

VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA

I. Sự hình thành Hội đồng bầu cử quốc gia:

Theo pháp luật Việt Nam hiện hành, Hội đồng bầu cử là một cơ quan có vị trí, vai trò quan trọng trong các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Hội đồng bầu cử Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập, bao gồm 15 - 21 người từ đại biểu của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội và đại diện Chính phủ, có nhiều nhiệm vụ và quyền hạn tổ chức, lãnh đạo cuộc bầu cử trong cả nước, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành các quy định pháp luật về bầu cử Quốc hội. Hội đồng bầu cử của các cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc địa phương, quận, huyện, xã và thị trấn cũng có những nhiệm vụ, quyền hạn tương tự.

Mặc dù đóng vai trò quan trọng trong các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân, tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử còn có nhiều hạn chế, đặc biệt khi mà Hội đồng bầu cử chưa phải là một cơ quan hiến định độc lập với các cơ quan khác. Theo quy định pháp luật hiện hành, các thành viên của Hội đồng bầu cử lại đồng thời là đại biểu Quốc hội. Nhìn nhận thấy rõ vị trí, vai trò quan trọng của Hội đồng bầu cử phù hợp với Kết luận của Hội nghị trung ương 5 về “tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp theo hướng hoàn thiện chế độ bầu cử”, Ủy ban sửa đổi Hiến pháp đã đề nghị thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm hiến định địa vị pháp lý của Hội đồng bầu cử trung ương quy định trong Luật bầu cử hiện hành. Việc hiến định Hội đồng bầu cử quốc gia là một bước quan trọng góp phần thể hiện tính khách quan trong chỉ đạo, tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Việc thành lập các cơ quan hiến định độc lập là xu thế chung đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhằm tăng cường sự kiểm soát quyền lực nhà nước. Các cơ chế hiến định hiện hành cho thấy còn nhiều hạn chế trong việc chống lạm quyền, kiềm chế tham nhũng và bảo vệ các quyền cơ bản của công dân. Trong khi Đảng xác định tham nhũng là một trong những tệ nạn nghiêm trọng của quốc gia và việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người dân là một mục tiêu thường trực, quan trọng, thì việc thiết lập các thiết chế hiến định để kiểm soát quyền lực độc lập là những giải pháp đúng hướng,

hiệu quả nhất. Những thiết chế này là các cơ quan nhà nước hoặc có tính chất nửa nhà nước, có thể nằm trong hoặc tách ra khỏi hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp hiện hành, nhưng trong mọi trường hợp đều có tính độc lập tương đối về hoạt động với các cơ quan nhà nước. Trong các thiết chế đó, không thể thiếu cơ quan bầu cử quốc gia có tính độc lập tương đối để tổ chức, lãnh đạo các cuộc bầu cử trong cả nước.

Xu thế cải cách Hiến pháp ở các nước đang chuyển đổi trên thế giới và ở khu vực châu Á thể hiện rõ nhất ở việc hiến định các cơ quan kiểm soát quyền lực độc lập và những cơ quan này đã chứng tỏ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phòng, chống các hành vi lạm dụng quyền lực, tham nhũng và vi phạm nhân quyền ở các nước đó. Cơ quan bầu cử quốc gia ở các nước đều có vị trí, vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp của các cuộc bầu cử. Phù hợp với xu thế chung, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã quy định về việc thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia. Đây là một trong những mô hình cơ quan bầu cử khá phổ biến được nhiều nước trên thế giới áp dụng và được cho là phù hợp bối cảnh bầu cử ở nước ta.

Trong những tư tưởng chỉ đạo việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 của Đảng ta là phải tiếp tục phát huy dân chủ, thực hiện nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tạo điều kiện và cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ của mình. Bầu cử là một quyền dân chủ chính trị trực tiếp cơ bản nhất của công dân trong nhà nước dân chủ và pháp quyền. Nhận thức sâu sắc về vai trò của bầu cử, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã sớm hình thành quan niệm về một chế độ bầu cử thật sự dân chủ trong cuộc tổng tuyển cử đầu tiên của nước nhà. Trong các cuộc bầu cử, công dân Việt Nam từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt giới trai, tôn giáo, mức tài sản, trình độ văn hóa, không phân biệt giống nòi đều có quyền tham gia. Đó là một cách hợp lý để nhân dân lao động được thực hiện quyền thống trị của mình.

Vì lẽ đó, cho nên Tổng tuyển cử là tự do, bình đẳng; tức là dân chủ, đoàn kết”. Để cho các cuộc bầu cử diễn ra dân chủ, tự do, bình đẳng, đoàn kết không chỉ do ý thức tư tưởng về dân chủ và pháp luật về bầu cử quy định mà còn phụ thuộc vào cách thức tổ chức thực tiễn các cuộc bầu cử. Điều đó càng đòi hỏi phải tổ chức một cách dân chủ, minh bạch và chặt chẽ các cuộc bầu cử. Kinh

nghiệm của các nước hiện nay chỉ ra rằng cần phải thiết lập một cơ quan bầu cử quốc gia để tổ chức và điều hành các cuộc bầu cử. Lúc đầu ở các nước dân chủ, pháp quyền, mô hình cơ quan tổ chức và điều hành bầu cử do Chính phủ và hệ thống cơ quan hành pháp, hoặc thông qua một bộ, hoặc kết hợp với chính quyền địa phương thực hiện. Mô hình Chính phủ này, không có tính độc lập, nên hầu hết các nước theo mô hình này chuyển sang mô hình độc lập là mô hình mà cơ quan bầu cử không chịu trách nhiệm trước Chính phủ, mà chịu trách nhiệm trước cơ quan lập pháp, tư pháp hoặc nhà nước nói chung, có ngân sách độc lập. Các thành viên không phải là công chức Chính phủ mà thường là thành viên của các tổ chức dân sự.

