

ĐẢM BẢO QUYỀN BẦU CỬ CỦA CÔNG DÂN VIỆT NAM Ở NƯỚC NGOÀI - KIẾN NGHỊ TỪ KINH NGHIỆM ỨNG DỤNG BẦU CỬ ĐIỆN TỬ CỦA HOA KỲ

*Trương Thị Minh Thùy**
*Huỳnh Thị Ngọc Nhi***
*Trần Vân Anh****

Tóm tắt: Nghiên cứu kinh nghiệm pháp luật và thực tiễn của Hoa Kỳ trong việc bảo đảm quyền bầu cử của công dân thông qua ứng dụng bỏ phiếu điện tử, nhóm tác giả đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam trong việc bảo đảm quyền bầu cử của công dân ở nước ngoài, góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động bầu cử một cách toàn diện, phù hợp với các nguyên tắc hiến định về bầu cử hiện nay.

Từ khóa: Quyền bầu cử, bầu cử điện tử, Hoa Kỳ.

Abstract: Drawing on the legal framework and practical experience of the United States in the use of electronic voting, this article offers recommendations for Viet Nam on safeguarding the voting rights of citizens residing abroad. The proposed measures aim to enhance the overall effectiveness of electoral administration in conformity with the constitutional principles governing elections.

Keywords: Right to vote; electronic voting; United States.

1. Việc đảm bảo quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài theo pháp luật Việt Nam hiện hành

1.1. Cơ sở thực thi và bảo đảm quyền bầu cử của công dân ở nước ngoài dựa trên các nguyên tắc bầu cử

Hiện nay, Hiến pháp năm 2013 quy định bốn nguyên tắc bầu cử, đó là: “*Phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*” (khoản 1 Điều 7 Hiến pháp năm 2013), mỗi nguyên tắc mang những ý nghĩa khác nhau trong việc bảo đảm quyền bầu cử và là phương tiện để chuyển hóa ý chí nhân dân vào quá trình ra quyết định quan trọng của các cơ quan đại diện. Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân

năm 2015 (Luật Bầu cử) đã khẳng định những nguyên tắc được ghi nhận trong Hiến pháp ngay tại Điều 1. Cụ thể nội dung và ý nghĩa từng nguyên tắc¹ như sau:

(i) Nguyên tắc phổ thông nhằm bảo đảm bất kỳ công dân nào thỏa mãn các điều kiện luật định đều có quyền bầu cử, không phân biệt dân tộc, tôn giáo, vùng miền, độ tuổi, giới tính, nghề nghiệp, thời hạn cư trú... Nguyên tắc này thể hiện tính dân chủ của bầu cử, đòi hỏi Nhà nước phải tạo điều kiện thuận lợi để công dân thực hiện quyền bầu cử, phản ánh sự tham gia của nhân dân trong bầu cử.

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

, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Nguyễn Đăng Dung, Lưu Bình Dương, Đinh Văn Liêm (chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2021, tr. 206-208.

(ii) Nguyên tắc bình đẳng thể hiện giá trị phiếu bầu của mỗi cử tri là ngang nhau, không phân biệt về chức vụ, địa vị... Mọi công dân đều được đối xử như nhau trong quá trình bầu cử, không ai được đối xử ưu đãi hay bị phân biệt đối xử vì bất kỳ yếu tố nào. Điều này góp phần khẳng định quyền lực của nhân dân trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước mà trước tiên là bầu ra những người đứng đầu trong các cơ quan dân cử.

(iii) Nội hàm nguyên tắc bầu cử trực tiếp yêu cầu cử tri phải trực tiếp bầu ra người đại diện và chuyển giao quyền lực trực tiếp cho người đại diện, không qua khâu trung gian nào. Nhân dân có quyền bỏ lá phiếu của mình một cách trực tiếp tại đơn vị bầu cử hoặc thông qua bưu điện, qua các phương tiện thông tin đại chúng để bầu trên hệ thống cơ quan dân cử. Điều này nhằm bảo đảm nhân dân trực tiếp lựa chọn người đại diện và ngược lại, người đại diện (trúng cử trong kỳ bầu cử) trực tiếp nhận quyền lực từ nhân dân.

(iv) Nguyên tắc bỏ phiếu kín thể hiện tầm quan trọng của ý chí cử tri, tránh trường hợp bị tác động quá mức hoặc bị ảnh hưởng bởi các nguyên nhân khách quan mà việc bỏ phiếu không xác định được đúng ý chí cử tri. Việc bầu cử của cử tri phải được đảm bảo bí mật. Lá phiếu phải được cử tri bỏ trong không gian kín, không chịu bất kỳ tác động từ bên ngoài làm lệch đi nguyện vọng chính đáng của họ. Trong trường hợp nhờ người khác viết hộ, người viết hộ phải bảo đảm bí mật phiếu bầu của cử tri. Nguyên tắc này nhằm đảm bảo sự tự do của cử tri trong lựa chọn trên phiếu bầu của họ.

Hiện nay, nguyên tắc bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín ở nước ta đang được áp

dụng theo hướng quy định cử tri phải tự mình đến tận khu vực bỏ phiếu để tự tay bỏ phiếu vào hòm phiếu. Biện pháp này có ưu điểm là hạn chế những sai sót trong bầu cử. Tuy nhiên, quy định này không tạo điều kiện cho một số nhóm công dân thực hiện quyền bầu cử trong thực tiễn, mặc dù họ vẫn có quyền bầu cử. Cần khẳng định rằng, nguyên tắc bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín không loại trừ việc bầu cử thông qua bưu điện hay bằng Internet... vì thực chất, những phương tiện này chỉ mang tính kỹ thuật giúp cử tri thuận lợi hơn trong việc bỏ phiếu². Nói cách khác, việc bỏ phiếu thông qua các công cụ hỗ trợ nhưng vẫn bảo đảm nhân dân trực tiếp lựa chọn người mà mình tín nhiệm mà không bị tác động từ bên ngoài vào lựa chọn bỏ phiếu thì vẫn thỏa mãn nguyên tắc bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín.

