

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT BẦU CỬ TRONG BỐI CẢNH XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 2 CẤP TẠI VIỆT NAM

Vũ Văn Nhiêm*
Huỳnh Thị Hồng Nhiên**

Tóm tắt: Việc chuyển từ mô hình chính quyền địa phương từ 3 cấp sang 2 cấp là bước đi trọng yếu trong cải cách bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải sửa đổi, bổ sung pháp luật bầu cử nhằm bảo đảm không làm suy giảm giá trị và nội dung của quyền chính trị cơ bản - quyền bầu cử. Do đó, bài viết phân tích những bất cập của pháp luật bầu cử hiện hành và đề xuất định hướng sửa đổi nhằm bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ và khả thi trong thực tiễn bầu cử sắp tới.

Từ khóa: Bầu cử, chính quyền địa phương, 2 cấp.

Abstract: The transition from a three-tier to a two-tier model of local government is a pivotal step in reforming the state apparatus. This structural change, however, necessitates urgent amendments to electoral law to ensure that the value and substance of a fundamental political right—the right to vote—are not diminished. This article analyses shortcomings in the current electoral framework and proposes orientations for amendment with a view to ensuring coherence, internal consistency and practical feasibility in forthcoming elections.

Keywords: Elections; local government; two-tier system.

1. Những bất cập của pháp luật bầu cử trong tiến trình xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp

Thứ nhất, khoảng trống về dân chủ đại diện và thách thức trong bảo đảm hiệu lực quản trị khi chuyển đổi sang mô hình chính quyền 2 cấp

Bản chất của chính quyền địa phương không chỉ là thiết chế thực hiện quyền lực nhà nước trên phạm vi lãnh thổ nhất định, mà còn là công cụ thể chế hóa quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương thông qua các cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra. Kinh nghiệm của quốc tế chỉ ra rằng, thuật

ngữ “chính quyền địa phương” nhằm mục đích nhấn mạnh tính tự quản của các cấp chính quyền địa phương. Đây là xu hướng phổ biến trong xây dựng chính quyền địa phương ở các nước dân chủ và pháp quyền trong thời đại ngày nay nhằm phát huy mạnh mẽ tính tự quản, tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền. Mục đích của việc gọi Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) là chính quyền địa phương còn nhằm tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm cao hơn của chính quyền địa phương¹.

* PGS.TS., Chủ tịch Hội đồng Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

** ThS., Giảng viên Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Trần Ngọc Đường, *Xây dựng chính quyền địa phương theo Hiến pháp 2013*, 2021, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/gop-y-du-thao-cac-van-kien-trinh-dai-hoi-xiii-cua-dang/-/2018/821640/vie_w_content, truy cập ngày 11/2/2025.

HĐND cấp huyện trước đây không chỉ thực hiện chức năng quyết định mà còn có vai trò giám sát hoạt động của UBND và các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước cùng cấp - một cơ chế kiểm soát quyền lực theo chiều ngang được ghi nhận trong lý luận nhà nước pháp quyền hiện đại². Trước năm 2025, khi bỏ HĐND cấp huyện, Luật Tổ chức chính quyền địa phương và Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật Bầu cử năm 2015 không quy định bất kỳ cơ chế giám sát thay thế nào tương ứng để duy trì nguyên tắc kiểm soát quyền lực nhà nước. Điều này dẫn đến nguy cơ mất cân đối giữa quyền lực hành chính và trách nhiệm giải trình, khi UBND được tổ chức nhưng không có thiết chế dân cử ngang cấp để giám sát trực tiếp. Kết quả tổng kết thí điểm không tổ chức HĐND tại quận, huyện, phường tại Tp. Hồ Chí Minh (2009 - 2016) đã ghi nhận rõ: “Công tác giám sát của nhân dân tại các đơn vị hành chính trung gian bị hạn chế, người dân phản ánh chậm được tiếp thu, vai trò đối trọng giữa UBND và HĐND bị xóa bỏ, làm giảm hiệu lực kiểm soát quyền lực