Chẳng hạn, từ năm 1973 đến năm 1984, cơ quan bầu cử Quốc gia Australia AEC chịu trách nhiệm tiến hành các cuộc bầu cử liên bang và các cuộc trưng cầu dân ý được thành lập như là một chi nhánh của Bộ Nội vụ với tên gọi là văn phòng bầu cử Australia. Từ ngày 21.2.1984, Ủy ban bầu cử Australia AEC đã được chính thức thành lập với tư cách là một cơ quan độc lập, thực hiện các nhiệm vụ quyền hạn theo Luật định và chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của mình. Ngoài mô hình độc lập này, một số nước còn tổ chức cơ quan bầu cử Quốc gia có tính hỗn hợp, thông thường bao gồm hai hệ thống: một hệ thống có nhiệm vụ kiểm tra, giám sát quá trình bầu cử và một hệ thống trực tiếp tổ chức cuộc bầu cử như ở Pháp, Nhật, Tây Ban Nha... Dù theo mô hình nào thì ở các nước đều do một cơ quan có tính độc lập chuyên trách chăm lo công việc bầu cử.

Thực tiễn tổ chức các cuộc bầu cử ở nước ta trong những năm qua cho thấy, các cuộc bầu cử đều diễn ra một cách trôi chảy và thành công một cách tốt đẹp. Nhưng để tiếp tục nâng cao chất lượng, bảo đảm cho các cuộc bầu cử được tổ chức một cách độc lập và khách quan hơn, các thế lực thù địch không có chỗ để xuyên tạc, cần phải tiếp tục đổi mới tổ chức bầu cử. Theo mô hình tổ chức bầu cử ở nước ta hiện nay các thành viên của Hội đồng bầu cử Trung ương, Ủy ban bầu cử các cấp đều hoạt động kiêm nhiệm, nhiều thành viên lại chính là các ứng viên của các cuộc bầu cử đó, nên không tránh khỏi dư luận mình tổ chức bầu cho mình. Hơn nữa, các tổ chức này không phải là một thiết chế do Quốc hội lập ra, chưa bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân

dân, chưa có điều kiện để tuyên truyền phổ biến pháp luật về bầu cử một cách chuyên nghiệp để nâng cao ý thức công dân của cử tri trong các cuộc bầu cử.

Theo kinh nghiệm của các nước thì một trong những nhiệm vụ quan trọng của cơ quan bầu cử quốc gia là tuyên truyền giáo dục công dân về ý thức bầu cử và pháp luật về bầu cử. Ngoài ra, sau khi bầu cử, việc xác định tư cách đại biểu trúng cử cũng chưa thật sự bảo đảm một cách khách quan. Với cách tổ chức bầu cử và Ủy ban xác định tư cách đại biểu theo quy định hiện nay thì đối với một số đại biểu tự mình công bố mình trúng cử và có đủ tư cách đại biểu mà không phải do một tổ chức bầu cử xác định. Những kẽ hở này trong tổ chức bầu cử cần được sửa đổi để bảo đảm tính khách quan và minh bạch. Ngày nay, các thế lực thù địch thường lợi dụng con bài dân chủ và nhân quyền để can thiệp, làm rối loạn các cuộc bầu cử bằng các cách mạng đường phố, cách mạng hoa tulip mà chúng ta đã thấy diễn ra mấy năm qua. Điều đó càng đòi hỏi các cuộc bầu cử phải được tổ chức một cách dân chủ, minh bạch và chặt chẽ, không có kẽ hở cho các thế lực thù địch lợi dụng.

Ngoài ra, trong quá trình hoạt động của các cơ quan dân cử, có thể có đại biểu bị bãi nhiệm, từ trần, cần phải tiến hành bầu cử bổ sung để bảo đảm đủ đại diện, hoặc có các khiếu kiện về tư cách đại biểu, theo kinh nghiệm của các nước đều do cơ quan bầu cử chuyên trách này đảm nhận. Như vậy, có thể thấy rằng việc thiết lập cơ quan bầu cử quốc gia theo mô hình Hội đồng bầu cử có tính độc lập, do Quốc hội thành lập, chịu trách nhiệm trước Quốc hội để chuyên trách chăm lo công việc bầu cử ở nước ta là có cơ sở lý luận và thực tiễn, góp phần khắc phục được những tồn tại hạn chế của mô hình tổ chức bầu cử hiện nay; nâng cao chất lượng của các cuộc bầu cử, bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, các cuộc bầu cử được tiến hành minh bạch; phòng chống được các thế lực thù địch lợi dụng tìm cách chống phá.

