

CỤ THỂ HÓA CÁC QUY ĐỊNH CỦA HIẾN PHÁP TRONG LUẬT BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

ĐẶNG ĐÌNH LUYẾN*

Để cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, tiếp tục đổi mới công tác bầu cử đại biểu Quốc hội (ĐBQH) và đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp, bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử của công dân, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của Quốc hội, HĐND các cấp, Quốc hội đã thông qua Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015 (Luật Bầu cử năm 2015).

1. Các nguyên tắc bầu cử

Khoản 1 Điều 7 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Việc bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín”. Trên cơ sở những nguyên tắc này, Luật Bầu cử năm 2015 đã có những quy định sau đây:

1.1 Nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng

Luật Bầu cử năm 2015 tiếp tục kế thừa và cụ thể hóa nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng như sau:

Thứ nhất, Luật Bầu cử năm 2015 quy định mọi công dân có quyền bầu cử đều được ghi tên vào danh sách cử tri và được phát thẻ cử tri. Mỗi công dân chỉ được ghi tên vào một danh sách cử tri ở nơi mình thường trú hoặc tạm trú.

Ngoài các quy định như các luật bầu cử trước đây quy định, Luật Bầu cử năm 2015 đã bổ sung quy định cử tri là người đang bị tạm giam, tạm giữ, người đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc,

cơ sở cai nghiện bắt buộc được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu ĐBQH và đại biểu HĐND cấp tỉnh nơi người đó đang bị tạm giam, tạm giữ, đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc; bổ sung quy định về việc xóa tên cử tri là người bị tạm giam, người chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc, cơ sở giáo dục bắt buộc trong danh sách cử tri tại nơi có trại tạm giam, cơ sở cai nghiện bắt buộc, cơ sở giáo dục bắt buộc trong trường hợp đến trước thời điểm bắt đầu bỏ phiếu 24 giờ mà người đó được trả tự do, hết thời gian cai nghiện bắt buộc, giáo dục bắt buộc để bổ sung tên vào danh sách cử tri ở nơi cư trú. Sửa đổi, bổ sung các quy định về việc xác định công dân có đủ điều kiện để ghi tên vào danh sách cử tri như cách tính tuổi, nguyên tắc xác định quốc tịch Việt Nam, kết luận một người mất năng lực hành vi dân sự hay bị tước quyền công dân, thời hạn tạm trú để được bầu cử đại biểu HĐND ở mấy cấp, việc bỏ phiếu trong ngày bầu cử của những cử tri vắng lai,...

Thứ hai, bên cạnh việc quy định về nguyên tắc lập danh sách cử tri, Luật Bầu cử năm 2015 còn quy định thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan trong việc lập danh sách cử tri. Theo đó, danh sách cử tri do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã lập theo từng khu vực bỏ phiếu. Đối với huyện không chia thành đơn vị hành chính xã, thị trấn (huyện

* Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội.

Côn Đảo...) thì UBND huyện có trách nhiệm lập danh sách cử tri theo từng khu vực bỏ phiếu. Danh sách cử tri trong đơn vị vũ trang nhân dân do chỉ huy đơn vị lập theo đơn vị vũ trang nhân dân. Quân nhân có hộ khẩu thường trú ở địa phương gần khu vực đóng quân có thể được chỉ huy đơn vị cấp giấy chứng nhận để được ghi tên vào danh sách cử tri và tham gia bỏ phiếu ở nơi thường trú.

Sau khi lập danh sách cử tri, chậm nhất là 40 ngày trước ngày bầu cử, cơ quan lập danh sách cử tri niêm yết danh sách cử tri tại trụ sở UBND cấp xã và tại những địa điểm công cộng của khu vực bỏ phiếu, đồng thời thông báo rộng rãi danh sách cử tri và việc niêm yết để Nhân dân kiểm tra. 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.

1.2 Nguyên tắc bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín

Cụ thể hóa nguyên tắc bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín, Luật Bầu cử năm 2015 tiếp tục kế thừa các luật bầu cử trước đây, quy định mỗi cử tri có quyền bỏ một phiếu bầu ĐBQH và bỏ một phiếu bầu đại biểu HĐND tương ứng với mỗi cấp HĐND. Cử tri phải tự mình đi bầu cử, không được nhờ người khác bầu cử thay; khi bầu cử phải xuất trình thẻ cử tri. Cử tri không thể tự viết được phiếu bầu thì nhờ người khác viết hộ, nhưng phải tự mình bỏ phiếu; người viết hộ phải bảo đảm bí mật phiếu bầu của cử tri. Trường hợp cử tri vì khuyết tật không tự bỏ phiếu được thì nhờ người khác bỏ phiếu vào hòm phiếu. Trong trường hợp cử tri ốm đau, già

