyền lực và mối quan hệ giữa pháp luật bầu cử và thực hành dân chủ ở Việt Nam.

- Thứ ba, Luận án làm rõ thực trạng pháp luật bầu cử pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND qua các thời kỳ; sự phát triển của các nguyên tắc, quy định của Luật bầu cử, chế định Hội đồng bầu cử quốc gia, chế định lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm, quy định về từ chức.

- Thứ tư, phân tích và chỉ rõ một số hạn chế, bất cập và nguyên nhân hạn chế của pháp luật bầu cử pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND. Những phát hiện và đánh giá của Luận án về thành tựu và hạn chế của pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND chưa được thực hiện và công bố trước đó.

- Thứ năm, qua nghiên cứu lý luận, thực trạng pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND, Luận án đề xuất 03 quan điểm, và 05 giải pháp hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND theo những tiêu chí khoa học, công bằng, tự do, dân chủ, hiện đại phù hợp với điều kiện nước ta và theo lộ trình hợp lý. Kiến nghị sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân 2015 những vấn đề về: khôi phục quy định “từ chức” của đại biểu QH&HĐND; đổi mới “quy trình hiệp thương, ứng cử, vận động bầu cử, đơn vị bầu cử, xác định kết quả bầu cử, vai trò của Tòa án...”; đề xuất nghiên cứu ban hành Luật về Hội đồng bầu cử Quốc gia, thành lập “Viện nghiên cứu về bầu cử” trực thuộc Hội đồng bầu cử quốc gia, đề xuất cơ chế “kiểm soát quyền lực Nhà nước” bằng bầu cử dân chủ...là những điểm mới của luận án. Những đề xuất này là kết quả của những nghiên cứu trong công trình này, chưa được công bố ở những nghiên cứu khoa học pháp lý khác.

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

Những kết quả nghiên cứu được nêu trong Luận án góp phần bổ sung tri thức lý luận về pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND, tạo cơ sở cho việc tiếp tục xây dựng,

phát triển và hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam. kết luận trong Luận án góp phần tích cực vào việc nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 2013, luật bầu cử đại biểu QH&HĐND năm 2015 trong thời gian tới.

Luận án là tài liệu tham khảo 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 cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước, thực hiện chủ quyền nhân dân, về nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; đặc biệt là trong điều kiện thể chế chính trị “*nhất nguyên*” ở nước ta.

7. Kết cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, nội dung chính của Đề tài gồm 04 chương, cụ thể như sau: *Chương 1*: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án; *Chương 2*: Những vấn đề lý luận pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân; *Chương 3*: Thực trạng pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân; *Chương 4*: Quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Các công trình nghiên cứu trong nước

Tình hình nghiên cứu liên quan đến chế độ, mô hình bầu cử: Tác giả luận án đã nghiên cứu các công trình liên quan đến chế độ, mô hình bầu cử, có những công trình như. Thí dụ, đó là công trình: TS. Đặng Đình Tân (Chủ biên), “*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); Viện nghiên cứu khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp “*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); PGS.TS Nguyễn Đăng Dung “*Sự hạn chế quyền lực nhà nước*” (Nhà xuất bản Đại học Quốc gia, Hà Nội - 2006); Sách Chuyên khảo do GS.TS Đào Trí Úc (Chủ biên) cùng tập thể tác giả Võ Khánh Vinh, PGS. TS Trần Đình Hảo, PGS. TS Phạm Hồng Hải, PGS. TS. Hà Thị Mai Hiên, PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng, TS. Nguyễn Thị Việt Hương “*Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*” (Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội- 2006); Luận án Tiến sĩ Luật học “*Mối quan hệ giữa dân chủ và pháp luật*”(Hà Nội -2007) của tác giả Đỗ Minh Khôi. Sách chuyên khảo do PGS. TS. Bùi Xuân Đức (Chủ biên) “*Đổi mới, hoàn thiện Bộ máy Nhà nước trong gia đoạn hiện nay*” (Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội- 2007); GS. TS. Võ Khánh

Vinh (Chủ biên) “ *Quyền con người tiếp cận đa ngành và liên ngành khoa học xã hội* ” (Nhà xuất bản khoa học xã hội, Hà Nội- 2009); GS. TS. Võ Khánh Vinh (Chủ biên) “ *Quyền con người*” Giáo trình giảng dạy sau đại học (Nhà xuất bản khoa học xã hội, Hà Nội- 2011); “*Thực hành dân chủ trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền, xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*”, mã số KX.04.03/11- 15. Chủ nhiệm: PGS.TS. Phạm Văn Đức. “*Đổi mới bộ máy của Đảng, bộ máy của Nhà nước trong điều kiện mới*”, mã số KX.04.04/11- 15. Chủ nhiệm: GS.TS. Nguyễn Đăng Thành...

Tình hình nghiên cứu liên quan đến pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân: Các công trình, bài viết trực tiếp liên quan pháp luật bầu cử QH&HĐND, cụ thể: 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), Đề tài đã làm rõ vai trò của đại biểu Quốc hội và những yêu cầu về đổi mới pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội, những nội dung đề cập đã được tiếp thu trong quá trình sửa đổi Hiến pháp 1992 và ban hành Hiến pháp năm 2013, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. PTS. Vũ Hồng Anh với sách chuyên khảo “*Chế độ bầu cử của một số nước trên thế giới*” (Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội-1997); TS. Vũ Thị Loan, với sách chuyên khảo “*Một số vấn đề về hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay*” (Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội- 2010), tác giả đã làm rõ chế độ bầu cử đại biểu HĐND ở Việt Nam trong điều kiện một Đảng cầm quyền, thực trạng pháp luật bầu cử và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về bầu cử HĐND, những đề xuất đã được xem xét trong quá trình xây dựng và ban hành Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

Những bài viết, công trình nghiên cứu của nhóm tác giả trên đã chỉ rõ những hạn chế, bất cập của pháp luật bầu cử ở nước ta, cung cấp những luận cứ quan trọng và có những đóng góp nhất định về mặt khoa học giúp cho việc xây dựng và ban hành Hiến pháp năm 2013, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015. Tuy nhiên, trước yêu cầu hoàn thiện pháp luật về bầu cử hiện nay thì những đóng góp đó có giá trị tham khảo rất quan trọng.

Những bài viết nghiên cứu sau khi có Bản Hiến pháp năm 2013 và Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 mà tác giả tiếp cận, nghiên cứu: Xây dựng Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (*Kỷ yếu Hội thảo*) Nhà xuất bản Lao động, Hà nội 2014. Viện nghiên cứu lập pháp - Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nền tảng chính trị, pháp lý cho cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới - Ủy ban thường vụ

Quốc hội-(Nhà xuất bản lao động xã hội năm 2014).

Ngoài ra, các Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam hoặc Luật Hiến pháp nước ngoài trong Chương trình đào tạo Cử nhân Luật đều có chương (mục) “Chế độ bầu cử”, đề cập về pháp luật bầu cử ở mức độ giới thiệu pháp luật thực định về bầu cử cho sinh viên. Nâng cao hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử ở nước ta đã được Đảng, Nhà nước đặc biệt quan tâm trong những năm gần đây.

1.2. Các công trình nghiên cứu nước ngoài

Bầu cử được các học giả tư sản nghiên cứu rất công phu và đa dạng, và có khá nhiều các tác giả có các công trình nghiên cứu về bầu cử và pháp luật bầu cử. Cụ thể 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. 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 and Timothy D. Sisk với ấn phẩm “*Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*”(1998) do IDEA xuất bản; Alan Wall, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, Sara Staino với công trình “*Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*”; Các tác giả Judith Large and Timothy D. Sisk, có công trình “*Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*”(2006); Ấn phẩm do Liên hợp quốc xuất bản “*Women and Elections: Guide to promoting the participation of Women in elections*”(2005); David Beetham với “*Parliament and Democracy in The twenty-first century a guide to good practice*”(2006). Ngoài ra có rất nhiều các bài viết, công trình nghiên cứu liên quan đến bầu cử được đề cập ở các khía cạnh khác nhau, song đều có điểm chung đó là: theo cơ chế chính trị và chế độ bầu cử của các quốc gia theo chế độ đa đảng, có bề dày lịch sử về thực hành dân chủ ở các nước tư bản.