Bầu cử không chỉ là hoạt động mang tính chuyên nghiệp cao, mà còn là hoạt động phản ánh tập trung các vấn đề chính trị liên quan không những đến lợi ích quốc gia, mà còn đến các quyền và lợi ích cơ bản của mọi người, do đó dễ bị tác động, ảnh hưởng bởi nhiều lực lượng chính trị cũng như những cá nhân quyền lực trong xã hội. Do đó, cần thiết phải có một cơ quan đủ khả năng về tổ

chức cũng như thẩm quyền để đảm bảo cho các cuộc bầu cử được diễn ra tự do và khách quan.

Sự hình thành các cơ quan bầu cử quốc gia xuất phát từ những nguyên nhân sau: Thứ nhất, nếu tổ chức, điều hành bầu cử không khách quan, trung thực, thì các nguyên tắc bầu cử dù hoàn thiện, tiến bộ đến đâu cũng bị giảm ý nghĩa, thậm chí, nó có thể bị vô hiệu hóa; Thứ hai, kết quả bầu cử muốn khách quan, trung thực, không bị gian lận trong bầu cử thì việc tổ chức và điều hành bầu cử phải chặt chẽ theo 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, nhất là trong thời gian gần đây, nó thường xuyên bị tác động, chi phối, thậm chí bị can thiệp bởi thủ đoạn của quyền lực chính trị. Đảng phái nào, lực lượng nào đang nắm giữ quyền lực nhà nước, lực lượng đó, đảng phái đó có lợi thế rất lớn về quyền lực có thể chi phối, tác động để có lợi cho mình.

II. Quan hệ giữa Quốc hội và Hội đồng bầu cử quốc gia:

Giữa Hội đồng bầu cử quốc gia và Quốc hội vừa có mối quan hệ độc lập tương đối lại vừa có mối quan hệ phụ thuộc.

Mối quan hệ độc lập tương đối của Hội đồng bầu cử quốc gia đối với Quốc hội. Hội đồng bầu cử quốc gia với tư cách là một cơ quan có trách nhiệm tổ chức và điều hành các cuộc bầu cử là một thiết chế độc lập. Tính độc lập của thiết chế này ở chỗ nó do Hiến định. Tức là nhân dân với tư cách là chủ thể của quyền lập hiến, thông qua Hiến pháp nhân dân giao quyền, nhân dân ủy quyền cho Hội đồng bầu cử thay mặt mình tổ chức và điều hành các cuộc bầu cử. Như vậy, xét về phương diện Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thì Quốc hội cũng như Hội đồng bầu cử đều do nhân dân giao quyền. Hai thiết chế này có tính độc lập tương đối về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn.

Hội đồng bầu cử quốc gia là thiết chế được nhân dân giao cho tổ chức và điều hành các cuộc bầu cử Quốc hội. Hay nói cách khác, Quốc hội được thành lập là kết quả của cuộc bầu cử Quốc hội được tiến hành một cách dân chủ, tự do, công khai, minh bạch và đúng Luật về bầu cử. Hội đồng bầu cử quốc gia có tính độc lập tương đối so với Quốc hội nhằm bảo đảm cho Quốc hội được bầu ra một cách dân chủ, công khai, minh bạch, nhân tố quyết định tính chính đáng của sự

hình thành quyền lực nhà nước. Tính độc lập tương đối so với Quốc hội của Hội đồng bầu cử quốc gia thể hiện ở các điểm cơ bản sau đây:

- Hội đồng bầu cử quốc gia tổ chức và tiến hành các cuộc bầu cử Quốc hội. Đây là nhiệm vụ chính của Hội đồng bầu cử Quốc gia. Nhiệm vụ này bao gồm các công việc về tổ chức và tiến hành bỏ phiếu, kiểm phiếu, công bố kết quả bầu cử theo quy trình và thủ tục do Luật định. Để làm công việc này, ở các nước cơ quan bầu cử chuyên trách này phải thường xuyên cập nhật, quản lý, đăng ký danh sách cử tri và giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến bầu cử và ứng viên trong quá trình bầu cử. Trong trường hợp cử tri không thực hiện nghĩa vụ bầu cử có nước quy định cơ quan này có quyền phạt tiền.

- Sau khi bầu cử, Hội đồng bầu cử Quốc gia còn có nhiệm vụ xác định tư cách đại biểu và giải quyết các tranh chấp và khiếu kiện về tư cách đại biểu trong suốt nhiệm kỳ Quốc hội.

- Hội đồng bầu cử gồm những người không phải là ứng viên trong các cuộc bầu cử Quốc hội, bầu cử Hội đồng nhân dân.

- Hội đồng bầu cử Quốc gia là một cơ quan chuyên trách hoạt động thường xuyên, liên tục và theo suốt hoạt động của các cơ quan dân cử để bảo đảm xử lý kịp thời các tình huống phát sinh trong quá trình hoạt động của đại biểu.

