

GÓP PHẦN HOÀN THIỆN QUY TRÌNH BẦU CỬ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. LÊ VƯƠNG LONG *

Đối với bất kì cuộc bầu cử nào thì chất lượng và kết quả của hoạt động bầu cử cũng phụ thuộc vào nhiều yếu tố trong đó vai trò của cử tri và năng lực của ứng cử viên đại biểu có tầm quan trọng đặc biệt. Pháp luật nước ta trên thực tế đã có nhiều quy định cụ thể về tiêu chuẩn đại biểu cũng như các điều kiện thiết yếu để cử tri chọn lựa những người xứng đáng đại diện cho mình vào các cơ quan quyền lực. Tuy vậy, xung quanh nội dung này còn có nhiều vấn đề đòi hỏi phải được nhận thức một cách thấu đáo cả về phương diện lý luận, luật thực định và thực tiễn. Bài viết này xin trao đổi một số vấn đề có liên quan trong quy trình bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân các cấp ở nước ta hiện nay.

1. Quyền bầu cử của cử tri trong trường hợp cử tri thay đổi nơi cư trú

Điều 23 Luật bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân (sau đây viết tắt là Luật bầu cử) quy định “Trong thời gian lập danh sách cử tri, những công dân có quyền bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân đều được ghi tên vào danh sách cử tri”. Như vậy, việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền ghi tên một người vào danh sách cử tri đồng nghĩa với việc công nhận người đó có quyền bầu cử. Quyền bầu cử được hiểu là quyền được lựa chọn đại biểu HĐND ở ba cấp: Tỉnh, huyện và xã. Cũng theo Điều 23 Luật bầu cử thì “Trong thời gian lập danh sách cử tri,

những người thay đổi nơi cư trú trong phạm vi một đơn vị hành chính cấp huyện được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh; thay đổi nơi cư trú trong phạm vi một đơn vị hành chính cấp tỉnh được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu hội đồng nhân dân cấp tỉnh”. Về mặt lý thuyết, có thể coi quy định này là hợp lý với cách giải thích thường thấy: Kể từ khi tiến hành lập danh sách cử tri đến khi cuộc bỏ phiếu diễn ra là khoảng thời gian không dài, vì vậy, những người mới đến cư trú tại một xã, huyện mới khó có thể đánh giá, lựa chọn chính xác các đại biểu được bầu. Tuy nhiên, dưới góc độ luật pháp và xét về mặt thực tiễn cần phải hiểu quyền bầu cử ở đây là quyền bầu cử đại biểu HĐND cả ba cấp, việc quy định người thay đổi nơi cư trú trong phạm vi tỉnh (Điều 23 Luật bầu cử) chỉ được bầu cử đại biểu HĐND một hoặc hai cấp vô hình trung lại thu hẹp quyền bầu cử của những cử tri đó. Mặt khác cũng cần nhận thấy:

- Theo quy định của Hiến pháp và Luật bầu cử đại biểu HĐND thì một người có quyền bầu cử nếu có đủ tiêu chuẩn: Là công dân Việt Nam, đủ 18 tuổi và không thuộc các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 25 của Luật bầu

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước
Trường đại học luật Hà Nội

cử. Ở đây, người thay đổi nơi cư trú là người đến thường trú ở nơi cư trú mới nên họ cần có quyền được lựa chọn những người xứng đáng đại diện cho mình, quyết định những vấn đề quan trọng ở địa phương;

- Theo Điều 26 Luật bầu cử, danh sách cử tri được niêm yết chậm nhất là 35 ngày trước ngày bầu cử. Như vậy, người thay đổi nơi cư trú muốn bầu cử tại nơi ở mới phải có tên trong danh sách cử tri từ 35 ngày trở lên trước ngày bầu cử. Đây là khoảng thời gian không phải là quá ngắn để họ tìm hiểu về các ứng cử viên vì thông qua nhiều kênh thông tin khác nhau như: Vận động bầu cử, tiếp xúc cử tri, giao tiếp xã hội.... Hơn nữa, việc một cử tri cư trú lâu dài ở địa phương không phải là điều kiện cần và đủ để họ hiểu biết về ứng cử viên đại biểu ở địa bàn mình mà cốt yếu là chính cử tri đó có năng lực thực tế ra sao, ý thức về quyền, nghĩa vụ bầu cử như thế nào, mức độ quan tâm xã hội của họ đến đâu;