1.3. Đánh giá về tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước

Đánh giá về các công trình nghiên cứu đã được tham khảo nêu trên có thể rút ra một số nhận xét khái quát sau: Phần tài liệu khoa học nước ngoài là những nghiên cứu, đề xuất, khuyến nghị của các học giả và tổ chức quốc tế về chế độ bầu cử và pháp luật bầu cử là cơ sở tham khảo trong quá trình nghiên cứu lý luận pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND, đặc biệt khi đối chiếu, so sánh với các chuẩn mực quốc tế và kinh nghiệm bầu cử của các nước. Các công trình nghiên cứu liên quan đến chế độ, mô hình về bầu cử cho thấy: bầu cử là yếu tố thiết yếu của một Nhà nước dân chủ hiện đại, là phương thức quan trọng để xác quyết vai trò của

Đảng chính trị cầm quyền trong tổ chức, thực hiện quyền lực Nhà nước và thực hiện chủ quyền nhân dân, là đáp ứng yêu cầu xây dựng và hoàn thiện tổ chức bộ máy của các Nhà nước trên thế giới và của Việt Nam.

1.4. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Từ tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài “*Pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay*”, tác giả xác định những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu, bổ sung và phát triển đó là:

Về lý luận, Bầu cử và pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam là một vấn đề không mới, nhưng khá phức tạp do đặc điểm lịch sử đấu tranh cách mạng dành độc lập dân tộc thống nhất đất nước, xây dựng CNXH và đặc điểm riêng có của thể chế chính trị Việt Nam nên có nhiều vấn đề lý luận cần được làm rõ.

Về thực tiễn, luận án tiếp tục nghiên cứu các vấn đề về quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử để thấy sự vận động, phát triển và mức độ hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND; pháp luật thực định về bầu cử QH&HĐND, những ưu điểm, nhược điểm của pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND hiện hành và những hạn chế, bất cập của luật thực định thể hiện trong quá trình thực thi và nguyên nhân của những hạn chế, bất cập này.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

2.1. Khái niệm, bản chất, vai trò của bầu cử và chế độ bầu cử

Trong phần này, tác giả luận án nghiên cứu khái niệm bầu cử: *Theo nghĩa rộng*, bầu cử là hành vi của công dân lựa chọn người (hoặc tổ chức) để ủy quyền, trao quyền (bầu ra các cơ quan đại diện, các chức danh trong một tổ chức Nhà nước, tổ chức chính trị- xã hội) hay bày tỏ ý chí, quan điểm của mình về một chính sách, vấn đề hệ trọng của quốc gia, sự bất tín nhiệm đối với đại biểu do chính họ bầu ra. *Theo nghĩa hẹp*, xuất phát từ cách tiếp cận quyền lực chính trị mà biểu hiện tập trung ở (quyền lực nhà nước), bầu cử là cách thức của công dân lựa chọn người đại diện để ủy quyền (thay mặt mình ra quyết định) nhằm thành lập cơ quan nhà nước hoặc (chức vụ quyền lực nhà nước) ở quốc gia hay một vùng lãnh thổ (địa phương).

Về *Bản chất của bầu cử*: bầu cử là sự lựa chọn mang tính phổ biến và đại chúng của nhân dân. Phổ biến hiện nay trong chế độ bầu cử ở các nước là lựa chọn người đại biểu trong cơ quan lập pháp. Có thể hiểu rằng, *hành vi bỏ phiếu của cử tri cùng một lúc thực hiện hai chức năng: vừa lựa chọn, vừa trao quyền lực*. Hành vi bầu cử của cử tri đồng nghĩa với việc cử tri trao quyền lực của mình cho người

minh chọn.

Chế độ bầu cử là một khái niệm có nội dung phong phú, trên diễn đàn trong nước cũng như quốc tế, nó được xem xét trong phạm vi và mức độ khác nhau. Bản chất của chế độ bầu cử được thể hiện ở ba vấn đề cơ bản: *Thứ nhất*, Sự lựa chọn đó như thế nào: Ai có quyền bầu cử? Nhân dân là ai? Ai có thể được bầu? ứng cử viên hay đảng phái chính trị, lực lượng xã hội? *Thứ hai*, 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 ba*, việc trao quyền lực của Nhân dân cho người đại diện ra sao: cách thiết kế đơn vị bầu cử?

Tác giả cho rằng, bầu cử là công cụ quan trọng để Nhân dân giám sát, kiểm soát hạn chế sự tha hóa của quyền lực Nhà nước: Dân chủ đại diện là cần thiết. Thực chất, đó là sự chuyển giao quyền lực “ủy quyền” của Nhân dân sang nhà nước.

Trong mục 2.2. tác giả nghiên cứu về pháp luật bầu cử và mô hình bầu cử một số nước trên thế giới với các nguyên tắc: Nguyên tắc bầu cử phổ thông; Nguyên tắc bầu cử bình đẳng; Nguyên tắc bầu cử trực tiếp pháp luật; Nguyên tắc bỏ phiếu kín; Nguyên tắc bầu cử tự do

Tiếp đó tác giả nghiên cứu kinh nghiệm của Cộng hòa Ba Lan, Hàn Quốc, Italia. Theo tác giả, nghiên cứu pháp luật bầu cử một số nước trên thế giới tiếp cận từ các quy định của Hiến pháp các nước có hệ thống pháp luật phát triển và có nhiều kinh nghiệm hữu ích có thể tham khảo trong quá trình hoàn thiện pháp luật về bầu cử QH&HĐND ở Việt Nam hiện nay về các vấn đề như: Nguyên tắc bầu cử tự do, độ tuổi ứng cử, đơn vị bầu cử, thẩm quyền và chức năng của Hội đồng bầu cử Quốc gia, cơ chế bãi miễn đại biểu, tính chuyên trách và cơ chế kiêm nhiệm của đại biểu.

Về mô hình bầu cử một số nước trên thế giới, tác giả đề cập các mô hình: Cũng giống như thể chế chính trị, chế độ bầu cử của các nước trên thế giới rất phong phú và đa dạng. Căn cứ vào cách thức bỏ phiếu có thể tạm chia chế độ bầu cử của các nước thành ba hệ thống lớn (main types/broad families) hệ thống theo đa số (plurality/majority systems); hệ thống tỷ lệ (proportional systems) và hệ thống hỗn hợp (mixed systems). Mỗi hệ thống lớn lại có thể được chia thành các “biến cách” (sub-categories/sub-families).

2.3. Khái niệm, đặc điểm, nội dung của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Về khái niệm pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND: Pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND được tiếp cận dưới góc độ khoa học pháp lý, có sự kết hợp cách nhìn của các nhà nghiên cứu trong nước với cách tiếp cận của các học giả

nước ngoài. Theo tác giả, có thể khái niệm pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân như sau: “*Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân là tổng thể các quy định của pháp luật bầu cử Việt Nam, bao gồm các nguyên tắc bầu cử (được quy định trong Hiến pháp), quyền bầu cử, ứng cử của công dân (quy định trong Hiến pháp), các quy định của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân và các quy định khác của pháp luật Việt Nam để điều chỉnh các quan hệ xã hội hình thành trong quá trình (trước, trong và sau) bầu cử, nhằm chuyển hóa ý chí của Nhân dân được thực hiện trực tiếp bằng phiếu bầu cử, trao quyền (ủy thác quyền lực) cho các đại biểu cơ quan đại diện của mình là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; là phương thức để Nhân dân giám sát, kiểm soát việc thực hiện quyền lực Nhà nước; là cơ sở để Quốc hội và Hội đồng nhân dân hoặc cử tri đề nghị bãi nhiệm khi đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân*”. Tác giả đã nghiên cứu đặc điểm của pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND: *Thứ nhất*, pháp luật bầu cử QH&HĐND thể hiện rõ nét vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam qua các thời kỳ cách mạng; *Thứ hai*, pháp luật về bầu cử ở nước ta qua các thời kỳ đều đề cao vai trò của UBMTTQ Việt Nam; *Thứ ba*, tính cạnh tranh thấp: xuất phát từ thể chế chính trị Việt Nam, bầu cử không có sự tranh chấp giữa các đảng chính trị nên tính cạnh tranh trong vận động tranh cử không gay gắt, quyết liệt. *Thứ tư*, tính đại diện tỷ lệ và tính cơ cấu rõ nét; *Thứ năm*, pháp luật về bầu cử có mối liên quan với nhiều ngành luật khác; *Thứ sáu*, pháp luật về bầu cử nước ta quy định về độ tuổi ứng cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân là đồng nhất.