tại địa phương”³. Tuy pháp luật đã trao cho HĐND cấp tỉnh quyền giám sát UBND cấp dưới, nhưng cơ chế này thiếu tính khả thi trên thực tế do khoảng cách địa lý, khối lượng công việc và giới hạn năng lực giám sát của đại biểu cấp tỉnh. Việc không bổ sung các thiết chế kiểm soát độc lập hoặc cơ chế ủy quyền giám sát tại chỗ càng làm tăng nguy cơ hành chính hóa quyền lực và giảm hiệu quả điều hành gắn với trách nhiệm giải trình⁴. Sau khi Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi năm 2025) bỏ cấp huyện, yêu cầu về cơ chế kiểm soát quyền lực ở cấp trung gian không còn nữa. Tuy nhiên, việc bỏ cấp huyện trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp cũng đặt ra nhiều thách thức về dân chủ đại diện. Trong đó có nguy cơ suy giảm tính dân chủ đại diện tại cấp trung gian: Theo quy định của Luật Bầu cử năm 2015, HĐND cấp huyện đóng vai trò là “mắt xích trung gian” trong bảo đảm dân chủ đại diện, vừa giúp phản ánh các vấn đề của địa phương một cách kịp thời, vừa chuyển tải chính sách từ cấp tỉnh đến cấp xã một cách linh hoạt. Nếu cấp huyện bị bãi bỏ mà không có cơ chế đại diện thay thế như mở rộng quyền hạn cho đại biểu HĐND cấp tỉnh theo khu vực bầu cử hoặc thiết lập các hình thức đại diện cộng đồng thì sẽ hình thành khoảng trống dân chủ đại diện. Người dân ở các khu vực từng thuộc cấp huyện sẽ không còn đại biểu nhân dân trực tiếp đại diện cho lợi ích và tiếng nói của họ trong

² Nhìn chung, HĐND có hai chức năng cơ bản: Quyết định và giám sát, trong đó HĐND là cơ quan đại diện cho Nhà nước, nhân dân Nhà nước để thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương, triển khai, tổ chức thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước tới trực tiếp người dân. Vì vậy, để hệ thống chính trị địa phương hoạt động hiệu quả thì phải có một chính quyền địa phương mạnh, trong đó HĐND phải là yếu tố cốt lõi trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, đề ra những quyết sách phát triển địa phương và chịu trách nhiệm giám sát những quyết định đó trước cấp trên và trước Nhân dân. Theo Lê Thị Tươi, *Vai trò giám sát của Hội đồng nhân dân với việc bảo đảm tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân*, 05/5/2022, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/05/05/vai-tro-giam-sat-cua-hoi-dong-nhan-dan-voi-viec-bao-dam-tat-ca-quyen-luc-thuoc-ve-nhan-dan/>, truy cập ngày 12/01/2025.

³ Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, *Báo cáo tổng kết thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND tại quận, huyện, phường giai đoạn 2009-2016*, lưu trữ tại Thư viện Quốc hội, 2016, tr. 15-20.

⁴ Anh Văn, *Đề xuất không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường trên cả nước*, 05/02/2025, <https://motha.gov.vn/tin-tuc/de-xuat-khong-to-chuc-hoi-don-g-nhan-dan-quan-phuon-t56837.html>, truy cập ngày 22/2/2025.

các quyết định quản lý nhà nước tại địa phương. Hệ thống pháp luật bầu cử hiện hành chưa có cơ chế tổ chức linh hoạt để điều chỉnh các hình thức đại diện trong trường hợp sáp nhập đơn vị hành chính hoặc thu gọn cấp chính quyền, dẫn tới khoảng trống về đại diện và sự thiếu vắng thiết chế đối thoại giữa chính quyền và người dân⁵. Việc thiếu vắng đại diện dân cử tại cấp trung gian có thể khiến cơ chế dân chủ đại diện bị suy giảm, làm yếu đi năng lực phản ánh, tiếp nhận và xử lý kịp thời các vấn đề phát sinh từ cơ sở⁶.

