

# GIẢI PHÁP HOÀN THIÊN PHÁP LUẬT BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ YẾN\*

*Những năm qua, hệ thống pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội ngày càng được hoàn thiện, đặc biệt sau khi Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 được ban hành với nhiều quy định mới tiến bộ. Đây là cơ sở pháp lý để tiến hành các cuộc bầu cử dân chủ, bình đẳng. Tuy nhiên, từ thực tiễn hai cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIV và XV vừa qua cho thấy, pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội còn bộc lộ những hạn chế, vướng mắc nhất định, ảnh hưởng tới chất lượng cuộc bầu cử. Bài viết tập trung phân tích những hạn chế và đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội ở Việt Nam.*

*Từ khóa:* Bầu cử; đại biểu quốc hội; pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội.

*Over the past years, the legal system of electing National Assembly deputies has improved, especially after the 2015 Law on Election of Deputies to the National Assembly and Deputies to People's Councils was propagated with many new progressive regulations. This is the legal basis for conducting democratic and equal elections. However, from the reality of the last two elections for the 14th and 15th National Assembly deputies, the law on the election of National Assembly deputies also revealed certain limitations and obstacles, affecting the quality of the election. The article analyzes the constraints and proposes solutions to improve the laws on the election of National Assembly deputies in Vietnam.*

*Keywords:* Election; the National Assembly's deputies; laws on the election of deputies to the National Assembly.

NGÀY NHẬN: 20/10/2023    NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/11/2023    NGÀY DUYỆT: 15/12/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.335.2023.711>

## 1. Những hạn chế trong hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội ở Việt Nam

Một là, về tính toàn diện: trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015, các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến lĩnh vực bầu cử đại biểu Quốc hội. Song hệ thống văn bản quy phạm pháp luật

về bầu cử chưa đáp ứng với sự phát triển của khoa học - công nghệ, những thay đổi của đời sống xã hội cũng như chưa dự báo được những trường hợp phát sinh trong quá trình bầu cử. Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV diễn ra trong bối cảnh dịch Covid-19 đã

\* ThS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

ảnh hưởng không nhỏ đến các hoạt động tổ chức bầu cử... Do vậy, pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội còn thiếu những quy định để xử lý trong những bối cảnh đặc biệt.

*Hai là, về tính thống nhất, đồng bộ:* về quyền bầu cử của công dân, Điều 27 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân”. Như vậy, theo quy định của Hiến pháp, đã là công dân Việt Nam đáp ứng đủ điều kiện, đều có quyền bầu cử. Trách nhiệm của Nhà nước là bảo đảm các điều kiện để công dân Việt Nam thực hiện quyền bầu cử. Tuy nhiên, một số quy định của pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội hiện nay chưa bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ về vấn đề này nên quyền bầu cử chưa được bảo đảm thực hiện đối với những người đi làm xa, những công dân Việt Nam ở nước ngoài trong thời gian diễn ra bầu cử.

Một số quy định pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội còn chồng chéo, mâu thuẫn, gây khó khăn trong quá trình thực hiện. Điều 30 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định: “... người bị kết án tử hình đang trong thời gian chờ thi hành án không được ghi tên vào danh sách cử tri”, còn trong Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015 quy định người bị tạm giữ, người bị tạm giam, trong đó bao gồm người bị kết án tử hình mà bản án chưa có hiệu lực hoặc đang chờ thi hành án được thực hiện quyền bầu cử theo quy định của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Hoặc trong pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội chỉ quy định người ứng cử đại biểu Quốc hội không được làm thành viên ban bầu cử hoặc tổ bầu cử ở đơn vị bầu cử mà mình ứng cử, mà không quy định người ứng cử không được đồng thời là thành viên của ủy ban bầu cử nơi mình ứng cử hoặc không đồng thời là thành viên của Hội đồng Bầu cử quốc gia.

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội chưa phân định rõ trách nhiệm hướng dẫn nghiệp vụ bầu cử của Hội đồng Bầu cử quốc gia và Chính phủ nên trong các cuộc bầu cử vừa qua, Bộ Nội vụ và Hội đồng Bầu cử quốc gia đều ban hành các văn bản hướng dẫn nghiệp vụ bầu cử. Ngoài ra, các tiêu chuẩn, điều kiện về đại biểu Quốc hội còn chung chung, thiếu cụ thể, đặc biệt là về trình độ, phẩm chất, đạo đức..., gây khó khăn trong thực hiện một số bước của quy trình bầu cử, đặc biệt trong hiệp thương giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội thiếu những chuẩn mực cụ thể, dẫn đến một số nơi lựa chọn đại biểu chất lượng chưa thực sự tốt.

