



Tư Pháp Bầu Cử:

Sổ tay IDEA Quốc tế



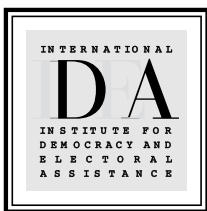
act:onaaid

Tài liệu được hỗ trợ dịch và xuất bản
bởi tổ chức ActionAid Việt Nam



Tư Pháp Bầu Cử:

Sổ tay IDEA Quốc tế



Tư Pháp Bầu Cử:

Sổ tay IDEA Quốc tế

Tác giả

Jesús Orozco-Henríquez

Chủ bút

Ayman Ayoub

Andrew Ellis

Người cộng tác

Adhy Aman

Tracy Campbell

Avery Davis-Roberts

Zoran Dokovic

Andrew Ellis

Sergueï Kouznetsov

Ralf Lindner

Augustin Loada

Deki Pema

Joram Rukambe

Maiko Shimizu

Denis Truesdell

Domenico Tuccinardi

Tài liệu này được biên dịch bởi Viện Chính sách công và Pháp luật thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, với sự đồng ý của IDEA International, nhằm cung cấp cho các đại biểu Quốc Hội, các cơ quan nhà nước có liên quan và các chuyên gia để làm tài liệu tham khảo, phục vụ mục đích nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về bầu cử của Việt Nam

Chủ biên bản dịch
GS.TSKH Đào Trí Úc - PGS.TS Vũ Công Giao

Biên dịch
Lương Minh Châu

Hiệu đính
Nguyễn Anh Đức

"This is a direct translation of the 2007 English version of International IDEA's Electoral Justice. The accuracy of the translated text has not been verified by International IDEA. In case of doubt, the original English version prevails ISBN: 978-91-85724-96-3. This translation was undertaken by the Institute of Public Policy and Law under the Union of Science and Technology Vietnam"

Giới thiệu

Từ góc độ chính trị, bầu cử là quá trình người dân đưa ra quyết định chọn và trao quyền cho một số cá nhân thay mặt mình quản lý xã hội. Đây là cách thức dân chủ nhất để hình thành bộ máy nhà nước của một quốc gia, vì thế nó mang ý nghĩa pháp lý-xã hội đặc biệt quan trọng.

Bầu cử đã được nhân loại áp dụng từ rất lâu trong lịch sử, tuy nhiên, các quy tắc bầu cử dân chủ mới được hình thành và pháp điển hóa ở một số quốc gia kể từ sau cách mạng tư sản và từ sau năm 1945, được ghi nhận trở thành các quy tắc, tiêu chuẩn quốc tế trong nhiều văn kiện pháp lý của Liên hợp quốc và một số tổ chức liên chính phủ khu vực.

Quá trình toàn cầu hóa đã mang lại thay đổi nhanh chóng và năng động không chỉ về kinh tế, mà cả về nhiều vấn đề chính trị-pháp lý khác ở các quốc gia, trong đó có bầu cử. Trong khoảng 3 thập kỷ gần đây, cơ chế quản lý, quy trình, thủ tục và phương pháp tổ chức bầu cử ở nhiều quốc gia trên thế giới đã có những thay đổi rất lớn, một phần là để đáp ứng các yêu cầu ngày càng cao về quyền làm chủ của người dân, phần khác là để áp dụng những thành tựu vượt bậc của khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ thông tin, vào hoạt động tổ chức bầu cử.

Bầu cử dân chủ đã được thực hiện ở Việt Nam ngay sau khi đất nước giành được độc lập, khởi đầu bằng cuộc Tổng tuyển cử bầu Quốc Hội đầu tiên (năm 1946). Hiến pháp năm 1946 đã xác lập những nguyên tắc và quy định nền tảng, rất tiến bộ về bầu cử dân chủ, mà tiếp tục được kế thừa và phát triển trong những hiến pháp sau này. Ngoài Hiến pháp, hệ thống pháp luật về bầu cử của nước ta còn bao gồm nhiều văn bản khác, trong đó quan trọng nhất là các luật bầu cử. Hệ thống văn bản pháp luật này cũng được xác lập từ rất sớm và chứa đựng những nội dung tiến bộ về bầu cử mà về cơ bản là tương thích với các tiêu chuẩn quốc tế về vấn đề này.

Mặc dù vậy, sự hội nhập ngày càng sâu rộng vào cộng đồng quốc tế cũng như sự phát triển nhanh chóng về mọi mặt của đất nước đang đặt ra những yêu cầu cấp thiết về hoàn thiện pháp luật trên nhiều lĩnh vực, trong đó có pháp luật về bầu cử. Để thực thi Hiến pháp 2013, nhiều đạo luật đã và đang được soạn thảo mới và sửa đổi, bổ sung, trong đó bao gồm hai luật về bầu cử đại biểu Quốc Hội và đại biểu HĐND. Để sửa đổi, bổ sung hai đạo luật quan trọng này, việc nghiên cứu, tham khảo pháp luật về bầu cử của các quốc gia trên thế giới là hết sức cần thiết.

Trong bối cảnh kể trên, sau khi tham vấn với một số cơ quan của Văn phòng Quốc Hội, Viện Chính sách công và Pháp luật tổ chức biên dịch một số báo cáo nghiên cứu (gọi tên là các Sổ tay - Handbook) của IDEA International (một viện nghiên cứu nổi tiếng về bầu cử có trụ sở ở Thụy Điển) để cung cấp cho các đại biểu, các cơ quan của Quốc Hội và cơ quan nhà nước hữu quan khác làm tài liệu tham khảo trong quá trình nghiên cứu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về bầu cử của nước ta.

Với tính chất là những nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu, trên diện rộng về thực trạng bầu cử ở tất cả các quốc gia trên thế giới, những báo cáo của IDEA đề cập đến nhiều mô hình tổ chức, cách thức quản lý và phương pháp tiến hành bầu cử khác nhau, trong đó không phải tất cả đều phù hợp với hoàn cảnh và có thể áp dụng được ở nước ta. Tuy nhiên, chắc chắn đây là những kiến thức, thông tin rất hữu ích với các nhà lập pháp của nước ta trong việc tìm hiểu về tình hình tổ chức bầu cử trên thế giới và lựa chọn những kinh nghiệm tốt, phù hợp cho việc hoàn thiện pháp luật về bầu cử của nước mình.

Mặc dù đã rất nỗ lực, nhưng do những giới hạn về thời gian và nguồn lực, bản dịch này không thể tránh khỏi những sai sót, chúng tôi mong nhận được sự góp ý chân tình của các quý độc giả để có thể cung cấp những bản dịch tốt hơn về sau. Hy vọng bản dịch này sẽ là một tài liệu hữu ích cho những ai quan tâm và đang tham gia vào việc sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật về bầu cử của nước ta.

Hà Nội, tháng 6 năm 2015

Viện Chính sách công và Pháp luật



Tiến trình bầu cử

Tập hợp Sổ tay

Các tập Sổ tay IDEA Quốc tế cố gắng đưa ra những thông tin và phân tích so sánh về những hiểu biết sâu sắc về một loạt thiết chế và quá trình dân chủ. Các tập Sổ tay phục vụ chủ yếu cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà chính trị, các chủ thể của xã hội dân sự và các nhà hoạt động thực tiễn trong lĩnh vực này. Đồng thời, các tập Sổ tay cũng được giới học giả, cộng đồng hỗ trợ dân chủ và các cơ quan khác quan tâm.

© Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử, năm 2010

Các ấn phẩm của Viện IDEA Quốc tế độc lập với lợi ích quốc gia hay chính trị cụ thể. Quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm của IDEA Quốc tế, Hội đồng quản trị hoặc các thành viên Hội đồng.

Đơn xin phép biên dịch hoặc tái bản một phần hoặc toàn bộ ấn phẩm cần gửi đến:

Văn phòng xuất bản International IDEA

SE-103 34 Stockholm

Thụy Điển

IDEA Quốc tế khuyến khích việc phổ biến ấn phẩm và sẽ nhanh chóng trả lời yêu cầu cho phép tái bản hoặc biên dịch các ấn phẩm của mình.

Thiết kế đồ họa: Santángelo Diseño

Thiết kế bìa: Santángelo Diseño

Minh họa bìa: © Mariano Valerio

In bởi: Bulls Graphics, Thụy Điển

Tư pháp bầu cử (*Electoral Justice - EJ*) là nền tảng của dân chủ, với mục đích bảo vệ tính hợp pháp của tiến trình bầu cử và quyền chính trị của các công dân. Tư pháp bầu cử đóng vai trò cơ bản trong tiến trình dân chủ hoá không ngừng và là chất xúc tác cho quá trình chuyển đổi từ việc sử dụng vũ lực như một công cụ giải quyết tranh chấp chính trị sang sử dụng các phương thức hợp pháp để đạt được cách giải quyết công bằng.

Một hệ thống tư pháp bầu cử (*Electoral Justice System – EJS*) giải quyết các tranh chấp chính trị thông qua các cơ chế pháp luật khác nhau và đảm bảo sự tuân thủ luật pháp hoàn toàn sẽ tạo điều kiện cho nền dân chủ được đẩy mạnh. Điều này làm tăng thêm tầm quan trọng của các cơ quan bầu cử và cải thiện được khuôn khổ chính trị, hành chính và tư pháp cùng tồn tại.

Tư pháp Bầu cử: Sổ tay của IDEA Quốc tế kết hợp một nghiên cứu chuyên sâu về khái niệm tư pháp bầu cử với một lập trường phổ biến có căn cứ thực tế nhằm phục vụ những viện nghiên cứu và cán bộ bầu cử trong các cơ quan hành chính và tư pháp. Hơn nữa, cuốn sổ tay cũng cung cấp một nghiên cứu có cấu trúc sâu bao gồm tất cả các phương thức xử lý tranh chấp bầu cử, từ cách phòng tránh tới cách giải quyết.

Cuốn sổ tay này cho thấy tầm quan trọng của văn hóa chính trị và giáo dục công dân trong việc tránh xảy ra tranh chấp trong bầu cử, và những yếu tố đó cũng là trọng tâm của việc xác định những cách thức giải quyết tranh chấp.

Bên cạnh đó, cuốn sổ tay này cũng cung cấp một cách phân loại mang tính kích thích tư duy về các hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử (*Electoral Dispute Resolution System – EDRS*), đặt ra một loạt nguyên tắc cấu trúc và các đảm bảo về thủ tục tố tụng vô cùng quan trọng cho tư pháp bầu cử một cách toàn diện. Hai yếu tố trên có liên quan tới nhau bởi trong những khoảng thời gian ngắn, các cơ quan giải quyết tranh chấp trong bầu cử (*Electoral dispute resolution bodies – EDRBs*) phải đưa ra quyết định của họ. Như vậy, hiệu quả làm việc và sự chuyên nghiệp của các cán bộ bầu cử trở thành chìa khóa cho EDRS. Theo một cách lo-gic, một EDRB hiệu quả là một yếu tố đáng chú ý trong một hệ thống bầu cử thành công và trôi chảy.

Cuốn sổ tay này cũng nhấn mạnh tầm quan trọng của việc các cơ quan quản trị tư pháp bầu cử được hợp thức hóa bởi công dân. Các cơ quan thu hút được sự chú ý ở một số điểm mà có thể thay đổi của tính hợp pháp, ví dụ như tầm quan trọng của sự đồng thuận chính trị trong việc xác định cấu trúc và thành phần của cơ quan bầu cử, yếu tố quan trọng trong vấn đề minh bạch và tính độc lập cần thiết của các cơ quan phụ trách giải quyết tranh chấp bầu cử.

