

VAI TRÒ CỦA HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA TRONG BẢO ĐẢM TÍNH KHÁCH QUAN CỦA BẦU CỬ (THE ROLE OF THE NATIONAL ELECTION COUNCIL IN ENSURING ELECTORAL OBJECTIVITY)

TS. TRẦN THỊ LỆ THU

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Hội đồng Bầu cử quốc gia; tính khách quan bầu cử; liên chính bầu cử; pháp luật bầu cử Việt Nam.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 01/1/2026
Hoàn thành phân biện: 15/1/2026
Duyệt đăng : 21/1/2026

Tóm tắt:

Bài viết phân tích vai trò của Hội đồng Bầu cử quốc gia trong bảo đảm tính khách quan của bầu cử ở Việt Nam từ góc độ thiết chế quản lý bầu cử. Dựa trên các văn bản pháp luật hiện hành, đặc biệt các cải cách năm 2025, nghiên cứu cho thấy mức độ thể chế hóa của Hội đồng Bầu cử quốc gia đã được củng cố, qua đó tăng cường vai trò điều phối, giám sát và xác nhận kết quả bầu cử. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề đặt ra liên quan đến tăng cường thêm tính độc lập, mức độ chuyên nghiệp hóa và yêu cầu thích ứng với bầu cử số. Từ đó, bài viết đề xuất định hướng hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả hoạt động của thiết chế này trong bối cảnh mới.

Article Information:

Keywords: National Election Council; electoral objectivity; electoral integrity; Vietnam election law.

Article History:

Received : 01 Jan 2026
Review completed : 15 Jan 2026
Approved : 21 Jan 2026

Abstract:

This article analyzes the role of Vietnam's National Election Council in ensuring the objectivity of elections from the perspective of electoral management institutions. Based on the current legal framework, particularly the 2025 reforms, the study shows that the institutionalization of the National Election Council has been strengthened, thereby enhancing its coordinating, supervisory, and certification functions in the electoral process. However, several challenges remain, including issues of substantive independence, the level of professionalization, and the need to adapt to digital elections. On this basis, the article proposes directions for legal reform aimed at improving the effectiveness and neutrality of this institution in the context of digital transformation.

1. Đặt vấn đề

Bầu cử là thiết chế nền tảng của dân chủ đại diện, “*chính thể hoàn hảo lý tưởng nhất phải là chính thể đại diện*”¹, thông qua đó quyền lực nhà nước được xác lập từ ý chí của Nhân dân. Trong mọi mô hình Nhà nước

pháp quyền, bầu cử không chỉ là một quy trình kỹ thuật để lựa chọn đại diện mà còn là cơ chế xác lập tính chính danh của quyền lực công. Tuyên ngôn quốc tế về Quyền con người năm 1948 của Liên hợp quốc đã khẳng định: “*Nền tảng uy quyền của các quyền lực*

¹ John Stuart Mill (Nguyễn Văn Trọng, Bùi Văn Nam Sơn dịch, giới thiệu và chú thích) (2008), *Chính thể đại diện*, Nxb. Tri thức, tr.128.

công cộng là ý chí của Nhân dân; ý chí này phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử thường kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc bình đẳng, phổ thông đầu phiếu và bỏ phiếu kín hoặc bằng những tiến trình bầu cử tự do tương đương” (Điều 21)².

Trong các nền dân chủ hiện đại, tính khách quan của bầu cử (*trạng thái không thiên vị về thể chế và bảo đảm tính trung lập trong tổ chức bầu cử*) được xem là tiêu chí cốt lõi bảo đảm tính liêm chính bầu cử. Nếu bầu cử không khách quan về mặt thiết chế, kết quả bầu cử có thể bị nghi ngờ về tính chính danh, từ đó ảnh hưởng trực tiếp đến niềm tin của công chúng vào hệ thống chính trị. Do đó, bên cạnh việc hoàn thiện quy định pháp luật, việc thiết kế và vận hành các thiết chế quản lý bầu cử đóng vai trò đặc biệt quan trọng.

Ở Việt Nam, Điều 117 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) lần đầu tiên ghi nhận Hội đồng Bầu cử quốc gia (HĐBCQG) như một thiết chế hiến định, đây là bước tiến quan trọng, đánh dấu nhận thức của Việt Nam trong việc bảo đảm thực hiện chủ quyền nhân dân trong việc bảo đảm quyền bầu cử cũng như đánh dấu sự phát triển trong hoạt động lập hiến. Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) đã nâng vị trí cơ quan phụ trách hoạt động bầu cử từ một thiết chế do luật định, có tính chất lâm thời thành một thiết chế hiến định chuyên trách, độc lập và hoạt động thường xuyên với mục tiêu hạn chế những bất cập trong cơ chế tổ chức, quản lý bầu cử hiện nay, đồng thời phát huy hơn nữa quyền làm chủ của Nhân dân³. So với giai đoạn trước, khi việc tổ chức bầu cử chủ yếu mang tính hành chính, việc hiến định hóa HĐBCQG thể hiện xu hướng thể

chế hóa mạnh hơn cơ chế quản trị bầu cử ở tầm quốc gia, góp phần nâng cao tính chính danh và thống nhất của quy trình bầu cử.

Cùng với lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp hiện hành vừa qua, hệ thống pháp luật bầu cử năm 2025 đã có những thay đổi đáng kể. Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND) năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) mở rộng và cụ thể hóa vai trò điều phối toàn quốc của HĐBCQG; Nghị quyết số 211/2025/QH15 của Quốc hội tiếp tục làm rõ vị trí pháp lý và cơ cấu tổ chức của thiết chế này; đồng thời, các nghị quyết nội bộ của HĐBCQG năm 2025 đã chuẩn hóa cơ chế vận hành thực tế của HĐBCQG.