yếu, khuyết tật không thể đến phòng bỏ phiếu được thì Tổ bầu cử mang hòm phiếu phụ và phiếu bầu đến chỗ ở, chỗ điều trị của cử tri để cử tri nhận phiếu bầu và thực hiện quyền bầu cử. Đối với cử tri là người đang bị tạm giam, người đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc mà trại tạm giam, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc không tổ chức khu vực bỏ phiếu riêng hoặc cử tri là người đang bị tạm giữ tại nhà tạm giữ thì Tổ bầu cử mang hòm phiếu phụ và phiếu bầu đến trại tạm giam, nhà tạm giữ, cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc để cử tri nhận phiếu bầu và thực hiện quyền bầu cử. Khi cử tri viết phiếu bầu, không ai được xem, kể cả thành viên Tổ bầu cử và các tổ chức bầu cử khác. Nếu viết hỏng, cử tri có quyền đổi phiếu bầu khác. Khi cử tri bỏ phiếu xong, Tổ bầu cử có trách nhiệm đóng dấu “Đã bỏ phiếu” vào thẻ cử tri. Mọi người phải tuân theo nội quy phòng bỏ phiếu.

Về thời gian bỏ phiếu, Luật Bầu cử năm 2015 quy định về thời gian bỏ phiếu bắt đầu từ bảy giờ sáng đến bảy giờ tối cùng ngày, nhưng tùy tình hình địa phương, Tổ bầu cử có thể quyết định cho bắt đầu việc bỏ phiếu sớm hơn nhưng không được trước năm giờ sáng hoặc kết thúc muộn hơn nhưng không được quá chín giờ tối cùng ngày.

2. Quyền bầu cử, ứng cử của công dân

Quyền bầu cử, ứng cử của công dân là một trong những quyền cơ bản được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Luật Bầu cử năm 2015 đã cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền bầu cử, ứng cử của công dân như sau:

Thứ nhất, tiếp tục cụ thể hóa Điều 27 Hiến pháp 2013: “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi mốt tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, HĐND”. Theo đó, Luật Bầu cử năm 2015 quy định: tính đến ngày bầu cử được công bố (chẳng hạn ngày 22/5/2016 là ngày bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu HĐND các cấp), công dân nước Cộng hòa XHCN

Việt Nam đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, HĐND các cấp.

Mỗi công dân chỉ được ghi tên vào một danh sách cử tri ở nơi mình thường trú hoặc tạm trú.

Cử tri là người tạm trú và có thời gian đăng ký tạm trú tại địa phương chưa đủ 12 tháng, cử tri là quân nhân ở các đơn vị vũ trang nhân dân được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu ĐBQH, đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện ở nơi tạm trú hoặc đóng quân.

Công dân Việt Nam ở nước ngoài trở về Việt Nam trong khoảng thời gian từ sau khi danh sách cử tri đã được niêm yết đến trước thời điểm bắt đầu bỏ phiếu 24 giờ, thì đến UBND cấp xã xuất trình Hộ chiếu có ghi quốc tịch Việt Nam để được ghi tên vào danh sách cử tri và nhận thẻ cử tri bầu ĐBQH và đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã (nếu xuất trình tại nơi đăng ký thường trú) hoặc bầu ĐBQH và đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện (nếu xuất trình tại nơi đăng ký tạm trú).

Luật Bầu cử năm 2015 quy định các trường hợp không được ghi tên vào danh sách cử tri là người đang bị tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; người bị kết án tử hình đang trong thời gian chờ thi hành án; người đang chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo; người mất năng lực hành vi dân sự. Nhưng người thuộc các trường hợp này nếu đến trước thời điểm bắt đầu bỏ phiếu 24 giờ được khôi phục lại quyền bầu cử, được trả lại tự do hoặc được cơ quan có thẩm quyền xác nhận không còn trong tình trạng mất năng lực hành vi dân sự thì được bổ sung vào danh sách cử tri và được phát thẻ cử tri để đi bầu cử.

Đồng thời Luật Bầu cử năm 2015 cũng quy định các trường hợp không được ứng cử ĐBQH và đại biểu HĐND là người đang bị tước quyền ứng cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, người đang chấp hành hình phạt tù, người bị hạn

chế hoặc mất năng lực hành vi dân sự; người đang bị khởi tố bị can; người đang 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 tích; người đang chấp hành biện pháp xử lý hành chính đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc hoặc giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Như vậy, Luật Bầu cử năm 2015 đã cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 nhằm bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử của công dân. Luật đã xác định cụ thể các tiêu chí về độ tuổi của công dân để bảo đảm việc bầu cử, ứng cử; bảo đảm nguyên tắc của Hiến pháp về quyền của công dân chỉ bị hạn chế bằng luật; quy định cụ thể các trường hợp không được bầu cử, các trường hợp không được ứng cử ĐBQH và đại biểu HĐND.