Bản chất của pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND: Trước hết, có thể khẳng định rằng: Một hệ thống pháp luật bầu cử tiên bộ phải dựa trên tinh thần bầu cử dân chủ, thể hiện ý chí của nhân dân trong bầu cử, trước hết pháp luật 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 tự do, phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, định kỳ và bỏ phiếu kín có thể được coi như những “tinh hoa” của nhân loại về bầu cử.

Vai trò của pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND: Pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND đóng vai trò quyết định trong việc xác định cơ sở pháp lý của chính quyền và tổ chức bộ máy nhà nước. Do vậy, có thể nói rằng: QH&HĐND-Cơ quan đại diện là “*bức tranh phản ánh hình ảnh Nhân dân cả nước và ở địa phương*”. Những quyết định của cơ quan đại diện là “*sự đồng thuận trong đa dạng*”, phản ánh ý chí chung của Nhân dân.

Những nội dung cơ bản của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân: Trong bầu cử, sự tham gia của nhân dân là tiêu chí quan trọng để:

Một là, đánh giá khả năng tập hợp quần chúng của nhà nước và hệ thống chính trị; Hai là, thể hiện khả năng thực hành dân chủ của các tầng lớp nhân dân; Ba là, “đo” mức độ niềm tin, sự đồng thuận của Nhân dân đối với nhà nước và hệ thống chính trị.

Quyền ứng cử và tuyển chọn ứng cử viên: để việc giới thiệu ứng cử viên bảo đảm dân chủ và có hiệu quả, vấn đề đặt ra là: *Thứ nhất*, phải tạo điều kiện rộng rãi và động viên Nhân dân tham gia ứng cử. *Thứ hai*, trong bầu cử, công dân không chỉ lựa chọn con người cụ thể, mà quan trọng là họ lựa chọn đường lối chính trị. *Thứ ba*, dù dân chủ đến mấy cũng không thể để hàng ngàn ứng cử viên trong danh sách ứng cử. Do đó, cuộc bầu cử nào cũng phải “sơ tuyển”, “hiệp thương” trước ngày bầu cử để cử tri lựa chọn. Đây là giai đoạn quan trọng và rất phức tạp.

Vận động bầu cử: là một công đoạn rất quan trọng trong bầu cử. Vai trò quan trọng của vận động bầu cử được thể hiện: *Thứ nhất*, vận động tranh cử là “diễn đàn” để các ứng cử viên thuyết phục với cử tri họ là người xứng đáng để cử tri bầu họ. *Thứ hai*, muốn thu phục niềm tin của cử tri, không những các ứng cử viên chứng tỏ năng lực của mình, họ còn có thể đóng vai trò là người “phản biện” về các ứng cử viên khác, nhất là các ứng cử viên đối lập. *Thứ ba*, thông qua sự vận động và cạnh tranh giữa các đảng phái chính trị mà cử tri mới có khả năng tiếp cận những thông tin về đường lối của các đảng phái chính trị. *Thứ tư*, vận động tranh cử là phương thức quan trọng để các ứng cử viên, các đảng phái kiểm tra, giám sát lẫn nhau.

Đơn vị bầu cử: Việc tổ chức, hay phân định đơn vị bầu cử là một vấn đề rất quan trọng: *Thứ nhất*, nó ảnh hưởng trực tiếp đến nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. *Thứ hai*, nó quyết định việc “chuyển hóa” từ ý chí của nhân dân, thể hiện bằng phiếu bầu theo cách thức nào. Điều này tác động trực tiếp đến hoạt động của cơ chế chính trị (một đảng hay đa đảng). *Thứ ba*, nó ảnh hưởng trực tiếp đến “độ” chính xác của việc “chuyển giao” quyền lực từ Nhân dân sang quyền lực của các đại biểu, các thiết chế đại diện.

Quản trị bầu cử, các tổ chức phụ trách bầu cử: *Thứ nhất*, nếu điều hành bầu cử không tốt, thì các nguyên tắc của bầu cử, dù tốt đẹp đến 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 gian lận trong bầu cử thì việc quản lý bầu cử phải chặt chẽ theo đúng các quy định của pháp luật. *Thứ ba*, vì bầu cử là hoạt động trao quyền lực, hợp pháp hóa quyền lực, nên thực tiễn bầu cử ở nhiều nước cho thấy, nó thường xuyên bị tác động, chi phối, thậm chí là thủ đoạn của quyền lực. Các tổ chức quản lý, điều hành bầu cử ở các nước rất đa dạng. Có thể chia thành ba “dạng” cơ bản: *mô hình độc lập*, cơ quan quản lý bầu cử không chịu trách nhiệm trước Chính phủ (Ví dụ : Canada, Australia...). *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 (Ví dụ: Đan Mạch, Anh, Mỹ). 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 (Ví dụ: Pháp, Nhật Bản, Tây Ban Nha và một số nước trước đây là thuộc địa của Pháp).

Chế định Hội đồng bầu cử Quốc gia theo quy định của Hiến pháp: Bước vào giai đoạn phát triển mới của công cuộc đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế, mô hình cơ quan bầu cử hiện hành đang đặt ra không ít vấn đề cần được nghiên cứu hoàn thiện, cụ thể: Thứ nhất, địa vị pháp lý của Hội đồng bầu cử. Trước khi có hội đồng bầu cử quốc gia, các tổ chức bầu cử ở Việt Nam mới chỉ được quy định tại Luật bầu cử. Thứ hai, Trước đây theo quy định của Luật bầu cử, thành phần Hội đồng bầu cử trung ương có từ 15 đến 21 thành viên là đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban trung ương MTTQVN, một số cơ quan tổ chức hữu quan. Ủy ban bầu cử cấp tỉnh có từ 21 đến 31 thành viên là đại diện thường trực HĐND, UBND, MTTQ cùng cấp và một số cơ quan tổ chức hữu quan.

Phương thức xác định kết quả bầu cử: Là khâu gần như cuối cùng của quá trình bầu cử. Pháp luật bầu cử các nước đều quy định chặt chẽ về vấn đề này. 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.

Quy định về từ chức, bỏ phiếu tín nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm theo quy định của Hiến pháp và pháp luật bầu cử: Hiện nay, định tại khoản 8 Điều 70 Hiến pháp năm 2013 quy định: Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: "... (8). Bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn". Điều b khoản 2 Điều 19 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh có nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: "... Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân tỉnh bầu theo quy định tại Điều 88 và Điều 89 của Luật này". Như vậy, chỉ có Quốc hội và Hội đồng Nhân dân cấp tỉnh mới có nhiệm vụ lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm; Hội đồng Nhân dân cấp huyện và cấp xã không có nhiệm vụ này. Trong khi việc triển khai "bỏ phiếu tín nhiệm" còn có nhiều rào cản, thì những cơ sở pháp lý về "lấy phiếu tín nhiệm" hoàn toàn có cơ sở để thực thi trong thực tế.

2.4. Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Tác giả nghiên cứu về các tiêu chí: Tính toàn diện; Tính đồng bộ, thống nhất;

Tính ổn định; Tính phù hợp, khả thi; Tính công khai, minh bạch; Kỹ thuật lập pháp.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM

3.1. Pháp luật thực định về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

3.1.1. Khái quát quá trình phát triển của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam.

Nghiên cứu lịch sử lập hiến và pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam cho thấy: Tất cả các Bản Hiến pháp nước ta đều quy định bầu cử đại biểu QH&HĐND theo các nguyên tắc: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Như vậy, pháp luật về bầu cử nước ta ra đời và phát gắn liền với sự ra đời, phát triển của chính quyền Nhân dân, nền dân chủ cộng hòa, quá trình xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân và đều quy định các nguyên tắc bầu cử tiên bộ và mang tính phổ biến: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

3.1.2. Những quy định của pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân ở Việt Nam

Quyền bầu cử, ứng 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. Tuy nhiên, trên thực tế thực hiện quyền bầu cử của cử tri còn nhiều vấn đề cần quan tâm như: bầu hộ, bầu thay, bị chi phối bởi gia đình, dòng họ, vốn liếng chính trị còn hạn chế..., quyền ứng cử còn gặp nhiều khó khăn, nhất là những người tự ứng cử.