Mặc dù vậy, các nghiên cứu học thuật hiện nay ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào quyền bầu cử, quy trình bầu cử hoặc cơ cấu tổ chức chính quyền địa phương, trong khi vai trò thiết chế của HĐBCQG trong việc bảo đảm tính khách quan bầu cử chưa được phân tích sâu dưới góc độ lý luận thiết chế. Khoảng trống này càng trở nên rõ nét trong bối cảnh các thách thức mới như bầu cử số, quản trị dữ liệu bầu cử và an ninh bầu cử đang nổi lên như những vấn đề pháp lý quan trọng.

2. Cơ sở lý luận về tính khách quan của bầu cử và thiết chế quản lý bầu cử

2.1. Khái niệm tính khách quan của bầu cử

Trong nghiên cứu về bầu cử, tính khách quan (*electoral objectivity*) thường được đặt trong mối liên hệ với các khái niệm gần gũi như bầu cử tự do (*free elections*), bầu cử công bằng (*fair elections*) và liêm chính bầu cử (*electoral integrity*). Trong khi bầu cử tự do nhấn mạnh yếu tố không cưỡng ép trong việc thực hiện quyền bầu cử, và bầu cử công

² Tuyên ngôn quốc tế về Quyền con người 1948 của Liên hợp quốc, thông qua và tuyên bố theo Nghị quyết số 217A(III) ngày 10/12/1948 của Đại hội đồng Liên hợp quốc.

³ Nguyễn Thị Kim Anh (2017), *Hội đồng Bầu cử quốc gia theo pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 260, tr. 38.

bằng nhân mạnh sự bình đẳng trong cạnh tranh chính trị, thì tính khách quan chủ yếu phản ánh khía cạnh thiết chế của quá trình bầu cử, tức là mức độ trung lập của bộ máy tổ chức và quản trị bầu cử⁴.

Trong lý luận bầu cử hiện đại, tính khách quan thường được xem là thành tố cấu thành của khái niệm rộng hơn là liêm chính bầu cử. Theo cách tiếp cận của Pippa Norris, một cuộc bầu cử được coi là có liêm chính khi toàn bộ chu trình bầu cử, từ thiết kế luật, quản trị bầu cử đến công bố kết quả, đáp ứng các chuẩn mực quốc tế về minh bạch, công bằng và tính trung lập thể chế⁵. Trong khuôn khổ đó, tính khách quan được hiểu là khả năng bảo đảm rằng các quyết định liên quan đến tổ chức bầu cử không bị chi phối bởi lợi ích chính trị cục bộ hoặc áp lực từ các chủ thể quyền lực.

Một điểm quan trọng trong nghiên cứu đương đại là sự chuyển dịch từ cách tiếp cận thủ tục (*procedural approach*) sang cách tiếp cận thiết chế (*institutional approach*). Trước đây, tính khách quan của bầu cử thường được đánh giá chủ yếu dựa trên mức độ tuân thủ quy trình pháp lý. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng, một cuộc bầu cử có thể tuân thủ đầy đủ quy trình pháp luật nhưng vẫn bị coi là thiếu khách quan nếu thiết chế quản lý bầu cử không có vị trí độc lập hoặc thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả⁶. Điều này khẳng định vai trò của thiết kế thể chế trong bảo đảm tính khách quan bầu cử.

Các nghiên cứu về thiết chế quản lý bầu cử (*Electoral Management Bodies - EMB*)

nhấn mạnh rằng, tính khách quan của bầu cử phụ thuộc lớn vào ba yếu tố: (1) Mức độ độc lập pháp lý của thiết chế quản lý bầu cử; (2) Mức độ độc lập vận hành trong thực tiễn; và (3) Mức độ minh bạch và trách nhiệm giải trình trước công chúng. Trong đó, độc lập pháp lý thường được thể hiện qua việc hiến định hóa hoặc luật hóa địa vị của EMB, còn độc lập vận hành liên quan đến cơ chế bổ nhiệm, nhiệm kỳ và khả năng tự chủ trong quyết định nghiệp vụ⁷.

Từ góc độ chuẩn mực quốc tế, các tổ chức như Viện quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử (International IDEA) và Liên hợp quốc đều nhấn mạnh rằng, tính khách quan bầu cử gắn liền với nguyên tắc trung lập thể chế (*institutional neutrality*). Theo đó, thiết chế quản lý bầu cử phải được thiết kế sao cho có thể vận hành tách biệt khỏi ảnh hưởng trực tiếp của Chính phủ hoặc các chủ thể chính trị tham gia cạnh tranh bầu cử⁸. Nguyên tắc này được xem là điều kiện tiên quyết để duy trì niềm tin công chúng vào kết quả bầu cử.

Từ góc độ xã hội học chính trị, tính khách quan bầu cử còn liên quan mật thiết đến mức độ tin cậy thể chế (*institutional trust*). Nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, niềm tin của cử tri vào tính chính danh của bầu cử phụ thuộc nhiều hơn vào nhận thức về sự trung lập của thiết chế quản lý bầu cử hơn là vào bản thân quy trình bỏ phiếu⁹. Điều này cho thấy, tính khách quan không chỉ là vấn đề pháp lý mà còn là vấn đề chính trị - xã hội, gắn với niềm tin vào Nhà nước pháp quyền.

⁴ Elklit, J., & Reynolds, A. (2005), *A framework for the systematic study of election quality*, Democratization, 12(2), pp.152-153.

⁵ Norris, P (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, pp. 4, 7, 21, 23.

⁶ Birch, S. (2011), *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, pp.15-18.

⁷ International IDEA (2014), *Electoral Management Design Handbook*, pp.23-25.

