

NGUYÊN TẮC BẦU CỬ PHỔ THÔNG TRONG PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ NĂM 1945 ĐẾN NAY

TRẦN THÁI DƯƠNG*

Trong chế độ bầu cử của Việt Nam, bầu cử phổ thông được coi là nguyên tắc cơ bản, thể hiện tính rộng rãi trong việc ghi nhận và bảo đảm quyền bầu cử của người dân, tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử. Bài viết phân tích một số vấn đề về nguyên tắc bầu cử phổ thông qua các quy định của Hiến pháp và pháp luật ở Việt Nam từ năm 1945 đến nay, đưa ra ý kiến nhận xét và đề xuất hoàn thiện pháp luật nhằm bảo đảm nguyên tắc bầu cử phổ thông ở Việt Nam.

Từ khóa: Bầu cử phổ thông; nguyên tắc bầu cử; toàn dân; toàn diện, pháp luật; Hiến pháp.

In the electoral system in Vietnam, universal suffrage is considered a fundamental principle which recognizes, ensures the people's right to vote, and reflects the characteristics of universality and comprehensiveness of a election. The article analyzes a number of issues related to the principle of universal suffrage stated in the provisions of Vietnamese Constitution and legislation since 1945, giving comments and suggestions for completing the legislation to ensure the principle of universal suffrage in Vietnam.

Keywords: Universal suffrage; election principles; universality; comprehensiveness, legislation; Constitution.

NGÀY NHẬN: 15/4/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 01/5/2021

NGÀY DUYỆT: 17/5/2021

N nguyên tắc bầu cử là tư tưởng chủ đạo, có ý nghĩa bao trùm, định hướng, ràng buộc hay chi phối toàn bộ chế độ bầu cử của một quốc gia. Các nguyên tắc bầu cử phổ biến hiện nay trên thế giới gồm: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Bầu cử phổ thông (BCPT) là nguyên tắc bầu cử với yêu cầu ghi nhận rộng rãi quyền bầu cử và bảo đảm cho sự tham gia đồng đẳng của người dân, thể hiện tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử.

1. Các nguyên tắc căn bản về bầu cử của Việt Nam

Ngay sau khi nước Việt Nam Dân chủ

cộng hòa ra đời, Nhà nước đã ban hành các quy định cần thiết, trong đó tinh thần BCPT đã được khẳng định rõ: Tất cả công dân Việt Nam, cả trai và gái, từ 18 tuổi trở lên, đều có quyền tuyển cử và ứng cử, trừ những người đã bị tước mất công quyền và những người trí óc không bình thường¹. Chủ tịch Hồ Chí Minh lần đầu tiên đã thể hiện tư tưởng về tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử. Người đã viết trên báo Cứu quốc số 130, ra ngày 31/12/1945: “Trong cuộc Tổng tuyển cử, hễ là những người muốn lo việc nước thì đều có

* TS, Trường Đại học Luật Hà Nội

quyền ra ứng cử; hễ là công dân thì đều có quyền đi bầu cử. Không chia gái trai, giàu nghèo, tôn giáo, nòi giống, giai cấp, đảng phái, hễ là công dân Việt Nam thì đều có hai quyền đó”².

Nhìn chung, qua 5 bản *Hiến pháp*, từ *Hiến pháp* năm 1946 đến *Hiến pháp* năm 2013, nguyên tắc BCPT đều được khẳng định khá nhất quán cho dù được diễn đạt không hoàn toàn giống nhau. Về cơ bản, các quy định về điều kiện bầu cử, ứng cử đối với công dân trong các bản *Hiến pháp* không có sự thay đổi đáng kể³.

Hiến pháp năm 1946, tuyên bố: “Chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu”; “Tất cả công dân Việt Nam, từ 18 tuổi trở lên, không phân biệt gái trai, đều có quyền bầu cử, trừ những người mất trí và những người mất công quyền. Người ứng cử phải là người có quyền bầu cử, phải ít ra là 21 tuổi, và phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ. Công dân tại ngũ cũng có quyền bầu cử và ứng cử”.