Chính sự thực thi chưa linh hoạt nguyên tắc bầu cử trực tiếp và bỏ phiếu kín đã làm phát sinh vấn đề quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài chưa thực sự được bảo đảm.

1.2. Thực tiễn bảo đảm quyền bầu cử của công dân Việt Nam tại nước ngoài

Hiện nay, khoản 4 Điều 29 Luật Bầu cử đã quy định về quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài, đây là một bước tiến so với các quy định về bầu cử trước đây. Theo đó, công dân Việt Nam đang công tác, lao động, học tập, du lịch hoặc sinh sống tại nước ngoài đủ điều kiện theo quy định của pháp luật có quyền tham gia bầu cử, nhưng để thực hiện được quyền bầu cử của mình thì họ phải trở về Việt Nam

² Vũ Văn Nhiệm (chủ biên), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hồ Chí Minh, 2021, tr. 280-281.

trong khoảng thời gian từ sau khi danh sách cử tri đã được niêm yết đến trước thời điểm bỏ phiếu 24 giờ và đến Ủy ban nhân dân cấp xã xuất trình hộ chiếu có ghi quốc tịch Việt Nam để được ghi tên vào danh sách cử tri, nhận thẻ cử tri. Tuy nhiên, nếu quy định theo hướng như vậy đồng nghĩa với việc “công dân Việt Nam ở nước ngoài” chỉ được quyền bầu cử khi người đó có mặt tại Việt Nam tại thời gian diễn ra bầu cử.

Điều 30 Luật Bầu cử đã quy định các trường hợp không được ghi tên vào danh sách cử tri gồm: Người đang bị tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật, người bị kết án tử hình đang trong thời gian chờ thi hành án, người đang chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo, người mất năng lực hành vi dân sự nếu đến trước thời điểm 24 giờ mà vẫn chưa được khôi phục quyền bầu cử, được trả lại tự do hoặc được cơ quan có thẩm quyền xác nhận không còn trong tình trạng mất năng lực hành vi dân sự. Có thể thấy, dù công dân Việt Nam ở nước ngoài không thuộc nhóm chủ thể không được ghi tên vào danh sách cử tri, tuy nhiên, quyền bầu cử của họ lại bị giới hạn khi họ chỉ được quyền bầu cử khi đang có mặt tại Việt Nam vào thời điểm bỏ phiếu.

Nguyên nhân của thực trạng trên xuất phát từ cách áp dụng có phần “cứng nhắc” về nguyên tắc trực tiếp và bỏ phiếu kín trong pháp luật bầu cử hiện nay như đã phân tích. Những công dân Việt Nam ở nước ngoài vào ngày bầu cử không đáp ứng được nguyên tắc bỏ phiếu trực tiếp và bỏ phiếu kín, do đó, về cơ bản họ sẽ không thực hiện được quyền bầu cử của mình. Việc quy định theo hướng này cho thấy dù quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài đã

được ghi nhận, nhưng trên thực tế, cơ chế để bảo đảm thực hiện còn mang tính hình thức. Sự bất cập trong quy định này làm giảm hiệu quả của nguyên tắc bầu cử bình đẳng, phổ thông, tạo nên sự hạn chế không cần thiết đối với quyền bầu cử của công dân.

2. Kinh nghiệm trong việc hỗ trợ công dân ở nước ngoài thực hiện quyền bầu cử bằng bỏ phiếu điện tử của Hoa Kỳ

Việc bảo đảm quyền bỏ phiếu của công dân ở nước ngoài đã được Hoa Kỳ quan tâm và tìm kiếm giải pháp từ rất sớm. Hoa Kỳ đã tạo phương thức bỏ phiếu cho một bộ phận công dân trong những trường hợp đặc biệt khó khăn không thể bỏ phiếu trực tiếp (trong đó có công dân ở nước ngoài) được gọi là “bỏ phiếu vắng mặt”³. Bỏ phiếu vắng mặt bắt nguồn từ thời Nội chiến, khi những người lính được phép bỏ phiếu qua đường bưu điện vì phải chiến đấu xa nhà. Quy định này sau đó đã được mở rộng cho những thường dân không thể thực hiện quyền của mình do nhiều lý do, bao gồm cả bệnh tật, đi du lịch hoặc công dân tại nước ngoài.

Bỏ phiếu vắng mặt cho tới nay ghi nhận hai hình thức phổ biến nhất là: (1) Bỏ phiếu qua thư; và (2) Bỏ phiếu điện tử. Như đã đề cập trong phần mở đầu, phạm vi nghiên cứu của bài viết là phương thức bỏ phiếu điện tử - một phương thức được xem là tiến bộ hơn và đang ngày càng thu hút nhiều sự quan tâm. Trong phần này, bài viết tập trung phân tích các chính sách pháp luật ở cấp liên

³ U.S. Vote Foundation, *How to Vote from Abroad: An Overseas Voting Explainer from U.S. Vote Foundation*, <https://www.usvotefoundation.org/vote-from-abroad-overseas-voting#how-absentee-voting-differs-for-overseas-voting-and-military-voters>, truy cập ngày 13/01/2024.

bang cũng như thực tiễn liên quan đến vấn đề này tại Hoa Kỳ.