Mối quan hệ phụ thuộc của Hội đồng bầu cử quốc gia và Quốc hội. Tuy Hội đồng bầu cử Quốc gia có tính độc lập tương đối so với Quốc hội, nhưng lại có mối quan hệ phụ thuộc với Quốc hội. Mối quan hệ này thể hiện ở các điểm cơ bản sau đây:

- Về cơ cấu tổ chức, Hội đồng bầu cử Quốc gia do Quốc hội thành lập. Trong đó, Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm. Quốc hội quyết định số lượng thành viên Hội đồng, cơ cấu tổ chức Hội đồng ở Trung ương. Các tổ chức bầu cử ở địa phương được thành lập tùy theo yêu cầu của mỗi cuộc bầu cử và chịu sự chỉ đạo điều hành thống nhất của Hội đồng bầu cử Quốc gia.

- Quốc hội quy định các nhiệm vụ quyền hạn của Hội đồng bầu cử Quốc gia trong đạo luật về tổ chức bầu cử. Theo kinh nghiệm của các nước, ngoài

Hiến pháp quy định chức năng của Hội đồng bầu cử Quốc gia là tổ chức và điều hành các cuộc bầu cử. Thông thường ở các nước khác nhau, thẩm quyền của Hội đồng bầu cử ít nhiều có sự khác nhau. Tuy nhiên nhìn chung Hội đồng bầu cử Quốc gia của các nước đều có các nhiệm vụ quyền hạn phổ biến sau đây:

Các nhiệm vụ và quyền về tổ chức và tiến hành bầu cử như: Công bố ngày bầu cử, tổ chức các đơn vị bầu cử, tổ chức vận động bầu cử, theo dõi, quản lý và đăng ký danh sách cử tri; giải quyết khiếu nại tố cáo về danh sách cử tri, về ứng viên trong quá trình bầu cử, xác định tư cách đại biểu trúng cử, bầu cử bổ sung...

Tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật về bầu cử cho nhân dân cả trước, trong và giữa hai kỳ bầu cử. Đây là nhiệm vụ được thực hiện rất có hiệu quả ở Australia, được xem là niềm tự hào của cơ quan bầu cử Quốc gia.

- Đối với trưng cầu dân ý, Quốc hội quyết định, Hội đồng bầu cử Quốc gia tổ chức và thực hiện quyết định đó. Ví dụ, Quốc hội quyết định trưng cầu dân ý về sửa đổi Hiến pháp, Hội đồng bầu cử Quốc gia có nhiệm vụ tuyên truyền hướng dẫn người dân về nội dung sửa đổi của Hiến pháp, tổ chức việc bỏ phiếu, kiểm phiếu và công bố kết quả. Ở nhiều nước, Hội đồng bầu cử Quốc gia được Quốc hội giao cho việc thực hiện nhiệm vụ này.

- Hội đồng bầu cử Quốc gia có nhiệm vụ báo cáo công tác trước Quốc hội. Sau mỗi cuộc bầu cử, Hội đồng bầu cử Quốc gia có nhiệm vụ báo cáo trước Quốc hội về kết quả bầu cử. Ở các nước, thông thường Nghị viện thành lập ra một Ủy ban vừa có thành viên là các Nghị sỹ và vừa có thành viên Chính phủ để xem xét báo cáo của cơ quan bầu cử Quốc hội, đánh giá hoạt động của cơ quan này và từ đó đưa ra những kiến nghị cần thiết nếu có vấn đề xảy ra trong quá trình bầu cử. Hàng năm, cơ quan bầu cử Quốc gia có trách nhiệm báo cáo Quốc hội về hoạt động của mình.

- Hội đồng bầu cử Quốc gia chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia chịu sự chất vấn của Đại biểu Quốc hội.

- Quốc hội quyết định số lượng Đại biểu Quốc hội của mỗi khóa và các khu vực bầu cử Đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Hội đồng bầu cử Quốc gia.

Như vậy, có thể thấy Hội đồng bầu cử Quốc gia là một thiết chế độc lập nhưng có mối quan hệ phụ thuộc vào Quốc hội từ việc hình thành đến quy định nhiệm vụ và quyền hạn, tổ chức và hoạt động đều do Quốc hội quyết định và đều chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội.

Bầu cử đại biểu Quốc hội ở nước ta được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Đó là tư tưởng chỉ đạo quan trọng để xây dựng chế độ bầu cử công khai, dân chủ. Các nguyên tắc bầu cử thống nhất với nhau, đảm bảo cho cuộc bầu cử khách quan, thể hiện đúng nguyện vọng của cử tri khi lựa chọn đại biểu đại diện cho mình. Trong bầu cử, nếu là những người muốn lo việc nước thì đều có quyền ra ứng cử, nếu là công dân đều có quyền ra bầu cử... Do bầu cử mà toàn dân bầu ra Quốc hội. Quốc hội sẽ cử ra Chính phủ. Chính phủ đó thực sự là Chính phủ của toàn dân.