Thứ hai, các hệ quả pháp lý phức tạp khác trong quá trình bãi bỏ cấp huyện

Việc bãi bỏ cấp huyện không chỉ đơn thuần là điều chỉnh mô hình tổ chức bộ máy nhà nước, mà còn kéo theo một loạt hệ quả pháp lý và hành chính sâu rộng, ảnh hưởng đến cả cấu trúc pháp lý hiện hành và quy trình triển khai trên thực tế, cụ thể:

(1) *Tác động đến quy trình lập danh sách cử tri và xác định nơi cư trú để thực hiện quyền bầu cử*: Theo Luật Bầu cử năm 2015, danh sách cử tri được lập theo từng khu vực bỏ phiếu, gắn liền với nơi cư trú tại đơn vị hành chính cụ thể⁷. Khi cấp huyện bị bãi bỏ, việc xác lập ranh giới đơn vị hành chính mới, bao gồm cả khu vực bỏ phiếu, sẽ phải điều chỉnh lại toàn bộ quy trình lập danh sách cử tri. Điều này không chỉ làm

phát sinh gánh nặng về hành chính, mà còn dễ dẫn đến tình trạng sai lệch, trùng lặp hoặc bỏ sót cử tri nếu không có quy định chuyển tiếp, hướng dẫn kỹ thuật rõ ràng. Quy trình tổ chức bầu cử hiện nay vẫn phụ thuộc rất lớn vào mô hình đơn vị hành chính, từ việc xác định nơi cư trú đến bố trí khu vực bỏ phiếu. Việc thay đổi cấp hành chính mà không đồng bộ điều chỉnh Luật Bầu cử sẽ dẫn đến xung đột trong áp dụng pháp luật.

(2) *Tác động đến các tổ chức phụ trách bầu cử ở địa phương*: Pháp luật hiện hành chưa lường trước các tình huống đặc thù trong cải cách tổ chức hành chính như bỏ cấp huyện, dẫn đến sự thiếu nhất quán và lúng túng trong triển khai các bước tổ chức bầu cử phù hợp với thực tế mới. Theo Luật Bầu cử năm 2015, Ủy ban bầu cử ở huyện, Ban bầu cử đại biểu HĐND cấp huyện được thành lập tại mỗi đơn vị hành chính cấp huyện⁸. Khi cấp huyện bị bãi bỏ, các thiết chế này không còn cơ sở pháp lý để tồn tại, đồng nghĩa với việc toàn bộ hệ thống tổ chức bầu cử tại cấp trung gian phải được thiết kế lại. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có quy định thay thế hoặc hướng dẫn cụ thể về mô hình tổ chức bầu cử trong trường hợp đơn vị hành chính bị giải thể hoặc sáp nhập, dẫn đến khoảng trống pháp lý nghiêm trọng. Như vậy, cần đặc biệt chú ý đến hậu quả pháp lý dây chuyền khi bãi bỏ một cấp hành chính, bởi các quy định pháp luật hiện nay chưa thiết lập được cơ chế phối hợp liên thông và chuyển tiếp giữa các cấp chính quyền trong tổ chức bộ máy, quy trình dân chủ cơ sở và quản lý nhân sự công quyền⁹.

⁵ Lê Hùng, *Tác động của việc sáp nhập tỉnh, thành phố đến quản lý nhà nước*, 24/3/2025, <https://lsvn.vn/tac-dong-cua-viec-sap-nhap-tinh-thanh-pho-den-quan-ly-nha-nuoc-a154162.html>, truy cập ngày 29/3/2025.

⁶ Võ Công Khôi, *Thực trạng và giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương*, *Tạp chí Điện tử Lý luận chính trị*, số 540, tháng 02-2023, 11/4/2023, <https://lyluanchinhtri.vn/thuc-trang-va-giai-phap-doi-moi-to-chuc-va-hoat-dong-cua-chinh-quyen-dia-phuong-1149.html>, truy cập ngày 11/4/2025.

⁷ Điều 29 Luật Bầu cử năm 2015.

⁸ Điều 21 Luật Bầu cử năm 2015.

⁹ Lê Hùng, *Tái cấu trúc hệ thống hành chính Việt Nam và lợi ích của việc bỏ cấp huyện trong bối cảnh*