Trên thực tế, việc EDRB nên là một cơ quan thường trực cũng là một yếu tố hợp pháp hóa như cuốn sổ tay này đã nhắc tới, và mặc dù chi phí hay khả năng bền vững của cơ

quan này có thể là một gánh nặng về tài chính, chi phí cho một tổ chức còn non trẻ vẫn thường lớn hơn rất nhiều. Các cơ quan bầu cử phát triển mạnh được trợ cấp riêng, chủ động và độc lập về ngân sách nên được coi như là một sự đầu tư cho chất lượng của nền dân chủ. Điều này nghe có vẻ đúng khi xét về tầm quan trọng của các quyết định mà EDRB phải đưa ra cho nền chính trị tương lai của một quốc gia. Những quyết định này có thể bao hàm việc phê chuẩn, sửa đổi hoặc làm vô hiệu kết quả bầu cử cũng như bảo vệ quyền chính trị của công dân.

Các đảng chính trị và công dân đã chọn những cách thức hợp pháp và công bằng để giải quyết các tranh chấp chính trị. Kết quả là các EDRB có vai trò ngày càng quan trọng hơn, đưa ra nhiều phương hướng giải quyết cho sự vi phạm bình đẳng, tự do ngôn luận, tước quyền bầu cử và tài trợ các cuộc vận động bất hợp pháp, và các vấn đề khác gây cản trở cho nền dân chủ.

Không nghi ngờ gì, cuốn sổ tay này mà được soạn thảo bởi một nhóm các nhà nghiên cứu xuất sắc sẽ chứng minh sự hữu ích của nó với những người am hiểu về bầu cử trên thế giới. IDEA Quốc tế cung cấp tài liệu góp phần làm phong phú thêm sự hiểu biết của mọi người về tư pháp bầu cử và khơi dậy trí tò mò của người đọc để tiếp tục tìm hiểu thêm về yếu tố cơ bản này của dân chủ.



María del Carmen Alanis Figueroa
Chánh án Tòa bầu cử Liên bang Mexico
María del Carmen Alanis Figueroa
Chánh án Tòa bầu cử Liên bang Mexico

Lời mở đầu

Các cuộc bầu cử là trọng tâm của tiến trình dân chủ. Bản chất cạnh tranh và chia rẽ chính trị của các cuộc bầu cử và kỹ thuật phức tạp khiến chúng dễ bị lạm dụng, lừa dối hay nhận thức sai. Cùng thời điểm, các cuộc bầu cử có thể đạt được mục đích chính của mình đó là xác định tính hợp pháp cho chính quyền chỉ khi các cuộc bầu cử ấy được tin tưởng và được nhận định là vô tư và công bằng. Do đó, luôn luôn tồn tại nhu cầu cần có một cơ chế hiệu quả để ngăn ngừa, giảm thiểu và giải quyết tranh chấp có thể xuất hiện bất cứ lúc nào trong tiến trình bầu cử; để giữ và khôi phục lại sự bình đẳng trong thực tế, trong nhận thức của công dân và những người đại diện của họ.

EJS có khả năng giải quyết các xung đột chính trị qua những cơ chế pháp lý khác nhau bảo đảm sự tuân thủ pháp luật đầy đủ, góp phần thúc đẩy dân chủ phát triển hơn. Thậm chí, nếu thiếu vắng một hệ thống để làm giảm và điều chỉnh sự bất bình đẳng hay nhận thức về sự bất bình đẳng, thì với sự quản lý tiến trình bầu cử tốt nhất vẫn có thể dẫn tới việc mất lòng tin vào tính hợp pháp của một nền dân chủ.

IDEA Quốc tế đã triển khai thực hiện cuốn sổ tay toàn cầu đầu tiên về tư pháp bầu cử này nhằm nâng cao hiểu biết về tầm quan trọng của các hệ thống phát triển mạnh, nhạy bén với hoàn cảnh và được chấp nhận trên toàn quốc; nhằm phân tích cách thức mà các thiết chế và cơ quan tư pháp bầu cử bảo vệ quyền bầu cử.

Trong khi các sáng kiến của IDEA Quốc tế tìm cách nhắm vào các nguyên nhân của bạo lực hay tranh chấp liên quan tới tiến trình bầu cử, cuốn sổ tay này nghiên cứu những cân nhắc về kỹ thuật luật pháp và cấu trúc cần thiết để phòng ngừa các tranh chấp và nguy cơ tranh chấp nổi lên. Cuốn sổ tay nghiên cứu một loạt hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử đang được áp dụng trên thế giới; cách những hệ thống ấy được phân loại và các yếu tố, nguyên tắc cùng những đảm bảo có khả năng chi phối các hệ thống ấy; và cân nhắc các hệ thống giải quyết tranh chấp tạm thời có thể đang được sử dụng trong phạm vi của một EJS.

Những ví dụ về các EJS đã được thống nhất xuyên suốt cuốn sổ tay nhằm khám phá các ứng dụng tiềm năng và lợi ích của một loạt phương pháp hỗ trợ những người hành nghề trong việc phát triển một hệ thống phù hợp với hoàn cảnh và thực tế. Những kiến thức so sánh tập hợp trong cuốn sổ tay được mở rộng hơn tại cơ sở dữ liệu trực tuyến của IDEA Quốc tế (<http://www.idea.int/uid>), tại đây những người truy cập có thể cập nhật thông tin bằng cách sử dụng phương pháp tiếp cận chỉnh sửa giống như wiki, giúp duy trì tính chính xác của thông tin được đưa ra.

IDEA Quốc tế dự định đem lại những kiến thức phong phú trong cuốn sổ tay này tới chương trình đào tạo Xây dựng Tài nguyên cho Dân chủ, Quản trị và

Bầu cử (*Building Resources for Democracy, Governance and Elections – BRIDGE*) (<http://www.bridge-project.org>) và tiếp tục chương trình phát triển thông qua Mạng lưới Kiến thức Bầu cử ACE (<http://www.aceproject.org>).



Vidar Helgesen
Tổng thư ký IDEA Quốc tế

Lời cảm ơn

Một số lượng lớn tổ chức và cá nhân đã đóng góp cho công trình này. Cuốn sổ tay sẽ không được hoàn thành nếu không có công sức của nhóm quản lý, gồm Paul Guerin, Adhy Aman, Shana Kaiser and Rushdi Nackerdien. Ngoài tác giả chính, những biên tập viên và cộng tác viên, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành nhất tới nhóm chuyên gia đã đóng góp vào sự phát triển của ấn phẩm, gồm: Diane Acha-Morfaw, Raúl Avila, Zsolt Bártfai, Francesca Binda, Krystian Complak, Peta Dawson, Manohar Singh Gill, Peter Harris, Jau-Yuan Hwang, Serguei Kouznetsov, Vishakan Krishnadasan, Ralf Lindner, Ismail Mohamed, Isabelle Ribot, Ali Sawi, Kate Sullivan, José Thompson, Saumura Tioulong, Domenico Tuccinardi và Yuri Zuckermann. Nhiều chuyên gia đã tiến xa hơn trong việc đóng góp nhằm cải thiện ấn phẩm và giúp nội dung cuốn sách có thêm chiều sâu bằng chuyên môn và kinh nghiệm cá nhân của mình, bao gồm Ayman Ayoub, Andrew Ellis, Maarten Half, Joram Rukambe và Gilles Saphy.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến biên tập viên ngôn ngữ Andrew Mash, biên tập viên bản thảo Eve Johansson và biên dịch Charlie Roberts vì thành quả tuyệt vời của họ. Nhóm nghiên cứu và hỗ trợ, gồm Melanie Allen, Erika Beckman, Virginia Beramendi, Ingrid Bäckström-Vose, Luca Di Ruggiero, Henrik Domingo, Maria Gratschew, Erik Grunde, Mélida Jiménez, Stina Larserud, Nadim Mar'I, Maiko Shimizu và Sara Staino hỗ trợ không mệt mỏi nhóm quản lý trong việc tăng cường giá trị của cuốn sổ tay này đối với người đọc. Chúng tôi cũng xin tỏ lòng biết ơn tới Antonio Spinelli vì những lời khuyên và sự trợ giúp của ông.

Chúng tôi cũng trân trọng cảm ơn những đóng góp hết sức giá trị của nhiều cơ quan quản lý bầu cử trên toàn thế giới đã dành thời gian trả lời các cuộc khảo sát và đóng góp vào cơ sở dữ liệu trực tuyến (được xây dựng làm phần mở rộng của cuốn sổ tay này), và các trung tâm nghiên cứu cấp khu vực đã phối hợp với IDEA Quốc tế trong việc thu thập thông tin so sánh giữa các quốc gia, gồm:

Hiệp hội bầu cử Quan chức các nước Trung và Đông Âu (ACEEEO) tại Hungary
Trung tâm Cải cách bầu cử (CETRO) tại Indonesia
Ủy ban Bầu cử Độc lập (CENI) tại Cộng hòa dân chủ Congo
Viện Nghiên cứu bầu cử vì sự bền vững của nền dân chủ tại châu Phi (EISA),
Nam Phi
Viện Giáo dục dân chủ (IED) tại Kenya
Viện Bầu cử Liên bang (IFE) tại Mexico
Hội đồng Bầu cử quốc gia (JNE) tại Peru
Viện Xây dựng nguồn lực trong quản trị dân chủ và bầu cử (RBI) tại Armenia

Bên cạnh đó, chúng tôi cũng gửi lời cảm ơn tới nhóm xuất bản của IDEA, đặc biệt là Lisa Hagman, Nadia Handal Zander và Lucy Smith.