2.1. Pháp luật liên bang

Trong phạm vi tiếp cận và nghiên cứu các điều luật liên quan đến mục tiêu bài viết, nhóm tác giả sẽ sử dụng Hiến pháp Hoa Kỳ (Constitution of the United States⁴) và Bộ luật Hoa Kỳ (The United States Code⁵) làm cơ sở nghiên cứu chính về pháp luật liên bang Hoa Kỳ. Luật liên bang được gọi là đạo luật (Statute), tuy nhiên, cần lưu ý rằng Bộ luật Hoa Kỳ (The United States Code) chỉ là kết quả của việc “pháp điển hóa” các đạo luật liên bang, bản thân Bộ luật không phải là một luật mà là các đạo luật được sắp xếp theo trật tự logic⁶ để dễ dàng tham chiếu.

2.1.1. Hiến pháp

Hiến pháp Hoa Kỳ, Luật cao nhất của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, sau 27 lần sửa đổi thông qua 27 tu chính án kể từ khi có hiệu lực năm 1789 được xem là Hiến pháp thành văn lâu đời nhất và vẫn có hiệu lực cho đến thời điểm hiện tại⁷. Các lần sửa đổi thông qua các bản tu chính án thể hiện sự đề cao quyền bầu cử của công dân, cụ thể ở một số điều luật sau⁸:

(i) Quyền bầu cử của công dân Hoa Kỳ sẽ không bị Hoa Kỳ hoặc bất kỳ Tiểu bang nào từ chối hoặc hạn chế vì lý do chủng tộc, màu da hoặc tình trạng nô lệ trước đây (Tu chính án XV năm 1870).

(ii) Quyền bầu cử của công dân Hoa Kỳ sẽ không bị Hoa Kỳ hoặc bất kỳ Tiểu bang nào từ chối hoặc hạn chế vì lý do giới tính (Tu chính án XIX năm 1920).

(iii) Quyền bầu cử của công dân Hoa Kỳ trong bất kỳ cuộc bầu cử sơ bộ hoặc bầu cử nào khác cho Tổng thống hoặc Phó Tổng thống cho các đại cử tri cho Tổng thống hoặc Phó Tổng thống, hoặc cho Thượng nghị sĩ hoặc Đại diện tại Quốc hội, sẽ không bị Hoa Kỳ hoặc bất kỳ Tiểu bang nào từ chối hoặc rút gọn vì lý do không nộp bất kỳ khoản thuế bầu cử hoặc thuế nào khác (Tu chính án XXIV năm 1964).

(iv) Quyền bầu cử của công dân Hoa Kỳ từ mười tám tuổi trở lên sẽ không bị Hoa Kỳ hoặc bất kỳ Tiểu bang nào từ chối hoặc hạn chế vì lý do tuổi tác (Tu chính án XXVI năm 1971).

Đạo luật của Hoa Kỳ bảo vệ quyền bầu cử của công dân dưới nhiều khía cạnh, tạo điều kiện thực thi nền dân chủ. Tuy nhiên, vấn đề liên quan đến quyền bầu cử của cử tri ở nước ngoài không được đề cập một cách cụ thể trong Hiến pháp. Nhưng không vì vậy mà quyền bầu cử của những chủ thể này bị loại bỏ hoặc không được xem trọng ngang bằng với các chủ thể khác. Theo đó, tu chính án IX đã thể hiện rõ: “Việc liệt kê một số quyền trong Hiến pháp sẽ không được hiểu là phủ nhận hoặc hạ thấp những quyền khác mà người dân nắm giữ”. Những quyền và những chủ thể không được đề cập trực tiếp sẽ được điều chỉnh bởi các đạo luật liên bang. Do đó, cần thiết có sự dẫn chiếu

⁴ Constitution of the United States, https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm#a2_sec1, truy cập ngày 13/01/2024.

⁵ The United States Code, <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title2/chapter1&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

⁶ USIS Group, *Giới thiệu hệ thống pháp luật Hoa Kỳ (Phần 2)* (usis.us), truy cập ngày 13/01/2024.

⁷ Sean Gorman, *Goodlatte says U.S. has the oldest working national constitution*, 22/9/2014, <https://www.politifact.com/factchecks/2014/sep/22/bob-goodlatte/goodlatte-says-us-has-oldest-working-national-constitution/>, truy cập ngày 13/01/2024.

⁸ Constitution of the United States, tlđđ.

và tham khảo các quy định cụ thể trong các đạo luật liên quan về bầu cử.

2.1.2. Đạo luật liên bang về bầu cử

Để cụ thể hóa các quy định trong Hiến pháp, bài viết tập trung nghiên cứu đạo luật Bỏ phiếu và bầu cử (Voting and Elections⁹) tại Mục số 52 Bộ luật Hoa Kỳ liên quan đến vấn đề đảm bảo quyền bầu cử cho các cử tri ở nước ngoài.

Tại Điều 10101 Chương 101 Phần 1 của Đạo luật Bỏ phiếu và bầu cử đã xác định: *“Tất cả công dân Hoa Kỳ, những người có đủ điều kiện theo luật để bỏ phiếu trong bất kỳ cuộc bầu cử nào của người dân ở bất kỳ tiểu bang, lãnh thổ, quận, hạt, thành phố, giáo xứ, thị trấn, khu học chánh, đô thị hoặc phân khu lãnh thổ khác, sẽ có quyền và được phép bỏ phiếu trong tất cả các cuộc bầu cử mà không phân biệt chủng tộc, màu da [...]”*. Điều luật chung này là cơ sở nền tảng để bất kỳ công dân Hoa Kỳ nào đủ điều kiện chủ thể để tham gia vào quá trình bầu cử sẽ không chịu bất kỳ hạn chế nào về chủng tộc và các vấn đề phân biệt đối xử khác, kể cả khoảng cách địa lý đối với các công dân Hoa Kỳ ở nước ngoài.