(3) *Đòi hỏi sửa đổi đồng bộ hệ thống pháp luật hiện hành:* Việc chuyển từ mô hình chính quyền địa phương 3 cấp sang 2 cấp không thể được thực hiện hiệu quả nếu thiếu quá trình rà soát, sửa đổi và ban hành đồng bộ các quy phạm pháp luật có liên quan như nghị định, thông tư hướng dẫn về tổ chức bộ máy, công tác nhân sự, phân cấp ngân sách, phân định thẩm quyền của các cơ quan hành chính... Thực tiễn cho thấy, trong giai đoạn chuẩn bị bầu cử HĐND nhiệm kỳ 2021 - 2026, một số địa phương sau khi thực hiện sáp nhập đơn vị hành chính cấp huyện và xã đã phải điều chỉnh gấp đơn vị bầu cử. Điều này làm ảnh hưởng đến tiến độ, chất lượng cũng như tính ổn định của quá trình chuẩn bị bầu cử. Đồng thời, việc thiếu hướng dẫn kịp thời và thống nhất từ Trung ương dẫn đến tình trạng lúng túng trong tổ chức thực hiện tại cấp cơ sở. Việc thay đổi đơn vị hành chính trong bối cảnh thiếu hành lang pháp lý điều chỉnh đầy đủ sẽ dễ dẫn tới chông chéo chức năng, rối loạn trong tổ chức nhân sự và phân bổ nguồn lực, làm giảm tính ổn định và hiệu lực quản trị địa phương¹⁰.

2. Một số lưu ý đối với việc hoàn thiện pháp luật bầu cử khi xây dựng chính quyền địa phương 2 cấp

Thứ nhất, bảo đảm tính hợp hiến và tính thống nhất trong hệ thống pháp luật

Việc hoàn thiện pháp luật bầu cử trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình 2 cấp phải đặt trọng tâm vào yêu cầu tuân thủ nghiêm ngặt Hiến pháp, đặc biệt là các quy định về quyền dân chủ trực tiếp của công dân trong bầu cử, ứng cử và nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Bên cạnh đó, pháp luật bầu cử cần bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong tổng thể hệ thống pháp luật, nhất là sự tương thích với các luật tổ chức bộ máy như: Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ cũng như các văn bản pháp lý hướng dẫn việc thiết lập chính quyền ở những mô hình tổ chức hành chính đặc thù¹¹. Yêu cầu cụ thể đặt ra là phải tiến hành rà soát toàn diện các quy định của Luật Bầu cử, nhất là liên quan đến HĐND.

Thứ hai, bảo đảm cơ chế đại diện và quyền dân chủ ở những địa bàn từng là cấp huyện

Việc không còn HĐND cấp huyện trong mô hình tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp đặt ra thách thức lớn về bảo đảm cơ chế đại diện dân cử tại khu vực trung gian giữa cấp tỉnh và cấp xã. Trong bối cảnh không còn HĐND cấp huyện, người dân ở các địa bàn này có nguy cơ rơi vào “khoảng trống đại diện”, khi không còn thiết chế đại diện trực tiếp để truyền tải ý chí, nguyện vọng và nhu cầu chính đáng lên các cơ quan quyền

so sánh quốc tế, 03/3/2025, <https://lsvn.vn/tai-cau-truc-he-thong-hanh-chinh-viet-nam-va-loi-ich-cua-vi-ec-bo-cap-huyen-trong-boi-can-so-sanh-quoc-te-a154356.html>, truy cập ngày 29/3/2025.

¹⁰ Vũ Tiến Lực, *Vai trò tổ chức Đảng trong sắp xếp đơn vị hành chính: Những bài học kinh nghiệm từ thực tiễn*, 01/02/2025, <https://chinhhsachcuocsong.vn/vai-tro-to-chuc-dang-trong-sap-xep-don-vi-hanh-chinh-nhung-bai-hoc-kinh-nghiem-tu-thuc-tien/55335.html>, truy cập ngày 15/2/2025.

¹¹ Phạm Minh Tuấn, *Hoàn thiện hệ thống pháp luật đáp ứng mục tiêu xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc*, 05/12/2024, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/1013502/hoan-thien-he-tho-ng-phap-luat-dap-ung-muc-tieu-xay-dung%2C-hoan-thien-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-trong-ky-nguyen-vuon-minh-cua-dan-toc.aspx>, truy cập ngày 11/01/2025.

lực nhà nước. Điều này có thể dẫn đến sự suy giảm tính dân chủ, ảnh hưởng tiêu cực đến nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân¹². Cần nhấn mạnh rằng việc thay đổi mô hình tổ chức hành chính không đồng nghĩa với việc làm suy giảm hoặc thu hẹp quyền làm chủ của nhân dân, bao gồm quyền bầu cử, ứng cử và quyền được đại diện trong bộ máy nhà nước. Do đó, yêu cầu đặt ra là phải hoàn thiện lại cơ chế đại diện phù hợp, bảo đảm không để quyền dân chủ bị “giảm cấp” theo cơ cấu tổ chức.