- Điều 23 Luật bầu cử chỉ quy định về trường hợp thay đổi nơi cư trú trong phạm vi một tỉnh mà không quy định về sự thay đổi nơi cư trú từ tỉnh này sang tỉnh khác. Nếu xét theo logic của điều này thì người thay đổi nơi cư trú từ tỉnh này sang tỉnh khác có lẽ không được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu cử đại biểu HĐND cả ba cấp. Nếu vậy, họ mặc nhiên bị mất đi quyền bầu cử đại biểu HĐND mặc dù họ không thuộc các trường hợp được quy định ở Điều 25 của Luật bầu cử. Còn nếu họ có quyền được ghi tên vào danh sách cử tri thì đó là danh sách để bầu cử HĐND cấp nào và dựa vào cơ sở nào để cho phép họ được bầu cử đại biểu HĐND cấp đó?

2. Ai được quyền ghi tên vào danh sách cử tri?

Người được ghi tên vào danh sách cử tri là người có quyền bầu cử theo quy định của pháp luật tại thời điểm bỏ phiếu. Theo Điều 2 Luật bầu cử và Điều 2 Nghị định số 19/2004/NĐ-CP ngày 10/01/2004 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật bầu cử đại biểu HĐND năm 2003 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 19/CP) thì công dân Việt Nam đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử đại biểu HĐND trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 25 Luật bầu cử. Khoản 1 Điều 25 quy định: *"Người đang bị toà án tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định của toà 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"*. Khi hướng dẫn lập danh sách cử tri, điểm a khoản 1 Điều 14 Nghị định số 19/CP quy định: *"Người đủ tuổi theo quy định của pháp luật được ghi tên vào danh sách cử tri để thực hiện quyền bầu cử nơi mình cư trú, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 25 và Điều 31 của Luật bầu cử đại biểu HĐND"*. Cụ thể Điều 31 Luật bầu cử quy định những người không được ứng cử đại biểu HĐND bao gồm:

"1. Người thuộc các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 25 của Luật bầu cử;

2. Người đang bị khởi tố hình sự;

3. Người đang phải chấp hành bản án, quyết định của toà án;

4. Người đã chấp hành xong bản án, quyết định hình sự của toà án nhưng chưa được xoá án tích;

5. Người đang chấp hành quyết định xử lý vi phạm hành chính về giáo dục tại xã, phường, thị trấn, tại cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh"

bắt buộc hoặc đang bị quản chế hành chính".

Như vậy, điểm a khoản 1 Điều 14 Nghị định số 19/CP không phù hợp với Luật bầu cử và không phù hợp với Điều 2 của Nghị định này vì:

Thứ nhất, cần phải hiểu điều kiện để người có quyền bầu cử và điều kiện để người có quyền ứng cử là khác nhau. Nếu như người bầu cử chỉ cần có khả năng lựa chọn đúng người đại diện cho mình thì người ứng cử phải có khả năng thực hiện nhiệm vụ của người đại diện cho cử tri. Những người không được quyền ứng cử không phải lúc nào cũng đồng thời là người không có quyền bầu cử.

Thứ hai, Điều 13 Luật bầu cử quy định việc thành lập khu vực bỏ phiếu: "*Cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh đối với những người đang chấp hành quyết định xử lý vi phạm hành chính có thể thành lập khu vực bỏ phiếu riêng*" đã gián tiếp thừa nhận người đang chấp hành quyết định xử lý vi phạm hành chính tại cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh có quyền bầu cử.