Đồng thời, Đạo luật Bỏ phiếu vắng mặt của công dân là quân nhân và công dân ở nước ngoài năm 1986 (The Uniformed And Overseas Citizens Absentee Voting Act - UOCAVA) và Đạo luật Trao quyền cho cử tri trong quân đội và ở nước ngoài (The Military and Overseas Voter Empowerment Act - MOVE Act) sửa đổi UOCAVA để thiết lập các thủ tục đăng ký cử tri mới và bỏ phiếu vắng mặt mà các bang phải tuân theo trong tất cả các cuộc bầu cử liên bang¹⁰

đã được hợp nhất trong Chương 203 Đạo luật Bỏ phiếu và bầu cử với tên: *“Đăng ký và bỏ phiếu bởi cử tri là quân nhân vắng mặt và cử tri ở nước ngoài trong bầu cử văn phòng liên bang”* (52 U.S. Code Chapter 203 - Registration and voting by absent uniformed services voters and overseas voters in elections for Federal office¹¹). Theo đó, tại Chương này, các quy định liên quan đến đảm bảo quyền bầu cử của các cử tri ở nước ngoài trong thời gian diễn ra bầu cử được đề cập một cách trực tiếp và cụ thể. Hệ thống pháp luật liên bang Hoa Kỳ về bầu cử đã dành ra một Chương để điều chỉnh về vấn đề này, từ đó cho thấy quyền công dân, cụ thể là quyền cử tri được bảo vệ một cách toàn diện và hợp lý dưới góc độ dân chủ, bình đẳng.

Trong Chương này, tại Điều 20310.(1) và Điều 20310.(5)¹² định nghĩa cụ thể về các đối tượng cử tri là quân nhân vắng mặt và cử tri ở nước ngoài. Theo đó, các chủ thể này sẽ được bảo vệ bằng các quy định tại Chương này và có thể khái quát hóa họ thành 3 nhóm đối tượng như sau¹³: (1) Thành viên của Lực lượng quân sự liên bang Hoa Kỳ (United States Uniformed

<https://www.justice.gov/crt/uniformed-and-overseas-citizens-absentee-voting-act>, truy cập ngày 13/01/2024.

¹¹ Cornell Law School, 52 U.S. Code Chapter 203 - Registration and voting by absent uniformed services voters and overseas voters in elections for federal office, Legal Information Institute, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/subtitle-II/chapter-203>, truy cập ngày 13/01/2024.

¹² The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 203, §20310, [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:52%20section:20310%20edition:prelim\)%20OR%20\(granuleid:USC-prelim-title52-section20310\)&f=treesort&num=0&edition=prelim](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:52%20section:20310%20edition:prelim)%20OR%20(granuleid:USC-prelim-title52-section20310)&f=treesort&num=0&edition=prelim), truy cập ngày 13/01/2024.

¹³ U.S. Department of Justice, tlđđ.

⁹ The United States Code, tlđđ số (5).

¹⁰ U.S. Department of Justice, The Uniformed And Overseas Citizens Absentee Voting Act, 2023,

Services¹⁴) và đội tàu buôn quốc gia đủ điều kiện bầu cử; (2) Thành viên gia đình của họ; (3) Cử tri Hoa Kỳ đủ điều kiện cư trú bên ngoài Hoa Kỳ. Nội dung chính của các điều luật trong Chương này quy định cụ thể về trách nhiệm liên bang (Điều 200301¹⁵), trách nhiệm của Thư ký đạo luật UOCAVA (Điều 20301a¹⁶), trách nhiệm của Nhà nước (Điều 20302¹⁷) trong các vấn đề đảm bảo quyền bầu cử vắng mặt cho các đối tượng đã đề cập, bao gồm quá trình đăng ký, phân phối phiếu bầu, thủ tục thu thập và vận chuyển lá phiếu, đồng thời khuyến khích áp dụng, cải tiến các Chương trình hỗ trợ bầu cử liên bang để thuận lợi cho việc triển khai, thi hành cũng như xử lý vi phạm. Đặc biệt, tại Điều 20311.(c)¹⁸ đã đề cập đến

chương trình thí điểm công nghệ. Người được Tổng thống chỉ định khi tiến hành chương trình thí điểm phải xem xét một số vấn đề quan trọng liên quan đến bỏ phiếu điện tử, mạng riêng ảo, các kỹ thuật bảo mật thông tin... Như vậy, để hoàn thiện và cải tiến quy trình bầu cử cho các đối tượng là công dân vắng mặt, công nghệ và các biện pháp liên quan đến kỹ thuật đã được ghi nhận trực tiếp trong pháp luật liên bang, mở đường cho việc ứng dụng và phát triển lâu dài trong hệ thống bầu cử.

Như vậy, Chương 203 được hợp nhất từ UOCAVA và MOVE Act đã quy định cụ thể về các cách thức triển khai bầu cử cho công dân vắng mặt do đang thực hiện nhiệm vụ quân sự hoặc ở nước ngoài. Một trong số những điểm đáng chú ý là sự đề cập đến ứng dụng công nghệ, kỹ thuật để thuận lợi và hỗ trợ việc thực hiện bầu cử tốt hơn cho các chủ thể này. Đồng thời, các quy định khác trong Đạo luật Bỏ phiếu và bầu cử cũng đề cập đến vấn đề này khi xây dựng các quy phạm pháp luật về bầu cử. Đơn cử như Điều 20901.(b).(1).(F)¹⁹ đề cập đến việc thanh toán cho các Tiểu bang trong các hoạt động nhằm cải thiện việc quản lý bầu cử: “*Cải tiến, mua lại, cho thuê, sửa đổi hoặc thay thế hệ thống bầu cử, công nghệ và phương pháp bỏ phiếu và kiểm phiếu*”, mở đường cho việc cải tiến và ứng dụng công nghệ vào bầu cử dưới sự tài trợ thanh toán từ Chính phủ thông qua sự quản lý và đẩy nhanh sự thanh toán kinh phí từ Quản trị viên (Administrator of General