Lựa chọn ứng cử viên, tuyên truyền, vận động bầu cử: Việc 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. Trong điều kiện nước ta hiện nay, khi mặt bằng dân trí chưa cao, 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. Công tác tuyên truyền vận động tranh cử và xây dựng chương trình hành động của các ứng cử viên là một vấn đề quan trọng trong bầu cử cần phải đặc biệt quan tâm, hạn chế tính hình thức trong vận động bầu cử.

Thực hiện và áp dụng các nguyên tắc bầu cử ở Việt Nam: Nguyên tắc bầu cử tự do:

Nguyên tắc bầu cử bình đẳng: Bình đẳng giữa các công dân trong việc bỏ phiếu (Bình đẳng giữa các cử tri); *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.

Đơn vị bầu cử qua các thời kỳ: Ở nước ta, đơn vị bầu cử theo truyền thống được tổ chức theo địa dư lãnh thổ. Về cơ bản, đơn vị bầu cử bám theo các đơn vị hành chính.

Phương pháp xác định kết quả bầu cử: Pháp luật bầu cử các nước nói chung và nước ta nói riêng đều có những quy định chặt chẽ về vấn đề này. Việc xác định kết quả bầu cử ở nước ta qua các thời kỳ đều áp dụng phương pháp đa số. Luật bầu cử hiện nay quy định trong trường hợp không quá nửa cử tri trong đơn vị bầu cử đi bầu, thì phải hủy kết quả để bầu cử lại. Như vậy, có thể dẫn tới một “ngịch lý” trong bầu cử: người nhận được nhiều phiếu vẫn không được công nhận trong khi người nhận được rất ít phiếu lại trúng cử.

Bầu cử thêm, bầu cử lại và bầu cử bổ sung: Theo Luật bầu cử hiện hành, trong cuộc bầu cử đầu tiên, nếu số người trúng cử chưa đủ hai phần ba thì phải bầu thêm... Việc bầu cử bổ sung đại biểu QH&HĐND ở nước ta, trước đây và hiện nay thường và tiến hành kết hợp. Việc bầu cử bổ sung được tổ chức theo từng đơn vị bầu cử. Do vậy, cần xem xét, cân nhắc trong từng trường hợp, để đảm bảo kịp thời về tính đại diện và hiệu quả hoạt động của các đại biểu và các tổ đại biểu.

3.1.3. Quản trị bầu cử: Nghiên cứu pháp luật bầu cử nước ta, cho thấy trong một thời gian dài dường như chúng ta không quan tâm nhiều về vấn đề này.

Việc Hiến định vai trò, vị trí của tổ chức phụ trách bầu cử quốc gia trong Hiến pháp năm 2013 là bước phát triển vượt bậc, Điều 117 quy định: “ (1). *Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân các cấp;*(2). *Hội đồng bầu cử quốc gia gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên;*(3). *Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng bầu cử quốc gia và số lượng thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia do luật định*”. Qua phân tích ở trên cho thấy, vấn đề đặt ra đối với công tác quản trị bầu cử hiện nay là việc bổ sung Chế định Hội đồng bầu cử Quốc gia trong Hiến pháp là bước phát triển mới trong tư duy lý luận về tổ chức bộ máy Nhà nước Tuy nhiên, vấn đề quan trọng hiện nay là việc nghiên cứu, thể chế hóa chế định này thành các quy định cụ thể là vấn đề trọng tâm của đổi mới công tác quản trị bầu cử.

3.1.4. Quy định về tư chức, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm

Đây là bước tiến mới trong việc kiểm soát việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, pháp luật cần quy định bổ sung về các vấn đề sau: cần có quy định trao quyền cho các cơ quan chuyên môn của QH&HĐND tham gia chính vào quá trình đánh giá, nhận xét việc đảm bảo các yêu cầu của các đối tượng được bỏ phiếu tín nhiệm; Quy định rõ trách nhiệm của QH&HĐND tổ chức thảo luận tại kỳ họp như một quy trình bắt buộc trước khi bỏ phiếu. *Ba là*, Xem xét việc công khai việc lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh QH&HĐND trên các phương tiện thông tin đại chúng để cử tri và nhân dân theo dõi, giám sát, xây dựng

ơ chế thu thập thông tin về chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đại biểu làm cơ sở cho việc lấy phiếu, bỏ phiếu tín nhiệm.

3.1.5. Thực hành dân chủ trong bầu cử ở Việt Nam

Thực hành dân chủ trong chính trị trước hết và trên hết là bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Cốt lõi của dân chủ là khẳng định quyền lực của dân, là giải quyết mối quan hệ giữa quyền và lợi ích, quyền và nghĩa vụ, lợi ích và trách nhiệm. Tính chất dân chủ thể hiện sự thống nhất giữa Đảng và Nhà nước, là sự tồn tại, phát triển của Đảng và Nhà nước chỉ có một mục tiêu là phục vụ Nhân dân, đấu tranh đem lại lợi ích, hạnh phúc cho Nhân dân.

3.1.6. Cơ chế thực hiện quyền lực chính trị của nhân dân và giám sát, kiểm soát, kiểm soát quyền lực Nhà nước bằng bầu cử

Trên cơ sở kế thừa và phát triển các bản Hiến pháp trước đây, Hiến pháp 2013 tiếp tục nhấn mạnh vai trò, vị trí của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên, tổ chức công đoàn trong việc đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân; tập hợp phát huy sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận và niềm tin trong xã hội, tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, đây là cơ chế kiểm soát quyền lực từ bên ngoài hệ thống, là cơ chế rộng rãi và phù hợp với thể chế chính trị Việt Nam.

3.2. đánh giá ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân hạn chế của pháp luật về bầu cử đại biểu quốc hội và hội đồng nhân dân

3.2.1. Ưu điểm:

Một là, số lượng các đạo luật, các văn bản pháp luật điều chỉnh, quy định về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở Việt Nam ngày càng nhiều hơn, phong phú và đa dạng hơn; *Hai là*, các quy định của Hiến pháp và pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND đã thể chế hóa quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước; *Ba là*, hệ thống văn bản pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND từng bước được chú trọng hoàn thiện các nội dung, phạm vi điều chỉnh, tạo thuận lợi cho hoạt động bầu cử; *Bốn là*, pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND đã góp phần quan trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, dưới sự lãnh đạo của Đảng, phù hợp với tiến trình đổi mới đất nước và xu thế hội nhập quốc tế; *Năm là*, pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND đã củng cố và mở rộng các thiết chế quyền lực nhà nước ở Trung ương và địa phương; *Sáu là*, pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND đã thể hiện sự nỗ lực không ngừng của Việt Nam trong việc nâng cao nhận thức và ý thức pháp luật, về dân chủ, quyền con người, trách nhiệm công dân về xây dựng Nhà nước pháp quyền.

3.2.2. Hạn chế: Thứ nhất, những hạn chế trong việc thực hiện các nguyên tắc bầu cử; *Thứ hai*, những hạn chế trong việc thực hiện các quy định của Hiến pháp và các chế định pháp luật về bầu cử; *Thứ ba*, nhận thức về pháp luật về bầu cử

đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân còn có điểm bất cập, cơ chế đảm bảo và thực hành dân chủ trong bầu cử còn có mặt hạn chế; *Thứ tư*, công tác quản trị bầu cử, nhận thức pháp luật về bầu cử của hệ thống chính trị ở cơ sở và Nhân dân còn nhiều hạn chế, bất cập; *Thứ năm*, pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND chưa đảm bảo về kỹ thuật lập pháp, lập quy, tính khoa học và tính kế thừa; *Thứ sáu*, Pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND chưa thực sự là công cụ hữu hiệu để phát huy quyền làm chủ của Nhân dân.

