

KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP

Nguyễn Ngọc Bích*

*TS. Khoa Pháp luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Bầu cử; khiếu nại, tố cáo, đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 24/02/2021
Biên tập : 27/02/2021
Duyệt bài : 04/3/2021

Article Infomation:

Keywords: Vote, complaints, denunciations, National Assembly deputies, People's Council deputies.

Article History:

Received : 24 Feb. 2021
Edited : 27 Feb. 2021
Approved : 04 Mar. 2021

Tóm tắt:

Bầu cử, khiếu nại, tố cáo là những quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp quy định. Trong phạm vi bài viết này, tác giả phân tích các quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, tố cáo trong bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp và đề xuất kiến nghị nhằm bảo đảm tính khả thi của các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo trong bầu cử

Abstract:

The right to vote, the right to complaints, the right to denunciations are the fundamental ones of the citizens as stipulated in the Constitution. Under the scope of this article, the author provides an analysis of the applicable law on complaints and denunciations in the election of deputies to the National Assembly and People's Councils at all levels. Thereby, the author also provides a number of recommendations to ensure the feasibility of the provisions of the law on complaints and denunciations in the election.

1. Khái quát chung về khiếu nại, tố cáo trong bầu cử

“Bầu cử có một vị trí quan trọng trong nền chính trị hiện đại. Nhìn vào hệ thống bầu cử có thể hiểu được tinh thần dân chủ của hệ thống chính trị mỗi nước”¹. Sau Cách mạng Tháng Tám năm 1945, ngay từ khi Nhà nước Việt Nam kiêu mới ra đời, bầu cử đã được Hiến pháp năm 1946 ghi nhận là quyền chính trị cơ bản của công

dân. Trong suốt quá trình phát triển của Nhà nước ta, bầu cử luôn là quyền hiến định của công dân. Không chỉ ghi nhận quyền bầu cử, Hiến pháp và các văn bản luật liên quan còn quy định những thiết chế, cách thức thực hiện và bảo đảm thực hiện quyền bầu cử, ứng cử của công dân, trong đó có quy định về khiếu nại, tố cáo. Khiếu nại, tố cáo là cách thức trực tiếp để công dân, những cá nhân, tổ chức khác có thể phản ánh đến các cơ quan nhà nước

¹ TS. Lưu Văn Quảng, *Hệ thống bầu cử ở Anh, Mỹ và Pháp - Lý thuyết và hiện thực*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội năm 2009, tr.5.

hành vi vi phạm pháp luật, những sai sót trong hoạt động bầu cử xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức hoặc lợi ích của Nhà nước.

Theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo, **khiếu nại** là việc cá nhân, tổ chức đề nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi của cơ quan, cá nhân nếu có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó vi phạm pháp luật, xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình; **tố cáo** là việc cá nhân báo với cơ quan, người có thẩm quyền về các hành vi vi phạm pháp luật của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân. Nếu khiếu nại là đề nghị xem xét lại một quyết định, một hành vi để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại, thì tố cáo là thông báo đến cơ quan, người có thẩm quyền về các hành vi vi phạm pháp luật nhằm giúp các cơ quan, người có thẩm quyền phát hiện và có thông tin cần thiết để xử lý vi phạm pháp luật. Trong hoạt động bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, khiếu nại, tố cáo đóng vai trò sau đây:

Thứ nhất, khiếu nại, tố cáo là cách thức để bảo vệ quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức: Bầu cử là sự kiện quan trọng trong sinh hoạt chính trị của đất nước và nhân dân. Bầu cử bao gồm rất nhiều các hoạt động cụ thể được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân khác, nên không thể tránh khỏi có những sai sót hoặc có thể bị cá nhân, tổ chức lợi dụng để thực hiện hành vi trái pháp luật nhằm vụ lợi. Những sai sót, vi phạm pháp luật trong bầu cử làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của cử tri, của những người ứng cử và cả cá nhân, tổ chức khác. Vì vậy, quyền khiếu nại, tố cáo được xem như một cách thức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của cá nhân, tổ chức.

Thứ hai, khiếu nại, tố cáo còn là cách thức để cử tri thông tin cho các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền về những sai sót, những hành vi vi phạm pháp luật trong bầu cử: Các cơ quan có thẩm quyền có thể phát hiện ra các thiếu sót, vi phạm trong bầu cử bằng nhiều hoạt động khác nhau như giám sát, kiểm tra, thanh tra..., nhưng với số lượng cử tri đông đảo, sinh sống, làm việc, lao động, học tập ở khắp các địa bàn, các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, nguồn thông tin từ cử tri giúp cơ quan có thẩm quyền tiếp cận nhanh hơn, đa chiều hơn, giúp nhanh chóng giải quyết khách quan từng vụ việc.