Thứ hai, khác với các luật bầu cử trước đây, Luật Bầu cử năm 2015 không quy định tiêu chuẩn và số lượng ĐBQH, đại biểu HĐND trong luật bầu cử mà quy định các vấn đề này trong Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương, vì đây là những nội dung quan trọng để cấu thành bộ máy của Quốc hội, HĐND các cấp. Luật Bầu cử năm 2015 chỉ quy định về tiêu chuẩn người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND theo hướng dẫn chiếu từ quy định tiêu chuẩn của ĐBQH, đại biểu HĐND trong Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương để làm cơ sở cho việc lựa chọn, giới thiệu người để bầu cử. Theo đó, người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND phải có các tiêu chuẩn sau đây:

- Trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp, phấn đấu thực hiện công cuộc đổi mới, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

- Có phẩm chất đạo đức tốt, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

- Có trình độ văn hóa, chuyên môn, có

đủ năng lực, sức khỏe, kinh nghiệm công tác và uy tín để thực hiện nhiệm vụ ĐBQH.

- Liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, được Nhân dân tín nhiệm.

- Có điều kiện tham gia các hoạt động của Quốc hội, HĐND.

Thứ ba, Luật Bầu cử năm 2015 đã tăng thời gian công bố ngày bầu cử chậm nhất là từ 105 ngày lên 115 ngày trước ngày bầu cử (tăng thêm 10 ngày) và điều chỉnh các mốc thời gian trong quá trình bầu cử cho phù hợp, tạo thuận lợi cho công tác tổ chức bầu cử.

Thứ tư, Luật Bầu cử năm 2015 quy định cụ thể tỷ lệ người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND là phụ nữ và người dân tộc thiểu số, cụ thể là:

- Số lượng người dân tộc thiểu số được giới thiệu ứng cử ĐBQH bảo đảm có ít nhất 18% tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử ĐBQH là người dân tộc thiểu số.

- Số lượng phụ nữ được giới thiệu ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã: bảo đảm có ít nhất 35% tổng số người trong danh sách chính thức những người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã là phụ nữ.

Thứ năm, Luật Bầu cử năm 2015 quy định cụ thể trách nhiệm của Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam cấp tỉnh trong việc tổ chức Hội nghị tiếp xúc cử tri cho người ứng cử ĐBQH; trách nhiệm của Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cấp bầu cử đại biểu HĐND tổ chức Hội nghị tiếp xúc cử tri cho người ứng cử đại biểu HĐND cấp mình. Bổ sung trách nhiệm của UBND các cấp trong việc phối hợp với Ban thường trực Ủy ban MTTQ cùng cấp tổ chức Hội nghị tiếp xúc cử tri cho người ứng cử ĐBQH, đại biểu HĐND. Quy định nguyên tắc vận động bầu cử phải công khai; người ứng cử ĐBQH, người ứng cử đại biểu HĐND ở đơn vị bầu cử nào thì thực hiện quyền vận động bầu cử ở đơn vị bầu cử đó. Quy định những hành vi bị cấm khi vận động bầu cử là cấm dụng vận

động bầu cử để tuyên truyền trái với Hiến pháp và pháp luật hoặc làm tổn hại đến danh dự, nhân phẩm, uy tín, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác; cấm lạm dụng chức vụ, quyền hạn để sử dụng phương tiện thông tin đại chúng trong vận động bầu cử; lợi dụng vận động bầu cử để vận động tài trợ, quyên góp ở trong nước và nước ngoài cho tổ chức, cá nhân mình; cấm sử dụng hoặc hứa tặng, cho, ủng hộ tiền, tài sản hoặc lợi ích vật chất để lôi kéo, mua chuộc cử tri.

3. Hội đồng bầu cử quốc gia

Hội đồng bầu cử (HĐBC) quốc gia là một thiết chế mới được quy định trong Hiến pháp, HĐBC quốc gia do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử ĐBQH; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật Bầu cử năm 2015 đã quy định về nguyên tắc hoạt động, cơ cấu tổ chức của HĐBC quốc gia, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBC quốc gia, của Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên của HĐBC quốc gia, bộ máy giúp việc của HĐBC quốc gia. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, HĐBC quốc gia do Quốc hội thành lập, có từ mười lăm đến hai mươi một thành viên gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên là đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH), Chính phủ, Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam và một số cơ quan, tổ chức hữu quan. Chủ tịch HĐBC quốc gia do Quốc hội bầu, miễn nhiệm theo đề nghị của UBTVQH. Các Phó Chủ tịch và các Ủy viên HĐBC quốc gia do Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Chủ tịch HĐBC quốc gia. HĐBC quốc gia thành lập các tiểu ban để giúp HĐBC quốc gia thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong từng lĩnh vực. Chẳng hạn, HĐBC quốc gia để tổ chức cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV và đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021 có 21 thành viên, gồm Chủ tịch, 04 Phó Chủ tịch, 16 Ủy viên, trong đó có 05 Ủy viên đồng thời là thành viên UBTVQH, 04 Ủy viên đại diện Chính phủ, 02 Ủy viên đại diện cơ quan