Mục lục

Lời tựa	III
Lời mở đầu.	V
Lời cảm ơn.....	VII
Từ viết tắt.	XV
Chương 1. Giới thiệu.	1
1. Tầm quan trọng và vai trò của tư pháp bầu cử.....	1
2. Sự cần thiết của việc thiết kế một hệ thống tư pháp bầu cử phù hợp	4
3. Mục tiêu của Tư pháp bầu cử: Sổ tay IDEA	
Quốc tế.....	5
Chương 2. Tư pháp bầu cử và các khái niệm có liên quan	9
1. Khái niệm tư pháp bầu cử.....	9
2. Phát huy các quyền bầu cử.....	12
a) Quyền bầu cử là gì và chúng được quy định ở đâu?	12
b) Phương thức bảo vệ quyền bầu cử	16
3. Các hệ thống tư pháp bầu cử và chu kỳ bầu cử.....	18
Chương 3. Ngăn ngừa xung đột bầu cử.....	23
1. Giới thiệu.....	23
2. Một hệ thống pháp lý phù hợp	24
3. Phát triển văn hóa chính trị và giáo dục công dân	25
4. Đồng thuận chính trị về cấu phần của EMB và EDRB.....	26
5. Sự hoạt động của EMB và EDRB: chuyên nghiệp, độc lập về chức năng và tuân theo nguyên tắc dân chủ.....	27
6. Quy tắc ứng xử trong bầu cử.	30
Chương 4. Các cơ chế EDR.....	37
1. Giới thiệu.....	37
2. Chế độ cho những thách thức về bầu cử: bãi bỏ, sửa đổi hoặc thừa nhận sai phạm.....	39

3. Chế độ trách nhiệm pháp lý bầu cử: áp đặt các chế tài .	40
a) Luật hình sự bầu cử.	43
b) Tiêu chí cho việc pháp điển hóa tội phạm và hành vi vi phạm bầu cử	43
c) Ví dụ về tội phạm và hành vi phạm trong bầu cử.....	45
d) Cơ quan thẩm quyền phụ trách giải quyết tội phạm và vi phạm trong bầu cử.....	47
e) Xử phạt hành chính đối với vi phạm bầu cử.....	48
f) Các loại tổ chức hoặc người vi phạm bầu cử, và chế tài hành chính bầu cử	48
g) Vi phạm hành chính được quy định ở một số quốc gia	49
h) Các phương thức khác.....	50
Chương 5. Phân loại chung cho các hệ thống EDR.....	57
1. Giới thiệu.....	57
2. Tiêu chuẩn phân loại hệ thống giải quyết xung đột bầu cử.....	58
3. Sự phát triển của các hệ thống EDR	62
a) EDRS ủy thác cho một cơ quan lập pháp hoặc hội đồng chính trị khác.	63
b) EDRS ủy thác cho một cơ quan tư pháp.....	68
c) EDRS ủy thác cho một cơ quan quản lý bầu cử với thẩm quyền tư pháp.	75
d) EDRS ủy thác cho một cơ quan lâm thời.	78
Chương 6. Các nguyên tắc và bảo đảm của các hệ thống EDR .	83
1. Giới thiệu.....	83
2. Xu hướng quy định các hệ thống EDR tư pháp	86
3. Các nguyên tắc chỉ dẫn cho EDRB và thiết kế các bảo đảm cơ chế để củng cố	88
a) Sự độc lập của EDRB	89
b) Sự độc lập và vô tư của các thành viên EDRB.....	94

c) Khuôn khổ trách nhiệm hình sự và trách nhiệm pháp lý của EDRB và các thành viên.....	109
d) Tính liên chính và chuyên nghiệp của các thành viên EDRB.....	112
e) Chi phí và sự ổn định của các EDRB	114
4. Đảm bảo cơ chế của hệ thống giải quyết xung đột bầu cử	118
a) Tính minh bạch, rõ ràng và trực tiếp trong các quy định về EDRS.....	119
b) Tiếp cận một hệ thống tư pháp hoàn chỉnh và hiệu quả.....	121
c) Tư pháp bầu cử miễn phí, hoặc dịch vụ ở mức phí hợp lý.....	123
d) Kịp thời	125
e) Quyền bào chữa hoặc điều trần hoặc pháp trình của pháp luật.....	128
f) Thực hiện đầy đủ và đúng hạn phán quyết và quyết định.....	130
g) Sự thống nhất trong giải thích và áp dụng các luật bầu cử.....	131
Chương 7. Yếu tố cơ bản của các hệ thống EDR.....	137
1. Các loại hình khiếu tố.....	137
a) Khiếu tố hành chính.....	137
b) Khiếu tố tư pháp	138
c) Khiếu tố lập pháp	141
d) Khiếu tố quốc tế.....	142
2. Hoạt động có thể bị khiếu tố	143
a) Hoạt động có thể bị khiếu tố được phân định dựa trên tính chất của tổ chức có hoạt động hoặc quyết định bị khiếu tố.....	144
b) Hoạt động có thể bị phản đối được phân định dựa trên thời điểm đưa ra khiếu tố.....	148
3. Vị thế tranh chấp đưa ra khiếu tố.....	160
4. Các giai đoạn đệ trình khiếu tố và các cách giải quyết chúng.....	162
5. Bằng chứng.....	165
a) Gánh nặng bằng chứng	165

b) Phương tiện bằng chứng.....	165
c) Hệ thống đánh giá bằng chứng.....	166
6. Giải pháp có sẵn từ các khiếu tố kết quả bầu cử.....	169
a) Sửa đổi kết quả bầu cử với khả năng thay đổi người chiến thắng.....	170
b) Bãi bỏ cuộc bầu cử.....	178
c) Thu hồi cuộc bầu cử của một ứng cử viên do không đạt yêu cầu hợp lệ	180
7. Các nguyên tắc thống nhất và việc sử dụng hết mọi phán quyết hoặc quyết định	180
Chương 8. Các cơ chế EDR thay thế.....	183
1. Giới thiệu.....	183
2. Sự phát triển của các phương thức giải quyết xung đột thay thế.....	184
3. Cơ chế AEDR thường trực tồn tại song song cùng các cơ chế EDR	185
a) Các bước quan trọng trong tiến trình AEDR.....	185
b) Các quốc gia giàu kinh nghiệm về các cơ chế AEDR thường trực	188
4. Các cơ quan AEDR lâm thời như một cơ chế giải quyết xung đột bầu cử cụ thể	190
a) Các cơ quan AEDR lâm thời được quy định như là một phương thức giải quyết trong quốc gia.....	190
b) Các cơ quan AEDR lâm thời quốc tế.....	192
Các bảng	
1.1. Một số quy tắc chủ chốt của các hệ thống tư pháp bầu cử	2
1.2. Nội dung và kết cấu của cuốn Sổ tay này	7
4.1. Hệ thống EDR	38
4.2. Các dạng hành vi bị cho là vi phạm luật bầu cử trong các hệ thống pháp luật khác nhau	

6.1. Ưu, nhược điểm của các hệ thống tư pháp bầu cử khác nhau	133
7.1. .Giới hạn thời gian cho việc gửi khiếu tố về kết quả bầu cử nghị viện: một số ví dụ.	162

Các biểu

1.1. Các yếu tố quan trọng của một hệ thống tư pháp bầu cử	4
2.1. Các khía cạnh của tư pháp bầu cử	10
2.2. Ví dụ về các văn kiện nhân quyền quốc tế mà quy định các quyền bầu cử.....	13
2.3. Các quyền bầu cử chủ chốt	14
2.4. Vòng bầu cử	18

Các hộp

2.1. Nghĩa vụ quốc tế trong việc giải quyết tranh chấp bầu cử (Avery Davis-Roberts)	15
2.2. Các dạng cơ quan có trách nhiệm bảo vệ các quyền bầu cử	17
3.1. Việc làm quen với các tiến trình bầu cử ở Bhutan (Deki Pema)	26
3.2. Burkina Faso: sự chi phối của đảng chính trị với tiến trình bầu cử và việc giám sát tiến trình (Augustin Loada).....	28
3.3. Bộ quy tắc đạo đức của ngành tư pháp ở Liên bang Mexico	31
3.4. Bộ quy tắc đạo đức cho cao uỷ và cán bộ của Uỷ ban giải quyết khiếu nại bầu cử của Cộng hoà Hồi giáo Afghanistan (ECC)	32
4.1. Các dạng khiếu tố bầu cử	40
4.2. Xử lý các vi phạm bầu cử	44
4.3. Hiệu quả của các biện pháp cấm vận tài chính có thể khác nhau trong các bối cảnh khác nhau	50
4.4. Học tập kinh nghiệm: sự phát triển của hệ thống EDR ở Bhutan (Deki Pema).....	51
5.1. Tuyên bố về các yếu tố bảo đảm bầu cử tự do và công bằng, thông qua bởi Hội đồng Liên nghị viện năm 1994.....	57
5.2. Phân loại chung các hệ thống EDR	60
5.3. Một hệ thống EDR: những vi phạm của nghị viện ở Pháp trước năm 1958.....	64

5.4. Một hệ thống EDR kết hợp hành pháp-lập pháp ở Argentina ...	66
5.5. Vụ Luis Patti: Argentina	67
5.6. Một hệ thống EDR kết hợp tư pháp-lập pháp ở Đức: kiểm soát của hành pháp và lập pháp với các cuộc bầu cử (Ralf Lindner)	71
5.7. Khiếu tố của công dân ở Colombia	73
6.1. Các nguyên tắc định hướng cho việc thiết kế EDRB từ việc xây dựng các bảo đảm cấu trúc	89
6.2. Những bảo đảm về tính độc lập của EDRBs	90
6.3. Guatemala	93
6.4. Những bảo đảm về tính độc lập và tính vô tư của các thành viên EDRB	94
6.5. Các quy tắc hiến định về tính độc lập của các thành viên EDRB	95
6.6. Lời thề nhậm chức của một Chánh án Tòa án Hiến pháp	96
6.7. Đại diện về sắc tộc trong EDRB thiết lập sau xung đột ở Bosnia and Herzegovina (Zoran Dokovic).....	97
6.8. Các hệ thống tuyển chọn hoặc đề cử thành viên của EDR	98
6.9. Khuôn khổ về trách nhiệm giải trình và tính tin cậy của EDRB và các thành viên của nó	110
6.10. Tư pháp bầu cử và tư pháp điện tử: một sự kết hợp logic? Những kinh nghiệm của Brazil và Indonesia (Domenico Tuccinardi and Adhy Aman)	115
6.11. Các bảo đảm thủ tục và nguyên tắc về tính hiệu quả và hiệu lực của các hệ thống EDR	119
6.12. Bhutan: giới thiệu một hệ thống mới với người dân (Deki Pema)	120
6.13. Tác lực có thể của các loại phí với số lượng khiếu tố: trường hợp Japan (Maiko Shimizu)	124
6.14. Vụ ‘Richmond’: Vương quốc Anh (Andrew Ellis).....	124
6.15. Khiếu tố kết quả các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý quốc gia ở Pháp (Andrew Ellis)	128

6.16. Các yếu tố cốt lõi trong thủ tục của EDR129

7.1.Các dạng toà án có trách nhiệm giải quyết những khiếu tố bầu cử
139

7.2. Phân loại các dạng khiếu tố bầu cử139

7.3.Giải quyết tranh chấp bầu cử ở Liên bang Nga
(bao gồm các khiếu tố với việc không hành động theo trách nhiệm của EMB)
(Serguei Kouznetsov)140

7.4. Những hành động có thể bị khiếu tố144

7.5. Những khiếu tố về các quyết định của các cơ quan khác ngoài các cơ quan bầu cử
144

7.6. Hungary: giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc sử dụng truyền thông trong
các chiến dịch bầu cử147

7.7. Phe đối lập ở Cambodia149

7.8. Bỏ phiếu điện tử và giải quyết tranh chấp bầu cử ở California
(Avery Davis-Roberts)167

7.9. Các biện pháp xử lý trong việc khiếu tố kết quả bầu cử170

8.1. Chương trình quản lý xung đột của Hội đồng bầu cử độc lập của Nam Phi (Joram
Rukambe).184

8.2. Các cơ chế EDR thay thế186

8.3. Vụ ‘Winchester’: Vương quốc Anh (Andrew Ellis)186

8.4. AEDR ở Cambodia (Denis Truesdell)188

8.5. Hoa Kỳ: từ EDR tập trung đến phi tập trung.
(Tracy Campbell)191

Phụ lục

A. Chú thích.....195

B. Tài liệu tham khảo và đọc thêm207

C. Về các tác giả213

D. Khái quát về IDEA Quốc tế218

Mục lục221

ADR..... giải quyết xung đột thay thế

Các từ viết tắt

AEDR.....	giải quyết xung đột bầu cử thay thế
CEC.....	Hội đồng bầu cử làng (Cambodia)
DRE.....	thiết bị ghi âm trực tiếp
ECC.....	Hội đồng giải quyết khiếu nại bầu cử
EDR.....	giải quyết tranh chấp bầu cử
EDRB.....	cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử
EDRM.....	cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử
EDRS.....	hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử
EJS.....	hệ thống tư pháp bầu cử
EMB.....	cơ quan quản lý bầu cử
HAVA.....	Đạo luật hỗ trợ bầu cử của Hoa Kỳ
ICT.....	công nghệ thông tin, truyền thông
IDEA.....	Viện quốc tế hỗ trợ dân chủ và bầu cử
NEC.....	Ủy ban bầu cử quốc gia (Cambodia)
NGO.....	tổ chức phi chính phủ
OAS.....	Tổ chức các nước châu Mỹ
OSCE.....	Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu
PEC.....	Ủy ban bầu cử địa phương (Cambodia)
SADC.....	Cộng đồng phát triển miền Nam châu Phi
SoS.....	Ngoại trưởng
TSE.....	Toà bầu cử tối cao
UK.....	Vương quốc Anh
USA.....	Hoa Kỳ