⁸ United Nations (2005), *Principles and Types of Electoral Assistance*, pp.9

⁹ Norris, P., Frank, R., & Martínez i Coma, F. (2014), *Advancing Electoral Integrity*, Oxford University Press, pp.67.

Từ những phân tích trên có thể rút ra rằng, tính khách quan của bầu cử không chỉ là thuộc tính của quy trình mà còn là thuộc tính của thiết chế. Một hệ thống bầu cử chỉ có thể được coi là khách quan khi thiết chế quản lý bầu cử có vị trí pháp lý đủ độc lập, vận hành theo nguyên tắc pháp quyền, minh bạch trong quyết định và chịu sự giám sát xã hội thích đáng. Đây cũng là cơ sở lý luận quan trọng để phân tích vai trò của HĐBCQG trong bối cảnh thể chế bầu cử tại Việt Nam.

2.2. Thiết chế quản lý bầu cử

Thiết chế quản lý bầu cử (*Electoral Management Bodies - EMB*) được hiểu là các cơ quan được trao thẩm quyền pháp lý để tổ chức, điều hành và giám sát toàn bộ chu trình bầu cử. Theo cách tiếp cận kinh điển của International IDEA, EMB không chỉ thực hiện chức năng kỹ thuật mà còn là thiết chế bảo đảm tính liêm chính và chính danh của bầu cử¹⁰. Do đó, thiết kế thể chế của EMB được xem là yếu tố cấu trúc quyết định chất lượng bầu cử trong các nền dân chủ hiện đại.

Trong nghiên cứu so sánh, EMB thường được phân thành ba mô hình cơ bản¹¹:

Một là mô hình độc lập (independent model), trong đó cơ quan quản lý bầu cử có vị trí pháp lý độc lập cao, thường được hiến định hoặc có địa vị tương đương các thiết chế hiến định độc lập. Đặc trưng của mô hình này là mức độ tách biệt rõ ràng khỏi hệ thống hành pháp và khả năng tự chủ cao trong quyết định nghiệp vụ. Nhiều nghiên cứu thực nghiệm cho thấy, các quốc gia áp dụng mô hình EMB độc lập thường đạt điểm số cao hơn trong các chỉ số liêm chính bầu cử. Điều này được lý giải bởi khả năng giảm

thiếu xung đột lợi ích giữa cơ quan tổ chức bầu cử và chủ thể nắm quyền lực nhà nước.

Hai là mô hình hành chính (governmental model), trong đó việc tổ chức bầu cử do cơ quan hành chính đảm nhiệm, thường là Bộ Nội vụ hoặc các cơ quan tương đương. Mô hình này phổ biến ở các quốc gia có truyền thống hành chính lâu đời. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cảnh báo rằng, mô hình hành chính tiềm ẩn nguy cơ “hành chính hóa bầu cử”, đặc biệt khi thiếu cơ chế kiểm soát độc lập hoặc khi hệ thống kiểm soát quyền lực chưa phát triển đầy đủ. Trong trường hợp này, dù quy trình bầu cử có thể hợp pháp về mặt hình thức, tính trung lập thể chế vẫn có thể bị nghi ngờ.

Ba là mô hình hỗn hợp (mixed model), kết hợp yếu tố độc lập và yếu tố hành chính. Trong mô hình này, một cơ quan độc lập có thể chịu trách nhiệm về giám sát hoặc xác nhận kết quả, trong khi các cơ quan hành chính thực hiện các nhiệm vụ tổ chức. Theo đánh giá của International IDEA, mô hình hỗn hợp ngày càng phổ biến do cho phép dung hòa giữa tính độc lập thể chế và hiệu quả hành chính. Tuy nhiên, hiệu quả của mô hình này phụ thuộc lớn vào mức độ phân định rõ ràng thẩm quyền giữa các chủ thể.

Từ góc độ thiết kế thể chế, một xu hướng đáng chú ý trong nghiên cứu gần đây là sự phân biệt giữa “độc lập pháp lý” và “độc lập vận hành”. Một EMB có thể được hiến định nhưng vẫn thiếu độc lập thực chất nếu cơ chế bổ nhiệm, nhiệm kỳ hoặc nguồn lực tài chính bị chi phối bởi các chủ thể chính trị¹². Điều này cho thấy việc đánh giá EMB cần đặt trong mối quan hệ giữa thiết kế pháp lý và hiệu lực vận hành thực tế.

¹⁰ International IDEA (2014), *Electoral Management Design Handbook*, pp. 5-8.

¹¹ International IDEA (2014), *Electoral Management Design Handbook*, pp. 97-102.

¹² Elklit, J., & Reynolds, A. (2005), *A framework for the systematic study of election quality*, *Democratization*, 12(2), pp. 152-153.

Áp dụng khung lý luận này vào trường hợp Việt Nam cho thấy sự cần thiết phải phân tích HĐBCQG không chỉ ở bình diện địa vị hiến định mà còn ở bình diện mô hình thể chế. Việt Nam lựa chọn mô hình thiết chế hiến định mang tính nhiệm kỳ, khác với nhiều EMB thường trực trên thế giới. Đặc điểm này đặt ra câu hỏi lý luận quan trọng: mức độ thể chế hóa của một EMB có thể được đánh giá không chỉ qua vị trí pháp lý mà còn qua mức độ liên tục thể chế và năng lực tích lũy vận hành. Do đó, việc đánh giá vai trò của HĐBCQG cần đặt trong mối quan hệ giữa thiết chế hiến định và hiệu lực vận hành thực tế, đặc biệt trong bối cảnh cải cách pháp luật bầu cử gần đây ở Việt Nam.