Thứ ba, điều chỉnh cơ cấu tổ chức và kỹ thuật bầu cử phù hợp với mô hình chính quyền 2 cấp

Việc bãi bỏ đơn vị hành chính cấp huyện kéo theo sự thay đổi toàn diện về cơ cấu tổ chức các cơ quan phụ trách bầu cử và quy trình kỹ thuật tổ chức bầu cử. Khi không còn cấp huyện, các cơ quan như Ủy ban bầu cử cấp huyện và Ban bầu cử đại biểu HĐND cấp huyện không thể tiếp tục tồn tại về mặt pháp lý, tạo ra khoảng trống trong hệ thống điều phối, triển khai bầu cử tại khu vực trung gian giữa cấp tỉnh và cấp xã¹³. Việc chuyển đổi sang mô hình hai cấp có thể dẫn đến nguy cơ tăng tải hành chính cho Ủy ban bầu cử cấp tỉnh, đồng thời tạo áp lực quá lớn cho cấp xã trong khi năng lực tổ chức, nhân lực, và cơ sở vật chất tại cấp xã còn hạn chế, đặc biệt ở những địa bàn

rộng, đông dân cư hoặc vùng sâu, vùng xa. Nếu không được thiết kế lại một cách hợp lý, toàn bộ quy trình bầu cử sẽ gặp khó khăn trong điều phối, tổ chức và kiểm soát.

Thứ tư, bảo đảm sự minh bạch của quyền bầu cử và duy trì tính linh hoạt của nguyên tắc dân chủ

Việc chuyển đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương từ 3 cấp sang 2 cấp không được làm suy giảm nội dung và giá trị của quyền bầu cử - quyền chính trị cơ bản của công dân đã được Hiến pháp ghi nhận. Do đó, khi sửa đổi, hoàn thiện pháp luật bầu cử để phù hợp với mô hình chính quyền 2 cấp, cần bảo đảm các nguyên tắc sau: Bình đẳng về đại diện; minh bạch và dễ tiếp cận thông tin; bảo đảm hiệu lực thực thi quyền lực nhân dân. Đồng thời, pháp luật về bầu cử cần được điều chỉnh nhằm đáp ứng yêu cầu về sự tinh gọn về thủ tục, đơn giản về tổ chức, nhưng vẫn bảo đảm giữ vững các giá trị cốt lõi của một cuộc bầu cử dân chủ, minh bạch và hợp pháp. Bên cạnh đó, việc hoàn thiện pháp luật bầu cử trong mô hình 2 cấp cần đạt được sự hài hòa giữa tính linh hoạt và hiệu quả trong quản lý bầu cử với nguyên tắc dân chủ và quyền chính trị của công dân, cụ thể: Tinh giản về mặt thủ tục và tổ chức; bảo đảm quyền bầu cử của công dân; giữ vững nguyên tắc dân chủ, công khai, minh bạch¹⁴.

Việc sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện Luật bầu cử nhằm bảo đảm sự công bằng, minh bạch trong quá trình bầu cử, nâng cao hơn nữa chất lượng đại biểu dân cử, đồng

¹² Văn Tất Thu, *Cơ sở lý luận và thực tiễn thực hiện không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường*, 30/10/2010, <https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/3615/co-so-ly-luan-va-thuc-tien-thuc-hien-khong-to-chuc-hoi-dong-nhan-dan-huyen-quan-phuong.aspx>, truy cập ngày 11/01/2025.

¹³ Ngọc An, *Kết thúc hoạt động cấp huyện, tổ chức chính quyền hai cấp trước 30-6*, 08/4/2025, <https://tuoitre.vn/ket-thuc-hoat-dong-cap-huyen-to-chuc-chinh-quyen-hai-cap-truoc-30-6-20250408094105109.htm>, truy cập ngày 10/4/2025.