Hiến pháp năm 1959, khẳng định: “Việc tuyển cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp đều tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, không phân biệt dân tộc, nòi giống, nam nữ, thành phần xã hội, tôn giáo, tín ngưỡng, tình trạng tài sản, trình độ văn hóa, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử, từ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử, trừ những người mất trí và những người bị tòa án hoặc pháp luật tước quyền bầu cử và ứng cử. Công dân đang ở trong Quân đội cũng có quyền bầu cử và ứng cử”.

Hiến pháp năm 1980, ghi nhận: “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, từ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và từ 21 tuổi trở lên đều có thể được bầu vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, trừ những người mất trí và

những người bị pháp luật hoặc Tòa án nhân dân tước các quyền đó”. *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội* năm 1980, *Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân* năm 1989.

Theo *Hiến pháp* năm 1992, “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “Công dân 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 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật”.

Hiến pháp năm 2013, tiếp tục khẳng định: “Việc bầu cử đại biểu Quốc hội được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông...”; “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. Việc thực hiện các quyền này do luật định”.

Như vậy, có thể thấy, trong lịch sử lập hiến Việt Nam, nguyên tắc BCPT chỉ có thay đổi lớn nhất là điều kiện độ tuổi bầu cử được quy định tăng lên. Cụ thể, từ 18 tuổi trở lên thành đủ 18 tuổi trở lên (đối với người bầu cử) và từ 21 tuổi trở lên thành đủ 21 tuổi trở lên (đối với người ứng cử). Mặt khác, cách quy định của *Hiến pháp* năm 2013: việc thực hiện các quyền bầu cử, ứng cử do luật định thể hiện tư tưởng lập hiến tiến bộ, khẳng định rõ hơn chủ thể (trả lời cho câu hỏi ai có quyền?) có quyền là người dân và trách nhiệm của Nhà nước là ban hành luật để bảo đảm thực hiện các quyền bầu cử và ứng cử. Trước đây, *Hiến pháp* năm 1980 ghi: “... có thể được bầu vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân” là chưa thể hiện một cách đích thực người dân là chủ thể có quyền ứng cử vào cơ quan quyền lực nhà nước.

Về điều kiện quốc tịch đối với người ứng cử, các bản *Hiến pháp* đều ghi nhận: “Công dân... có quyền...” mà không hiến định cụ thể về điều kiện quốc tịch. *Luật Bầu cử* hiện hành cũng không quy định chi tiết hơn về điều kiện này, trong khi đó *Luật Tổ chức Quốc hội*, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* quy định tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội

đồng nhân dân có 1 quốc tịch là quốc tịch Việt Nam (sửa đổi năm 2019), vô hình trung điều kiện đối với người ứng cử có 1 quốc tịch là quốc tịch Việt Nam đã được xác lập⁴. Trên thực tế, trường hợp người có nhiều hơn 1 quốc tịch là quốc tịch Việt Nam (đồng thời có thêm quốc tịch nước khác) được ứng cử khó có thể xảy ra khi các cơ quan, tổ chức giới thiệu người ứng cử (ứng cử bị động) vì thường họ phải căn cứ vào tiêu chuẩn đại biểu đã được quy định trong *Luật* và sự tín nhiệm của người dân, các cơ quan, tổ chức để giới thiệu, lựa chọn lập danh sách người ứng cử. Còn đối với quyền tự ứng cử (ứng cử chủ động) thì rõ ràng cho dù đây không phải là điều kiện trực tiếp đối với người tự ứng cử nhưng lại là điều kiện thực tế đối với họ, vì có ứng cử và đắc cử (rất khó) cũng không thể trở thành người đại biểu của Nhân dân⁵.

Về một số trường hợp không được ghi tên vào danh sách cử tri: theo quy định hiện hành, đối với công dân để có tư cách cử tri thì còn phải đáp ứng điều kiện không thuộc 1 trong 4 trường hợp quy định tại Điều 30 *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân* năm 2015 (*Luật Bầu cử* năm 2015).