¹⁴ Thuật ngữ “uniformed services” có nghĩa là Quân đội, Hải quân, Không quân, Thủy quân lục chiến, Lực lượng Vũ trụ, Cảnh sát biển, Cơ quan Khí quyển và Đại dương Quốc gia và Dịch vụ Y tế Công cộng, The United States Code, title 37, chapter 1, §101, [https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title37/html/USCODE-2020-title37-chap1-sec101.htm#:~:text=\(3\)%20The%20term%20%22uniformed,Administration%2C%20and%20Public%20Health%20Service](https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2020-title37/html/USCODE-2020-title37-chap1-sec101.htm#:~:text=(3)%20The%20term%20%22uniformed,Administration%2C%20and%20Public%20Health%20Service,), truy cập ngày 13/01/2024.

¹⁵ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 203, §20301, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section20301&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

¹⁶ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 203, §20301a, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52section20301a&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

¹⁷ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 203, §20303, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section20302&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

¹⁸ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 203, §20311, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52section20311&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

¹⁹ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 209, subchapter I, §20901, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section20901&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

Services²⁰). Ngoài ra, các nghiên cứu và báo cáo về bỏ phiếu điện tử và quy trình bầu cử liên quan đến các công nghệ truyền thông và mạng Internet hỗ trợ bầu cử cũng được tiến hành kỹ lưỡng nhằm tránh khả năng gian lận bầu cử²¹. Hiện nay, các hình thức bầu cử bằng máy đùn bẫy (lever voting machine) hay phiếu bầu đục lỗ (punch card) cũng dần được thay thế bởi các thiết bị kỹ thuật công nghệ tiên tiến hơn; các tiểu bang có quyền ban hành các yêu cầu về công nghệ bầu cử và quản lý nghiêm ngặt hơn các yêu cầu được quy định tại Chương này mà không mâu thuẫn với các yêu cầu chung được đặt ra bởi pháp luật liên bang²².

Có thể thấy, quyền bầu cử của các công dân Hoa Kỳ ở nước ngoài được pháp luật liên bang Hoa Kỳ bảo vệ bằng một Chương riêng biệt trong Đạo luật Bỏ phiếu và bầu cử và có giá trị tham khảo lớn cho Việt Nam.

2.2. Thực tiễn trong việc ứng dụng bỏ phiếu điện tử

Các quy định xoay quanh việc ứng dụng bỏ phiếu điện tử được thiết lập để bảo đảm cho nhóm chủ thể đặc biệt là quân nhân vắng mặt hoặc công dân Hoa Kỳ ở nước ngoài có đầy đủ quyền bầu cử. Điều này

được thể hiện rõ qua Đạo luật liên quan đến bầu cử và các quy định cụ thể điều chỉnh. Trên thực tế, đây là nhóm chủ thể được xem là tiếp cận với các hệ thống bầu cử tiên tiến từ sớm khi thử nghiệm tại Hoa Kỳ. Mặc dù cho đến nay, vẫn còn nhiều nghi ngờ về sự an toàn và tính bảo mật xung quanh câu chuyện bầu cử thông qua mạng Internet và công nghệ số, tuy nhiên, những gì mà Hoa Kỳ đã thử nghiệm và các bài học kinh nghiệm vẫn là vấn đề đáng quan tâm.

Lần đầu tiên các cử tri là quân nhân vắng mặt và công dân Hoa Kỳ ở nước ngoài được tiếp cận với hệ thống bầu cử qua mạng là vào năm 2000. Tại thời điểm này, Chương trình Hỗ trợ Bầu cử liên bang (FVAP) đã thực hiện thử nghiệm với dự án “Bỏ phiếu qua Internet” (VOI), cho phép các thành viên của quân đội đang ở nước ngoài được bỏ phiếu trực tuyến trong cuộc bầu cử tháng 11. Đây là lần đầu tiên công dân Hoa Kỳ thực sự bỏ phiếu trên Internet trong một cuộc bầu cử ở Hoa Kỳ²³. Dù ứng dụng công nghệ từ sớm để đảm bảo quyền bầu cử cho các chủ thể đặc biệt là thế, tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện tại, Hoa Kỳ vẫn chưa thực sự có hệ thống bỏ phiếu điện tử nào được cho là hoàn thiện và có khả năng khắc phục triệt để những rủi ro trên không gian mạng liên quan đến tính bảo mật, quyền riêng tư và sự xâm nhập bất hợp pháp từ các bên bất chính.

Hệ thống bỏ phiếu điện tử tiên tiến nhất dựa trên ứng dụng công nghệ Blockchain

²⁰ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 209, subchapter I, §20905, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section20905&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

²¹ The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 209, subchapter II, part C, §20985, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section20905&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

²² The United States Code, title 52, subtitle II, chapter 209, subchapter III, part A, §21084, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title52-section21084&num=0&edition=prelim>, truy cập ngày 13/01/2024.

²³ William J. Kelleher, *Internet Voting in the USA: History and Prospects, Paper prepared for the annual meeting of the Western Political Science Association*, 2013, p. 3, <https://www.eac.gov/William-Kelleher-Internet-Voting-WPSA-Paper-July-9th>, truy cập ngày 14/01/2024.