Bầu cử là công việc của mọi người, là sự kiện chính trị xã hội. Cuộc bầu cử được tiến hành đều khắp trong cả nước. Nguyên tắc này đóng vai trò quan trọng bảo đảm để công dân thực hiện quyền bầu cử, ứng cử của mình. Yêu cầu bảo đảm sự bình đẳng, khách quan trong bầu cử được thể hiện trong các quy định của pháp luật về bầu cử. Công dân được tạo điều kiện, khả năng bình đẳng với nhau để tham gia bầu cử. Công dân có đủ điều kiện quy định của pháp luật thì được ghi tên vào danh sách cử tri và chỉ một danh sách cử tri. Với số lượng dân như nhau thì được bầu số đại biểu bằng nhau. Mỗi người ứng cử chỉ được ghi tên ứng cử ở một đơn vị bầu cử. Mỗi cử tri chỉ có một phiếu bầu.

Pháp luật cũng đã có quy định để đồng bào dân tộc thiểu số và phụ nữ có số đại biểu thích đáng trong Quốc hội. Nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp, bỏ phiếu kín đã càng ngày càng được quy định cụ thể, rõ ràng và được bảo đảm thực hiện để cử tri trực tiếp lựa chọn người đủ tin nhiệm vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất bằng lá phiếu của mình, không qua khâu trung gian.

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Đại biểu Quốc hội là người có đủ phẩm chất và năng lực để tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, là người đại diện của dân, được nhân dân lựa chọn và tin nhiệm bầu ra một cách dân chủ. Để có được những đại biểu như vậy thì vấn đề

tiêu chuẩn và cơ cấu luôn là vấn đề cần được quan tâm. Tùy theo yêu cầu của mỗi giai đoạn khác nhau mà xem xét giải quyết quan hệ giữa tiêu chuẩn và cơ cấu ở các khía cạnh không giống nhau. Nhưng, nhìn chung trong quá trình hoàn thiện cơ chế bầu cử chúng ta luôn đề ra yêu cầu bảo đảm tiêu chuẩn là chính. Trên cơ sở tiêu chuẩn mà quan tâm đến cơ cấu một cách hợp lý. Trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 và Luật tiếp theo tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội đã được quy định trong Luật. Đại biểu Quốc hội là người trung thành với Tổ quốc, có phẩm chất đạo đức tốt; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng và biểu hiện tiêu cực trong xã hội; có trình độ năng lực thực hiện nhiệm vụ đại biểu; liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân, được nhân dân tín nhiệm; có điều kiện tham gia hoạt động Quốc hội.

Quyền bầu cử là quyền của công dân lựa chọn bầu người xứng đáng đại diện cho mình ở cơ quan quyền lực nhà nước. Hiến pháp nước ta cũng như Luật bầu cử đại biểu Quốc hội quy định: Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên có quyền ứng cử, đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử đại biểu Quốc hội theo quy định của pháp luật.

Quyền bầu cử bao gồm quyền giới thiệu người ứng cử, quyền tham gia các hoạt động bầu cử và quyền bỏ phiếu bầu. Trong lịch sử, ở mỗi giai đoạn phát triển khác nhau, mức độ thể hiện của các quyền này không hoàn toàn giống nhau. Nhưng ở bất cứ giai đoạn nào quyền bầu cử của công dân cũng được bảo đảm. Luật bầu cử hiện hành quy định về quyền bầu cử và những trường hợp mà công dân không được ghi tên vào danh sách cử tri. Theo quy định này thì người đang bị tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, người đang phải chấp hành hình phạt tù, người đang bị tạm giam và người mất năng lực hành vi dân sự thì không được ghi tên vào danh sách cử tri.

Luật bầu cử cũng đã quy định cụ thể những người không được ứng cử đại biểu Quốc hội, đó là những người thuộc trường hợp mà theo quy định của Luật bầu cử là bị tước quyền bầu cử, người đang bị khởi tố về hình sự, người đang phải chấp hành bản án, quyết định hình sự của Tòa án, người đã chấp hành xong bản án, quyết định hình sự của Tòa án nhưng chưa được xóa án, người đang

chấp hành quyết định xử lý hành chính về giáo dục tại xã, phường, thị trấn, tại cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh hoặc đang bị quản chế hành chính. Việc tổng kết thực tiễn để đưa vào Luật những quy định này đã thể hiện tính công khai, minh bạch của pháp luật về bầu cử, bảo đảm để công dân thực hiện ngày càng đầy đủ hơn quyền bầu cử, ứng cử của mình.

Việc quy định trong luật và tổ chức thực hiện quy định về tự ứng cử cũng là một thể hiện rõ nét chủ trương mở rộng dân chủ trong bầu cử. Thực ra, tự ứng cử đại biểu Quốc hội không phải là vấn đề mới ngay từ khi Quốc hội khóa đầu tiên khi nước nhà mới giành độc lập, vấn đề này đã được đặt ra và thực hiện trên thực tế. Trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội các khóa vừa qua, có nhiều người tự ứng cử được Hội nghị hiệp thương lần thứ ba ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương lựa chọn, đưa vào danh sách chính thức những người ứng cử. Việc có những người tự ứng cử trúng cử là rất đáng phát huy, thể hiện sự phát triển một bước của dân chủ trong bầu cử.

III. Chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng bầu cử quốc gia:

Hội đồng Bầu cử quốc gia là một thiết chế hiến định, với những chức năng đã được xác định rõ bao gồm tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội và chỉ đạo, hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp; Chủ tịch Hội đồng do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, các thành viên khác do Quốc hội phê chuẩn.