3. Xử lý trường hợp nhiều người có số phiếu bằng nhau

Điều 61 Luật bầu cử quy định: "*Những người ứng cử được quá nửa số phiếu hợp lệ và được nhiều phiếu hơn thì trúng cử. Trong trường hợp có nhiều người có được số phiếu bằng nhau thì người nhiều tuổi hơn là người trúng cử*". So với Luật bầu cử đại biểu HĐND năm 1994⁽¹⁾ thì việc xử lý trường hợp có nhiều người được số phiếu bằng nhau đơn giản hơn. Song, việc lấy độ tuổi làm tiêu chí lựa chọn trong trường hợp này khó tìm được lời giải thích thoả đáng, bởi lẽ:

- Pháp luật nước ta chỉ quy định độ tuổi công dân bắt đầu có quyền ứng cử mà không

quy định độ tuổi hết quyền ứng cử. Như vậy, công dân khi có đủ điều kiện, tiêu chuẩn quy định tại Điều 2, Điều 3 của Luật bầu cử dù đã rất nhiều tuổi vẫn có quyền ứng cử. Ở đây cần nhận thấy thực tế là nhiệm vụ mà các đại biểu phải gánh vác là quá trình lao động trí tuệ, phức tạp với "sản phẩm" là các quyết định mang tính quyền lực. Liệu có thuyết phục không khi phải chọn người tuổi quá cao (giả sử theo lý thuyết 80, 90...) và phải loại người trẻ hơn nhiều lần? Hơn nữa, con người ta đến độ tuổi nhất định thì sức khoẻ, trí tuệ suy giảm nhanh chóng khi nhiệm kỳ của đại biểu HĐND các cấp hiện nay kéo dài đến 5 năm. Trong lúc đó, độ tuổi lao động theo Luật lao động cũng chỉ là 60 tuổi đối với nam giới và 55 tuổi đối với nữ giới;

- Trong trường hợp những người có số phiếu bằng nhau đều đang ở độ tuổi minh mẫn, khoẻ mạnh, có năng lực công tác cũng không thể chỉ phụ thuộc vào tiêu chí độ tuổi để trúng cử. Hơn nữa, việc chọn người nhiều tuổi hơn làm người trúng cử vô hình trung đi ngược lại xu hướng trẻ hoá đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay.

Để chọn được đại biểu xứng đáng trong trường hợp có nhiều người có cùng số phiếu thiết nghĩ cần xem xét các góc độ:

Một là, nếu lấy tuổi của người ứng cử làm tiêu chuẩn lựa chọn người trúng cử thì chỉ nên giới hạn ở độ tuổi nhất định mà ở độ tuổi đó cả người nhiều tuổi và người ít tuổi hơn đều đang khoẻ mạnh, minh mẫn, đủ sức hoàn thành trách nhiệm của người đại biểu. Hoặc chỉ nên áp dụng điều này ở một số vùng đồng bào dân tộc nơi mà vị trí, vai trò, uy tín của người già làng, trưởng bản (những người này thường cao tuổi) là rất lớn đối với cộng đồng dân cư.

Hai là, không thể lấy tuổi làm tiêu chuẩn duy nhất mà phải kết hợp với các tiêu chuẩn khác như trình độ học vấn, kinh nghiệm, năng lực công tác thực tiễn, uy tín của họ trong địa bàn bầu cử để lựa chọn người trúng cử.

Ba là, không nên quy định tiêu chuẩn cụ thể chung cho cả nước. Việc chọn người trúng cử cần hướng tới mục đích tạo điều kiện cho từng địa phương chủ động, sáng tạo trong việc lựa chọn đại biểu HĐND của mình một cách phù hợp, có hiệu quả, đạt chất lượng theo yêu cầu thực tế của địa phương.