3.2.3. Nguyên nhân hạn chế

Nguyên nhân chủ quan: *Một là*, việc thể chế hóa chủ trương của Đảng về dân chủ đại diện và hoàn thiện pháp luật về bầu cử còn có điểm bất cập; *Hai là*, vẫn còn tình trạng chủ quan, kinh nghiệm chủ nghĩa trong thực hiện pháp luật bầu cử; *Ba là*, nhận thức về vai trò và tầm quan trọng của pháp luật bầu cử đối với việc xây dựng và hoàn thiện bộ máy Nhà nước chậm chuyển biến và thiếu tính đột phá; *Bốn là*, do trình độ, năng lực của một số đại biểu, cán bộ xây dựng pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND chưa chuyên nghiệp pháp luật; *Năm là*, do trước đây và cả hiện nay việc xây dựng luật phụ thuộc vào ý chí chủ quan và trình độ của nhà làm luật; *Sáu là*, việc thực hiện các quy định của Hiến pháp và pháp luật về bầu cử chưa nghiêm; *Bảy là*, chưa có một cơ quan chuyên trách nghiên cứu, tham mưu, tư vấn về bầu cử; *Tám là*, thiếu cơ chế kiểm soát, giám sát quyền lực bằng pháp luật bầu cử; *Chín là*, một bộ phận cán bộ, đảng viên và Nhân dân không nhận thức đầy đủ vai trò động lực của dân chủ: việc thực hành dân chủ không đến nơi đến chốn, không tạo được động lực thật sự cho sự phát triển xã hội.

Nguyên nhân khách quan: *Thứ nhất*, Bầu cử nói chung và pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND nói riêng là một lĩnh vực phức tạp có liên quan đến thể chế chính trị, nền dân chủ của mỗi nước; *Thứ hai*, Pháp luật về bầu cử QH&HĐND được xây dựng nhằm phục vụ cho công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc qua các giai đoạn cách mạng, do điều kiện chiến tranh, hay trong điều kiện hòa bình nhưng chưa có điều kiện để nghiên cứu, hoàn thiện. *Thứ ba*, Do sự thay đổi về cơ cấu tổ chức và bộ máy quản lý dẫn đến việc xây dựng pháp luật còn phiến diện, chưa xuất phát từ nhu cầu quản lý và thực tiễn đời sống. *Thứ tư*, Công tác tuyên truyền, phổ biến và giáo dục pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND ở nước ta chưa được chú trọng đúng mức; nhận thức của Nhân dân về các quyền con người, quyền công dân trong bầu cử còn thấp và thụ động; *Thứ năm*, Nhà nước pháp quyền đang hoàn thiện, việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng về dân chủ trong bầu cử chưa kịp thời. *Thứ sáu*, Quy định của Hiến pháp và pháp luật về trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền trong việc nghiên cứu, tư vấn, kiểm tra, đánh giá bầu cử chưa rõ ràng, còn chung chung (chưa có cơ quan chuyên trách). *Thứ bảy*, Xã hội ta chưa có truyền thống dân chủ do xuất phát từ một xã hội thuộc địa, nửa phong kiến “*Phong kiến chuyên chế phương Đông*”, bỏ qua chế độ Tư bản chủ nghĩa tiến lên Chủ nghĩa

xã hội, lại trải qua chiến tranh lâu dài và áp dụng máy móc Mô hình Chủ nghĩa xã hội Xô viết.

Chương 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở Việt Nam hiện nay

4.1.1. Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với quá trình tổ chức bộ máy Nhà nước

Hệ thống cơ cấu cơ quan quyền lực ở nước ta được tổ chức theo nguyên tắc, mối quan hệ: Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ. Nâng cao năng lực lãnh đạo và trí tuệ của Đảng ngang tầm yêu cầu nhiệm vụ cách mạng, tăng cường, đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng và khẳng định vai trò lãnh đạo duy nhất Nhà nước và xã hội là vấn đề then chốt, quyết định tới chất lượng, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy Nhà nước. *Thứ nhất*, bản thân Đảng cần đổi mới mạnh mẽ để nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của các tổ chức Đảng, củng cố niềm tin, tăng cường mối quan hệ “mật thiết” giữa Đảng với Nhân dân, Đảng cần đổi mới theo hướng lãnh đạo bằng năng lực thực sự của Đảng, bằng vai trò “tiền phong, gương mẫu” của cán bộ, đảng viên. *Thứ hai*, đảng lãnh đạo, thông qua đội ngũ đảng viên “hạt nhân” được Nhân dân lựa chọn bằng bầu cử. *Thứ ba*, cần phải đổi mới về phương thức lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử theo hướng: sự lãnh đạo của Đảng nên chú trọng vào việc hoạch định đường lối, kiểm tra các tổ chức đảng, đảng viên, các cơ quan nhà nước, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận trong bầu cử. Đảng không nên bao biện, làm thay hoặc áp đặt Mặt trận Tổ quốc.

4.1.2. Hoàn thiện pháp luật bầu cử theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền, tăng cường hoạt động giám sát, kiểm soát và chống tha hóa quyền lực Nhà nước

Khi nói đến nhà nước pháp quyền, hầu hết các học giả đều thống nhất rằng: trong nhà nước pháp quyền, Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, pháp luật bầu cử nước ta hiện nay còn có điểm bất cập: *Thứ nhất*, pháp luật bầu cử nước ta bất cập ngay từ những vấn đề mang tính nền tảng cho một chế độ bầu cử tiến bộ và công bằng, như nguyên tắc bầu cử phổ thông, nguyên tắc bầu cử bình đẳng. *Thứ hai*, pháp luật bầu cử và dân chủ đại diện có mối liên hệ mật thiết, không thể tách rời. Do vậy, muốn đổi mới tổ chức và hoạt động của cơ quan dân cử, trước hết cần hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND. Để hiện thực hóa các nguyên tắc, quan điểm và chủ trương đó của Đảng, và Bác Hồ không điều quan trọng là xây dựng cho được cơ chế kiểm soát quyền lực, chống tha hóa quyền lực Nhà nước thông qua phương thức bầu cử dân chủ, công bằng, bình

đảng và khoa học.

4.1.3. Đảm bảo nguyên tắc quyền lực chính trị thuộc về Nhân dân lao động, không ngừng phát huy quyền làm chủ của Nhân dân

Để Nhân dân lao động có được quyền lực chính trị trên thực tế cần có những điều kiện đảm bảo cho nó, cần quán triệt quan điểm có tính nguyên tắc đó là: *Thứ nhất*, để Nhân dân lao động có quyền lực chính trị phải có *cơ sở kinh tế* thích ứng đảm bảo – đó là chế độ công hữu về tư liệu sản xuất chủ yếu. Không có cơ sở kinh tế đó, không thể nói tới quyền lực chính trị của Nhân dân lao động. *Thứ hai*, xây dựng Đảng cầm quyền thực sự là chính đảng của giai cấp công nhân, thực sự đại biểu cho lợi ích của Nhân dân lao động. *Thứ ba*, xây dựng Nhà nước thật sự “của dân, do dân, vì dân”. Đó là Nhà nước của chính những người lao động, do chính những người lao động cử ra và hoạt động của Nhà nước đó nhằm đảm bảo lợi ích của những người lao động, phục vụ lợi ích của đa số người lao động. *Thứ tư*, Xây dựng các đoàn thể quần chúng ngày càng lớn mạnh, thực sự là tổ chức của quần chúng. *Thứ năm*, Nhân dân lao động chỉ có quyền lực thực sự khi bản thân những người lao động phải có nhận thức đúng đắn, phải có ý thức “*vốn liếng chính trị*” và năng lực thực hiện quyền lực của mình. Do vậy, đòi hỏi phải không ngừng nâng cao trình độ dân trí, trình độ văn hóa chính trị của quảng đại quần chúng; tuyên truyền giáo dục pháp luật về bầu cử cho đông đảo các tầng lớp Nhân dân. *Thứ sáu*, Đẩy mạnh xây dựng thể chế và mở rộng dân chủ hóa đời sống xã hội, nhằm tạo lập được môi trường xã hội thuận lợi, tạo sự “*đồng thuận*” và “*niềm tin*” trong xã hội để thực hiện quyền lực chính trị của Nhân dân lao động.