Dự thảo Luật Bầu Cử cần được tiếp tục rà soát, làm rõ thêm các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, cơ cấu tổ chức của Hội đồng, làm rõ hơn trách nhiệm của Hội đồng trong quá trình chuẩn bị và tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; vai trò của Hội đồng Bầu cử quốc gia trong chỉ đạo, hướng dẫn bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân; mối quan hệ giữa Hội đồng Bầu cử quốc gia với chính quyền địa phương, các tổ chức phụ trách bầu cử ở địa phương cũng như với các cơ quan, tổ chức khác tham gia vào quy trình bầu cử...

Bên cạnh đó, việc phân chia các nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bầu cử quốc gia thành 3 nhóm nhiệm vụ độc lập như trong dự thảo Luật cũng cần được cân nhắc kỹ để tránh việc nhầm lẫn trong quy định về chức năng và nhiệm vụ,

quyền hạn của cơ quan này hoặc trùng lặp trong nội dung quy định tại các điều luật nói trên.

Đáng lưu ý, trong khi trách nhiệm tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội được giao cho Hội đồng Bầu cử quốc gia thì việc chủ trì tổ chức bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân lại chưa được xác định cụ thể là trách nhiệm của cơ quan nào. Do đó, đề nghị trong Luật cần quy định rõ hơn trách nhiệm của Hội đồng Bầu cử quốc gia và của các cơ quan khác trong việc tổ chức bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân nhằm bảo đảm tính đồng bộ, thông suốt trong công tác tổ chức bầu cử nói chung, nhất là khi các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân lại được tổ chức trong cùng một ngày.

Ngoài ra, Luật Bầu Cử cần quy định cụ thể số lượng thành viên của Hội đồng Bầu cử quốc gia, quy định tiêu chuẩn thành viên hoặc cơ cấu đại diện của các cơ quan, tổ chức sẽ tham gia vào Hội đồng này tương tự như đối với Hội đồng Bầu cử ở trung ương hiện nay để làm cơ sở cho Quốc hội xem xét, phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng Bầu cử quốc gia như quy định của Hiến pháp.

Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan quản lý bầu cử trung ương, gồm các thành viên do Chủ tịch nước lựa chọn, sau đó được Quốc hội phê chuẩn, có vị trí độc lập với các cơ quan nhà nước khác trong việc thực hiện chức năng quản lý thống nhất các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Hội đồng bầu cử cần được trao nhiệm vụ lãnh đạo, quản lý thống nhất các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân; các cơ quan phụ trách bầu cử ở địa phương chịu sự lãnh đạo và quản lý trực tiếp của Hội đồng bầu cử trung ương; các quyết định của Hội đồng bầu cử có giá trị bắt buộc thi hành. Việc xác định vị trí tập trung và thống nhất quản lý bầu cử vào Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm tránh tình trạng mâu thuẫn, thiếu khả năng phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong công tác bầu cử; chuyển các chức năng quản lý bầu cử của các cơ quan nhà nước khác như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Mặt trận tổ quốc, chính quyền địa phương... sang cho Hội đồng bầu cử. Hội đồng bầu cử cũng cần phải được trao những quyền hạn độc lập trong việc tổ chức và quản lý các cơ quan bầu cử ở địa phương, tránh tình trạng khó phối hợp, kiểm soát các cơ quan bầu cử ở địa phương trong thời gian vừa qua.

Hội đồng bầu cử là một thiết chế hiến định độc lập với các cơ quan nhà nước khác trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý các cuộc bầu cử. Hội đồng bầu cử quốc gia được xác định như một cơ quan quyền lực độc lập trong mối quan hệ với các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong mối quan hệ với Quốc hội, Hội đồng bầu cử chịu trách nhiệm báo cáo công tác với Quốc hội, nhưng Hội đồng bầu cử độc lập với Quốc hội trong hoạt động quản lý bầu cử. Trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác, Hội đồng bầu cử quốc gia độc lập về tổ chức cũng như hoạt động với Chính phủ, Viện kiểm sát, Tòa án nhân dân và chính quyền địa phương. Hội đồng bầu cử quốc gia, gồm các thành viên do Chủ tịch nước lựa chọn, sau đó được Quốc hội thông qua. Các cơ quan nhà nước và các cơ quan, tổ chức khác không tham gia vào việc thành lập Hội đồng bầu cử, bởi vì chỉ Chủ tịch nước và Quốc hội mới có đủ tư cách để thành lập Hội đồng bầu cử.

Việc trao quyền cho Chủ tịch nước có quyền lựa chọn, có sự phê chuẩn của Quốc hội nhằm mục đích xác định vị thế, tính chất độc lập và quan trọng của Hội đồng bầu cử trong mối tương quan với các cơ quan nhà nước khác. Các hội đồng bầu cử ở địa phương cũng được thành lập tương tự như ở trung ương: Chủ tịch Ủy ban nhân dân có quyền lựa chọn các thành viên, sau đó có sự phê chuẩn của Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, Hội đồng bầu cử Quốc gia có quyền quyết định danh sách và thành lập hội đồng bầu cử các địa phương. Cách thức thành lập các hội đồng bầu cử địa phương như vậy một mặt đảm bảo vị trí độc lập của cơ quan này, mặt khác đảm bảo vai trò lãnh đạo thống nhất công tác bầu cử của Hội đồng bầu cử quốc gia.