CHƯƠNG 1

CHƯƠNG 1

Giới thiệu

1. Tầm quan trọng và vai trò của tư pháp bầu cử

1. Tư pháp bầu cử, trong thuật ngữ chung, liên quan tới các phương thức và cơ chế:

- Cho việc đảm bảo rằng mỗi hoạt động, thủ tục tổ tụng và quyết định liên quan tới tiến trình bầu cử đều tuân thủ theo luật (theo hiến pháp, hiến chương, các văn bản và công ước quốc tế, và tất cả các quy định khác); và
- Cho việc bảo vệ hoặc khôi phục lại niềm tin vào quyền bầu cử, giúp những người cho rằng quyền bầu cử của họ đã bị xâm hại có thẩm quyền khiếu tố, được tham dự phiên điều trần và được phán quyết về vấn đề.

2. Trong cuốn sổ tay này, khái niệm tư pháp bầu cử phân tích sâu hơn các phương thức và cơ chế đảm bảo các tiến trình bầu cử không bị ảnh hưởng bởi các quy tắc tùy tiện trong bầu cử, và bảo vệ quyền bầu cử. Các cơ chế tư pháp bầu cử bao gồm các phương thức ngăn ngừa và giải quyết những tranh chấp bầu cử thông qua các thiết chế và cơ chế chính thức, không chính thức hay giải pháp thay thế. Bất kì quy tắc tùy tiện nào trong tiến trình bầu cử đều có thể gây ra tranh chấp. Trong số những cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử, nên có sự phân biệt giữa:

- a. những cơ chế đưa ra cách giải quyết chính thức hoặc khắc phục được về bản chất những thách thức cho bầu cử, trong đó bao gồm bãi bỏ, sửa đổi hoặc không thừa nhận những quy tắc tùy tiện;
- b. những cơ chế tài phán, bao gồm việc áp dụng một hình phạt cho người gây ra, một tổ chức hoặc một cá nhân chịu trách nhiệm cho việc làm sai quy tắc bầu cử, chẳng hạn như trách nhiệm hành chính và hình sự liên quan tới cuộc bầu cử; và
- c. những cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử lâm thời mang tính tự nguyện cho các bên tranh chấp và thường những cơ chế này không chính thức.

3. Trong lĩnh vực này, cùng với các yếu tố khác trong khuôn khổ pháp luật về bầu cử, tư pháp bầu cử đại diện cho việc đảm bảo tối đa sự tự do, công bằng và trung thực của các

cuộc bầu cử (và trưng cầu ý dân) phù hợp với các luật bầu cử đã được ban hành. Theo đó, việc thiết kế một hệ thống tư pháp bầu cử (Electoral Justice System – EJS) phù hợp là nền tảng cho tính chính danh dân chủ (democratic legitimacy) và độ tin cậy của tiến trình bầu cử.

4. Trong các nền dân chủ, tư pháp bầu cử đóng vai trò quyết định đảm bảo sự ổn định hệ thống chính trị và tuân thủ khuôn khổ pháp lý, và do đó cũng góp phần vào việc củng cố quản trị dân chủ. Vai trò của tư pháp bầu cử, mặc dù không phải là mới, cũng đã được công nhận là một yếu tố quan trọng trong tất cả các nền dân chủ, cho dù là nền dân chủ truyền thống hay mới nổi. Bảng 1.1 liệt kê một số ví dụ có liên quan về sự hiện diện hay vắng mặt của một EJS mạnh mẽ ở một số quốc gia đã được đánh giá.

Bảng 1.1. Một số phán quyết quan trọng của các EJS.

Quốc gia	Năm	Phán quyết/quyết định được đưa ra bởi	Kết quả của phán quyết
Mỹ	2000	Tòa án Tối cao (<i>Supreme Court</i>)	Đình chỉ cuối cùng việc kiểm lại phiếu bằng tay ở một số quận của bang Florida
Tây Ban Nha	2003	Tòa án Hiến pháp (<i>Constitutional Court</i>)	Tuyên bố một số đảng chính trị bất hợp pháp có khả năng có liên quan tới khủng bố
Ukraine	2004	Tòa án Tối cao (<i>Supreme Court</i>)	Hủy bỏ kết quả cuộc bầu cử tổng thống
Đài Loan	2004	Tòa án Tối cao (<i>Supreme Court</i>)	Xác nhận tổng số phiếu theo thứ hạng (<i>rank ordered vote</i>) của Tòa Thượng thẩm Đài Bắc (<i>phúc thẩm</i>) (<i>Taipei High (appellat) Court</i>)
Vương Quốc Anh	2005	Toàn án Nhân quyền Châu Âu (<i>European Court of Human Rights</i>)	Cho rằng việc đưa ra các điều cấm chung nhằm ngăn ngừa những phạm nhân trong tù bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc hội và bầu cử địa phương tại Anh là vi phạm Công ước Châu Âu về Nhân quyền.
Nicaragua	2005	Tòa án Nhân quyền liên Mỹ (<i>Inter-American Court of Human Rights</i>)	Cho rằng các hạn chế trong luật bầu cử quy định chỉ những ứng cử viên được đề cử bởi các đảng chính trị mới có thể tham gia vào các cuộc bầu cử địa phương tổ chức tại các cộng đồng bản địa là vi phạm Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền
Costa Rica	2006	Tòa án Bầu cử Tối cao (<i>Supreme Elections Court</i>)	Tổng kiểm lại phiếu bầu cho tất cả các cuộc bầu cử tổng thống là bắt buộc theo pháp luật.
Mexico	2006	Tòa án Bầu cử của nhánh Tư pháp Liên bang Mexico	Đếm lại số phiếu theo yêu cầu trong cuộc bầu cử tổng thống ở hơn một nửa số địa điểm bỏ phiếu
Turkey	2007	Tòa án Hiến pháp (<i>Constitutional Court</i>)	Hủy bỏ kết quả bầu cử tổng thống
Colombia	2009	Hội đồng Nhà nước (<i>Council of State</i>)	Hủy bỏ cuộc bầu cử Thượng viện năm 2006 do có sự sai quy cách trong việc kiểm phiếu, và yêu cầu có cách tính mới
Thailand	2007	Tòa án Hiến pháp (<i>Constitutional Court</i>)	Giải thể đảng của ông Shinawatra (<i>Thai Rak Thai</i>)

Quốc gia	Năm	Phán quyết/quyết định được đưa ra bởi	Kết quả của phán quyết
Đức	2008	Tòa án Hiến pháp (<i>Constitutional Court</i>)	Tuyên bố một số quy định của Luật Bầu cử Liên bang nhằm thiết lập ảnh hưởng “trọng lượng biểu quyết tiêu cực” (“negative voting weight”) trong hệ thống bầu cử chưa hợp hiến, các cơ quan lập pháp bắt buộc phải xây dựng một quy định Hiến pháp mới gần nhất vào tháng Sáu năm 2011
Moldova	2009	Tòa án Hiến pháp (<i>Constitutional Court</i>)	Kiểm lại số phiếu bầu cử quốc hội

5. Những khiếu tố có thể nảy sinh ở bất kỳ giai đoạn nào trong chu kỳ bầu cử. Những khiếu tố nên được nhìn nhận không phải là phản ánh sự yếu kém của hệ thống chính trị hay một dấu hiệu của việc không đủ khả năng hay thủ tục tổ tụng bầu cử đã bị chi phối, thay vào đó, chúng cần được coi như một thử nghiệm về sức mạnh, khả năng tồn tại và tính mở của hệ thống và thủ tục của nó. Trong khi số lượng người được tiếp cận và hiểu biết hơn về EJS có thể dẫn đến nhiều sự khiếu tố hơn, điều này cũng vẫn có thể giúp đảm bảo rằng tranh chấp bầu cử đã được xử lý và giải quyết bằng các phương thức hợp hiến, từ đó góp phần vào sự ổn định và hòa bình và làm giảm khả năng xảy ra các loại tranh chấp.

6. Một lượng lớn các phương thức và cơ chế có thể được rút ra để ngăn ngừa hoặc để giải quyết tranh chấp bầu cử. Sự đa dạng này là một yếu tố tích cực do không có bất kỳ một công thức hay phép màu nào cho việc đảm bảo rằng tiến trình bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp luật hoặc có thể bảo vệ quyền bầu cử.

7. Mặc dù sự tồn tại của một EJS vững chắc sẽ không đảm bảo cho khả năng có thể tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực, sự vắng mặt của hệ thống tư pháp có thể góp phần làm các cuộc tranh chấp trở nên sâu sắc và nặng nề hơn. Nếu các cuộc bầu cử được tổ chức không trong khuôn khổ pháp lý phù hợp, toàn diện và đồng thuận theo các nguyên tắc và giá trị dân chủ, nếu các cuộc bầu cử không được tổ chức tốt, hoặc nếu không có cơ chế bầu cử công bằng tại thời điểm đó, các tiến trình bầu cử có thể làm trầm trọng thêm những rào cản hiện tại hoặc thậm chí dẫn đến tranh chấp vũ trang hay bạo lực như đã từng xảy ra trong cuộc bầu cử tổng thống ở Kenya trong tháng 12 năm 2007.

8. Tư pháp bầu cử không chỉ là về cách thực thi các quy tắc bầu cử. Tư pháp bầu cử được hợp thành cùng với kế hoạch và cách tiến hành các quy trình bầu cử, và ảnh hưởng tới hoạt động của tất cả các bên liên quan. Ngoài ảnh hưởng của pháp luật hoặc các khuôn khổ pháp lý điều chỉnh tiến trình bầu cử, một EJS còn bị ảnh hưởng nhiều bởi bối cảnh văn hóa – xã hội, lịch sử và chính trị. Do đó, EJS tồn tại rất đa dạng tùy vào thực tiễn bối cảnh của các quốc gia và khu vực khác nhau trên toàn thế giới.