(chuỗi khối) do công ty Voatz²⁴ cung cấp cho các tiểu bang (như Tây Virginia, Denver - thủ đô và thành phố lớn nhất của bang Colorado miền Tây nước Mỹ, 2 bang khác là Utah và Oregon) vẫn gặp phải những cáo buộc nhất định về tính an ninh và bảo mật. Các cáo buộc từ Viện Công nghệ Massachusetts MIT và Cơ quan An ninh mạng và Cơ sở hạ tầng (CISA) thuộc Bộ An ninh nội địa Hoa Kỳ (DHS) được công bố cho thấy ứng dụng Voatz và các quy trình nội bộ có một số lỗ hổng bảo mật có thể dẫn đến việc “các đảng phái đối lập làm thay đổi, ngăn chặn hoặc làm lộ phiếu bầu của người dùng ứng dụng”²⁵.

Những thực tế này cho thấy, những thách thức trong việc ứng dụng bỏ phiếu điện tử để bảo đảm quyền bầu cử cho công dân ở nước ngoài vẫn còn tồn tại. Hiện tại, một trong các cách thức bầu cử dành cho những công dân ở nước ngoài thuộc tiểu bang Tây Virginia là sử dụng dịch vụ của Democracy Live, cho phép cử tri in ra và điền vào một lá phiếu sau đó gửi lại bằng đường bưu điện²⁶. Điều này đồng nghĩa

rằng, sau một thời gian ứng dụng bỏ phiếu điện tử, tiểu bang này đã quay trở lại phương thức đầu tiên họ sử dụng cho công dân ở nước ngoài, đó là bỏ phiếu vắng mặt qua thư (bỏ phiếu qua đường bưu điện).

2.3. Đánh giá chung từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ

Từ những phân tích trên có thể thấy, Hoa Kỳ đem lại một số kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong các vấn đề liên quan đến khung pháp lý lẫn cách thức triển khai trên thực tế.

Về khung pháp luật, Hoa Kỳ chú trọng ở mức tối đa việc bảo vệ quyền cho công dân nước mình. Đối với những chủ thể đặc biệt là công dân Hoa Kỳ ở nước ngoài vì lý do quân sự hay các lý do cá nhân khác, Hoa Kỳ có những quy phạm pháp luật riêng điều chỉnh cách thức bầu cử cho họ. Điều này thể hiện rằng đây là một quốc gia nắm bắt được rất tốt về các đối tượng cần bảo đảm về quyền bầu cử và cần có quy định chi tiết bảo vệ quyền chính đáng cho họ. Đồng thời, đối với những vấn đề liên quan đến cải tiến, phát triển và hoàn thiện hơn các quy trình bầu cử, pháp luật liên bang đi theo hướng quy định mở và mang tính chất dự phòng tốt cho những thay đổi của xã hội khi đề cập đến vấn đề ứng dụng công nghệ cho các hoạt động bầu cử trong tương lai. Những vấn đề liên quan đến bỏ phiếu điện tử được đề cập trực tiếp trong đạo luật về bầu cử, vấn đề về ngân sách sử dụng trong thử nghiệm và ứng dụng công nghệ vào bầu cử cũng được quy định một cách chặt chẽ (liên quan đến hạn mức ngân sách được sử dụng và các báo cáo ngân sách cụ thể).

²⁴ Susan Greenhalgh, *Internet Voting is Being Pushed by False Claims and Deceptive Marketing, E-Vote-ID*, Seventh Joint International Conference on Electronic Voting, 2022, https://www.researchgate.net/Seventh_International_Joint_Conference_on_Electronic_Voting_E-Vote-ID_2022, truy cập ngày 14/01/2024.

²⁵ Susan Greenhalgh, *Internet Voting is Being Pushed by False Claims and Deceptive Marketing, E-Vote-ID*, Seventh Joint International Conference on Electronic Voting, 2022, https://www.researchgate.net/profile/David-Duenas-Cid/publication/364309928_Seventh_International_Joint_Conference_on_Electronic_Voting_E-Vote-ID_2022.pdf, truy cập ngày 14/01/2024.

²⁶ Kevin Collier, *West Virginia backtracks on using smartphone voting app in state primary*, NBC News, 2020, <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/west-virginia-backtracks-using-smartphone-voting->

[app-state-primary-n1145571](https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/west-virginia-backtracks-using-smartphone-voting-app-state-primary-n1145571), truy cập ngày 14/01/2024.

Về thực tiễn, một ưu điểm nổi trội của Hoa Kỳ là đã đưa những giải pháp thực tế cho vấn đề đảm bảo quyền bầu cử của công dân tại nước ngoài từ rất sớm. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ tổng quan, có thể thấy những giải pháp của họ đưa ra đang theo chiều hướng lặp lại. Cụ thể, Hoa Kỳ bắt đầu bằng giải pháp bỏ phiếu qua thư, sau đó là cải tiến hơn đưa ra phương thức bỏ phiếu điện tử thử nghiệm ở một số bang. Tuy nhiên, sau nhiều cảnh báo và cáo buộc từ các cơ quan chuyên ngành, họ quay trở lại phương thức bỏ phiếu qua thư như đã đề cập đối với trường hợp của Tây Virginia. Và hiện nay, trong pháp luật Hoa Kỳ ở cấp liên bang lẫn một số tiểu bang như Tây Virginia vẫn quy định song song 2 phương thức là bỏ phiếu qua thư hoặc bỏ phiếu điện tử. Vấn đề lớn nhất khi thử nghiệm bỏ phiếu điện tử của một số tiểu bang Hoa Kỳ là các tiểu bang đã phụ thuộc phần lớn vào các công ty cung cấp nền tảng công nghệ cho việc ứng dụng bỏ phiếu điện tử trong khi các chủ thể này chưa được kiểm định và xác minh về độ tin cậy từ các cơ quan chuyên môn có thẩm quyền trong việc cung cấp dịch vụ cho các hoạt động chính trị quan trọng của quốc gia. Hệ quả là các cáo buộc liên quan đến tính bảo mật và an ninh hệ thống ngày càng gia tăng và niềm tin của người dân về một hệ thống bỏ phiếu điện tử hoàn thiện ngày càng giảm.