2.3. Vai trò của thiết chế quản lý bầu cử trong bảo đảm tính khách quan bầu cử

Từ góc độ chức năng, thiết chế quản lý bầu cử được xem là thiết chế trung tâm trong toàn bộ chu trình bầu cử. Theo cách tiếp cận phổ biến trong lý luận bầu cử hiện đại, EMB thường đảm nhiệm ba nhóm chức năng cơ bản: (1) Tổ chức bầu cử; (2) Giám sát và bảo đảm tuân thủ pháp luật bầu cử; và (3) Xác nhận và công bố kết quả bầu cử¹³. Ba nhóm chức năng này tương ứng với ba giai đoạn chính của chu trình bầu cử là tổ chức, kiểm soát và hợp thức hóa.

Chức năng tổ chức bầu cử mang tính kỹ thuật nhưng có ý nghĩa nền tảng đối với tính toàn vẹn thủ tục của bầu cử. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, việc tuân thủ quy trình pháp luật không đồng nghĩa với bảo đảm tính khách quan nếu thiếu thiết kế thể chế phù hợp¹⁴. Điều này cho thấy yếu tố thiết chế có vai trò quyết định trong việc chuyển

hóa quy trình bầu cử thành tính chính danh chính trị.

Chức năng giám sát và bảo đảm tuân thủ pháp luật bầu cử phản ánh vai trò kiểm soát quyền lực của EMB. Trong nhiều hệ thống dân chủ, thiết chế quản lý bầu cử không chỉ là cơ quan tổ chức mà còn là cơ quan “trọng tài thể chế”, bảo đảm các chủ thể tham gia bầu cử tuân thủ cùng một khuôn khổ pháp lý. Từ góc độ Nhà nước pháp quyền, chức năng này gắn liền với yêu cầu kiểm soát quyền lực và bảo đảm tính thượng tôn pháp luật trong lĩnh vực bầu cử¹⁵.

Chức năng xác nhận và công bố kết quả bầu cử có ý nghĩa đặc biệt vì liên quan trực tiếp đến việc xác lập tính chính danh của quyền lực nhà nước. Theo lý luận về liên chính bầu cử, việc công nhận kết quả bầu cử là hành vi pháp lý mang tính cấu thành, chuyển hóa ý chí cử tri thành quyền lực công hợp hiến¹⁶. Vì vậy, thiết chế nắm giữ thẩm quyền xác nhận kết quả thực chất nắm giữ “điểm nút chính danh” của hệ thống dân chủ đại diện.

Từ góc độ lý luận, vấn đề không chỉ nằm ở việc thiết chế quản lý bầu cử có được hiến định hay không, mà còn nằm ở mức độ độc lập thực chất trong vận hành. Một thiết chế có thể được hiến định nhưng vẫn thiếu tính khách quan nếu cơ chế tổ chức và vận hành chưa bảo đảm tính độc lập về nhân sự, thẩm quyền và nguồn lực. Trong bối cảnh đó, việc phân biệt giữa độc lập hình thức và độc lập thực chất trở thành tiêu chí quan trọng khi đánh giá thiết chế bầu cử trong các Nhà nước pháp quyền hiện đại¹⁷.

¹³ International IDEA (2014), *Electoral Management Design Handbook*, pp. 13-15.

¹⁴ Birch, S. (2011), *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, pp. 15-18.

¹⁵ Vũ Công Giao (2019), *Dân chủ và Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 112-115.

¹⁶ Norris, P. (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, pp. 50-52.

¹⁷ Nguyễn Đăng Dung (2017), *Chính quyền trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, tr. 85-90.

Như vậy, việc đánh giá thiết chế quản lý bầu cử ở Việt Nam cần đặt trong mối quan hệ giữa địa vị hiến định và hiệu lực vận hành thực tế. Việt Nam lựa chọn mô hình thiết chế hiến định mang tính nhiệm kỳ, khác với nhiều thiết chế quản lý bầu cử thường trực trên thế giới. Đặc điểm này đặt ra yêu cầu phân tích sâu hơn về mức độ thể chế hóa và năng lực bảo đảm tính khách quan bầu cử của thiết chế bầu cử quốc gia trong bối cảnh cải cách pháp luật gần đây.

3. Địa vị pháp lý của Hội đồng Bầu cử quốc gia ở Việt Nam

3.1. Cơ sở pháp lý

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên ghi nhận HĐBCQG là thiết chế hiến định do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp¹⁸. Việc hiến định hóa thiết chế này đánh dấu bước chuyển quan trọng từ mô hình quản lý bầu cử mang tính hành chính sang mô hình thiết chế hiến định có mức độ độc lập tương đối. Đến lần sửa đổi, bổ sung năm 2025, Hiến pháp hiện hành tiếp tục khẳng định vị trí hiến định của HĐBCQG. Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) cũng đã cụ thể hóa vai trò hiến định của HĐBCQG. Điều này đã phản ánh hai mục tiêu lớn là tăng cường tính thống nhất trong tổ chức bầu cử trên phạm vi toàn quốc và nâng cao tính chính danh hiến định của kết quả bầu cử.

Mặc dù không có quy định nào trực tiếp đề cập đến thuộc tính “độc lập” của HĐBCQG, tuy nhiên, tính độc lập của HĐBCQG hiện nay được thể hiện thông qua việc HĐBCQG do Quốc hội trực tiếp thành lập chứ không phải do Ủy ban Thường vụ Quốc hội thành

lập như trước kia. Yêu cầu về vị trí, vai trò “độc lập” của cơ quan bầu cử quốc gia luôn là vấn đề quyết định mức độ công khai, dân chủ của các cuộc bầu cử¹⁹. Có thể nói, HĐBCQG là thiết chế hiến định có tính liên ngành, hoạt động theo nhiệm kỳ bầu cử, giữ vai trò trung tâm trong tổ chức, điều phối và xác nhận kết quả bầu cử, qua đó bảo đảm tính thống nhất và chính danh của hệ thống bầu cử quốc gia.