Hoàn thiện pháp luật về bầu cử QH&HĐND do tác động của quá trình toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, dân chủ trở thành một giá trị phổ quát. Những nguyên lý của bầu cử dân chủ, công bằng trên tinh thần tự do là mục tiêu mang tính quốc tế. Quyền bầu cử trong một chế độ bầu cử dân chủ và công bằng phải là quyền chính trị cơ bản của con người. Đó là một xu thế tất yếu. Đó là quy luật phát triển của cách mạng Việt Nam, một xu thế mang tính tất yếu ở nước ta hiện nay. Hoàn thiện pháp luật về bầu cử QH&HĐND cần phải dựa trên đặc điểm thể chế chính trị “*nhất nguyên*” ở Việt Nam và điều kiện phát triển phù hợp của xã hội Việt Nam.

Những quan điểm cơ bản trên đây là những vấn đề mang tính nguyên tắc cho quá trình hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở nước ta, đồng thời là cơ sở để xây dựng những giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật bầu cử ở Việt Nam hiện nay.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở nước ta hiện nay

4.2.1. Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân

Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác nghiên cứu lý luận,

tổng kết thực tiễn về bầu cử. Một trong những vấn đề cơ bản trong đổi mới pháp luật bầu cử, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN ở Việt Nam hiện nay, cần phải nhấn mạnh rằng: “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 XHCN, 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”.

Tổ chức Đảng phải làm nòng cốt giới thiệu ứng cử viên tham gia ứng cử đại biểu QH&HĐND và thực hành dân chủ trong bầu cử: Đảng phải là đại diện chân chính và xứng đáng nhất cho ngọn cờ dân chủ; phát hiện và chọn lựa cho được các hiền tài để giới thiệu với Nhân dân bầu những “hạt nhân” của Đảng tham gia vào QH&HĐND.

Tổ chức Đảng không đứng lệch về phía quyền lực và sử dụng quyền lực Nhà nước, mà đứng về phía Nhân dân, tập trung lãnh đạo và làm nòng cốt trong kiểm soát quyền lực, thực hành dân chủ rộng rãi và phát huy vai trò Nhân dân trong việc giới thiệu và lựa chọn đại biểu ưu tú của mình tham gia ứng cử. Để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, công tác quy hoạch cán bộ là cần thiết, song cần thay đổi tư duy theo hướng, chọn những người đã trúng cử để đánh giá năng lực, từ đó sắp xếp, bố trí công việc hợp lý theo quy định của pháp luật. Do vậy, trong các ứng cử viên chính thức được Đảng giới thiệu, nên có cơ chế tạo điều kiện để ngày càng có nhiều đảng viên của Đảng tự ứng cử; đây cũng chính là hình thức, biện pháp để mở rộng dân chủ trong Đảng thông qua hoạt động bầu cử QH&HĐND các cấp. Thực hành dân chủ trong bầu cử cần tập trung vào các giải pháp chủ yếu sau: *Một là*, phải khắc phục tình trạng dân chủ hình thức. *Hai là*, mở rộng dân chủ, đồng thời phải giữ vững kỷ luật, kỷ cương. *Ba là*, phải khắc phục triệt để bệnh quan liêu, cửa quyền, tham nhũng, đặc quyền, đặc lợi, lợi ích nhóm, tư duy nhiệm kỳ. *Bốn là*, hoàn thiện pháp luật bầu cử QH&HĐND theo hướng người dân phải thật sự dân chủ, tự do, công bằng trong bầu cử, thực sự tham gia vào việc quản lý Nhà nước. *Năm là*, củng cố “niềm tin” và “sự đồng thuận xã hội” thông qua bầu cử dân chủ là một yêu cầu tất yếu của quá trình thực hành dân chủ ở Việt Nam.

Tăng cường khối đại đoàn kết dân tộc, phát huy vai trò của Nhân dân trong xây dựng tổ chức bộ máy và giám sát, kiểm soát quyền lực nhà nước:

Dân chủ phải được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm để Nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của Nhân dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận đến giám sát quá trình thực hiện. Tập trung xây dựng những văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến quyền làm chủ của Nhân dân.

Nhân dân phải trực tiếp quyết định những vấn đề cơ bản của Hiến pháp.

Phải trung cầu dân ý đối với những vấn đề quan trọng của đất nước, trong đó cần quan tâm đến các nội dung cơ bản là: *Thứ nhất*, quyền lực phải được kiểm soát bằng chính quyền lực Nhà nước, quy định trong Hiến pháp và Pháp luật về bầu cử QH&HĐND và chức năng, nhiệm vụ của bộ máy nhà nước, trong đó có sự phân công, phối hợp giữa ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp, các nhánh ấy độc lập tương đối với nhau, giám sát chéo và điều chỉnh lẫn nhau, nhằm hạn chế sai lầm, hoặc khi có sai lầm thì được phát hiện và điều chỉnh, khắc phục sớm nhất. *Thứ hai*, thực nghiêm túc quyền dân chủ trong bầu cử: Bao gồm hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện và dân chủ tham dự; thông qua chế độ tranh cử, đề bạt và miễn nhiệm cán bộ; minh bạch thông tin và trách nhiệm giải trình của các tổ chức và cá nhân được giao quyền lực; sự giám sát của công luận, của nhân dân; tự do tư tưởng và tự do ngôn luận để thể hiện chính kiến của những con người tham gia làm chủ đất nước. *Thứ ba*, hoàn thiện cơ chế tuyển chọn cán bộ tham gia ứng cử đại biểu QH&HĐND. Công tác cán bộ lâu nay, bên cạnh những mặt làm được, nhìn chung trong hệ thống chính trị chưa tuyển chọn và sử dụng được nhân tài.

Thứ tư, Nắm chắc chủ trương, chính sách, pháp luật, công khai, minh bạch hoạt động bầu cử.

Thông qua chất lượng, hiệu quả hoạt động bầu cử đại biểu QH&HĐND để củng cố niềm tin của Nhân dân đối với Đảng. Xây dựng đội ngũ cán bộ, đảng viên, nhất là quan dân cử có bản lĩnh chính trị vững vàng, có đạo đức, năng lực và phong cách Hồ Chí Minh: “trọng Dân, gần Dân, hiểu Dân, học Dân và có trách nhiệm với Dân”; “nghe Dân nói, nói Dân hiểu, làm Dân tin”.

Đổi mới phương thức lãnh đạo của đảng đối với Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, phát huy vai trò của tổ chức liên minh chính trị:

Nâng cao chất lượng theo dõi, nắm bắt, tổng hợp tình hình cử tri và Nhân dân để giúp cấp ủy Đảng, chính quyền đánh giá và dự báo chính xác những diễn biến, thay đổi cơ cấu xã hội, thành phần dân cư, tâm tư nguyện vọng của các tầng lớp Nhân dân. Nghiên cứu xây dựng cơ chế để phát huy vai trò của Nhân dân trong phát hiện, ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện “*tự diễn biến*”, “*tự chuyển hóa*” trong nội bộ. Nghiên cứu xây dựng quy định Mặt trận Tổ quốc và các Tổ chức chính trị- xã hội giám sát đối với việc tu dưỡng, rèn luyện đạo đức của người đứng đầu, cán bộ chủ chốt và cán bộ, đảng viên, đặc biệt là đối với đại biểu QH&HĐND.

4.2.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Hoàn thiện các nguyên tắc bầu cử và quyền ứng cử: Lịch sử lập hiến Việt Nam theo tư tưởng Hồ Chí Minh đã được thể hiện rõ nét tại Bản Hiến pháp đầu tiên 1946, tinh thần và nguyên tắc “bỏ phiếu tự do” (Điều 17) đã được ghi nhận và phát huy cao độ, góp phần quan trọng và quyết định sự thành công của cuộc tổng tuyển

cử đầu tiên ở nước ta; tinh thần đó đã được kế thừa và thể hiện tại các Điều 7, Điều 15, Điều 27 Hiến pháp năm 2013. Nguyên tắc bầu cử tự do đã trở thành một giá trị phổ quát và được cộng đồng quốc tế thừa nhận rộng rãi và nhiều nước đã hiến định nguyên tắc này trong Hiến pháp. Trong tương lai cần xem xét sửa đổi Điều 27 Hiến pháp năm 2013, nâng độ tuổi ứng cử đối với ứng cử viên đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân lên (đủ 25 tuổi), theo quy định của Hiến pháp 2013, Điều 27 (đủ 21 tuổi), theo chúng tôi quy định này là tiến bộ, song trên thực tế rất khó thực hiện và thực chất quy định này ở mặt nào đó làm giảm chất lượng của đại biểu QH&HĐND (tiêu chuẩn hóa về bằng cấp của đại biểu và kinh nghiệm chính trường).