*Ba là, về tính phù hợp, cụ thể:* cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội gồm nhiều khâu, với quy trình, thủ tục phức tạp nhưng theo quy định của pháp luật bầu cử, Ủy ban Thường vụ Quốc hội công bố ngày bầu cử chậm nhất là 115 ngày trước ngày bầu cử. Trong thời gian này, một số ngày trùng với ngày lễ hoặc nghỉ thứ Bảy, Chủ nhật nên một số công tác chuẩn bị diễn ra cấp rập, vội vàng. Do vậy, quy định về thời gian trên chưa phù hợp với thực tế, khiến cho công tác chuẩn bị bầu cử chưa thực sự chu đáo, toàn diện.

Nhà nước luôn khuyến khích tự ứng cử nhằm bảo đảm quyền làm chủ của người dân nhưng tiêu chuẩn, điều kiện đối với người tự ứng cử chưa được pháp luật quy định cụ thể, chưa thực sự thu hút những người có năng lực, phẩm chất tham gia ứng cử, gây tâm lý tự ti, hoài nghi của người tự ứng cử khi không được lựa chọn sau quá trình hiệp thương.

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội hiện hành quy định Hội đồng Bầu cử quốc gia kết thúc nhiệm vụ sau khi trình Quốc hội khóa mới báo cáo tổng kết bầu cử trong cả nước, kết quả xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội và bàn giao hồ sơ, tài liệu cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Như vậy, nhiệm vụ của Hội đồng Bầu cử quốc gia giới hạn khi diễn ra cuộc bầu cử. Quy định này chưa thực sự phù

hợp với thực tiễn bởi trong nhiệm kỳ Quốc hội, trường hợp khuyết đại biểu Quốc hội do không bảo đảm sức khỏe, bị bãi miễn dẫn đến phải bầu cử đại biểu Quốc hội bổ sung.

*Bốn là, về trình độ, kỹ thuật xây dựng pháp luật:* pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội thường phải sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế khi áp dụng bầu cử đại biểu Quốc hội khóa tiếp theo. Các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội* thường chậm ban hành. Số lượng lớn văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hướng dẫn bầu cử được ban hành trong mỗi cuộc bầu cử và do nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành dẫn đến sự chông chéo, mâu thuẫn và thiếu sự thống nhất. Một số câu chữ trong các văn bản chưa rõ ràng, có thể hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau dẫn đến khó áp dụng trong thực tiễn.

### **2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội ở Việt Nam**

*Thứ nhất, hoàn thiện các quy định nhằm bảo đảm quyền bầu cử.*

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội cần nghiên cứu, bổ sung những quy định nhằm mở rộng phạm vi người có quyền bầu cử đại biểu Quốc hội đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài và người Việt Nam đi công tác, học tập, lao động ở ngoài không có mặt tại Việt Nam trong thời gian bầu cử. Việc bảo đảm quyền bầu cử đối với công dân Việt Nam ở nước ngoài có thể được thực hiện bằng nhiều biện pháp, như: tổ chức bầu cử tại đại sứ quán, lãnh sự quán Việt Nam tại nước có công dân Việt Nam sinh sống, làm việc hoặc có thể bỏ phiếu bằng thư hoặc bỏ phiếu thông qua thiết bị bỏ phiếu điện tử.

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội hiện hành quy định người đang chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo thì không được ghi tên vào danh sách cử tri. Tuy nhiên, Điều 14 *Hiến pháp* năm 2013 quy định, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc

phòng, an ninh quốc gia, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe cộng đồng. Như vậy, đối với người đang chấp hành án phạt tù mà không được hưởng án treo vẫn có đầy đủ quyền công dân. Quyền bầu cử là quyền chính trị quan trọng bậc nhất, là vinh dự của công dân. Do vậy, việc hạn chế quyền bầu cử với đối tượng này là không hợp lý, chưa thể hiện đúng tinh thần của *Hiến pháp* năm 2013 và cần được sửa đổi.

*Thứ hai, hoàn thiện các quy định về thiết kế đơn vị bầu cử.*

Hiện nay, có nhiều cách thiết kế đơn vị bầu cử được các quốc gia áp dụng, “việc thiết kế đơn vị bầu cử có thể dựa theo tiêu chí địa dư, đơn vị bầu cử cũng có thể áp dụng theo tiêu chí ngành, khối”<sup>1</sup>. Ở nước ta, đơn vị bầu cử được phân chia theo tiêu chí địa dư từ là một phạm vi địa hạt nhất định với một số dân nhất định. Tức là số đại biểu cho mỗi đơn vị bầu cử là căn cứ theo số dân. Hạn chế của cách phân định này là giảm tính cạnh tranh, tính đại diện và chưa bảo đảm quyền bình đẳng trong lựa chọn đại biểu của cử tri. Do vậy, cần nghiên cứu, xem xét và áp dụng phù hợp cách thiết kế đơn vị bầu cử một đại diện. Với cách thiết kế một đơn vị bầu cử một đại diện thì cả nước sẽ chia thành nhiều đơn vị bầu cử, mỗi đơn vị chỉ bầu một đại biểu. Cách thiết kế đơn vị bầu cử này có lợi thế về tính đơn giản, dễ hiểu và sẽ là tiền đề bảo đảm tính cạnh tranh, dân chủ, bình đẳng, tạo sự gắn kết chặt chẽ giữa người đại diện và cử tri.