Từ thực tiễn ứng dụng của Hoa Kỳ, có thể rút ra nhận xét, đó là bỏ phiếu điện tử đã khắc phục được một số hạn chế của bầu cử truyền thống tại Mỹ như cho phép công dân Mỹ ở nước ngoài được thực hiện quyền bầu cử, tiết kiệm thời gian trong quy trình thực hiện và tiện lợi trong việc kiểm toán lá phiếu, dễ dàng trong việc đăng ký và chứng nhận cử tri hơn so với bỏ phiếu qua thư...

Tuy nhiên, việc đưa mô hình bỏ phiếu điện tử vào áp dụng thành công trên diện rộng vẫn là câu chuyện của tương lai khi vấn đề an ninh mạng được kiểm soát một cách chặt chẽ hơn.

3. Gợi mở ứng dụng bỏ phiếu điện tử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài từ kinh nghiệm Hoa Kỳ

3.1. Gợi mở dưới góc độ pháp lý

Vấn đề lớn nhất hiện nay của pháp luật Việt Nam khiến cho các giải pháp cải thiện quyền bầu cử của cử tri ở nước ngoài khó có thể thực hiện được là quy định tại khoản 4 Điều 29 Luật Bầu cử. Điều khoản này cần sớm được điều chỉnh một cách phù hợp hơn như đưa ra các hướng dẫn chi tiết. Trong tình trạng cần thiết, có thể đề xuất sửa đổi luật hoặc quy định một cách cụ thể trong các văn bản hướng dẫn liên quan để quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài thực sự là một “quyền thực chất”.

Từ đánh giá về kinh nghiệm của Hoa Kỳ tại mục 3, một trong những điểm nổi bật cần khắc phục trong khung pháp luật Việt Nam hiện hành để có thể triển khai phương thức bỏ phiếu điện tử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài đó là chưa có bất cứ quy định nào trực tiếp gợi mở về vấn đề ứng dụng công nghệ trong hoạt động bầu cử trong tương lai. Mặc dù hiện nay, khoản 2 Điều 69 Luật Bầu cử của nước ta có chiều hướng quy định khá mở khi đặt ra yêu cầu “*cử tri phải tự mình, đi bầu cử, không được nhờ người khác bầu cử thay, trừ trường hợp quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều này...*”. Quy định theo hướng này mở đường cho các phương thức bầu cử khác như bỏ phiếu điện tử khi không loại trừ các hình thức bỏ phiếu khác, chỉ cần cử tri đáp ứng điều kiện chính là họ “tự mình” bỏ

phiếu. Tuy nhiên, nội dung điều khoản từ khoản 3 đến khoản 8 Điều 69 đã trực tiếp làm ảnh hưởng đến khả năng có thể tiến hành bỏ phiếu điện tử khi nội hàm của các Điều khoản này đều quy định về phương thức bỏ phiếu giấy. Có thể thấy, quy định theo hướng cử tri phải đến trực tiếp khu vực bầu cử để bỏ phiếu đã không còn phù hợp trong tương lai nữa. Và thực tế rằng, phương thức để hiện thực hóa quyền bầu cử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài bằng bỏ phiếu điện tử cần có sự trợ giúp rất lớn từ khoa học công nghệ. Nhưng hiện nay, vấn đề này vượt khỏi phạm vi hiện tại của Luật Bầu cử và các văn bản pháp luật liên quan của Việt Nam. Do đó, các điều khoản của Luật ghi nhận vấn đề phải tới khu vực bầu cử để bỏ phiếu hoặc mang nội hàm quy định chỉ được bỏ phiếu giấy cần được sửa đổi theo hướng mở rộng để dần ứng dụng công nghệ và cải tiến quy trình bầu cử như một phương thức dự trù cho tương lai. Đồng thời, những vấn đề liên quan đến ngân sách, quản lý thực thi và cơ quan chịu trách nhiệm cũng cần được quy định và thiết lập một cách chặt chẽ.

Khi những vấn đề nêu trên được cụ thể hóa trong quy định pháp luật sẽ tạo được một cơ sở vững chắc để các cơ quan có thể căn cứ vào đó triển khai, tránh tình trạng khi đưa vào thực hiện gặp phải các trở ngại trong quá trình thực thi, gây lãng phí thời gian, ngân sách và những sai sót không đáng có.

3.2. Gợi mở dưới góc độ xã hội về nhu cầu đổi mới để bảo đảm quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài

Yêu cầu bảo đảm quyền bầu cử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài gần đây đã được đặt ra một cách cấp thiết trong

Nghị quyết số 27-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Cụ thể, Nghị quyết nêu nhiệm vụ: “*Đổi mới cơ chế bầu cử để lựa chọn được những người xứng đáng đại diện cho Nhân dân; nghiên cứu việc bỏ phiếu bầu cử của công dân Việt Nam đang ở nước ngoài, làm rõ những trường hợp không được bầu cử*”.

Việc công dân Việt Nam ở nước ngoài cần tuân theo các điều kiện quy định tại khoản 4 Điều 29 Luật Bầu cử để thực hiện được quyền bầu cử của mình xuất phát từ lý do ở giai đoạn trước, cơ sở hạ tầng kỹ thuật còn hạn chế nên chưa thể đảm bảo việc tổ chức bỏ phiếu ngoài lãnh thổ Việt Nam. Tuy nhiên, với những đột phá lớn của khoa học - kỹ thuật thời gian qua, nhiều hoạt động đã được thực hiện thông qua nền tảng Internet nhằm nâng cao tính an toàn, bảo mật trong các quy trình vận hành. Việc bắt kịp với những tiến bộ khoa học kỹ thuật, ứng dụng kịp thời các thành tựu này để đảm bảo quyền bầu cử của công dân Việt Nam ở nước ngoài là vô cùng cần thiết khi mà vấn đề này đã được nêu lên trong một thời gian dài.