¹⁴ Nguyễn Đình Quyền, *Hoàn thiện cơ chế bầu cử nhằm nâng cao hơn nữa chất lượng đại biểu dân cử và bảo đảm tốt hơn quyền bầu cử của Nhân dân*, 03/01/2024, <https://tcnn.vn/news/detail/63055/Hoan-thien-co-che-bau-cu-nham-nang-cao-hon-nua-chat-luong-dai-bieu-dan-cu-va-bao-dam-tot-hon-quyen-bau-cu-cua-Nhan-dan.html>, truy cập ngày 15/2/2025.

thời phù hợp với bối cảnh phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chủ nhiệm Ủy ban Công tác đại biểu Nguyễn Thanh Hải đã lưu ý tại Hội thảo “Lấy ý kiến vào dự thảo Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND (sửa đổi)”: Việc sửa đổi Luật Bầu cử lần này được đặt trong tổng thể việc sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy nhà nước theo Kết luận số 127-KL/TW của Bộ Chính trị và Nghị quyết của Trung ương, đồng thời với việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp với chủ trương thực hiện mô hình chính quyền 2 cấp. Đây là vấn đề quan trọng, có tác động lớn đến tổ chức bộ máy chính quyền địa phương và công tác bầu cử trong thời gian sắp tới¹⁵.

3. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật bầu cử phù hợp với mô hình chính quyền địa phương 2 cấp

Hiến pháp năm 2013 tập trung sửa đổi những nội dung chủ yếu liên quan đến việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy, đặc biệt là điều chỉnh đơn vị hành chính ở địa phương và việc rút ngắn thời gian thực hiện một số quy trình, thủ tục bầu cử. Trong đó, những nội dung mang tính nền tảng, khái quát và là “kim chỉ nam” cho các văn bản quy định chi tiết về bầu cử sẽ không có nhiều thay đổi (đa số nên được giữ nguyên) như: Các hình thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước (Điều 6); các nguyên tắc bầu cử (khoản 1 Điều 7); độ tuổi có quyền bầu cử, ứng cử (Điều 27); Hội đồng bầu cử quốc gia (Điều 117);...

Tuy nhiên, việc không còn cấp huyện trong mô hình chính quyền địa phương 2

cấp sẽ kéo theo những thay đổi sâu rộng trong tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND, đặc biệt liên quan đến cấu trúc cấp độ, số lượng đại biểu, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn và phương thức thực thi quyền lực nhà nước ở địa phương. Trong bối cảnh đó, hoạt động bầu cử vốn là cơ chế thiết lập quyền lực nhà nước ở địa phương cũng phải được điều chỉnh phù hợp nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý, đồng thời duy trì và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. Do vậy, việc hoàn thiện pháp luật về bầu cử cần được tiến hành một cách thận trọng, có cơ sở lý luận và thực tiễn vững chắc, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật, tránh tình trạng chồng chéo hoặc bỏ sót thiết chế cần thiết. Đây là điều kiện tiên quyết để triển khai hiệu quả mô hình chính quyền địa phương hai cấp trong thực tiễn, đồng thời góp phần nâng cao chất lượng dân chủ và quản trị nhà nước ở địa phương.

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến xử lý hệ quả pháp lý khi bỏ cấp huyện: Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND tập trung vào việc điều chỉnh những điều, khoản có phát sinh bất cập từ thực tiễn hai kỳ bầu cử gần đây và những điều, khoản nhằm bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật. Trong đó, một nội dung quan trọng là xử lý các hệ quả pháp lý khi chuyển đổi mô hình chính quyền địa phương từ 3 cấp sang 2 cấp, ví dụ, tại khoản 4 Điều 11 - Thẩm quyền xác lập khu vực bỏ phiếu, do không còn cấp huyện, có hai phương án được đưa ra ở Dự thảo: Phương án 1) Giao UBND cấp tỉnh phê chuẩn khu vực bỏ phiếu do UBND cấp xã đề xuất; phương án 2) Sửa đổi theo hướng giao toàn quyền cho UBND cấp xã

¹⁵ Xem tại: *Góp ý dự thảo Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng Nhân dân (sửa đổi)*, 03/4/2025, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=93332>, truy cập ngày 11/4/2025.

quyết định nhằm tăng tính chủ động, phù hợp với thực tiễn khi số lượng cấp xã sau khi sắp xếp đơn vị hành chính sẽ tăng lên đáng kể, tránh thủ tục phê duyệt mang tính hình thức. Giải pháp thứ hai được nhiều ý kiến ủng hộ và lựa chọn vì bảo đảm nguyên tắc phân cấp hợp lý, gắn với trách nhiệm giải trình, đồng thời bảo đảm linh hoạt, hiệu quả trong tổ chức bầu cử. Đồng thời, nên bổ sung quy định: UBND cấp tỉnh ban hành hướng dẫn chung, kiểm tra, giám sát việc xác định khu vực bỏ phiếu, nhằm bảo đảm sự thống nhất trong toàn tỉnh.