Đối với trường hợp bị tước quyền bầu cử: Theo các bản *Hiến pháp*, *Luật Bầu cử* năm 1992 trở về trước, tước quyền bầu cử (còn gọi là tước công quyền - quyền công dân) có thể là trường hợp được quy định trong pháp luật hoặc là một hình phạt do tòa án tuyên⁶. Trong pháp luật hình sự Việt Nam trước đây, hình phạt tước quyền bầu cử là một hình phạt bổ sung. Ngày 15/12/1966, Tòa án Nhân dân tối cao ban hành Thông tư số 08-NCPL về việc tước một số quyền công dân hướng dẫn là người bị áp dụng hình phạt này bị tước các quyền, như: quyền bầu cử, quyền ứng cử; quyền được tuyển dụng vào xí nghiệp, cơ quan nhà nước, vào một số tổ chức dân lập (như giáo viên dân lập, y tá dân lập); quyền đảm nhiệm cương vị lãnh đạo trong các tổ chức xã hội, đoàn thể quần chúng hoặc đơn vị sản xuất; quyền tự do ngôn luận và tự do báo chí. Thời hạn bị tước một số quyền công dân là từ 1 - 5 năm.

Sau đó, hình phạt này lần đầu tiên được pháp điển hóa trong *Bộ luật Hình sự* năm 1985 (Điều 31). Nay chỉ còn trường hợp là một hình phạt do tòa án tuyên trong bản án hoặc quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, *Bộ luật Hình sự* năm 2015 đã bỏ hình phạt tước quyền bầu cử (chỉ còn quy định về hình phạt tước quyền ứng cử đại biểu cơ quan quyền lực nhà nước tại Điều 44), trong khi *Luật Bầu cử* năm 2015 chưa được sửa đổi quy định liên quan bảo đảm thống nhất với quy định của *Bộ luật Hình sự* hiện hành.

Đối với trường hợp mất năng lực hành vi dân sự: quy định này có ngay từ khi hình thành chế độ bầu cử ở Việt Nam, tuy nhiên, ở mỗi giai đoạn được quy định khác nhau. Trong Sắc lệnh số 51-SL ngày 17/10/1945, có ghi những người điên là những người mà dân địa phương đã công nhận là điên. Danh sách những người này trong làng hay khu phố do Ủy ban nhân dân làng hay khu phố ấn định. Thông tư số 80-TT/LT ngày 15/12/1966 của Tòa án Nhân dân tối cao hướng dẫn: “Những người điên là những người đã mất trí, tinh thần rối loạn liên miên, không phân biệt được phải trái, không nhận định được ngoại cảnh”.

Theo quy định của *Bộ luật Dân sự* năm 2015 và *Bộ luật Tố tụng dân sự* năm 2015, việc xác định một người mất năng lực hành vi dân sự thuộc thẩm quyền của tòa án và theo trình tự, thủ tục tư pháp. Pháp luật hiện hành quy định người có quyền, lợi ích liên quan, cơ quan, tổ chức hữu quan có quyền yêu cầu tòa án tuyên bố một người mất năng lực hành vi dân sự hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự nhưng đối với trường hợp lập danh sách cử tri thì trình tự, thủ tục yêu cầu tòa án tuyên bố tuân theo quy định nào? Theo hướng dẫn của Hội đồng Bầu cử Quốc gia, trên thực tế ở địa phương, nếu trường hợp có biểu hiện bệnh lý tâm thần rõ rệt, thường xuyên không làm chủ được nhận thức và hành vi thì tuy chưa có điều kiện tổ chức khám và xác nhận của cơ quan y tế có thẩm quyền, chưa được tòa án tuyên bố là người mất năng lực hành vi dân sự nhưng gia đình, người giám hộ có cam kết và chính quyền địa phương xác nhận thì họ cũng bị coi

là người mất năng lực hành vi dân sự và không được ghi tên vào danh sách cử tri⁷.

Về nguyên tắc chung, mọi công dân đủ 21 tuổi trở lên đều có quyền ứng cử nhưng để thực hiện được quyền này, công dân còn phải đáp ứng điều kiện không thuộc một trong 5 trường hợp không được ứng cử (Điều 37 *Luật Bầu cử* năm 2015). Cho dù đã đáp ứng tất cả các điều kiện trên nhưng để được đưa vào danh sách ứng cử viên chính thức, người được giới thiệu ứng cử hoặc tự ứng cử còn phải trải qua quá trình hiệp thương (thực chất là lựa chọn, sơ tuyển ứng cử viên). Trước đó, việc phân bổ cơ cấu, thành phần đại biểu dân cử cũng ít nhiều hạn chế quyền ứng cử từ cả góc độ cơ quan, tổ chức giới thiệu và tự ứng cử. Quá trình hiệp thương, lập danh sách ứng cử viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng ảnh hưởng khá nhiều đến quyền ứng cử của công dân⁸.