Đổi mới Quy trình hiệp thương giới thiệu ứng cử viên: Có thể nói rằng hạn chế lớn nhất của hiệp thương là làm “*giảm thiểu*” vai trò của cử tri. Điều này làm giảm đáng kể ý nghĩa, vai trò của bầu cử trực tiếp. Chúng tôi đồng rất đồng tình 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. Áp dụng bầu cử hai vòng như trên sẽ có những ưu điểm sau: *Một là:* tăng khả năng lựa chọn của cử tri ở vòng một. Điều này làm cho cuộc bầu cử thực sự có ý nghĩa. *Hai là,* nếu vòng một cho kết quả tìm được người trúng cử, họ thực sự là người nhận được sự tín nhiệm của nhân dân. Điều này phù hợp với mục đích của bầu cử. *Ba là,* 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. *Bốn là,* vòng hai còn tạo cơ hội cho những cử tri vì “sửa sai”, nếu họ thấy cần sự thay đổi trong sự lựa chọn ở vòng hai. *Năm là,* vì phương pháp áp dụng ở vòng hai theo phương pháp đa số, kiểu “nóc ao”, nên vòng này chắc chắn là có kết quả.

Đổi mới về đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân: Pháp luật bầu cử cần phải tạo ra cơ chế rõ ràng về chế độ trách nhiệm của các thiết chế đại diện với cử tri: Có nhiều yếu tố liên quan đến tiêu chí này, trong đó hai vấn đề tác động trực tiếp hiệu quả của cơ quan đại diện và chế độ trách nhiệm của họ trước cử tri là mô hình đơn vị bầu cử và nhiệm kỳ của các thiết chế đại diện. Về quy định nhiệm kỳ hợp lý của các thiết chế đại diện. Điều này có hai hiệu ứng tích cực: *Một là,* đây là biện pháp quan trọng để Nhân dân thay đổi đại biểu khi họ không còn xứng đáng. *Hai là,* đây là biện pháp quan trọng để nhân dân chế ngự quyền lực nhà nước, thông qua các đại biểu dân cử.

Đổi mới về việc phương pháp xác định kết quả bầu cử đại biểu QH&HĐND: nên kết hợp hai phương pháp, tức là áp dụng bầu cử hai vòng như đã nêu trên. Liên quan trực tiếp đến kết quả bầu cử, thiết nghĩ không nên xem nhẹ vai trò của phiếu bầu. Do vậy, theo chúng tôi cần có sự đổi mới theo hướng: *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. *Hai là,* trong điều kiện nước ta hiện nay, phiếu bầu không những là “phương tiện” để cử tri

thể hiện sự lựa chọn, mà còn là “*noi*” cung cấp thông tin. Do vậy, phiếu bầu cần phản ánh những thông tin tổng hợp về ứng cử viên. *Ba là*, cần tăng cường hướng dẫn về cách thức lựa chọn trên phiếu bầu đối với cử tri, mặt khác không nên coi phiếu bầu viết thêm tên người ngoài danh sách là phiếu không hợp lệ. *Bốn là*, cần bổ sung về việc phân loại phiếu bầu theo hướng quy định 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 “*xác quyết*” có cơ sở để xác minh, giải quyết, và kết luận khi có những khiếu nại, tố cáo liên quan đến phiếu bầu.

Nâng cao vai trò của Tòa án trong bầu cử đại biểu QH&HĐND: Hiện nay, pháp luật bầu cử nước ta quy định Tòa án giải quyết duy nhất đối với một loại tranh chấp: cử tri không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại của cơ quan lập danh sách cử tri (hoặc cơ quan này không giải quyết khiếu nại), tiếp tục khiếu nại đến Tòa án.

Pháp luật về bầu cử tiến bộ cần phản ánh hợp lý tính đại diện trên cơ sở tôn trọng ý chí của Nhân dân: QH&HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân cả nước và 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.

Đảm bảo quyền bình đẳng trong tham chính của các dân tộc thiểu số và người Việt Nam ở nước ngoài: về quyền bình đẳng giữa các dân tộc, đặc biệt là quyền tham chính của đồng bào dân tộc thiểu số trong bầu cử cũng còn những vấn đề cần quan tâm.

Về người Việt Nam ở nước ngoài, theo quy định tại Điều 18 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Người Việt Nam ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam” và có đầy đủ quyền con người, quyền công dân theo quy định của Hiến pháp, trong đó có quyền ứng cử vào Quốc hội, hội đồng nhân dân theo quy định tại Điều 27 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, pháp luật về bầu cử quy định về vấn đề này chưa rõ nét và cơ chế để người dân tham gia ứng cử còn nhiều bất cập. Do vậy, trong tương lai cần phải xem xét bổ sung quy định cụ thể về quyền ứng cử của người Việt Nam ở nước ngoài phù hợp với quy định của Hiến pháp.

4.2.3. Hoàn thiện tổ chức quản trị bầu cử

Hoàn thiện chế định Hội đồng bầu cử Quốc gia theo quy định của Hiến pháp 2013, nghiên cứu xây dựng Luật về Hội đồng bầu cử Quốc gia: Tổ chức thực hiện có hiệu quả chế định Hội đồng bầu cử Quốc gia theo Điều 117- Hiến pháp 2013.

Cần tiến hành hệ thống hóa các quy định hiện hành thành một đạo luật chung, có thể là Luật về Hội đồng bầu cử quốc gia. Các nội dung cần thể chế hóa trong văn bản Luật về Hội đồng bầu cử quốc gia là những vấn đề có tính nguyên tắc để cơ quan quản trị bầu cử Quốc gia thực hiện đúng vai trò, vị trí của mình, cụ thể như: Các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của Hội đồng bầu cử quốc gia bao gồm: Tính độc lập; Tính trung thực, liêm chính; Tính khách quan, vô tư, chính xác;

Tính công khai, minh bạch; Tính hiệu quả; Tính chuyên nghiệp và Tính phục vụ. Chức năng của Hội đồng bầu cử quốc gia: Cần quy định rõ chức năng của Hội đồng bầu cử quốc gia là tổ chức, điều hành, kiểm tra và giám sát cuộc bầu cử đại biểu QH&HĐND theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bầu cử quốc gia Nhiệm vụ của Hội đồng bầu cử quốc gia bao gồm: Các quy định về thể lệ cuộc bầu cử; dự kiến số lượng, cơ cấu thành phần của đại biểu Quốc hội; phân chia các đơn vị bầu cử; quy trình hiệp thương, giới thiệu ứng cử viên; quy định về hồ sơ phiếu, địa điểm tổ chức bầu cử; kiểm tra, đôn đốc việc thi hành các quy định của pháp luật về bầu cử; chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền và vận động bầu cử; chỉ đạo công tác bảo vệ an ninh, trật tự an toàn xã hội trong cuộc bầu cử; nhận và xem xét thẩm định, thẩm tra hồ sơ của ứng cử viên; quy định mẫu thẻ cử tri, phiếu bầu cử đại biểu QH&HĐND; lập và công bố danh sách những người ứng cử đại biểu theo từng đơn vị bầu cử; công bố kết quả bầu cử, trình Quốc hội biên bản tổng kết cuộc bầu cử trong cả nước và những hồ sơ, tài liệu về bầu cử. Trong việc xem xét, xử lý các khiếu nại về bầu cử, công dân có quyền khởi kiện ra Tòa án.

Nghiên cứu thành lập Viện nghiên cứu về bầu cử trực thuộc Hội đồng bầu cử quốc gia: Nghiên cứu thành lập cơ quan chuyên trách về nghiên cứu, tham mưu, tư vấn về bầu cử trực thuộc Hội đồng bầu cử quốc gia là vấn đề cấp thiết hiện nay.