3.2. Nguyên tắc hoạt động của Hội đồng Bầu cử quốc gia

HĐBCQG hoạt động theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Cơ chế biểu quyết theo đa số cùng với yêu cầu cao (2/3 thành viên) phản ánh mô hình thiết chế mang tính thận trọng thể chế, nhằm bảo đảm tính khách quan trong quyết định. Việc báo cáo trước Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội khẳng định vị trí của HĐBCQG trong cấu trúc kiểm soát quyền lực theo mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

HĐBCQG kết thúc nhiệm vụ sau khi hoàn tất tổng kết bầu cử và báo cáo Quốc hội khóa mới. Đây là đặc điểm thể chế đặc thù, thể hiện mô hình thiết chế bầu cử không thường trực, khác với nhiều cơ quan quản lý bầu cử thường trực trên thế giới.

3.3. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng Bầu cử quốc gia

Theo Điều 117 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Điều 12 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) thì HĐBCQG là thiết chế do Quốc hội thành lập gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các uỷ viên với cơ cấu liên ngành bao gồm các thành viên đến từ Ủy ban Thường vụ Quốc

¹⁸ Điều 117 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

¹⁹ Nguyễn Thị Kim Anh (2017), *Hội đồng Bầu cử quốc gia theo pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 260, tr. 39.

SỐ ĐẶC BIỆT CHÀO MỪNG NGÀY BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI KHÓA XVI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP NHIỆM KỲ 2026-2031

hội, Chính phủ, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các cơ quan hữu quan. Chủ tịch HĐBCQG do Quốc hội bầu, các thành viên do Quốc hội phê chuẩn, thể hiện rõ tính chính danh nghị viện của thiết chế này. HĐBCQG có thể thành lập các tiểu ban chuyên môn để thực hiện nhiệm vụ theo từng lĩnh vực, cho thấy tính linh hoạt trong tổ chức.

Chủ tịch HĐBCQG giữ vai trò trung tâm trong điều hành hoạt động, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và đại diện thiết chế trong quan hệ liên cơ quan. Các Phó Chủ tịch và Ủy viên thực hiện nhiệm vụ theo phân công, phản ánh mô hình lãnh đạo tập thể kết hợp trách nhiệm cá nhân.

HĐBCQG có bộ máy giúp việc do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định và được quyền trung tập cán bộ liên ngành. Kinh phí hoạt động do ngân sách nhà nước bảo đảm. Cơ chế này phản ánh tính chất thiết chế hiến định nhưng không thường trực, dựa trên cơ chế huy động nguồn lực theo nhiệm kỳ bầu cử.

Nghị quyết số 211/2025/QH15 của Quốc hội về HĐBCQG đã góp phần cụ thể hóa thêm địa vị pháp lý và cơ cấu tổ chức của HĐBCQG trong nhiệm kỳ bầu cử mới. Nghị quyết xác định rõ thành phần Hội đồng gồm 19 thành viên bao gồm 1 Chủ tịch, 4 phó chủ tịch và 14 ủy viên²⁰.

Việc ban hành nghị quyết chuyên biệt về HĐBCQG cho thấy xu hướng tăng cường thể chế hóa thiết chế bầu cử quốc gia, đưa HĐBCQG tiến gần hơn tới mô hình thiết chế quản lý bầu cử có mức độ định chế hóa cao.

3.4. Chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng Bầu cử quốc gia

Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm

2025) đã cụ thể hóa vai trò hiến định của HĐBCQG. Theo đó, HĐBCQG được giao các nhóm nhiệm vụ cơ bản gồm: tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo, hướng dẫn công tác bầu cử HĐND; giám sát quá trình bầu cử; và công bố kết quả bầu cử²¹.

Cụ thể, HĐBCQG được trao các chức năng hiến định bao trùm toàn bộ chu trình bầu cử như:

Thứ nhất, tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội: Bao gồm phân chia đơn vị bầu cử, lập danh sách ứng cử viên, công bố danh sách chính thức, tổng hợp kết quả và xác nhận tư cách đại biểu. Đây là chức năng trực tiếp xác lập tính chính danh của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Thứ hai, điều phối hệ thống bầu cử quốc gia: HĐBCQG chỉ đạo, hướng dẫn bầu cử HĐND các cấp, ban hành biểu mẫu, quy chuẩn nghiệp vụ và bảo đảm tính thống nhất toàn hệ thống. Chức năng này phản ánh vai trò “thiết chế trung tâm” trong quản trị bầu cử đa cấp.

Thứ ba, giám sát và bảo đảm tuân thủ pháp luật bầu cử: HĐBCQG có quyền kiểm tra, xử lý vi phạm, quyết định bầu cử lại hoặc hủy kết quả bầu cử khi có vi phạm nghiêm trọng. Đây là biểu hiện rõ của chức năng kiểm soát quyền lực trong lĩnh vực bầu cử.

Thứ tư, xác nhận và công bố kết quả bầu cử: Việc xác nhận kết quả và tư cách đại biểu là thẩm quyền mang tính cấu thành, chuyển hóa kết quả bầu cử thành tính chính danh hiến định của cơ quan dân cử.

Bên cạnh khung pháp lý ở cấp độ Hiến pháp và luật, các nghị quyết nội bộ của HĐBCQG năm 2025 đóng vai trò quan trọng trong việc định hình cơ chế vận hành thực

²⁰ Điều 2 Nghị quyết số 211/2025/QH15 ngày 25/6/2025 của Quốc hội về việc thành lập HĐBCQG.