*Thứ ba, hoàn thiện các quy định về quy trình hiệp thương giới thiệu ứng cử viên.*

Cần nghiên cứu, đổi mới quy trình hiệp thương giới thiệu người ứng cử thực sự dân chủ, vừa bảo đảm được cơ cấu, thành phần theo quy định, vừa lựa chọn được những ứng cử viên tiêu biểu, xứng đáng.

Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định “Hễ là những người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử”<sup>2</sup>. Theo tư

tưởng này các cơ quan có thẩm quyền phải tạo mọi điều kiện để những người có đức có tài ra ứng cử để lo việc nước. Tuy nhiên, thực tế hiện nay, quy trình hiệp thương đã loại bỏ phần lớn người tự ứng cử. Để khắc phục tình trạng này, trong thời gian tới, cần đổi mới quy trình hiệp thương và để làm được điều đó, cần thực hiện tốt một số nội dung sau: (1) Các hội nghị hiệp thương phải được diễn ra thực sự dân chủ, đúng quy định của pháp luật và quy tình hiệp thương, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trong công tác nhân sự; (2) Các hội nghị hiệp thương cần phát huy tính dân chủ trong thảo luận, góp ý kiến của mọi thành viên trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; (3) Cần bảo đảm sự bình đẳng trong công tác hiệp thương đối với những người tự ứng cử.

*Thứ tư, hoàn thiện các quy định về tuyên truyền, vận động bầu cử.*

Để nâng cao chất lượng chương trình hành động của các ứng cử viên khi tiếp xúc cử tri, bản thân mỗi ứng cử viên cần phải đầu tư thời gian, trí tuệ trong quá trình xây dựng bản chương trình hành động của mình. Đồng thời, cần phải bổ sung những quy định nhằm đánh giá chất lượng của các chương trình hành động. Thông qua đánh giá chất lượng của các chương trình hành động, ở một mức độ nào đó cũng thể hiện năng lực, trách nhiệm của các ứng cử viên, là cơ sở để cử tri đưa ra sự lựa chọn đại biểu đại diện.

Cần nghiên cứu hoàn thiện quy định của pháp luật về vận động bầu cử, cụ thể là cách thức, hình thức vận động bầu cử, thời gian vận động bầu cử, số lượng các hội nghị tiếp xúc cử tri, tránh sự chênh lệch quá lớn về số lượng hội nghị cử tri giữa các địa phương. Xem xét, nghiên cứu các quy định nhằm đổi mới vận động bầu cử giữa các ứng cử viên nhằm tạo sự cạnh tranh, tinh thần trách nhiệm và nâng cao chất lượng chương trình hành động của các ứng cử viên góp phần tăng tính minh bạch, công khai trong quá trình bầu cử.

Trong tuyên truyền bầu cử cần bổ sung quy định nhằm mở rộng, đa dạng hóa các phương tiện truyền thông, truyền thông đại chúng tham gia vào quá trình thông tin về cuộc bầu cử và phổ biến rộng rãi bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân. Đồng thời, cần có những quy định quản lý đối với các loại hình truyền thông mạng nhằm phòng, chống những tác động tiêu cực từ mạng xã hội làm ảnh hưởng đến cuộc bầu cử.

*Thứ năm, hoàn thiện các quy định về phiếu bầu và hình thức bỏ phiếu.*

Bên cạnh hình thức bỏ phiếu trực tiếp vào hòm phiếu, cần nghiên cứu mở rộng cách thức bỏ phiếu như hình thức bỏ phiếu điện tử (email, trang web...), bỏ phiếu qua đường bưu điện. Việc mở rộng hình thức bỏ phiếu sẽ tạo thêm nhiều “kênh” để công dân lựa chọn, tạo điều kiện về thời gian, công sức khi tham gia bầu cử. Đồng thời, đây cũng là giải pháp khả thi để hạn chế việc bầu hộ, bầu thay, tạo điều kiện thuận lợi cho những người đi làm xa nơi cư trú, những công dân Việt Nam ở nước ngoài thực hiện quyền bầu cử của mình.