Thứ hai, hoàn thiện các quy định về hình thức vận động bầu cử và thời gian thực hiện quy trình bầu cử

Về hình thức vận động bầu cử: Cần sửa đổi quy định tại Điều 65 của Luật Bầu cử theo hướng làm rõ khái niệm “hình thức vận động bầu cử khác” ngoài các hình thức đã được quy định cụ thể như tiếp xúc cử tri trực tiếp và thông qua phương tiện thông tin đại chúng. Việc không làm rõ nội hàm của “hình thức khác” dễ dẫn đến tình trạng lạm dụng hoặc tổ chức vận động thiếu minh bạch, không công bằng giữa các ứng cử viên, đặc biệt trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp, nơi trách nhiệm và thẩm quyền của các cơ quan được tinh giản, đòi hỏi sự kiểm soát chặt chẽ hơn. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định khuyến khích ứng dụng công nghệ thông tin và chuyển đổi số trong các khâu như lập và niêm yết danh sách cử tri, danh sách người ứng cử, công bố chương trình hành động của ứng cử viên... Việc này không chỉ tăng tính minh bạch, công khai và khả năng tiếp cận thông tin của người dân, mà còn phù hợp với xu hướng quản trị hiện đại, tạo thuận lợi trong tổ chức bầu cử tại các địa phương theo mô hình hai cấp – nơi có thể

phát sinh khó khăn về địa lý, nhân sự hoặc hạ tầng hành chính.

Về thời gian thực hiện quy trình bầu cử:

(i) Rút ngắn thời gian hiệp thương: Đề xuất sửa đổi các quy định về thời hạn trong toàn bộ quy trình bầu cử gồm các điều có liên quan đến mốc thời gian hiệp thương, lập danh sách ứng cử viên, công bố danh sách, tổ chức vận động bầu cử và bỏ phiếu... nhằm rút ngắn hợp lý tiến độ tổ chức bầu cử, đặc biệt giai đoạn sau Đại hội Đảng đến ngày bầu cử. Bổ sung quy định tại Điều 39, 44, 49 về hình thức tổ chức 03 hội nghị hiệp thương tại tỉnh, thành phố: “Hội nghị hiệp thương có thể được tổ chức theo hình thức trực tiếp, trực tuyến hoặc kết hợp giữa trực tiếp và trực tuyến”. Quy định này phản ánh linh hoạt, bắt nhịp với xu thế chuyển đổi số và các yêu cầu phòng chống dịch bệnh hoặc hoàn cảnh đặc biệt, đồng thời giúp rút ngắn thời gian, chi phí tổ chức mà vẫn bảo đảm chất lượng, hiệu quả và sự tham gia của các bên liên quan¹⁶. Liên quan đến thẩm quyền tổ chức các hội nghị hiệp thương ở Trung ương (Điều 38, 43, 48): Luật Bầu cử hiện hành (sau sửa đổi năm 2025) vẫn quy định cả ba hội nghị hiệp thương ở Trung ương đều do Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức. Phương án này bảo đảm tính chặt chẽ, kế thừa ổn định pháp lý và thể hiện vai trò cao nhất của cơ quan đại diện Mặt trận trong công tác hiệp thương. Tuy nhiên, nhóm tác giả ủng hộ phương án 2 (đã được đề xuất sửa đổi trong Dự thảo): Hội nghị hiệp thương lần thứ nhất và thứ hai do

¹⁶ Theo Bích Ngọc, Trọng Quỳnh, *Lấy ý kiến vào dự thảo Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (sửa đổi)*, 31/3/2025, <https://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=93274>, truy cập ngày 05/4/2025.