Thứ ba, khiếu nại, tố cáo cũng là cách thức để công dân tham gia sâu, rộng, tích cực vào bầu cử. Bởi lẽ, chỉ khi công dân tích cực tham gia, theo dõi chặt chẽ các diễn biến của hoạt động bầu cử, mới có thể phát hiện những sai sót, vi phạm. Có thể thấy rằng, các quy định về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân đã góp phần động viên cử tri tham gia “giám sát” hoạt động bầu cử. Khiếu nại, tố cáo là một trong các cách thức để cá nhân, tổ chức có thể giám sát các hoạt động bầu cử theo các cách thức phù hợp được pháp luật quy định. Chính tính tích cực, chủ động của cử tri, thông qua khiếu nại, tố cáo đã giúp các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền kịp thời phát hiện, xử lý kịp thời những sai sót, vi phạm trong hoạt động bầu cử.

2. Các quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, tố cáo trong bầu cử

Khiếu nại, tố cáo trong bầu cử được quy định trong Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015² (Luật Bầu cử). Các quy định về khiếu nại, tố cáo trong bầu cử tập trung vào các nội dung sau đây:

² Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 9 thông qua ngày 25 tháng 6 năm 2015 và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 9 năm 2015.

Thứ nhất, các trường hợp khiếu nại, tố cáo:

- *Khiếu nại và giải quyết khiếu nại danh sách cử tri*

Điều 33 Luật Bầu cử quy định khi kiểm tra danh sách cử tri, nếu phát hiện có sai sót thì trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày niêm yết, công dân có quyền khiếu nại với cơ quan lập danh sách cử tri. Trong thời hạn 05 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại, cơ quan lập danh sách cử tri phải giải quyết và thông báo cho người khiếu nại biết kết quả giải quyết. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý về kết quả giải quyết khiếu nại hoặc hết thời hạn giải quyết mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khởi kiện tại Tòa án nhân dân theo quy định của pháp luật về tố tụng hành chính.

- *Khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo về người ứng cử, lập danh sách người ứng cử*

Theo quy định của Điều 61 Luật Bầu cử, 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. Khiếu nại, tố cáo, kiến nghị liên quan đến người ứng cử đại biểu Quốc hội, việc lập danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc hội được gửi đến Ban bầu cử đại biểu Quốc hội, Ủy ban bầu cử ở tỉnh, Hội đồng Bầu cử quốc gia; khiếu nại, tố cáo, kiến nghị liên quan đến người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân, việc lập danh sách những người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở cấp nào thì được gửi tới Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở cấp đó.

- *Khiếu nại, tố cáo về kiểm phiếu*

Theo quy định của Điều 75 Luật Bầu cử, trong quá trình kiểm phiếu những khiếu nại, tố cáo tại chỗ về những hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong việc kiểm phiếu do Tổ bầu cử nhận, giải quyết và ghi nội dung giải quyết vào biên bản. Trong trường hợp Tổ bầu cử không giải quyết được thì phải ghi rõ ý kiến của Tổ bầu cử vào biên bản

giải quyết khiếu nại, tố cáo và chuyển đến Ban bầu cử.

- *Giải quyết khiếu nại về kết quả bầu cử*

Điều 87 Luật Bầu cử quy định khiếu nại về kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội phải được gửi đến Hội đồng Bầu cử quốc gia chậm nhất là 05 ngày kể từ ngày công bố kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội. Hội đồng Bầu cử quốc gia có trách nhiệm xem xét, giải quyết khiếu nại về kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại.

Khiếu nại về kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân phải được gửi đến Ủy ban Bầu cử chậm nhất là 05 ngày kể từ ngày công bố kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Ủy ban Bầu cử có trách nhiệm xem xét, giải quyết khiếu nại về kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận được khiếu nại.

Quyết định giải quyết khiếu nại của Hội đồng bầu cử quốc gia, Ủy ban bầu cử là quyết định cuối cùng.

Trong trường hợp phải tổ chức bầu cử bổ sung hoặc bầu cử lại thì các khiếu nại, tố cáo, kiến nghị về bầu cử bổ sung, bầu cử lại được giải quyết theo các quy định tương ứng của Luật Bầu cử.