Nhìn vào thực tế hiện nay ở Việt Nam, nước ta đang trong tiến trình số hóa các dịch vụ công và ứng dụng khoa học công nghệ vào mọi mặt của đời sống xã hội. Đồng thời, chúng ta đã triển khai những đề án nhất định về việc thực hiện quy trình chuyển đổi số như: Quyết định số 942/QĐ-TTg về chiến lược phát triển chính phủ điện tử hướng tới chính phủ số đã đặt ra nhiệm vụ ứng dụng mạnh mẽ, hiệu quả các công nghệ số trong xây dựng, triển khai các ứng dụng, dịch vụ Chính phủ số, cụ thể

là phát triển một nền tảng phi tập trung ứng dụng cho bỏ phiếu điện tử khi đề ra việc nghiên cứu, phát triển tiền điện tử dựa trên ứng dụng của Blockchain do Ngân hàng nhà nước Việt Nam đảm nhận; Quyết định số 06/QĐ-TTg về đề án phát triển ứng dụng dữ liệu về dân cư, định danh và xác thực điện tử phục vụ chuyển đổi số quốc gia, với Bộ công an đóng vai trò chủ chốt trong việc tiến hành xây dựng các dịch vụ công trực tuyến, trong đó có việc thực hiện bỏ phiếu điện tử²⁷. Điều này có nghĩa là trong tương lai, việc bỏ phiếu qua thư và bỏ phiếu điện tử là những cách thức sẽ được sử dụng để bảo đảm quyền bỏ phiếu của công dân Việt Nam đang ở nước ngoài. Trong đó, bỏ phiếu điện tử an toàn, ưu việt hơn so với bỏ phiếu qua thư và gần như giải quyết được tối ưu các hạn chế trong bỏ phiếu truyền thống lẫn hạn chế về vấn đề năng lực kiểm soát so với bỏ phiếu qua thư. Hiện nay, chúng ta có những thuận lợi nhất định khi mà việc định danh điện tử mức 2²⁸ đang triển khai trên toàn quốc, và trong tương lai gần, mức độ cung cấp dịch vụ công trực tuyến trên toàn bộ các cơ quan nhà nước cũng sẽ đạt mức độ 2²⁹.

Từ thực tiễn thử nghiệm bỏ phiếu điện tử của Hoa Kỳ, có thể thấy vấn đề lòng tin của nhân dân đối với một hình thức bầu cử mới cần sự am hiểu nhất định về công nghệ

là điều kiện tiên quyết để có thể triển khai thành công trên diện rộng. Nếu trong quá trình triển khai mà liên tục vướng phải các cáo buộc như một số tiểu bang Hoa Kỳ từng gặp phải, việc ứng dụng phương thức bầu cử mới này sẽ không thể tránh khỏi thất bại, và điều này sẽ là vô cùng lãng phí. Do đó, khi thử nghiệm tại Việt Nam, cần tránh việc trao quá nhiều quyền hạn cho bên thứ ba cung cấp nền tảng công nghệ và cần có sự xác minh phối hợp từ nhiều bộ phận chuyên môn để đảm bảo công nghệ được ứng dụng đủ tiêu chuẩn rồi mới đưa vào thử nghiệm. Giai đoạn thử nghiệm là giai đoạn rất quan trọng, nó quyết định xem phương thức đó có chiếm được lòng tin của người dân không, có khả thi để được ứng dụng vào thực tế không.

Kết luận

Việc triển khai phương thức bỏ phiếu điện tử để đảm bảo quyền bầu cử cho công dân Việt Nam ở nước ngoài thực tế sẽ làm phát sinh nhiều yêu cầu phức tạp như: Xây dựng khung pháp lý, phát triển cơ sở hạ tầng kỹ thuật, các biện pháp dự phòng bảo vệ hệ thống trước các cuộc tấn công mạng... Tuy nhiên, cần nhìn nhận rằng, ngay cả phương thức bỏ phiếu truyền thống - phương thức đơn giản nhất được thực hiện xuyên suốt qua các kỳ bầu cử từ trước tới giờ của nước ta cũng mang những khuyết điểm khó có thể khắc phục triệt để. Do đó, trong giai đoạn chuyển đổi số hành chính công nhanh chóng như hiện nay, việc xây dựng các quy định để mở đường áp dụng cho bỏ phiếu điện tử trên phạm vi đối tượng là công dân Việt Nam ở nước ngoài là đáng để cân nhắc khi thực tế phương thức này thể hiện ưu điểm vượt trội trong việc bảo đảm quyền bầu cử đối với nhóm chủ thể này.

²⁷ Tạp chí Tổ chức nhà nước, *Sẽ áp dụng bỏ phiếu, bầu cử điện tử*, 10/10/2023, <https://tcnn.vn/news/detail/56001/Se-ap-dung-bo-phieu-bau-cu-dien-tu.htm>, truy cập ngày 27/12/2023.

²⁸ Theo quy định tại khoản 2 Điều 12 Nghị định số 59/2022/NĐ-CP quy định về định danh và xác thực điện tử.

²⁹ Theo như quy định tại điểm a khoản 1 Điều 11 Nghị định số 42/2022/NĐ-CP quy định về việc cung cấp thông tin và dịch vụ công trực tuyến của cơ quan nhà nước trên môi trường mạng.