Các thành viên Hội đồng bầu cử có nhiệm kỳ 5 năm, có thể được bổ nhiệm lại một lần. Nhiệm kỳ của Hội đồng bầu cử không trùng với nhiệm kỳ của Quốc hội và Hội đồng nhân dân nhằm mục đích đảm bảo hoạt động bình thường và độc lập của Hội đồng bầu cử trong các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Để nâng cao tính độc lập của các thành viên Hội đồng bầu cử, nhiệm kỳ các thành viên Hội đồng bầu cử có thể là 9 năm, không được bổ nhiệm lại. Tuy nhiên, để đảm bảo hoạt động bình thường và liên tục của Hội đồng bầu cử, 1/3 số thành viên được thay thế 3 năm một lần.

Hội đồng bầu cử là thống nhất lãnh đạo, quản lý các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân đảm bảo cho các cuộc bầu cử được công bằng và tự do. Để đảm bảo vị trí đó, Hội đồng bầu cử cùng các cơ quan bầu cử trực thuộc thực các nhiệm vụ, quyền hạn tự cơ bản sau: Quyết định tư cách bỏ phiếu của cử tri; Tiếp nhận và phê duyệt danh sách ứng cử; Tổ chức bỏ phiếu; Kiểm phiếu, thống kê phiếu; Giải quyết các khiếu nại, tranh chấp về bầu cử; Tuyên bố kết quả bầu cử.

Để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn trên, Hội đồng bầu cử cũng cần được trao quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để triển khai các hoạt động lãnh đạo, quản lý bầu cử theo quy định của luật. Ngoài ra, Hội đồng bầu cử quốc gia cũng nên được trao thêm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến công tác bầu cử như: Ban hành các chính sách bầu cử quốc gia; Lập kế hoạch phục vụ bầu cử; Đào tạo các nhân viên bầu cử; Tổ chức giáo dục/truyền thông cho cử tri và nhân dân; Phân định các đơn vị bầu cử; Lập kế hoạch và triển khai các phần mềm bầu cử; Xác minh và đăng ký cử tri; Phát triển và tổ chức đăng ký bầu cử quốc gia; Tổ chức đăng ký ứng cử viên của Đảng và ứng cử viên tự do; Tham gia vào quá trình hiệp thương bầu cử; Đào tạo các giám sát viên kiểm phiếu; quy định và công nhận về sự tham gia của các nhóm xã hội dân sự, truyền thông, các quan sát viên bầu cử; Kiểm tra và đánh giá sự chính xác của hệ thống bầu cử và hoạt động của cơ quan bầu cử...

Theo cách tiếp cận thẩm quyền mở rộng của Hội đồng bầu cử, các quyền liên quan đến tổ chức và quản lý bầu cử của các cơ quan, tổ chức khác như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Mặt trận tổ quốc Việt Nam, chính quyền địa phương cần chuyển sang cho Hội đồng bầu cử và các cơ quan bầu cử trực thuộc. Các cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ phối hợp, hỗ trợ Hội đồng bầu cử thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Hội đồng bầu cử Quốc gia làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số thông qua việc ban hành các nghị quyết thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp và luật quy định. Hội đồng bầu cử họp kín để thảo luận và ban hành các quyết định. Các quyết định của Hội đồng phải được chuyển tới các cá nhân, tổ chức có liên quan và được đăng công báo. Khi nhận được các yêu cầu hoặc chủ động thực thi nhiệm vụ, quyền hạn, Hội đồng giao cho một thành viên

Hội đồng phụ trách. Thành viên phụ trách có trách nhiệm phối hợp với các thành viên khác và các ban chuyên môn để thực thi công việc được giao. Hội đồng bầu cử sẽ xem xét các vấn đề tại Hội đồng sau khi nghe thành viên phụ trách trình bày và bản thẩm tra/đánh giá vấn đề của Ban chuyên môn. Hội đồng sẽ thảo luận và ra nghị quyết.

Các quyết định của Hội đồng bầu cử Quốc gia có giá trị bắt buộc đối với tất cả các cá nhân, tổ chức kể cả các cơ quan nhà nước. Hội đồng bầu cử cũng có thể ban hành các quyết định mang tính tư vấn trong một số nội dung, như tư vấn xây dựng pháp luật về bầu cử.

Hiến pháp và các luật bầu cử của Việt Nam không quy định thành lập cơ quan bầu cử chuyên trách, thay vào đó là quy định thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử có tính chất lâm thời ở trung ương và địa phương. Tính chất lâm thời thể hiện ở việc các tổ chức phụ trách bầu cử được lập ra chỉ để phục vụ cho mỗi cuộc bầu cử và sẽ giải thể sau khi kết thúc mỗi cuộc bầu cử. Theo các Điều 1 và 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc Hội, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng Nhân dân năm 2010 thì các tổ chức phụ trách bầu cử được quy định như sau:

- Với bầu cử đại biểu Quốc Hội, các tổ chức phụ trách bầu cử bao gồm: Hội đồng bầu cử ở trung ương; Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc Hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử; Tổ bầu cử ở khu vực bỏ phiếu.