4. Vấn đề kê khai tài sản của ứng cử viên đại biểu HĐND

Mục đích của kê khai và công khai hoá tài sản không chỉ nhằm kiểm tra tính minh bạch tài sản đã có của từng ứng cử viên mà cơ bản là nhằm hạn chế tình trạng tham nhũng có thể xảy ra trong quá trình thực hiện chức năng đại biểu. Điều này đòi hỏi chế định kê khai tài sản phải thực hiện chặt chẽ cả thời điểm người đó ra tranh cử và thời điểm họ thôi không làm đại biểu nữa mới có tác dụng. Kinh nghiệm pháp lý - thực tiễn của một số nước, để các đại biểu khó có điều kiện thu nhập bất hợp pháp trong thời gian đương nhiệm thì ngoài việc thực thi chế độ đại biểu chuyên nghiệp cần bảo đảm chế độ báo cáo tài sản định kỳ đồng thời kiểm soát chặt chẽ các hoạt động công vụ của đại biểu. Trong trường hợp xấu có khả năng về thu nhập không chính đáng thì có thể áp dụng các biện pháp như phong toả tài khoản hoặc thay đổi mã tài khoản của họ. Tuy nhiên, đối với Việt Nam, việc quy định kê khai tài sản đối với ứng cử viên đại biểu HĐND là điều mới mẻ. Đây là dấu hiệu tích cực để không ngừng hoàn thiện pháp luật về bầu cử và nâng cao chất lượng của

thể chế dân chủ đại diện. Đối với các người ứng cử đại biểu thì đây là vấn đề pháp lý có tính bắt buộc đòi hỏi họ phải thực thi một cách trung thực. Đương nhiên quy định này chỉ là điều kiện chứ không phải là một tiêu chuẩn của đại biểu. Tuy vậy, xung quanh quy định này cũng còn có những nhận thức khác nhau ở cử tri:

Một là, kê khai có nên gắn liền với việc công khai hoá tài sản hay không. Xuất phát từ điều kiện của nước ta hiện nay thực tế có hai luồng ý kiến khác nhau. Ý kiến thứ nhất cho rằng việc kê khai tài sản là cần thiết nhưng việc công khai hoá tài sản của họ là trái pháp luật. Pháp luật dân sự nước ta (xem thêm Điều 6 BLDS) có quy định về việc pháp luật bảo vệ quyền sở hữu và các quyền khác đối với tài sản của mọi chủ thể. Các quy định pháp luật ngân hàng nghiêm cấm việc tiết lộ mã số tài khoản, số tiền gửi của mọi chủ thể (trừ trường hợp phạm tội có yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật). Pháp luật cũng nghiêm cấm việc khai thác thông tin tài sản của các cá nhân khi chưa được phép của chủ sở hữu hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật hoặc sử dụng trái mục đích đối với thông tin đó.

Tuy nhiên, bên cạnh đó cũng có ý kiến ngược lại là công khai hoá tài sản trong trường hợp này là việc làm thiết thực cần triển khai có hiệu quả. Nhà nước có đủ điều kiện, biện pháp để bảo vệ quyền tài sản của các ứng cử viên đại biểu. Việc kê khai mà không công khai chỉ là “chuyện nội bộ” và hình thức vì đa số ứng cử viên đại biểu là người đang nắm giữ chức quyền. Mặc dù vậy, những người theo ý kiến này cũng cho rằng cần phải tính đến các khía

cạnh sau:

- Công khai hoá cần gắn liền với việc tiếp nhận các thông tin phản hồi từ nhân dân và các cơ quan, tổ chức. Trong trường hợp có những ý kiến trái ngược về số phận pháp lí và thực tế của tài sản của ứng cử viên đưa ra cần phải làm sáng tỏ. Nếu thấy cần thiết phải đổi chất, xem xét tại hội nghị tiếp xúc cử tri hay buổi vận động bầu cử của người ứng cử đại biểu. Cần lưu giữ bản kê khai tài sản và kết luận về tài sản của từng ứng cử viên để đối chiếu thu nhập của họ về sau nếu người đó trúng cử;