²¹ Điều 14, 15, 16, 17 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

tế của thiết chế này. Nghị quyết số 05/NQ-HĐBCQG ngày 10/7/2025 ban hành Quy chế làm việc đã chuẩn hóa nguyên tắc hoạt động tập thể, minh bạch hóa quy trình ra quyết định và xác lập cơ chế phối hợp giữa các thành viên HĐBCQG.

Tiếp đó, Nghị quyết số 06/NQ-HĐBCQG ngày 11/7/2025 về phân công nhiệm vụ thành viên đã tăng cường tính chuyên môn hóa trong hoạt động HĐBCQG, đồng thời cá thể hóa trách nhiệm trong từng lĩnh vực công tác. Hai nghị quyết này góp phần nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình nội bộ, qua đó hỗ trợ trực tiếp cho việc bảo đảm tính khách quan của bầu cử.

Như vậy, so với các thiết chế quản lý bầu cử độc lập thường trực trên thế giới, HĐBCQG có đặc điểm là thiết chế hiến định nhưng hoạt động theo nhiệm kỳ. Điều này phù hợp với đặc thù hệ thống chính trị và cấu trúc quyền lực nhà nước ở Việt Nam; bảo đảm tính linh hoạt thể chế do hoạt động theo nhiệm kỳ; giúp giảm chi phí duy trì thiết chế thường trực trong giai đoạn chưa cần thiết nhưng cũng đặt ra nhu cầu cần được quan tâm về tính chuyên nghiệp và tích lũy kinh nghiệm.

4. Vai trò của Hội đồng Bầu cử quốc gia trong bảo đảm tính khách quan của bầu cử

4.1. Bảo đảm tính trung lập thể chế

Với việc tiếp tục được củng cố địa vị hiến định trong khuôn khổ sửa đổi pháp luật bầu cử giai đoạn 2025, HĐBCQG giữ vai trò thiết chế trung tâm trong cấu trúc quản trị bầu cử quốc gia. Việc tập trung thẩm quyền tổ chức và điều phối bầu cử vào một thiết chế hiến định có ý nghĩa quan trọng trong việc hạn chế nguy cơ phân mảnh thể chế giữa các

cấp chính quyền, qua đó góp phần bảo đảm tính trung lập thể chế của bầu cử. Trong lý luận bầu cử so sánh, việc thiết lập một cơ quan bầu cử cấp quốc gia có vị trí pháp lý độc lập thường được xem là điều kiện quan trọng để bảo đảm tính khách quan bầu cử, đặc biệt trong các hệ thống nhà nước đơn nhất có sự đa dạng lớn về điều kiện quản trị địa phương²².

Bên cạnh địa vị hiến định, cơ chế hoạt động tập thể và thành phần liên ngành của HĐBCQG tạo ra cơ chế “cân bằng nội tại” trong quá trình ra quyết định. Sự tham gia của đại diện từ nhiều cơ quan trung ương giúp giảm thiểu nguy cơ thiên lệch cục bộ và hạn chế khả năng chi phối của một chủ thể đơn lẻ. Từ góc độ lý luận nhà nước pháp quyền, cơ chế này góp phần thiết lập tính trung lập thiết chế thông qua việc phân tán quyền lực quyết định trong nội bộ thiết chế bầu cử.

4.2. Chuẩn hóa quy trình bầu cử trên phạm vi toàn quốc

Một trong những điều kiện cốt lõi của tính khách quan bầu cử là sự thống nhất trong tổ chức thực hiện. Các nghiên cứu về liêm chính bầu cử cho thấy sự thiếu nhất quán trong áp dụng quy trình bầu cử giữa các khu vực có thể làm suy giảm niềm tin công chúng vào tính công bằng của bầu cử²³. Trong bối cảnh đó, vai trò chuẩn hóa quy trình bầu cử của HĐBCQG có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.

Thông qua thẩm quyền ban hành hướng dẫn nghiệp vụ, quy chuẩn biểu mẫu và cơ chế điều phối toàn quốc được củng cố trong các sửa đổi pháp luật năm 2025, HĐBCQG đóng vai trò thiết lập “chuẩn mực vận hành thống nhất” cho toàn bộ hệ thống bầu cử.

²² International IDEA (2014), *Electoral Management Design Handbook*, pp. 23-25.

²³ Norris, P (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, pp. 21-23.

Chức năng này không chỉ mang ý nghĩa kỹ thuật mà còn có ý nghĩa thể chế, vì nó góp phần bảo đảm các tiêu chuẩn bầu cử được áp dụng thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong bối cảnh Việt Nam tồn tại sự khác biệt đáng kể về trình độ phát triển và năng lực quản trị giữa các địa phương. Trong các hệ thống đa dạng vùng miền, việc thiếu cơ chế điều phối trung tâm có thể dẫn đến sai lệch quy trình hoặc tiêu chuẩn áp dụng, từ đó ảnh hưởng đến nhận thức về tính khách quan bầu cử.

4.3. Giám sát và bảo đảm tuân thủ pháp luật bầu cử

Vai trò giám sát của HĐBCQG thể hiện rõ ở chức năng kiểm tra, tổng hợp và đánh giá việc tuân thủ pháp luật bầu cử trên phạm vi toàn quốc. Theo lý luận về thiết chế quản lý bầu cử, chức năng giám sát không chỉ nhằm phát hiện vi phạm mà còn nhằm duy trì tính toàn vẹn thể chế của quy trình bầu cử²⁴. Trong nhiều hệ thống bầu cử, cơ quan bầu cử trung ương đóng vai trò như một “thiết chế bảo đảm tuân thủ”, giúp duy trì chuẩn mực pháp lý thống nhất trong toàn bộ chu trình bầu cử.