- Với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, các tổ chức phụ trách bầu cử bao gồm: Hội đồng bầu cử ở trung ương; Các Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc Hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ủy ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã; Các Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã; Tổ bầu cử ở khu vực bỏ phiếu.

So với trước đây, luật mới chỉ quy định tổ chức một hội đồng bầu cử ở cấp trung ương chung cho việc bầu cử cả đại biểu Quốc Hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Thêm vào đó, Ủy ban bầu cử cấp tỉnh nay được cải tổ thành Ủy ban

bầu cử đại biểu Quốc Hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Sự thay đổi này xuất phát từ việc trước đây, bầu cử đại biểu Quốc Hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp được tổ chức thành hai đợt khác nhau. Tuy nhiên, theo Nghị quyết số 1018 NQ/UBTVQH12 ngày 21/01/2011 của Ủy ban Thường vụ Quốc Hội, cuộc bầu cử đại biểu Quốc Hội khóa XIII và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 vừa qua được tiến hành đồng thời. Đây là lần đầu tiên ở nước ta việc bầu cử được triển khai cùng một ngày để bầu ra các cơ quan dân cử từ trung ương đến cơ sở.

Ít nhất 105 trước ngày bầu cử, Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập Hội đồng bầu cử ở trung ương để thực hiện công tác bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Hội đồng bầu cử có từ mười lăm đến hai mươi một người gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các ủy viên là đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan.

Hội đồng bầu cử có những nhiệm vụ và quyền hạn:

- Lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành pháp luật bầu cử trong cả nước.
- Chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền, vận động bầu cử, công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong bầu cử.
- Nhận, xem xét hồ sơ, danh sách của người được giới thiệu ứng cử và người ứng cử đại biểu Quốc Hội; gửi tiểu sử tóm tắt của những người ứng cử đến Ban thường trực Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.
- Quy định mẫu thẻ cử tri và phiếu bầu cử đại biểu Quốc Hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.
- Lập và công bố danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc Hội theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước.
- Giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử, về bầu cử, về người ứng cử và về kết quả bầu cử đại biểu Quốc Hội.

- Nhận và kiểm tra biên bản xác định kết quả bầu cử do Ủy ban bầu cử cấp tỉnh và Ban bầu cử gửi đến; làm biên bản tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc Hội trong cả nước.

- Quyết định việc bầu cử lại, bầu cử thêm hoặc huỷ bỏ kết quả bầu cử đại biểu Quốc Hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Công bố kết quả bầu cử đại biểu Quốc Hội trong cả nước.

- Cấp giấy chứng nhận cho người trúng cử đại biểu Quốc Hội.

- Trình Ủy ban Thường Quốc Hội và Quốc Hội khoá mới biên bản tổng kết và những hồ sơ, tài liệu về bầu cử đại biểu Quốc Hội.

Từ những quy định của Luật bầu cử Quốc hội, có thể nhận thấy rằng Hội đồng bầu cử là một cơ quan bầu cử có một số đặc điểm của mô hình độc lập, bởi vì:

- Hội đồng bầu cử độc về tổ chức với Chính phủ, có tên gọi là Hội đồng bầu cử ở trung ương.

- Thực hiện nhiều quyền hạn trong việc tổ chức, quản lý bầu cử.

- Không phải báo cáo với Chính phủ, mà chỉ phải báo cáo với Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Thành phần gồm các thành viên Hội đồng.

Tuy nhiên, khác với cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập, Hội đồng bầu cử Việt Nam có nhiều điểm đặc thù:

- Không phải là cơ quan toàn quyền trong tổ chức, quản lý bầu cử, mà phải chia sẻ một phần với Ủy ban Thường vụ Quốc hội cơ quan có thẩm quyền công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội; giám sát việc bầu cử, bảo đảm cho cuộc bầu cử được tiến hành dân chủ, đúng pháp luật.

- Không có quyền xây dựng quy chế bầu cử trên cơ sở luật bầu cử.

- Có trách nhiệm báo cáo giải trình với Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Không được thành lập theo nhiệm kỳ, hoạt động thường trực mà là cơ quan lâm thời, được thành lập chỉ để phục vụ công tác bầu cử, sau đó sẽ tự giải tán khi hoàn thành nhiệm vụ.

- Không có nguồn kinh phí độc lập và được tự chủ quản lý nguồn kinh phí đó.

Những phân tích so sánh ở trên cho thấy, mặc dù có một số đặc điểm của một cơ quan bầu cử độc lập, Hội đồng bầu cử Việt Nam thiếu sự độc lập tương đối đặc biệt với Ủy ban thường vụ Quốc hội, thẩm quyền hạn chế trong việc xây dựng quy chế bầu cử; chia sẻ với Ủy ban thường vụ Quốc hội, không được thành lập và hoạt động thường xuyên, không có nguồn kinh phí và quản lý ngân sách độc lập.