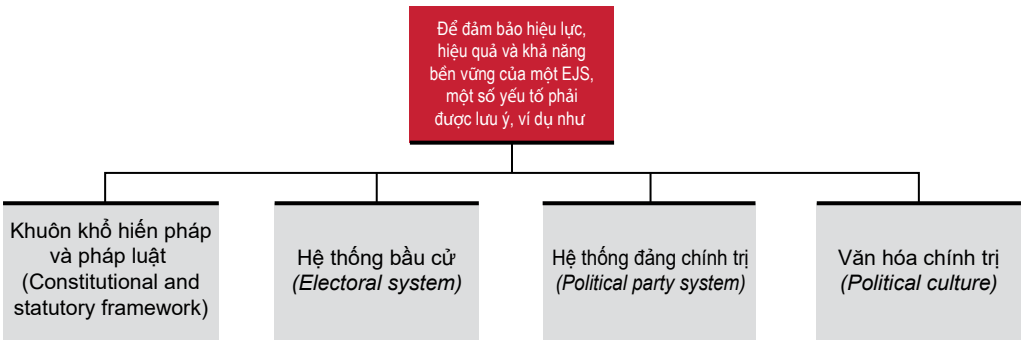
9. Một EJS cần hoạt động hiệu quả theo hướng chuyên môn. Hệ thống này cũng nên hoạt động có tác động, có nghĩa là hoạt động một cách độc lập và khách quan, và nên tăng cường thúc đẩy tính công bằng, minh bạch, khả năng tiếp cận, tính toàn diện và cơ

hội bình đẳng. Hệ thống cần truyền đi các thông tin tình hình hoạt động tốt của chính hệ thống để những người quan tâm có nhận thức đúng đắn. Chỉ bằng cách này, các mục tiêu về tính tin cậy và tính chính thống dân chủ trong thủ tục tổ tụng và kết quả bầu cử của hệ thống sẽ được đáp ứng.

2. Sự cần thiết phải thiết kế một EJS phù hợp

10. Thiết kế của một EJS là một trong những quyết định quan trọng nhất mà bất kỳ quốc gia nào cũng phải đưa ra khi đạt tới thời điểm cần thành lập hoặc cải cách chế độ bầu cử của chính quốc gia đó. Các thiết kế cho quá trình bầu cử theo hiến pháp, luật pháp và thể chế ở mỗi quốc gia cụ thể đòi hỏi một cách tiếp cận thống nhất và bao gồm tất cả các yếu tố nhằm kết hợp chặt chẽ các EJS thành một trong những cấu phần quan trọng.

Hình 1.1. Yếu tố quan trọng của một EJS



11. Một EJS nên được xem xét định kỳ để có thể đáp ứng chức năng bảo đảm cho việc tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực theo quy định của pháp luật. Đôi khi nguyện vọng giành được quyền lực chính trị dẫn tới việc sử dụng các phương thức bất hợp pháp và không công bằng. Một EJS phù hợp cần đạt được hai mục tiêu:

- Ngăn ngừa việc quy định các điều lệ không đúng pháp luật,
- Cung cấp các phương pháp và cơ chế phù hợp để sửa chữa các điều lệ không đúng pháp luật bầu cử và/hoặc trừng phạt người gây ra.

12. Cả các khuôn khổ pháp lý bầu cử lẫn các cơ chế hiện hành đã được cải cách đều phải tăng cường chú ý tới tư pháp bầu cử, chẳng hạn như tập trung vào các thủ tục tố tụng áp dụng đối với một số giai đoạn của quá trình bầu cử, bao gồm việc đề cử ứng cử viên, việc triển khai các cuộc vận động hay cách thức xác nhận kết quả bầu cử. Nhận thức về sự cần thiết phải thiết lập các khuôn khổ pháp lý và thể chế toàn diện và thống nhất ngày một nâng cao, và EJS thường là yếu tố quan trọng trong chương trình nghị sự cải cách bầu cử. Một số tiến trình bầu cử thiếu sự tín nhiệm có thể khiến các cử tri đặt ra nghi vấn về mức độ cần thiết của việc tham gia bầu cử hoặc không chấp nhận kết quả bầu cử. Tư pháp bầu cử hiệu quả và kịp thời trở thành yếu tố quan trọng trong việc giải quyết sự thiếu tín nhiệm này.

13. Một nền dân chủ mới nổi thường thiết kế mới hoặc kế thừa một EJS. Truyền thống

pháp lý và chính trị của một quốc gia, cùng với các tài sản thừa kế từ chủ nghĩa thực dân hoặc trong trường hợp tầm ảnh hưởng của một quốc gia láng giềng có thể mang tính tiên quyết; tương tự với các thỉnh cầu cụ thể của xã hội và thỏa thuận ngắn hạn giữa các lực lượng chính trị chiếm ưu thế khác nhau. Một cuộc khủng hoảng chính trị trong một nền dân chủ đã được thành lập xuất phát từ một mâu thuẫn bầu cử quy mô lớn có thể tạo ra động lực để thay đổi hệ thống tư pháp bầu cử. Thêm vào đó, những người thúc đẩy cải cách chính trị dân chủ có thể cố gắng đưa việc thay đổi tư pháp bầu cử vào trong chương trình nghị sự chính trị để đạt được nền dân chủ chính thống hơn, bảo vệ tốt hơn quyền bầu cử hoặc đảm bảo tốt hơn cho các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực.

14. Những quyết định được đưa ra liên quan tới việc thiết kế EJS có thể dẫn tới hậu quả không lường trước được. Các quyết định có thể chứng minh chúng không có lợi về lâu dài và thậm chí có thể có ảnh hưởng tai hại tới triển vọng của nền dân chủ. Chẳng hạn, ở một quốc gia nơi có các cơ quan tư pháp thiếu tính độc lập và uy tín, nếu một EJS được biến đổi theo cách nào đó nhằm chuyển quyết định cuối cùng về việc khiếu tố (challenges) kết quả một cuộc bầu cử sang cho tòa án thuộc hệ thống tư pháp, kết quả có thể tồi tệ hơn so với hệ thống trước đó.

15. Cuốn sổ tay này công nhận việc thiết kế một hệ thống công lý bầu cử, ở khía cạnh được cho là “hệ thống tốt nhất”, tuy nhiên đây không phải là cuốn sách mà một nhóm các chuyên gia có thể đưa ra duy nhất một câu trả lời đúng. Cuốn sách tập trung vào thiết kế hệ thống một cách toàn diện. Vì có liên quan tới những vấn đề chuyên môn nên cần phải có trợ giúp chuyên môn tương ứng, mặc dù rất khó để đưa ra các mẫu hoặc mô hình phù hợp cho các bối cảnh lịch sử và chính trị khác nhau. Một phương pháp nghiên cứu so sánh các EJS cho thấy không có hệ thống nào là hoàn hảo. Nhưng phương pháp này cũng tạo cơ hội cho việc đánh giá điểm mạnh và điểm yếu của các hệ thống khác nhau, xác định được xu hướng, bổ sung các thông tin nghiên cứu và tìm ra những bài học kinh nghiệm và thực tiễn đã thành công

3. Các mục tiêu của Tư pháp Bầu cử: Sổ tay IDEA Quốc tế

16. Khi phân tích các EJS hiện hành và mối quan hệ của chúng, và chỉ ra cách các hệ thống hoạt động ở trong các nền dân chủ khác nhau trên thế giới, cuốn sổ tay này có hai mục tiêu chính:

- a. để mở rộng kiến thức và làm sáng tỏ các cuộc tranh luận về khái niệm, mô hình và hoạt động của các EJS và các cơ chế; và
- b. để cung cấp các phương thức cho các nhà soạn thảo hiến pháp, các tổ chức chính trị và tư pháp, cùng các luật bầu cử và luật tố tụng nhằm giúp họ đưa ra những quyết định được báo trước khi thiết kế các EJS mới hoặc cải cách những hệ thống hiện hành.

17. Do đó, mục tiêu cụ thể của cuốn sổ tay bao gồm:

- nâng cao kiến thức và khuyến khích nghiên cứu về các EJS, bao gồm nghiên cứu về các cơ chế ngăn ngừa tranh chấp và các thủ tục tố tụng giải quyết mâu thuẫn phát sinh;

- xác định các mô hình EJS hiện đại khác nhau, cấu trúc và cách hoạt động của chúng trên phương diện bảo đảm thể chế và các nguyên tắc quốc tế khác nhau có trách nhiệm quản lý chúng;
- cung cấp các thông tin tham khảo và hướng dẫn cho những đối tượng có mong muốn tìm ra các cách thiết kế, xây dựng, cải cách hoặc nâng cao một EJS; và
- cung cấp các phương thức giúp đảm bảo tất cả các hoạt động, thủ tục tố tụng và quyết định trong bầu cử là tuân thủ theo pháp luật và các nguyên tắc dân chủ, tôn trọng và bảo vệ quyền bầu cử.

18. Cuốn sổ tay hướng dẫn giải quyết các mối quan ngại của những người có ý định thiết kế hoặc thiết kế lại một EJS, chẳng hạn như những người đang soạn thảo văn bản hiến pháp và luật định, các nhà đàm phán chính trị, cố vấn và quan chức bầu cử. Để đạt được những điều đó, cần phân tích một số vấn đề phức tạp nhất, lưu ý tới những điểm quan trọng trong các tài liệu chuyên môn và tài liệu học thuật có liên quan. Cuốn sách được viết để các nhà cải cách chính trị có thể sử dụng được, nhưng cũng không tránh khỏi vấn đề nội dung pháp lý khá “nặng” do bản chất pháp lý của rất nhiều vấn đề đưa ra thảo luận.

19. EJS là một phần không thể thiếu trong khuôn khổ bầu cử. Do đó, để đạt được hiệu quả toàn diện, việc hỗ trợ và giám sát bầu cử cần cần nhắc tới thiết kế, thành lập và hoạt động của EJS xuyên suốt chu kỳ bầu cử để có thể điều chỉnh và đánh giá các hoạt động của nó.

20. Cuốn sổ tay này tập trung vào các EJS ở cấp quốc gia, nhưng các lựa chọn thay thế được nghiên cứu cũng phù hợp với bất kỳ cộng đồng nào mong muốn giải quyết các tranh chấp có thể nảy sinh liên quan tới tiến trình bầu cử, cả trong các hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp là trưng cầu ý dân hoặc bỏ phiếu miễn nhiệm. Cuốn sổ tay này cũng rất hữu ích cho những người thiết kế các thể chế cho tiến trình bầu cử địa phương hoặc xuyên quốc gia; cho các cuộc bầu cử nội bộ của các đảng chính trị, các hệ thống truyền thống và hệ thống chung; và cho các tổ chức công đoàn, hiệp hội các chuyên gia, hoặc các nhóm xã hội dân sự có tổ chức. Như nhiều EJS đặc biệt, phương thức ngăn ngừa tranh chấp và cơ chế giải quyết tranh chấp thay thế sẽ có bối cảnh cụ thể và đòi hỏi phải phân tích thêm về hoàn cảnh ở địa phương.

21. Chương 2 đề cập đến khái niệm tư pháp bầu cử và các khái niệm có liên quan khác, chẳng hạn như quyền bầu cử và cách bảo vệ, và những thách thức có thể nảy sinh ở các giai đoạn khác nhau của chu kỳ bầu cử, cũng như các yếu tố cấu thành tư pháp bầu cử. Chương 3 giới thiệu các phương thức khác nhau nhằm ngăn ngừa các cuộc tranh chấp và chương 4 nghiên cứu cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử chính. Chương 5 phân loại các EDRS (Electoral Dispute Resolution System – Cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử). Chương 6 vạch ra những nguyên tắc và bảo đảm chính của các EDRS và chương 7 xem xét đặc điểm cơ bản của chúng. Cuối cùng, chương 8 đưa ra một cái nhìn tổng quan về các phương pháp thay thế trong việc giải quyết các tranh chấp bầu cử.