Đối với trường hợp người đang bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, theo quy định của *Bộ luật Dân sự* hiện hành, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự là những người nghiện ma túy hoặc nghiện các chất kích thích khác dẫn đến phá tán tài sản của gia đình. Mặc dù vậy, họ không đương nhiên bị hạn chế năng lực hành vi dân sự mà chỉ khi nào tòa án ra quyết định tuyên bố người đó bị hạn chế năng lực hành vi dân sự theo yêu cầu của người có quyền, lợi ích liên quan hoặc cơ quan, tổ chức hữu quan thì người đó mới bị coi là bị hạn chế năng lực hành vi dân sự. Trong quá trình lập danh sách ứng cử viên, việc thực hiện quyền yêu cầu tòa án tuyên bố một người là hạn chế năng lực hành vi dân sự theo quy định nào thì vẫn chưa có hướng dẫn chính thức.

Ngoài ra, nguyên tắc BCPT còn chịu sự chi phối bởi các nguyên tắc khác, chẳng hạn như nguyên tắc bầu cử trực tiếp. Theo đó, những người mặc dù có tất cả các điều kiện cần và đủ để trở thành cử tri hoặc ứng cử viên nhưng nếu không có mặt trên lãnh thổ Việt Nam (đang ở nước ngoài) vào thời điểm diễn ra cuộc bầu cử thì cũng không thực hiện được quyền bầu cử và ứng cử.

Trước đây, *Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội* năm 1980 (Điều 4), *Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân* năm 1983 (Điều 4) quy định cử tri có quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Nay *Luật Bầu cử* năm 2015 không quy định quyền bãi nhiệm của cử tri đối với đại biểu dân cử mà dành vấn đề này cho *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014 (Điều 40), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (Điều 102) quy định. Cách quy định này tuy có điểm hợp lý nếu xét riêng từ góc độ tổ chức nhà nước nhưng đây cũng là quyền cơ bản có ý nghĩa hết sức quan trọng trong nội dung chế độ bầu cử thì lại chưa có được sự quan tâm tương xứng của nhà lập pháp. Cho đến nay Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng chưa ban hành bất kỳ văn bản nào quy định trình tự, thủ tục để cử tri có thể trực tiếp thực hiện quyền bãi nhiệm của mình đối với các đại biểu dân cử.

2. Một số nhận xét khái quát về nguyên tắc bầu cử phổ thông

Một là, nội dung nguyên tắc BCPT được nhận thức và thể hiện không hoàn toàn giống nhau về chi tiết ở các thời kỳ, giai đoạn khác nhau trong quá trình phát triển chế độ bầu cử của Việt Nam. Theo xu hướng chung của các nước trên thế giới, quyền bầu cử ngày càng được mở rộng, diện người bị hạn chế quyền bầu cử ngày càng được thu hẹp tối đa, sự tham gia tích cực của đông đảo người dân vào cuộc bầu cử ngày càng được tạo thuận lợi.

Hai là, nguyên tắc BCPT trong pháp luật hiện hành ở Việt Nam về cơ bản đã thể hiện được tính toàn dân, toàn diện trên các góc độ quyền bầu cử, quyền ứng cử cũng như nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước bảo đảm các quyền đó của người dân. Trên thực tế, việc thực hiện nguyên tắc BCPT được coi là “điểm nhấn” nổi bật của chế độ bầu cử Việt Nam⁹. Tuy nhiên, đến nay vẫn còn một số quy định chưa phù hợp với tinh thần mở rộng quyền dân chủ của người dân trong cuộc bầu cử. Chẳng hạn, việc quy định tăng tuổi bầu cử (từ năm 1983 đến nay) là vấn đề đi ngược lại với xu thế hạ tuổi bầu cử của thế giới và không

phù hợp với thực tiễn phát triển của đất nước; một số quy định cụ thể về lập danh sách cử tri, danh sách ứng cử viên, cách thức bỏ phiếu... chưa tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền bầu cử, tính toàn dân, toàn diện của cuộc bầu cử chưa được bảo đảm một cách tương xứng xét trên khía cạnh bảo đảm quyền bãi nhiệm của người dân đối với các đại biểu dân cử.