Ban Thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức; Hội nghị hiệp thương lần thứ ba vẫn do Đoàn Chủ tịch tổ chức. Phương án này rút ngắn đầu mối, giúp thủ tục nhanh gọn hơn, phù hợp với xu hướng phân cấp, phân quyền, giảm tính hành chính hóa trong khi vẫn bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng và vai trò của Mặt trận. Đồng thời, điều này còn gắn với việc sắp xếp lại tổ chức hệ thống chính trị, đưa các tổ chức chính trị - xã hội, hội quần chúng về trực thuộc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đòi hỏi cơ chế tổ chức hội nghị hiệp thương linh hoạt hơn, giảm tầng nấc nhưng vẫn hiệu quả.

(ii) *Thời gian bỏ phiếu và thời gian công bố kết quả bầu cử*: đề nghị sửa đổi quy định tại khoản 1 Điều 71 – Thời gian bỏ phiếu: “Việc bỏ phiếu được tiến hành trong ngày bầu cử, bắt đầu từ bảy giờ sáng đến bảy giờ tối. Tùy tình hình thực tế tại địa phương, Tổ bầu cử có thể quyết định cho bắt đầu việc bỏ phiếu sớm hơn, nhưng không trước năm giờ sáng, hoặc kết thúc muộn hơn, nhưng không quá mười giờ tối cùng ngày. Trường hợp đặc biệt cần kéo dài thời gian bỏ phiếu để bảo đảm quyền bầu cử của cử tri, Tổ bầu cử báo cáo Ủy ban bầu cử cấp tỉnh xem xét, quyết định” nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho cử tri đi làm xa hoặc tăng ca có thể thực hiện quyền bầu cử.

Việc sửa đổi, bổ sung Luật Bầu cử năm 2015 là bước đi cần thiết nhằm thể chế hóa chủ trương của Đảng tại Nghị quyết Đại hội XIV và thực hiện hiệu quả Đề án “Phương hướng Bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XVI, đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2026 – 2031” do Bộ Chính trị trình Trung ương. Mục tiêu cốt lõi là tổ chức bầu cử sớm hơn, cải cách và đổi mới toàn diện quy trình bầu cử, qua đó nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội

và HĐND, phù hợp với mô hình chính quyền địa phương 2 cấp. Trong đó, lưu ý những điều chỉnh tại Điều 4 và Điều 5 của Luật Bầu cử hiện hành, đặc biệt là thẩm quyền quyết định ngày bầu cử¹⁷ và quy định cụ thể về thời điểm công bố ngày bầu cử¹⁸, không chỉ góp phần hoàn thiện khung pháp lý mà còn khẳng định vai trò quyết định của Quốc hội trong việc bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân, đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong giai đoạn mới.

4. Kết luận

Trong bối cảnh chính quyền địa phương 2 cấp, sửa đổi pháp luật bầu cử không chỉ đơn thuần là sự điều chỉnh kỹ thuật, mà là một sự tái định hình mang tính cấu trúc đối với nguyên lý tổ chức quyền lực nhà nước ở cấp địa phương. Do đó, quá trình sửa đổi cần được thực hiện một cách khoa học, bài bản và đồng bộ, với sự tham gia tích cực của cả hệ thống chính trị, cùng với sự đóng góp trí tuệ và trách nhiệm của các chuyên gia, học giả và người dân. Chỉ khi đó, pháp luật bầu cử mới thực sự trở thành công cụ thể chế hóa quyền làm chủ của nhân dân, củng cố tính chính danh cho bộ máy chính quyền địa phương và góp phần xây dựng một nền dân chủ vững chắc trong thời kỳ đổi mới toàn diện.

¹⁷ Nhóm tác giả đề xuất điều chỉnh theo hướng: “Quốc hội quyết định ngày bầu cử toàn quốc đối với cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, trong đó có thể quyết định tổ chức bầu cử sớm hơn so với thông lệ nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước và tổ chức bộ máy chính quyền địa phương. Quốc hội cũng quyết định thành lập Hội đồng Bầu cử quốc gia để chỉ đạo và tổ chức thực hiện bầu cử”.

¹⁸ Nhóm tác giả đề xuất điều chỉnh theo hướng: “Ngày bầu cử được tổ chức vào ngày Chủ nhật và có thể được tổ chức sớm hơn so với thời điểm thông thường trong trường hợp cần thiết theo quyết định của Quốc hội. Ngày bầu cử được công bố chậm nhất là một trăm ba mươi ngày trước ngày bầu cử”.