	Cấp quốc gia						
Chủ đề	Tư pháp bầu cử; quyền bầu cử; các loại thách thức; các yếu tố của tư pháp bầu cử	Phương pháp ngăn ngừa tranh chấp	Cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử chính	Phân loại EDRS toàn cầu	Nguyên tắc và đảm bảo chính của một EDRS	Các đặc điểm cơ bản của các EDRS	Các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử thay thế
Cách giải quyết			Tiến trình giải quyết chính thức (<i>Formal resolution processes</i>)	Giải quyết các thách thức bầu cử (<i>Resolution of electoral challenges</i>)			Tiến trình giải quyết không chính thức (<i>Informal resolution processes</i>)
Biện pháp		Biện pháp phòng ngừa (<i>Measures</i>)	Biện pháp khắc phục và trừng phạt (<i>Corrective and punitive measures</i>)			Biện pháp khắc phục (<i>Corrective Measures</i>)	Biện pháp tự nguyện (<i>Voluntary Measures</i>)
Chương	Chương 2	Chương 3	Chương 4	Chương 5	Chương 6	Chương 7	Chương 8

CHƯƠNG 2

CHƯƠNG 2

Tư pháp bầu cử và các khái niệm liên quan khác

1. Khái niệm tư pháp bầu cử

22. Cụm từ “tư pháp bầu cử” có nhiều nghĩa khác nhau. Ở nghĩa rộng, và cho các mục tiêu của cuốn sổ tay này, “tư pháp bầu cử” nghĩa là bảo đảm rằng tất cả các hoạt động, thủ tục tố tụng và quyết định liên quan tới tiến trình bầu cử là phù hợp với pháp luật (hiến pháp, luật thành văn, văn bản luật quốc tế hoặc điều ước quốc tế và các quy định khác có hiệu lực tại một quốc gia), và quyền bầu cử được hưởng sẽ được bảo vệ và bảo lưu, giúp cho những đối tượng cho rằng quyền bầu cử của họ bị xâm phạm có thẩm quyền khiếu tố, tham dự phiên điều trần và được tòa phán quyết.

23. Một đạo luật tố tụng có thể được thi hành hoặc một quyết định bầu cử có thể được thông qua ở bất kỳ thời điểm nào trong ba thời kỳ của chu kỳ bầu cử (trước bầu cử, bầu cử hoặc hậu bầu cử: xem đoạn số 44 tới 53 và Hình 2.4), và EJS có trách nhiệm đảm bảo các hoạt động này phù hợp với các quy định của pháp luật.

24. Tư pháp bầu cử bao gồm cả các phương thức ngăn ngừa hành vi vi phạm các khuôn khổ pháp lý bầu cử và các cơ chế giải quyết các tranh chấp bầu cử phát sinh từ việc không tuân thủ hoặc vi phạm các quy định của luật bầu cử. Về điểm này, các cơ chế bao gồm cả cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử chính thức thông qua phương thức thể chế và các cơ chế không chính thức như các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử thay thế (Alternative Electoral Disputes Resolution mechanisms – AEDR mechanisms).

25. EJS là tập hợp các phương thức hoặc cơ chế sẵn có ở một quốc gia cụ thể (đôi khi là ở một cộng đồng địa phương cụ thể hoặc thậm chí ở một bối cảnh khu vực hoặc quốc tế) nhằm đảm bảo và xác minh rằng các hoạt động, thủ tục tố tụng và quyết định bầu cử được thực hiện theo khuôn khổ pháp lý, và để bảo vệ hoặc bảo lưu việc thụ hưởng các quyền bầu cử. Một EJS là một công cụ quan trọng của pháp quyền và đảm bảo tối đa việc tuân thủ nguyên tắc dân chủ trong việc tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực.

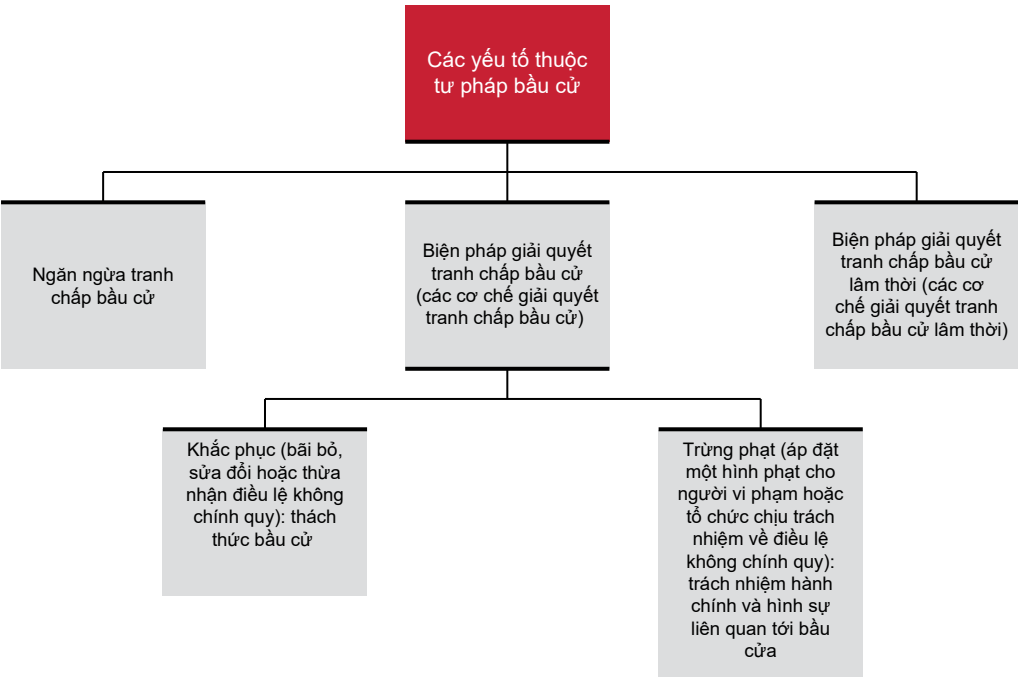
26. Mục tiêu cơ bản của một EJS là tính trung thực và hiệu quả trong việc bảo vệ các quyền:

- đi bầu hoặc được bầu làm đại diện cho một vị trí công hoặc trong chính phủ - ở cấp quốc gia, địa phương hoặc xuyên quốc gia; hoặc
- tham gia trực tiếp vào tiến trình và thủ tục tổ tụng dân chủ trực tiếp bằng các phương thức bỏ phiếu trong một cuộc trưng cầu dân ý hoặc bỏ phiếu miễn nhiệm.

27. Một hoạt động, thủ tục tổ tụng hay quyết định liên quan tới tiến trình bầu cử không phù hợp với các quy định của pháp luật sẽ được coi là sai quy cách, và một cuộc tranh chấp hay tranh chấp nảy sinh giữa cá nhân hoặc tổ chức nào vi phạm và cá nhân hoặc tổ chức nào cho rằng quyền bầu cử của họ bị tổn hại.

28. Trong số các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử chính thức, có một sự khác biệt giữa các cơ chế mang tính chất khắc phục và các cơ chế mang tính chất trừng phạt. Các khó khăn trong bầu cử (xem chương 7) là những vấn đề cần được khắc phục. Chúng có thể bãi bỏ, sửa đổi hoặc thừa nhận các điều lệ không đúng pháp luật và, trong một số trường hợp sẽ có thể bảo vệ hoặc bảo lưu việc thụ hưởng các quyền bầu cử. Cơ chế mang tính trừng phạt sẽ trừng trị một tổ chức hoặc cá nhân chịu trách nhiệm, ví dụ như trong việc thông qua các thủ tục tổ tụng để giao trách nhiệm hành chính (dân sự) và trách nhiệm hình sự trong các vấn đề bầu cử (xem chương 4, phần 3). Ngoài ra còn có các Cơ chế AEDR mà đặc trưng bởi tính tự nguyện đối với các bên tranh chấp và thường sẽ là những cơ chế không chính thức (xem chương 8).

Hình 2.1. Các yếu tố thuộc tư pháp bầu cử



29. Về vấn đề này, khi một cuộc tranh chấp hoặc tranh chấp bầu cử nảy sinh (ví dụ như nếu một ứng cử viên đã giành chiến thắng ở một cuộc bầu cử bằng cách mua phiếu bầu), EJS nói chung cung cấp các EDRS mà bên bị ảnh hưởng có thể đưa ra:

- a. khiếu tố cuộc bầu cử trước khi EDRB (*Electoral Dispute Resolution Body – Cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử*) có thẩm quyền yêu cầu có phương pháp giải quyết như hủy bỏ cuộc bầu cử hoặc sửa đổi kết quả để tìm ra ứng cử viên khác là người chiến thắng. Điều này phải được đưa ra theo đúng quy định trong luật bầu cử hoặc luật thủ tục tố tụng, thông qua một tuyên bố, khiếu tố hoặc kiến nghị để phán xét hoặc phúc thẩm, các đặc điểm khác nhau sẽ được phân tích trong phần 1 của chương 7; và/hoặc
 - b. khiếu tố trước khi cơ quan có thẩm quyền, có thể là cơ quan phụ trách điều tra tội phạm, hoặc ở một số EJS thường là cơ quan quản lý bầu cử (*Electoral Management Body – EMB*).
 - i. Nếu cơ quan phụ trách điều tra tội phạm kết luận rằng đối tượng có thể đã phạm tội hình sự, cơ quan này có thể truy tố đối tượng chịu trách nhiệm trước thẩm phán tại tòa án hình sự nhằm tìm ra một chế tài hình sự để áp dụng như phạt tù hoặc phạt tài chính. Cần lưu ý rằng ở một số EJS, cơ quan tư pháp bầu cử tương tự có thẩm quyền điều tra những khiếu nại khiếu tố việc hủy bỏ cuộc bầu cử hoặc sửa đổi kết quả cuộc bầu cử thì cũng có thẩm quyền ra phán quyết về trách nhiệm hình sự.
 - ii. Ở một số EJS, EMB có thể tiến hành điều tra. Nếu sau khi thực hiện một thủ tục tố tụng hành chính dưới hình thức phiên xét xử hoặc điều trần, có thể kết luận rằng một đảng chính trị hoặc ứng cử viên chịu trách nhiệm cho một vi phạm hành chính (làm trái hoặc vi phạm luật nhưng không phải là tội phạm), EMB sau đó có thể áp dụng xử phạt hành chính, chẳng hạn như phạt tiền, sau đó thường có khả năng người bị phạt sẽ kháng án trước tòa. Tuy nhiên, ở một số EJS nhất định, chế tài xử phạt được áp dụng ngay lập tức bởi một tòa án dân sự, một tòa án hành chính của pháp luật hoặc thậm chí là một tòa án hình sự, thường là trường hợp ở các quốc gia áp dụng hệ thống thông luật truyền thống và không có sự phân biệt giữa trách nhiệm hình sự và trách nhiệm hành chính.
30. Do đó, việc phân biệt các yếu tố dưới đây là rất quan trọng:
- a. việc khiếu tố giúp đưa ra cách giải quyết (phương thức ép buộc phải thực thi lẽ phải hoặc sửa lại những điều sai trái) và thực hiện mục đích xóa bỏ, sửa đổi hoặc công nhận hành động sai quy cách (*irregular act*);
 - b. các thủ tục tố tụng xác định trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm hình sự trong khu vực bầu cử nhằm xử phạt những người chịu trách nhiệm về hành vi sai quy cách mà cấu thành một tội phạm hình sự, làm phát sinh trách nhiệm hình sự và được xét xử bởi tòa án hình sự; và
 - c. hoạt động để đối phó với các vi phạm hành chính (những vi phạm hoặc phá vỡ luật lệ mà không bị coi là phạm tội), làm phát sinh trách nhiệm hành chính sau khi được tòa phán xét thì có thể được áp đặt bởi EMB hoặc một cơ quan hành chính, một tòa án dân sự hoặc một tòa án hành chính.
31. Cuốn sổ tay này nhắc tới các biện pháp ngăn ngừa tranh chấp bầu cử (chương 3) và các cơ chế chính thức để giải quyết chúng (chương 4) cũng như các hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử lâm thời (chương 8). Trong các chương 5, 6 và 7, cuốn sổ tay tập trung vào các cơ chế giải quyết tranh chấp được thành lập ở trong các hệ thống pháp luật khác nhau – hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử – liên quan tới phương thức gây ra các điều lệ sai quy cách và các cơ quan chịu trách nhiệm giải quyết chúng.