Vấn đề đặt ra cần đặc biệt quan tâm là: *Thứ nhất*, Hội đồng bầu cử quốc gia phải có chức năng “*nghiên cứu*” về bầu cử, và như vậy, Ủy Ban thường vụ Quốc hội có thể thành lập “*Viện nghiên cứu về bầu cử*” hoặc “*Viện bầu cử*” là cơ quan chức năng trực tiếp nghiên cứu, tham mưu, giúp việc cho Hội đồng bầu cử quốc gia. Việc thành lập tổ chức này không chỉ đảm bảo sự trung lập, công khai, minh bạch và khoa học mà đồng thời tổ chức này là nơi tập trung những chuyên gia nghiên cứu hàng đầu về bầu cử và pháp luật bầu cử (Việt Nam, quốc tế).

Đổi mới Tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu QH&HĐND ở các địa phương: Đảm bảo độc lập, chính xác, khách quan, trung thực trong tất cả các công đoạn bầu cử, nhất là kiểm phiếu, là yêu cầu và là tiền đề cho các cuộc bầu cử bảo đảm bình đẳng, công bằng. Pháp luật phải là cơ sở để đảm bảo cho sự khách quan, trung thực đó. Tăng tính minh bạch trong bầu cử là yêu cầu của tăng cường pháp chế. Cần pháp điển hóa các văn bản về hướng dẫn bầu cử.

4.2.4. Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Khoản 2 Điều 7 và Khoản 8 Điều 70 Hiến pháp 2013, khôi phục quy định “tự chức” theo tinh thần Điều 41 và Điều 61 Hiến pháp 1946

Do vậy, cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Khoản 2 Điều 7 và Khoản 8 Điều 70 Hiến pháp 2013, khôi phục quy định “tự chức” theo tinh thần Điều 41 Hiến pháp 1946. Khi các đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì việc bãi miễn tuy có thực hiện nhưng rất hãn hữu, vấn đề đại biểu từ chức không được đặt ra và “văn

hóa từ chức” chưa được áp dụng trong đời sống chính trị, đặc biệt là vấn đề “kiểm soát quyền lực” sau bầu cử và cơ chế để cử tri phế truất đại biểu khi có sai phạm hoặc đại biểu buộc phải từ chức do áp lực của dư luận Nhân dân.

Như vậy, đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND sẽ phải “từ chức” khi có áp lực từ phía Nhân dân thay vì chỉ có cơ chế “lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm” những người có chức vụ do Quốc hội và Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn hiện nay. Vì cơ chế này chỉ có ý nghĩa trong việc tham khảo để bố trí và sử dụng cán bộ, chưa phải là cơ chế hữu hiệu để Nhân dân yêu cầu đại biểu “từ chức” hoặc đại biểu tự nguyện xin từ chức.

4.2.5. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát, kiểm soát việc tổ chức và thực hiện quyền lực Nhà nước bằng pháp luật bầu cử

Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát, kiểm soát việc tổ chức và thực hiện các quyền “Lập pháp, Hành pháp, Tư pháp”: Đảm bảo nguyên tắc: Tất cả quyền lực nhà nước phải được Nhân dân giám sát, kiểm soát theo quy định của pháp luật, bằng hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua hệ thống cơ quan đại diện dân cử.

Phát huy dân chủ, minh bạch hóa hoạt động của hệ thống cơ quan nhà nước là yếu tố cốt lõi của cơ chế kiểm soát quyền lực: Vấn đề cốt lõi là, nếu không xây dựng được môi trường dân chủ thực sự, thì cơ chế nào Nhân dân cũng không thể thực hiện được quyền làm chủ của mình.

Đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng đối với việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước: Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo, là bảo đảm các điều kiện để Nhân dân thực hiện đầy đủ, trọn vẹn, có hiệu quả quyền dân chủ của mình đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước.

KẾT LUẬN

Pháp luật bầu cử đại biểu QH&HĐND là kết tinh thành quả hơn 73 năm lao động, sáng tạo, đấu tranh kiên cường dựng nước và giữ nước của dân tộc Việt Nam, là kết quả giao lưu và tiếp thu tinh hoa, giá trị phổ quát về dân chủ và pháp luật của nhiều nền văn minh trên thế giới để không ngừng hoàn thiện mình. Trong phạm vi nghiên cứu, Luận án đã góp phần làm sáng tỏ những vấn đề cơ bản sau đây:

1. Pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND có vai trò là nền tảng đối với dân chủ đại diện. Là hình thức pháp lý, phương thức để chuyển tải ý chí của Nhân dân thông qua bầu cử trực tiếp, trao quyền (ủy quyền) cho các đại biểu cơ quan đại diện dân cử ở Việt Nam.

2. Bản chất của pháp luật bầu cử là việc giải quyết các vấn đề: Ai bầu? Bầu ai, Bầu cái gì? Bầu như thế nào?. Cách thức mà các đảng chính trị sử dụng để tiếp cận và sử dụng quyền lực chính trị (quyền lực nhà nước); là phương thức cơ

bản để người dân lựa chọn lãnh đạo chính trị, củng cố quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước; đồng thời là công cụ để Nhân dân giám sát, kiểm soát quyền lực, yêu cầu, bãi miễn đại biểu hoặc từ chức khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân.

3. Pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND cho kết quả bầu cử càng tiệm cận ý chí Nhân dân, chế độ bầu cử đó càng dân chủ. Việc áp dụng các nguyên tắc bầu cử tiến bộ như phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín, đảm bảo công bằng, tự do, dân chủ và minh bạch là tiền đề quan trọng trong việc hướng tới mục đích đó.

4. Pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND của nước ta đã góp phần quan trọng vào việc ổn định chính trị đất nước; xây dựng hệ thống cơ quan đại diện quyền lực Nhà nước phù hợp với đặc điểm thể chế chính trị “nhất nguyên” ở Việt Nam, thích ứng với từng giai đoạn lịch sử cụ thể.

5. Trong bối cảnh hiện nay, thực hiện và phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân ở nước ta và tác động của quá trình toàn cầu hóa, rất cần đổi mới về nhận thức về bầu cử và hoàn thiện pháp luật bầu cử QH&HĐND phù hợp với yêu cầu đổi mới đất nước và hội nhập quốc tế.

6. Hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu QH&HĐND cần có lộ trình, bước đi thích hợp. Đảm bảo sự ổn định về chính trị, giữ vững chủ quyền, đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng là những vấn đề có tính nguyên tắc.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. *Thi hành Hiến pháp và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về bầu cử cơ quan đại diện dân cử ở Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật (số chuyên đề) triển khai thi hành Hiến pháp năm 2013, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội- 2014.
2. *Bầu cử dân chủ- Cơ chế bảo đảm thực hiện quyền lực chính trị của Nhân dân lao động*, Tạp chí Dân chủ và pháp luật, số 01(310) tháng 1- 2018, Chỉ số ISSN 9866- 7536.
3. *Suy nghĩ về cơ chế thực hiện và kiểm soát quyền lực chính trị của nhân dân lao động*, Tạp chí Dân vận số 08 (278)- 2018, Tạp chí nghiên cứu lý luận và hướng dẫn nghiệp vụ của Ban Dân vận Trung ương Đảng, ra hàng tháng- Chỉ số ISSN 0868- 3611.
4. *Những chuyển biến tích cực trong công tác người Hoa*, Tạp chí Dân vận số 3 (261)- 2017, Tạp chí nghiên cứu lý luận và hướng dẫn nghiệp vụ của Ban Dân vận Trung ương Đảng, ra hàng tháng- Chỉ số ISSN 0868- 3611.
5. *Xây dựng lực lượng cốt, người có uy tín ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số hiện nay*, Tạp chí Dân vận số 8 (266)- 2017, Tạp chí nghiên cứu lý luận và hướng dẫn nghiệp vụ của Ban Dân vận Trung ương Đảng, ra hàng tháng- Chỉ số ISSN 0868- 3611.
6. *Xây dựng lực lượng cốt, người có uy tín trong cộng đồng các dân tộc thiểu số*, Tạp chí Mặt trận số 170 (10- 2017), Chỉ số ISSN 1859- 0276.