Việc ban hành quy chế làm việc nội bộ theo Nghị quyết số 05/NQ-HĐBCQG năm 2025 đã góp phần chuẩn hóa quy trình ra quyết định và tăng cường tính minh bạch trong hoạt động của thiết chế này. Từ góc độ quản trị công, việc chuẩn hóa quy trình nội bộ là yếu tố quan trọng trong việc nâng cao trách nhiệm giải trình và giảm thiểu rủi ro thiên lệch thể chế. Qua đó, chức năng giám sát của HĐBCQG không chỉ mang ý nghĩa pháp lý mà còn góp phần củng cố niềm tin công chúng vào tính hợp pháp của bầu cử.

4.4. Xác nhận và công bố kết quả bầu cử

Trong toàn bộ chu trình bầu cử, thẩm quyền xác nhận và công bố kết quả bầu cử được xem là chức năng có ý nghĩa hiến định đặc biệt. Theo lý luận về liêm chính bầu cử, việc xác nhận kết quả bầu cử là hành vi pháp lý mang tính cấu thành, chuyển hóa ý chí cử tri thành quyền lực nhà nước hợp hiến²⁵. Do đó, thiết chế nắm giữ thẩm quyền này thực chất nắm giữ “điểm nút chính danh” của hệ thống dân chủ đại diện.

Trong bối cảnh đó, vai trò của HĐBCQG không chỉ dừng lại ở việc tổng hợp dữ liệu bầu cử mà còn ở việc xác lập tính chính danh thể chế của kết quả bầu cử. Mức độ độc lập, minh bạch và trách nhiệm giải trình của thiết chế này có tác động trực tiếp đến nhận thức xã hội về tính khách quan bầu cử. Các nghiên cứu so sánh cho thấy niềm tin của cử tri vào kết quả bầu cử có mối tương quan chặt chẽ với mức độ tin cậy đối với cơ quan xác nhận kết quả bầu cử²⁶.

Việc củng cố cơ sở pháp lý của HĐBCQG trong hệ thống pháp luật sửa đổi năm 2025, bao gồm việc hoàn thiện thẩm quyền xác nhận kết quả và chuẩn hóa quy trình tổng kết bầu cử, đã góp phần tăng cường tính chính danh thể chế của kết quả bầu cử. Điều này cho thấy vai trò của HĐBCQG không chỉ là thiết chế kỹ thuật mà là thiết chế hiến định bảo đảm tính khách quan và tính chính danh của bầu cử trong Nhà nước pháp quyền hiện đại.

5. Những vấn đề đặt ra trong bối cảnh mới và định hướng hoàn thiện pháp luật về Hội đồng Bầu cử quốc gia

5.1. Những vấn đề đặt ra trong bối cảnh mới

Sự vận động của thể chế bầu cử trong bối cảnh chuyển đổi Nhà nước pháp quyền hiện

²⁴ International IDEA (2014), *Electoral Management Design Handbook*, pp. 19-21.

²⁵ Norris, P (2014), *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, pp. 50-52.

²⁶ Norris, Frank & Martínez Coma (2014), *Advancing Electoral Integrity*, pp. 67-70.

đại đặt ra những yêu cầu mới đối với vai trò và thiết kế thể chế của HĐBCQG. Trong đó, có thể nhận diện ba nhóm vấn đề chính sau đây:

Thứ nhất, yêu cầu tăng cường hơn nữa tính độc lập của thiết chế bầu cử. Trong lý luận bầu cử hiện đại, độc lập của thiết chế quản lý bầu cử không chỉ được đánh giá qua địa vị hiến định mà còn qua mức độ độc lập trong vận hành thực tế. Các nghiên cứu về liên chính bầu cử chỉ ra rằng, tăng cường tính độc lập của thiết chế bầu cử là một trong những yếu tố quyết định niềm tin công chúng vào tính khách quan bầu cử.

Thứ hai, nhu cầu chuyên nghiệp hóa thiết chế quản lý bầu cử. Quá trình tổ chức bầu cử ngày càng phức tạp, không chỉ ở khía cạnh kỹ thuật tổ chức mà còn ở khía cạnh quản trị dữ liệu, truyền thông bầu cử và quản trị rủi ro thể chế. Trong bối cảnh đó, năng lực của thiết chế quản lý bầu cử không chỉ phụ thuộc vào khuôn khổ pháp lý mà còn phụ thuộc vào khả năng tích lũy kinh nghiệm và duy trì năng lực tổ chức dài hạn. Tính chất nhiệm kỳ của HĐBCQG, dù phù hợp với mô hình thể chế hiện hành, nhưng cũng có thể đặt ra vấn đề về việc xây dựng năng lực thể chế bền vững, đặc biệt khi yêu cầu chuyên môn hóa trong quản trị bầu cử ngày càng cao.

Thứ ba, thách thức từ bầu cử số và chuyển đổi số trong quản trị bầu cử. Sự phát triển của công nghệ số đang làm thay đổi sâu sắc bản chất của bầu cử, từ mô hình bầu cử truyền thống sang các hình thức bầu cử điện tử hoặc bầu cử số. Xu hướng này đặt ra các thách thức mới như an ninh dữ liệu bầu cử, nguy cơ thao túng thông tin và yêu cầu quản trị nền tảng số. Trong bối cảnh đó, vai trò của thiết chế quản lý bầu cử có xu hướng mở rộng từ tổ chức bầu cử sang quản trị hệ sinh thái bầu cử số, bao gồm giám sát công nghệ bầu cử và bảo đảm tính toàn vẹn dữ liệu bầu cử.