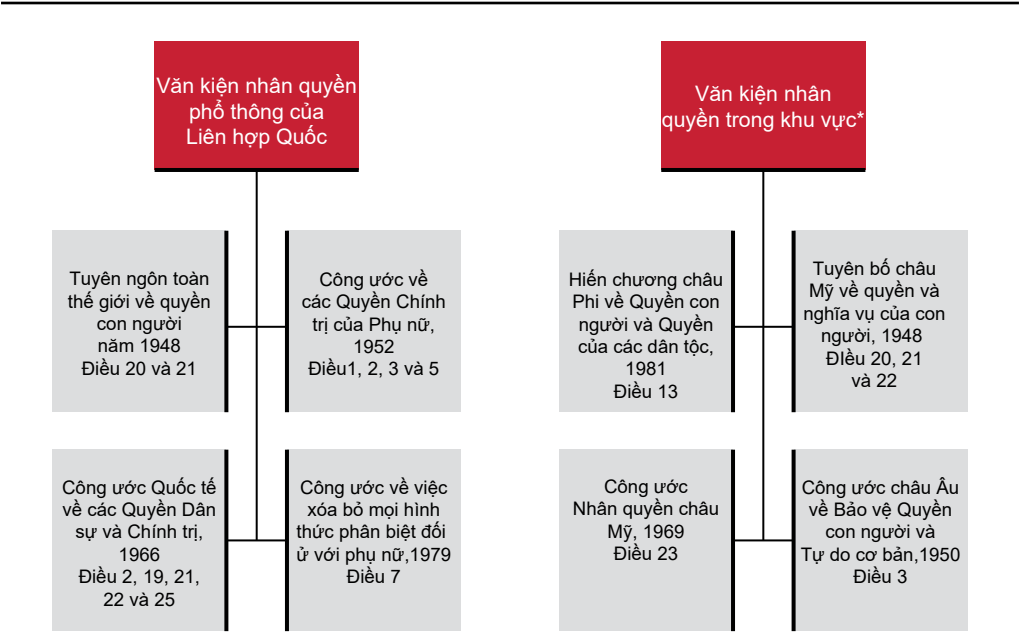
2. Phát huy quyền bầu cử

a) Quyền bầu cử là gì và chúng được xác lập từ đâu?

32. Quyền bầu cử là quyền chính trị và là một loại quyền con người. Quyền bầu cử được quy định rõ trong các quy định cơ bản hoặc quy định cơ sở của một trật tự pháp lý cụ thể (thường trong hiến pháp và các đạo luật có liên quan của một quốc gia) và trong các văn kiện nhân quyền quốc tế khác nhau, mặc dù đôi khi chúng cũng xuất phát từ án lệ.

33. Trong số các văn kiện nhân quyền quốc tế quan trọng nhất, một số văn kiện có nhắc tới quyền bầu cử là những tuyên bố, công ước toàn cầu và khu vực có tính ràng buộc những quốc gia đã phê chuẩn chúng (xem hình 2.2).

34. Ngay cả khi một quốc gia cụ thể không phải là một thành viên của những văn kiện nhân quyền quốc tế đó, các cam kết quốc tế về quyền bầu cử mà chúng chứa đựng, chẳng hạn như cam kết tổ chức bầu cử tự do, công bằng và trung thực thông qua bầu cử phổ thông, tự do, bỏ phiếu kín và trực tiếp, đã trở thành một giá trị thuyết phục quan trọng. Tính chính thống dân chủ (*democratic legitimacy*) của chính quyền của một quốc gia và độ tín nhiệm của tiến trình bầu cử của quốc gia này phụ thuộc vào việc quốc gia đó có tuân thủ các cam kết đó hay không.



* Ngoài ra, còn có thể đề cập tới các văn kiện khu vực khác như Hiến chương Paris cho một châu Âu mới năm 1990; Điều 15 và 16 của Công ước châu Mỹ về Quyền con người, 1969 (Điều 15 về quyền hội họp và Điều 16 về quyền tự do hiệp hội); phần 5, 6, 7 và 8 của Văn bản Hội nghị Copenhagen về An ninh và Hợp tác châu Âu năm 1990 (CSCE, mặc dù không ràng buộc); và các văn kiện khác đã được thông qua bởi các tổ chức quốc tế liên chính phủ, như Tuyên bố của Liên minh Nghị viện thế giới về tiêu chuẩn của các cuộc bầu cử tự do và công bằng năm 1994, và Tuyên bố Harare của Khối Thịnh vượng chung năm 1992.

35. Trong số các quyền bầu cử chính có quyền được bỏ phiếu và ứng cử vào các chức vụ dân cử trong các cuộc bầu cử tự do, công bằng, trung thực và định kỳ được tiến hành bằng cách

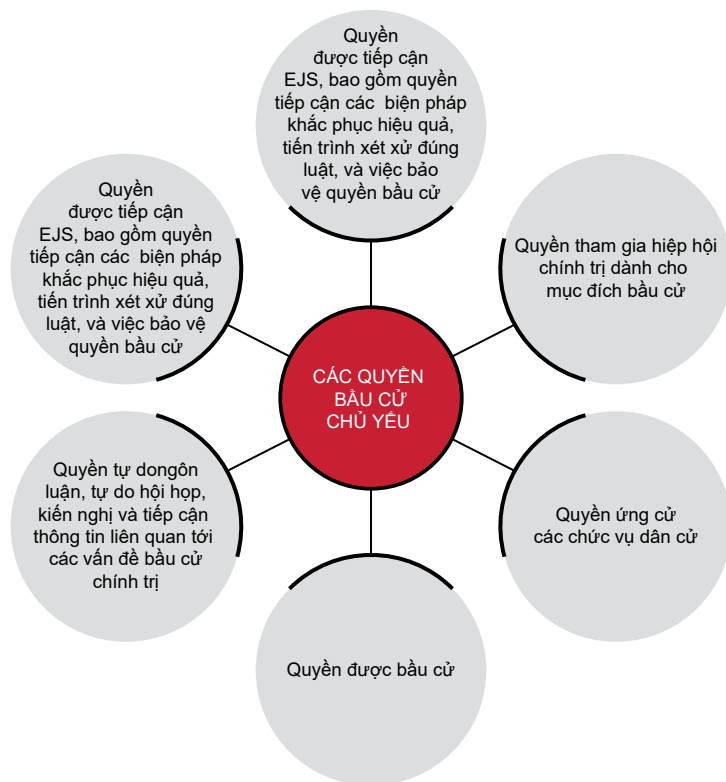
bỏ phiếu phổ thông, tự do, kín và trực tiếp; quyền được ứng cử chức vụ dân cử trong điều kiện bình đẳng; quyền được liên kết chính trị cho mục đích bầu cử (ví dụ như quyền thành lập hoặc tham gia hoặc không tham gia một nhóm chính trị hoặc bất kỳ nhóm khác với mục đích bầu cử); và các quyền khác liên quan mật thiết với vấn đề này, như quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp và kiến nghị, quyền tiếp cận thông tin về các vấn đề chính trị bầu cử. Nói chung, quyền bầu cử là quyền chính trị được tham gia vào việc điều hành các vấn đề chính trị công, trực tiếp hoặc bằng các phương thức bầu cử đại diện tự do (xem hình 2.3).

36. Quyền bầu cử có thể phân biệt được với các quyền chính trị khác mà không liên quan tới bầu cử. Ví dụ như:

- quyền được tham gia vào các vấn đề chính trị thông qua một quá trình không liên quan tới bầu cử (ví dụ như việc được bổ nhiệm vào các vị trí công bằng cách chỉ định đơn giản, không yêu cầu bầu cử);
- quyền tự do ngôn luận, tự do hội họp và tự do hiệp hội, kiến nghị và tiếp cận thông tin về các vấn đề chính trị khác không liên quan tới các cuộc bầu cử; và
- các quyền chính trị khác dành cho người dân nhưng không liên quan tới việc sử dụng lá phiếu, chẳng hạn như bảo vệ quê hương đất nước và các tổ chức của nó.

Ở một số quốc gia, các phương thức bảo hộ và bảo vệ quyền bầu cử thường khác so với các phương thức bảo hộ và bảo vệ các quyền chính trị khác.

Hình 2.3. Các quyền bầu cử chủ yếu



37. Một số văn kiện nhân quyền quốc tế đã xây dựng một loạt nguyên tắc về quyền tiếp cận với công lý cần được xem xét liên quan tới quyền tiếp cận tư pháp bầu cử, cụ thể là tiếp cận một hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử đảm bảo việc bảo hộ và bảo vệ quyền bầu cử. Những nguyên tắc này, ngoài các nguyên tắc quy định khác, cũng bao gồm quyền tiếp cận phương thức giải quyết có hiệu quả trước một tòa án công bằng được thành lập trước đó, quyền tiếp cận tiến trình xét xử đúng luật và tiếp cận các phiên điều trần nhằm đảm bảo bảo vệ quyền bầu cử một cách công bằng (xem hộp 2.1).

Hộp 2.1. Các điều ước quốc tế về giải quyết tranh chấp bầu cử

Avery Davis-Roberts

Công ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị cũng như các điều ước khu vực khác như Hiến chương châu Phi về Con người và Quyền con người, Công ước châu Mỹ về Nhân quyền hay Công ước châu Âu về Bảo vệ Quyền con người và các Tự do cơ bản đã cung cấp những quy định nền tảng về các nguyên tắc của các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử dựa trên công pháp quốc tế. Thêm vào đó, các Bình luận chung số 31 và 32 của Ủy ban Nhân quyền Liên hợp quốc, Luật Thực hiện tốt các Vấn đề Bầu cử của Ủy ban Venice, và các nguồn khác có thể giúp bổ sung thêm các chi tiết và định nghĩa cho các nguyên tắc này. Mặc dù những văn kiện đó không đưa ra một cách rõ ràng các vấn đề liên quan tới cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử, nhưng đã tập trung vào các quyền rộng hơn, tổng quát hơn như quyền tiếp cận các biện pháp giải quyết có hiệu quả và quyền tiếp cận phiên điều trần công bằng và công khai mà có thể cung cấp thông tin về các tiến trình giải quyết tranh chấp.