Đảng, 05 Ủy viên đại diện tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương. HĐBC quốc gia thành lập ba Tiểu ban để giúp HĐBC quốc gia thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong từng lĩnh vực, đó là: Tiểu ban văn bản pháp luật và thông tin, tuyên truyền; Tiểu ban an ninh, trật tự, an toàn xã hội; Tiểu ban nhân sự và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thứ hai, HĐBC quốc gia hoạt động theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số. Các cuộc họp được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên của HĐBC quốc gia tham dự; các quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành. HĐBC quốc gia chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo về hoạt động của mình trước Quốc hội, UBTVQH.

HĐBC quốc gia kết thúc nhiệm vụ sau khi đã trình Quốc hội khóa mới báo cáo tổng kết cuộc bầu cử trong cả nước và kết quả xác nhận tư cách ĐBQH được bầu, bàn giao biên bản tổng kết và hồ sơ, tài liệu về bầu cử ĐBQH cho UBTVQH khóa mới.

Như vậy, theo Luật Bầu cử năm 2015 thì HĐBC quốc gia là cơ quan hoạt động có tính chất lâm thời, được Quốc hội thành lập khi có sự kiện bầu cử và sẽ kết thúc nhiệm vụ sau khi trình Quốc hội báo cáo kết quả tổng kết cuộc bầu cử. Việc tổ chức HĐBC quốc gia theo hướng này nhằm bảo đảm tính ổn định, kế thừa trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBC trung ương trước đây; không làm phát sinh thêm bộ máy và tăng biên chế.

Thứ ba, trên cơ sở quy định của Hiến pháp và kế thừa quy định của pháp luật bầu cử trước đây, Luật Bầu cử năm 2015 đã quy định cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBC quốc gia với tư cách là cơ quan chủ trì, lãnh đạo công tác bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND.

Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn kế thừa từ HĐBC ở trung ương trước đây, một trong những điểm mới của Luật Bầu cử năm 2015 lần này là bổ sung nhiệm vụ cho HĐBC quốc gia trong việc xác nhận tư cách đại biểu của người trúng cử ĐBQH, trình

Quốc hội khóa mới báo cáo tổng kết cuộc bầu cử trong cả nước và kết quả xác nhận tư cách ĐBQH được bầu.

Thứ tư, một trong những bài học quan trọng rút ra từ các cuộc bầu cử gần đây là cần phân công rõ ràng, có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức hữu quan trong công tác chỉ đạo bầu cử, tạo sự chỉ đạo thống nhất, thông suốt từ trung ương đến cơ sở trong suốt quá trình triển khai bầu cử; thường xuyên tiến hành giám sát, kiểm tra; giải quyết kịp thời những vướng mắc ở địa phương, cơ sở. Vì vậy, Luật Bầu cử năm 2015 đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể, rõ ràng giữa HĐBC quốc gia với UBTVQH, Chính phủ, MTTQ Việt Nam, xác định mối quan hệ giữa HĐBC quốc gia với các tổ chức phụ trách bầu cử ở địa phương.

Thứ năm, Văn phòng HĐBC quốc gia do Chủ tịch HĐBC quốc gia quyết định thành lập, có chức năng giúp HĐBC quốc gia trong việc tổ chức bầu cử ĐBQH khóa XIV và chỉ đạo, hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021. Văn phòng HĐBC quốc gia còn có nhiệm vụ phục vụ Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Ủy viên HĐBC quốc gia và các Tiểu ban của HĐBC quốc gia trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND. Văn phòng HĐBC quốc gia kết thúc hoạt động sau khi tổ chức xong việc bầu cử. Cơ cấu tổ chức của Văn phòng là những cán bộ, công chức đang công tác tại các cơ quan, tổ chức hữu quan nên không dẫn đến tăng biên chế và bộ máy.

Ngoài những vấn đề đã nêu trên, Luật Bầu cử năm 2015 còn có một số quy định khác liên quan đến việc cụ thể hóa tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013 về bầu cử, quyền và nghĩa vụ của công dân cũng như việc hình thành các thiết chế trong bộ máy nhà nước. Những quy định này đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc triển khai bầu cử, trước mắt là cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV và bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2016 - 2021 ■