Cần nghiên cứu để có quy định riêng hoặc có loại phiếu riêng dành cho người mù, người mù chữ. Số lượng người mù, người mù chữ ở nước ta không ít, lại tập trung ở vùng sâu, vùng xa, vùng đông bào dân tộc thiểu số. Mặc dù pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội đã quy định việc bầu cử cho nhóm đối tượng này nhưng trên thực tế còn có nhiều bất cập trong quá trình thực hiện. Do phải nhờ cán bộ phụ trách bầu cử điền phiếu nên khó có thể bảo đảm bí mật và dễ dẫn đến sai lệch so với ý chí của cử tri khi cán bộ phụ trách bầu cử thiếu khách quan, trung thực.

Cần xem xét, nghiên cứu thay đổi cách thức lựa chọn ứng cử viên từ việc cử tri gạch tên những người mà cử tri không tin nhiệm thành cử tri đánh dấu chọn người mà cử tri tin nhiệm nhằm tôn trọng những ứng cử viên không được lựa chọn.

*Thứ sáu, hoàn thiện các quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo.*

*Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 chưa tách biệt giữa chủ thể khiếu nại, chủ thể tố cáo trong bầu cử. Điều 33 của Luật này quy định "... công dân có quyền khiếu nại với cơ quan lập danh sách cử tri...". Quy định này chưa chặt chẽ, nên có sự điều chỉnh theo hướng, đối với việc khiếu nại về danh sách cử tri thì người khiếu nại phải là cử tri hoặc công dân đủ điều kiện là cử tri, khiếu nại về danh sách cử tri liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Hay Điều 61 của Luật này quy định "Công dân có quyền tố cáo về người ứng cử, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị về những sai sót trong việc lập danh sách những người ứng cử". Quy định này đang đồng nhất chủ thể có quyền khiếu nại, tố cáo. Nên điều chỉnh theo hướng người tố cáo có thể là bất kỳ tổ chức, cá nhân nào biết được những vi phạm pháp luật trong hoạt động lập danh sách những người ứng cử. Người khiếu nại phải là người giới thiệu hoặc tự ứng cử khi phát hiện sai sót trong việc lập danh sách người ứng cử liên quan đến mình; các cơ quan, tổ chức giới thiệu người ứng cử cũng có quyền khiếu nại về danh sách người ứng cử liên quan đến người ứng cử do cơ quan, tổ chức đã giới thiệu.*

Theo quy định của pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội hiện hành, chỉ khi 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 thì cử tri mới khiếu nại lên Tòa án để giải quyết. Đây là trường hợp duy nhất có sự tham gia của Tòa án trong quá trình giải quyết những vấn đề có liên quan đến vi phạm pháp luật bầu cử. Quy định này là cần thiết, nhưng thiết nghĩ là chưa đủ để bảo đảm cho quá trình bầu cử đại biểu Quốc hội diễn ra công khai, minh bạch. Do vậy, trong quá trình hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội cần đặc biệt lưu tâm mở rộng thẩm quyền của Tòa

án, Viện Kiểm sát có quyền kiểm tra, giám sát, giải quyết các khiếu nại trong tất cả các giai đoạn của quá trình bầu cử.

Pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội quy định cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo trong bầu cử chủ yếu là cơ quan phụ trách bầu cử với thành viên là các cá nhân đại diện của các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội nên việc thực hiện các nghiệp vụ chuyên môn để giải quyết các vấn đề khiếu nại, tố cáo là khó khăn và kém hiệu quả. Trong giải quyết khiếu nại, tố cáo cần thực hiện nhiều hoạt động về chuyên môn, nghiệp vụ, như: thu thập thông tin, điều tra, xác minh. Để khắc phục được hạn chế này, cần bổ sung quy định những trường hợp khiếu nại, tố cáo nào mà các cơ quan phụ trách bầu cử có thể giao cho các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền tiến hành các nghiệp vụ thu thập thông tin, xác minh, điều tra..., để bảo vệ quyền, lợi ích của các bên liên quan □

### **Chú thích:**

1. Thái Vinh Thắng. *Cơ sở lý luận và thực tiễn đổi mới chế độ bầu cử ở Việt Nam hiện nay*. H. Bộ Tư pháp. Đề tài cấp Bộ, 2014, tr. 391.

2. Hồ Chí Minh. *Toàn tập. Tập 4*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2000, tr. 351.

### **Tài liệu tham khảo:**

1. Trần Ngọc Đường và Ngô Đức Mạnh. *Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của Quốc hội và Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. H. NXB Chính trị quốc gia, 2008.

2. Phan Trung Lý. *Đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Quốc hội*. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2011.

3. Phan Trung Lý và Đặng Xuân Phương. *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*. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2017.

4. Vũ Văn Nhiêm. *Chế độ bầu cử ở nước ta: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. H. NXB Hồng Đức, 2009.