- Công khai tài sản cần đặt trong mối quan hệ hữu cơ với việc phân chia đơn vị bầu cử, nghĩa là người ứng cử đại biểu ở đơn vị nào thì cử tri ở đơn vị đó phải có thông tin đầy đủ về lí lịch nhân thân và tài sản của họ. Điều này có tác dụng làm tăng khả năng kiểm tra tính minh bạch tài sản của ứng cử viên bảo đảm sự lựa chọn sát thực cho cử tri;

- Pháp luật cần có quy định cụ thể về thủ tục, mức độ chi tiết của việc kê khai và công khai tài sản của người ứng cử đại biểu HĐND, chẳng hạn có cần nêu mã số tài khoản ngân hàng về tiền gửi hay chỉ nêu số lượng tiền gửi và ngân hàng mà họ đã gửi.

Hai là, tính minh bạch về tài sản được kê khai. Khi chính sách của Đảng và nhà nước là khuyến khích làm giàu chính đáng, thừa nhận thu nhập hợp pháp của người dân thì việc các ứng cử viên đại biểu HĐND có tài sản lớn không có nghĩa là họ không đủ tiêu chuẩn đại biểu. Ở đây cơ sở tài sản của từng người nhiều hay ít không phải là điều các cử tri quan tâm mà cơ bản là nguồn gốc thu nhập để có tài sản đó. Vấn đề đặt ra là tính minh bạch của tài sản đến đâu bởi họ có thể không đứng tên sở hữu

tài sản mà nhờ người khác bảo hộ. Pháp luật có quy định đòi hỏi người ứng cử đại biểu HĐND phải kê khai tài sản trung thực nhưng nhìn chung Nhà nước và xã hội khó có cơ chế hữu hiệu để kiểm tra tính xác thực của bản kê khai đó. Điều này càng khó khăn hơn ở nước ta bởi hiện nay Việt Nam mới chỉ có đăng kí giao dịch bảo đảm chứ chưa có quy định pháp luật về đăng kí tài sản thường xuyên và mang tính bắt buộc đối với mọi công dân. Sự phức tạp của số phận pháp lí về tài sản cộng với thời gian gấp rút chuẩn bị bầu cử có thể làm lu mờ về tính minh bạch đối với các bản kê khai của từng người ứng cử đại biểu. Điều này sẽ đem lại kết quả không như mong muốn của người dân và làm khó khăn cho sự lựa chọn của cử tri khi bầu cử.

5. Vấn đề vận động bầu cử

Chuẩn bị bầu cử ở nước ta thường có các hoạt động được dùng với tên gọi “Hội nghị cử tri” hoặc “Hội nghị tiếp xúc cử tri” còn khái niệm vận động bầu cử còn khác lạ và chưa mang tính phổ biến. Do nhiều nguyên nhân đem lại mà vận động bầu cử ở nước ta không ồn ào với “trống giông, cờ mờ” và diễn hành như thường thấy ở một số nước. Về bản chất, nội dung của hoạt động vận động bầu cử ở nước ta cũng có sự khác biệt nhất định đối với các nước tư sản. Về cơ sở pháp lí, tại các điều 44 - 47 của Luật bầu cử đại biểu HĐND đã ghi nhận quyền vận động bầu cử của các ứng cử đại biểu. Tuy nhiên, cần quan niệm đây không chỉ là giai đoạn, thủ tục pháp lí bắt buộc của tiến trình bầu cử mà còn là quyền pháp lí cơ bản của người ứng cử đại biểu cần phải bảo đảm tính thực tế. Nội dung chính của vận động bầu cử là người ứng cử đại biểu thuyết trình

cương lĩnh hành động của mình trước cử tri và trả lời những điểm mà cử tri quan tâm. Ở đây cần lưu ý hai vấn đề:

Một là, việc vận động bầu cử cần được thực hiện sau khi đã có danh sách cho từng đơn vị bầu cử để những đại biểu được giới thiệu bầu cử ở đâu thì vận động bầu cử ở đó. Sở dĩ có quy định này là để cử tri đơn vị đó có cơ sở kiểm tra dự kiến hoạt động của người ứng cử đại biểu khi vận động bầu cử và tính thực tế sau khi họ trúng cử. Kinh nghiệm mới nhất của Malaysia là cứ 3 tháng một lần các nghị sĩ phải làm báo cáo về việc thực hiện chức năng đại biểu của mình, nêu lên những việc đã làm được và chưa làm được theo dự kiến hành động mà trước đó vận động bầu cử họ đã nêu ra.

Hai là, để có chất lượng, hiệu quả thiết thực, pháp luật cần quy định chi tiết quy trình, yêu cầu và những nội dung cơ bản của quá trình vận động bầu cử để tránh tình trạng mang dấu ấn cục bộ, địa phương hoặc lợi dụng diễn đàn này phục vụ cho những mục đích khác.

6. Vấn đề lập danh sách đại biểu được bầu cho các đơn vị bầu cử

Lập danh sách đại biểu được bầu là nội dung quan trọng của hoạt động bầu cử. Đây là việc làm đòi hỏi tính khách quan trong việc phân bố, sắp xếp đại biểu được bầu cho các đơn vị bầu cử. Hiện nay trong Luật bầu cử và Nghị định số 19/CP không có quy định cụ thể nào hướng dẫn quy trình lập danh sách đại biểu được bầu cho đơn vị bầu cử. Theo chúng tôi không nên xem nhẹ việc lập danh sách đại biểu được bầu cho đơn vị bầu cử bởi nó dễ dẫn đến sự tùy tiện, chủ quan tạo nên “sân chơi” không bình đẳng trong quá trình bầu cử. Chẳng

hạn, những ứng cử đại biểu lần đầu tham gia chính trường, tuổi đời và kinh nghiệm còn ít lại “bị” xếp vào cùng đơn vị với những người có “ưu thế” hơn thì khả năng trúng cử là rất nhỏ. Ở đây, việc sắp xếp nếu hoàn toàn do ngẫu nhiên của nguyên tắc kỹ thuật (ví dụ theo thứ tự A,B,C...) thì phải tôn trọng nhưng vì lý do chủ quan để cơ cấu trước thì cần phải loại bỏ. Quy trình bầu cử cần bảo đảm tính khách quan, dân chủ để cử tri có điều kiện lựa chọn vô tư người đại diện cho mình. Mặt khác, cũng nên coi trọng nguyên tắc ứng cử đại biểu vận động bầu cử và công khai tài sản ở đâu thì phải lập danh sách đại biểu được bầu ở khu vực đó. Điều này cho phép cử tri lựa chọn sát thực với định hướng của chính họ từ quá trình tiếp xúc cử tri của ứng cử đại biểu đó.

Chính phủ đã ban hành Nghị định quy định việc thực hiện Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với kê khai tài sản của người ứng cử đại biểu HĐND. Theo đó việc kê khai cần phải bảo đảm tính trung thực và tính chịu trách nhiệm của người ứng cử đại biểu nhưng không gắn với việc công khai về tài sản. Thiết nghĩ, từ thực tiễn của xã hội dân sự và yêu cầu đặt ra của quy trình bầu cử chúng ta cần nhanh chóng ban hành Luật về đăng ký tài sản của công dân để nâng cao chất lượng bầu cử trên cơ sở thực thi việc kê khai và công khai hoá tài sản của người ứng cử đại biểu hội đồng nhân dân. Đây cũng là cơ sở pháp lý thiết thực để công dân khẳng định quyền sở hữu tài sản một cách chính thức, hợp pháp từ đó bảo đảm độ tin cậy khi tham gia các giao dịch thực tế./.

(1).Xem: Điều 52 Luật bầu cử đại biểu HĐND năm 1994.