Thứ hai, về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo:

Luật Bầu cử không định ra một cơ quan chuyên trách về giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng như thực hiện các hoạt động nghiệp vụ trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo có thể được thực hiện ở hai cấp; ví dụ, giải quyết khiếu nại, tố cáo về người ứng cử, lập danh sách người ứng cử; nhưng cũng có thể chỉ được thực hiện ở một cấp, ví dụ, khiếu nại về danh sách cử tri.

Theo quy định hiện hành, thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc về Hội đồng Bầu cử quốc gia, các tổ chức bầu cử ở địa phương là Ủy ban Bầu cử, Ban bầu cử,

Tổ bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Cụ thể, Tổ bầu cử chỉ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo tại chỗ về kiểm phiếu.

Về khiếu nại, tố cáo, kiến nghị liên quan đến người ứng cử đại biểu Quốc hội, việc lập danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền giải quyết của Ban bầu cử đại biểu Quốc hội, Ủy ban bầu cử ở tỉnh, Hội đồng Bầu cử quốc gia. Trường hợp người khiếu nại, tố cáo không đồng ý với kết quả giải quyết của Ban bầu cử, Ủy ban Bầu cử thì có quyền khiếu nại đến Hội đồng Bầu cử quốc gia.

Về khiếu nại, tố cáo liên quan đến người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân, việc lập danh sách những người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở cấp nào thì thuộc thẩm quyền giải quyết của Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở cấp đó. Trường hợp người khiếu nại, tố cáo, kiến nghị không đồng ý với kết quả giải quyết của Ban bầu cử thì có quyền khiếu nại đến Ủy ban Bầu cử ở cấp tương ứng.

Khiếu nại về kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền của Hội đồng Bầu cử quốc gia. Khiếu nại về kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân thuộc thẩm quyền của Ủy ban Bầu cử.

Với tư cách là cơ quan có thẩm quyền lập danh sách cử tri thì Ủy ban nhân dân cấp xã hoặc Ủy ban nhân dân huyện có thẩm quyền giải quyết khiếu nại về danh sách cử tri. Ngoài ra, Luật Bầu cử cũng quy định những khiếu nại, tố cáo chưa được giải quyết sẽ được Hội đồng Bầu cử quốc gia, Ủy ban Bầu cử chuyển giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội và Thường trực Hội đồng nhân dân khóa mới xem xét giải quyết tiếp.

Thứ ba, về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo: Do bầu cử là hoạt động chỉ diễn ra trong một giai đoạn nhất định nên Luật Bầu cử đơn giản hóa quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo. Luật không quy định về hình thức khiếu nại; các hoạt động

thu thập thông tin, xác minh,... giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bên cạnh đó, các thời hạn khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng được rút ngắn. Luật Bầu cử không quy định thời hạn khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo về người ứng cử và danh sách người ứng cử. Tuy nhiên, Luật quy định việc xem xét giải quyết khiếu nại, tố cáo về người ứng cử, danh sách người ứng cử phải kết thúc trong thời hạn 10 ngày trước ngày bầu cử; khiếu nại kết quả bầu cử phải được gửi đến Hội đồng Bầu cử quốc gia (đối với bầu đại biểu Quốc hội), Ủy ban Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp trong thời hạn 05 ngày kể từ ngày công bố kết quả bầu cử; khiếu nại được giải quyết trong thời hạn 30 ngày đối với khiếu nại kết quả bầu đại biểu Quốc hội và 20 ngày đối với kết quả bầu đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Ngoài ra, Luật Bầu cử cũng quy định khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo về bầu cử ở bất kỳ giai đoạn nào cũng phải được lưu vào hồ sơ bầu cử.

3. Nhận xét và kiến nghị

Mặc dù Luật Bầu cử không phải luật chuyên ngành quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhưng các quy định về khiếu nại, tố cáo trong hoạt động bầu cử có vai trò rất quan trọng, vì vậy cần được quy định rõ ràng, minh bạch. Việc phân tích các quy định của Luật Bầu cử về khiếu nại, tố cáo cho thấy, các quy định về khiếu nại, tố cáo trong hoạt động bầu cử còn đơn giản, chưa toàn diện, thiếu chặt chẽ, thể hiện ở một số điểm sau:

Thứ nhất, Luật Bầu cử chưa phân biệt giữa chủ thể quyền khiếu nại với chủ thể tố cáo trong hoạt động bầu cử. Theo các quy định hiện hành, người tố cáo có thể là bất kỳ cá nhân nào biết về vi phạm pháp luật, báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xử lý. Người tố cáo trong bầu cử cũng có thể là bất kỳ cá nhân nào biết về các vi phạm pháp luật của cử tri, người ứng cử, các tổ chức bầu cử, thành viên của các tổ chức

bầu cử đều được thực hiện quyền tố cáo. Do việc khiếu nại phải gắn với yêu cầu bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại nên pháp luật bầu cử cần phải xác định rõ quyền khiếu nại thuộc về chủ thể nào. Cụ thể, Luật cần quy định rõ, đối với *danh sách cử tri* thì người khiếu nại là cử tri hoặc công dân có đủ điều kiện là cử tri khiếu nại về danh sách cử tri có liên quan đến mình; đối với việc *lập danh sách người ứng cử*, người khiếu nại phải là người đã được giới thiệu ứng cử hoặc tự ứng cử khi phát hiện có sai sót trong 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; *kiếu nại về kết quả bầu cử* chỉ nên được xác định là quyền của người ứng cử.

Việc xác định rõ người khiếu nại không chỉ giúp cá nhân, tổ chức hiểu được quyền, nghĩa vụ của mình mà còn làm căn cứ để các tổ chức bầu cử có thể từ chối giải quyết những khiếu nại do người không có quyền khiếu nại gửi đến cũng như hạn chế trường hợp cá nhân, tổ chức lợi dụng quyền khiếu nại làm cản trở hoạt động bầu cử.

Thứ hai, Luật Bầu cử không quy định cụ thể về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động bầu cử. Luật Bầu cử chủ yếu quy định về thời hạn, thời hiệu trong giải quyết khiếu nại, tố cáo và hầu như không quy định cụ thể, trực tiếp về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo. Các quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định trong Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo. Theo đó, để giải quyết khiếu nại, tố cáo cần thực hiện nhiều hoạt động có yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ như là thu thập thông tin, xác minh, điều tra. Tuy nhiên, hoạt động bầu cử mang tính chất đặc thù, cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tố cáo là các tổ chức phụ trách bầu cử với thành phần chủ yếu là các cá nhân đại diện cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức

chính trị, chính trị - xã hội nên việc thực hiện những hoạt động này là khó khăn và không hiệu quả. Trên thực tế, tất cả các hoạt động thu thập thông tin, xác minh... trong bầu cử đều được giao cho các cơ quan hành chính thực hiện. Tuy nhiên, căn cứ pháp lý để cơ quan hành chính giúp các tổ chức phụ trách bầu cử trong hoạt động thu thập, xác minh thông tin là không rõ ràng. Đề khắc phục bất cập này, chúng tôi cho rằng, Luật Bầu cử cần bổ sung quy định những trường hợp khiếu nại, tố cáo mà các tổ chức phụ trách bầu cử có thể giao cho cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền tiến hành thu thập thông tin, tài liệu, tiến hành xác minh bằng văn bản; để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người tố cáo, Luật cũng cần bổ sung quy định các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tố cáo, cơ quan cá nhân được giao xác minh nội dung tố cáo phải bảo đảm bí mật họ tên, địa chỉ, bút tích của người tố cáo.

Điều 75 Luật Bầu cử chỉ quy định giải quyết khiếu nại, tố cáo về kiểm phiếu tại chỗ của Tổ bầu cử, nếu không giải quyết được thì chuyển đến Ban bầu cử mà không quy định rõ Ban bầu cử sẽ giải quyết khiếu nại, tố cáo này trong thời hạn bao nhiêu lâu. Để bảo đảm tính khả thi của điều luật này, chúng tôi cho rằng, cần sửa đổi Điều 75 theo hướng xác định rõ thời gian Ban bầu cử giải quyết khiếu nại, tố cáo về kiểm phiếu do Tổ bầu cử chuyển đến là 03 ngày để quy định này có thể được hiểu là việc chuyển đến Ban bầu cử chỉ có ý nghĩa để báo cáo. Thời hạn này phù hợp với thời hạn xác định và công bố kết quả bầu cử.

Ngoài ra, để có cơ sở xem xét giải quyết cũng như xác định trách nhiệm của người khiếu nại, tố cáo, Luật Bầu cử cần bổ sung quy định việc khiếu nại, tố cáo phải thực hiện bằng hình thức văn bản (đơn khiếu nại, đơn tố cáo), trừ trường hợp khiếu nại, tố cáo tại chỗ về kết quả kiểm phiếu không nhất thiết phải bằng văn bản ■