Tóm lại, những vấn đề trên phản ánh sự chuyển dịch từ mô hình quản trị bầu cử truyền thống sang mô hình quản trị bầu cử hiện đại, trong đó yêu cầu về độc lập thể chế, năng lực chuyên môn và năng lực công nghệ trở thành những biến số then chốt. Điều này đòi hỏi việc hoàn thiện pháp luật về HĐBCQG phải được đặt trong bối cảnh cải cách thể chế rộng hơn của hệ thống bầu cử.

5.2. Định hướng hoàn thiện pháp luật về Hội đồng Bầu cử quốc gia

Trên cơ sở các thách thức nêu trên, việc hoàn thiện pháp luật về HĐBCQG cần được tiếp cận theo hướng tổng thể, gắn với mục tiêu nâng cao hơn nữa tính khách quan và tính chính danh của bầu cử trong bối cảnh mới.

Thứ nhất, tiếp tục tăng cường thể chế hóa tính độc lập chức năng của HĐBCQG. Việc hoàn thiện pháp luật cần hướng tới làm rõ hơn phạm vi độc lập của thiết chế này trong các chức năng cốt lõi như tổ chức bầu cử, xác nhận kết quả và xử lý các vấn đề phát sinh trong quá trình bầu cử. Từ góc độ lý luận hiến pháp, việc bảo đảm độc lập chức năng không nhất thiết đồng nghĩa với tách biệt hoàn toàn về tổ chức, mà quan trọng hơn là bảo đảm cơ chế vận hành không bị chi phối bởi các yếu tố khác.

Thứ hai, thúc đẩy chuyên nghiệp hóa thiết chế quản lý bầu cử. Một trong những hướng cải cách đáng cân nhắc là nghiên cứu thiết lập cơ chế hỗ trợ thường trực cho HĐBCQG hoặc xây dựng cơ chế tích lũy năng lực thể chế dài hạn. Các mô hình quốc tế cho thấy việc thiết lập bộ máy chuyên môn hỗ trợ thường trực có thể giúp duy trì tính liên tục thể chế và nâng cao năng lực tổ chức bầu cử mà không nhất thiết làm thay đổi bản chất hiến định của thiết chế.

(Xem tiếp trang 64)

5. Kết luận

Quyền khiếu nại, xét về bản chất là một “quyền kép”. Trước hết, đó là quyền để bảo vệ quyền, với ý nghĩa đó, nó là bảo đảm pháp lý cho mọi quyền và tự do cá nhân. Kế đến, nó là quyền để thực hiện sự kiểm tra, giám sát hoạt động của Nhà nước⁸. Trong hoạt động bầu cử, việc đâu đó xảy ra các sai sót là không thể tránh khỏi. Các cơ quan có thẩm quyền có thể phát hiện ra các sai sót 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 ở khắp các địa bàn, các cơ quan nhà nước khó lòng phát hiện tất cả các sai sót. Do đó, thừa nhận quyền khiếu nại

trong hoạt động bầu cử là một cách thức hữu hiệu để công dân tham gia sâu, rộng, tích cực vào bầu cử. 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 và thực hiện quyền khiếu nại. Như vậy, các quy định về quyền khiếu nại của công dân đã góp phần động viên cử tri tham gia “giám sát” hoạt động bầu cử. Tuy nhiên, với một số bất cập đã phân tích, các quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong pháp luật bầu cử cần được sửa đổi, bổ sung nhằm hiện thực hóa quyền khiếu nại của công dân, từ đó góp phần bảo đảm tính dân chủ, công bằng, khách quan và liêm chính của toàn bộ quy trình của hoạt động bầu cử■

⁸⁾ Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2013, tr. 671.

VAI TRÒ CỦA HỘI ĐỒNG BẦU CỬ... (tiếp theo trang 29)

Thứ ba, chuẩn bị nền tảng pháp lý cho bầu cử số. Trong bối cảnh chuyển đổi số, pháp luật về bầu cử cần từng bước mở rộng phạm vi điều chỉnh sang các vấn đề mới như quản trị dữ liệu bầu cử, tiêu chuẩn công nghệ bầu cử và cơ chế giám sát nền tảng số. Trong quá trình này, HĐBCQG có thể được định vị là thiết chế trung tâm trong quản trị hệ sinh thái bầu cử số, với vai trò điều phối, giám sát và bảo đảm tính toàn vẹn của quá trình bầu cử trong môi trường số.

Như vậy, việc hoàn thiện pháp luật về HĐBCQG không chỉ nhằm củng cố một thiết chế cụ thể mà còn góp phần nâng cao chất lượng thể chế bầu cử nói chung. Trong bối cảnh chuyển đổi Nhà nước pháp quyền hiện đại, việc nâng cao mức độ thể chế hóa, chuyên nghiệp hóa và hiện đại hóa thiết chế quản lý bầu cử sẽ là yếu tố quan trọng bảo

đảm tính khách quan và tính chính danh của bầu cử trong dài hạn.

6. Kết luận

HĐBCQG là thiết chế hiến định quan trọng trong bức tranh thể chế bầu cử của Việt Nam. Các cải cách pháp luật năm 2025 đã góp phần củng cố đáng kể vị trí pháp lý và cơ chế vận hành của thiết chế này, qua đó tăng cường tính khách quan thể chế của bầu cử. Tuy nhiên, trước yêu cầu nâng cao chất lượng dân chủ và sự xuất hiện của các thách thức mới như bầu cử số, mô hình HĐBCQG cần tiếp tục được hoàn thiện theo hướng tăng cường hơn nữa tính độc lập, chuyên nghiệp hóa thiết chế và mở rộng năng lực quản trị bầu cử hiện đại. Đây là điều kiện quan trọng để bảo đảm tính khách quan và tính liêm chính của bầu cử trong bối cảnh phát triển mới■