Ba là, cho dù có nhiều ưu điểm nhưng pháp luật bầu cử hiện hành của Việt Nam còn một số quy định không phù hợp, một số hướng dẫn, quy định chi tiết chưa bảo đảm tính thống nhất với các quy định của pháp luật trên các lĩnh vực khác, cần được sửa đổi, bổ sung kịp thời.

3. Một số đề xuất, kiến nghị

Để tiếp tục phát huy ưu điểm, khắc phục hạn chế của pháp luật trong việc thể hiện nguyên tắc BCPT, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định sau:

Thứ nhất, sửa quy định của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân về những trường hợp không được ghi tên vào danh sách cử tri cho phù hợp với quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015 khi không còn quy định quyền bầu cử là một quyền có thể bị tước trong hình phạt tước một số quyền công dân.

Thứ hai, quy định cụ thể về việc thực hiện quyền yêu cầu tòa án tuyên một người là mất hay hạn chế năng lực hành vi dân sự của cơ quan, tổ chức trong quá trình làm danh sách cử tri hoặc danh sách ứng cử viên nhằm bảo đảm tính chặt chẽ của quá trình bầu cử, đồng thời, thống nhất với các quy định của Bộ luật Dân sự và Luật Tố tụng dân sự.

Thứ ba, trong điều kiện công nghệ số phát triển như hiện nay, nên nghiên cứu sớm xây dựng, ban hành các quy định mở rộng quyền bầu cử của người dân, chẳng hạn cho phép công dân Việt Nam đang ở nước ngoài lúc cuộc bầu cử diễn ra thực hiện được quyền bầu cử, cho phép công dân có thể lựa chọn hình thức bỏ phiếu bằng thư qua con đường bưu chính hoặc bằng hình thức khác phù hợp.

Thứ tư, chú trọng bổ sung các quy định

của pháp luật theo hướng bảo đảm trên thực tế sự bình đẳng về cơ hội được đưa vào danh sách ứng cử viên cho những người tự ứng cử so với những người được cơ quan, tổ chức lựa chọn, giới thiệu.

Thứ năm, tăng thêm khả năng lựa chọn đại biểu cho cử tri khi bỏ phiếu, tức là số lượng ứng cử viên trong danh sách để chọn bầu phải tăng lên so với hiện nay.

Thứ sáu, hoàn thiện cơ chế xử lý vi phạm, giải quyết khiếu nại, khiếu kiện về bầu cử theo thủ tục hành chính, nhất là thủ tục tư pháp nhằm bảo đảm đầy đủ các quyền bầu cử, ứng cử của người dân theo yêu cầu của nguyên tắc BCPT.

Thứ bảy, bên cạnh cơ chế Quốc hội, Hội đồng nhân dân bãi nhiệm đại biểu dân cử cần xây dựng các quy định phù hợp, khả thi để cử tri có thể thực hiện được quyền bãi nhiệm trực tiếp đối với những đại biểu đã được bầu khi những đại biểu này không còn sự tín nhiệm của Nhân dân □

Chú thích:

1. Sắc lệnh số 14-SL ngày 08/9/1945; Sắc lệnh số 51-SL ngày 17/10/1945.

2. Hồ Chí Minh. Toàn tập. Tập 4. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2011, tr. 153.

3, 8. Hoàng Thế Liên (chủ biên). Bình luận khoa học Hiến pháp hiện hành. H. NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, 2018, tr. 198, 201.

4. Trường Đại học Luật Hà Nội. Giáo trình luật Hiến pháp Việt Nam. H. NXB Tư pháp, 2020, tr. 319.

5, 7. Hội đồng Bầu cử Quốc gia. Hỏi - Đáp về bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026. Hà Nội, 2021, tr. 73, 58 - 59.

6. Thông tư liên tịch số 80-TT/LB ngày 06/12/1958 của Bộ Công an - Bộ Nội vụ - Bộ Tư pháp về các trường hợp mất quyền bầu cử, ứng cử.

9. Vũ Văn Nhiêm. Giáo trình bầu cử trong nhà nước pháp quyền. H. NXB Hồng Đức, 2017, tr. 185.

Tài liệu tham khảo:

1. Bùi Xuân Đức. Thành công của cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc dân đại hội và những kinh nghiệm giúp hoàn thiện chế độ bầu cử hiện nay. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1 (305), 01/2016.

2. Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013.