Cơ sở cho mọi phương diện của tiến trình bầu cử chính là việc tôn trọng pháp quyền và cam kết của quốc gia trong việc thực hiện tất cả các bước cần thiết để đảm bảo quyền con người. Điều đặc biệt quan trọng trong bối cảnh các cách giải quyết tranh chấp bầu cử chính là quyền tiếp cận các phương thức giải quyết hiệu quả, các phiên điều trần công bằng và vô tư, và bình đẳng trước luật pháp.

Mọi đối tượng đều có quyền được tiếp cận với phương pháp giải quyết các hành vi vi phạm quyền được quy định trong công ước, bao gồm quyền tham gia chính trị quy định ở Điều 25. Sau khi được cho phép, biện pháp giải quyết phải được thực hiện. Một biện pháp giải quyết hiệu quả không nhất thiết phải thông qua tòa xét xử nhưng bắt buộc phải giải quyết thỏa đáng các cáo buộc vi phạm. Các quốc gia phải điều tra các cáo buộc vi phạm quyền trong Công ước và nên cân nhắc tới các cơ chế hành chính như các thiết chế quyền con người quốc gia có thể giúp bảo đảm các ràng buộc có hiệu lực. Các quốc gia cũng phải điều chỉnh các vi phạm quyền con người gây ra bởi các bên thứ ba và các tổ chức phi chính phủ.

Tương tự, tất cả mọi người đều có quyền được dự phiên điều trần công bằng và công khai để việc xác định quyền của mình. Việc xác định quyền lợi trong một vụ tố tụng theo pháp luật, mọi người cần được đảm bảo được tiếp cận với một tòa án có thẩm quyền, vô tư và độc lập ở ít nhất trong một giai đoạn của tố tụng. Một tòa án phải độc lập với các nhánh hành pháp và lập pháp của nhà nước hoặc thừa hưởng tính độc lập trong việc phán quyết các vấn đề pháp lý. Sự công bằng đòi hỏi các quyết định của tòa án có thẩm quyền không chứa những định kiến về trường hợp cụ thể hoặc có những hành động không đúng dẫn tới việc đem lại lợi ích cho một trong những bên liên quan, gây thiệt hại cho những bên còn lại. Quan trọng là tòa trọng tài phải đóng vai trò người quan sát có lý trí để đảm bảo tính công bằng. Một phiên xét xử công bằng là một phiên điều trần nhanh gọn, hiệu quả, không bị ảnh hưởng từ bên ngoài và công khai. Các phiên xét xử công khai phải đảm bảo tính minh bạch và bảo vệ lợi cộng đồng.

Tất cả mọi người đều được bình đẳng trước pháp luật và trước tòa án, và được hưởng sự bảo vệ công bằng của pháp luật mà không bị phân biệt đối xử. Ngoài ra, tất cả mọi người có quyền tiếp cận các tòa án một cách bình đẳng, không bị hạn chế một cách bất hợp lý hoặc phân biệt đối xử, và mọi người được hưởng quyền tiếp cận các phương pháp bảo vệ quyền lợi của mình.

Bên cạnh đó, mọi người cũng có quyền tìm và nhận thông tin, bao gồm thông tin về các thủ tục khiếu tố, những bản án quan trọng, chứng cứ được đưa ra và lập luận pháp lý của tòa án, ngay cả khi phiên xét xử không công khai trước công chúng.

b) Các phương pháp bảo vệ quyền bầu cử

38. Sự khác biệt giữa quyền bầu cử và các quyền chính trị khác là hợp lý bởi các phương

pháp được thiết lập ra để bảo vệ các quyền này là khác nhau ở một số hệ thống pháp luật. Trong khi quyền bầu cử có thể được bảo vệ hoặc bảo lưu thông qua EJS hoặc EDRS, ở một số quốc gia có các văn kiện và thủ tục pháp lý khác nhau để bảo vệ các quyền chính trị cơ bản khác. Ví dụ như ở Nam Phi, cơ quan cuối cùng đứng ra bảo vệ quyền bầu cử là Tòa án Bầu cử, trong khi cơ quan có thẩm quyền đối với tất cả các quyền chính trị cơ bản khác là Tòa án Tư pháp Tối cao. Ở một số quốc gia khác, cùng một cơ quan có thể chịu trách nhiệm trong cả hai trường hợp. Ở một số quốc gia châu Âu, bao gồm Đức và Tây Ban Nha, có các cơ quan thấp hơn khác nhau để bảo vệ các quyền, tùy thuộc vào quyền bầu cử hay quyền chính trị khác, tuy nhiên, Tòa án Hiến pháp là cơ quan xét xử cuối cùng trong cả hai trường hợp.

39. Các phương pháp được áp dụng bởi các hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử khác nhau được mô tả chi tiết trong chương 7. Những phương pháp này có thể được giao cho các cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp, cơ quan lập pháp, cơ quan quốc tế hoặc, đặc biệt, như một sự sắp xếp tạm thời hoặc chuyển tiếp, cũng có thể giao cho các cơ quan lâm thời (ad hoc bodies) để khắc phục một tình huống tranh chấp nghiêm trọng ở một quốc gia.

- Các cơ quan hành chính có thể đóng vai trò chung như một EMB hoặc các EMB chịu trách nhiệm tổ chức cuộc bầu cử.
- Cơ quan tư pháp có thể là các tòa án thuộc nhánh tư pháp, hoặc các tòa án chuyên trách (autonomous courts), ví dụ như tòa án hiến pháp hoặc hội đồng hiến pháp, tòa án hành chính hoặc tòa án bầu cử lâm thời tách riêng với các quyền lập pháp, hành pháp hoặc tư pháp. Mặc dù nói đúng ra, các cơ quan tư pháp là các tòa án thuộc nhánh tư pháp, nhưng để cuốn sách có một cái nhìn rộng hơn thì các tòa án khu vực tự trị như đã nêu ở trên cũng được đưa vào.
- Các cơ quan tư pháp có thể là một hệ thống lập pháp hoặc một phần của hệ thống ấy, chẳng hạn như một trong những ủy ban của hệ thống.
- Các cơ quan quốc tế có thể là các cơ quan có thẩm quyền ở các quốc gia đã được công nhận là một tòa án quốc tế hoặc tòa án khu vực, như Tòa án Nhân quyền châu Âu hay Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ, phán quyết của những tòa án này mang tính bắt buộc và phải được tôn trọng bởi các quốc gia có thẩm quyền.

Hộp 2.2. Các cơ quan phụ trách bảo vệ quyền bầu cử

- cơ quan hành chính
- cơ quan tư pháp
- cơ quan lập pháp
- cơ quan quốc tế
- cơ quan lâm thời

40. Quyền bầu cử nói chung thuộc về công dân. Ở một số quốc gia cũng có yêu cầu điều kiện cư trú, hoặc những người đó phải chứng minh rằng họ có mối liên hệ với cộng đồng chính trị - pháp lý có liên quan như một điều kiện để thực hiện quyền bầu cử. Một số quốc gia trao quyền bầu cử cho cả người nước ngoài đang sinh sống ở nước mình. New Zealand đã áp dụng như vậy cho tất cả các cuộc bầu cử. Các quốc gia khác, như Argentina, Canada và Uruguay thì áp dụng cho các cuộc bầu cử địa phương. Các quốc

gia thuộc Liên minh châu Âu cũng áp dụng tương tự theo các điều khoản của Công ước châu Âu về Sự tham gia của người nước ngoài trong đời sống công ở cấp địa phương (*European Convention on Participation of Foreigners in Public Life at Local Level of 1992*).

41. Một số quốc gia đã thiết lập các quy định cụ thể trong hiến pháp hoặc các đạo luật để thúc đẩy quyền bình đẳng giới trong các lĩnh vực bầu cử, hoặc thậm chí bảo vệ quyền bầu cử của nữ giới nhằm bảo đảm họ có thể ứng cử cho các chức vụ dân cử trên cơ sở bình đẳng. Một số văn kiện quốc tế cũng bảo vệ quyền bầu cử của phụ nữ, như Công ước về các Quyền chính trị của Phụ nữ năm 1952 và Công ước Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ năm 1979 (xem hình 2.2).

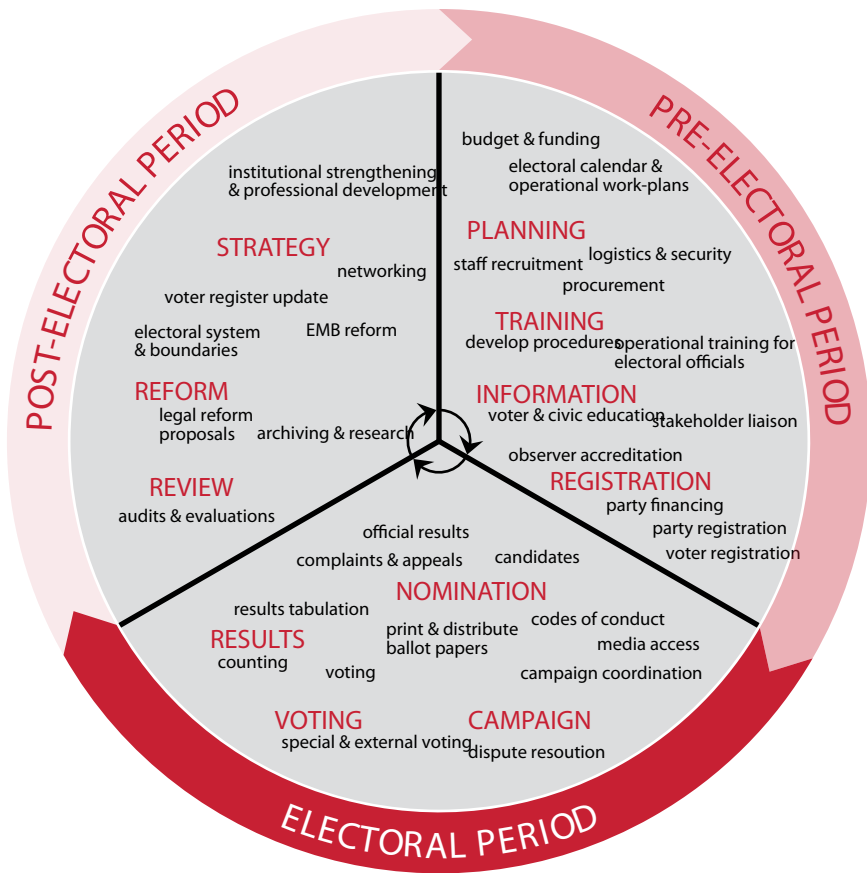
42. Nói chung, tất cả những bên liên quan cho rằng một hoạt động hoặc quyết định trong bầu cử có ảnh hưởng xấu tới họ (ví dụ như một công dân hoặc một đảng chính trị cho rằng họ đã bị tổn hại) đều có quyền khiếu tố (xem chương 7). Một số EDRS giao cho các đảng chính trị một vai trò chiếm ưu thế để bảo vệ quyền bầu cử, và trong một số trường hợp, các đảng này là những pháp nhân duy nhất có quyền khiếu tố một vài hoạt động hoặc quyết định cụ thể (ví dụ như kết quả bầu cử), trong các trường hợp đó, ứng cử viên liên quan không có quyền khiếu tố tương tự. Ở vài quốc gia, ứng cử viên được tiếp nhận địa vị pháp lý của nguyên đơn bên thứ ba ở bối cảnh tốt nhất do đó phải tuân theo quyết định của đảng chính trị của họ.

43. Một thực tiễn khá tốt cho bất kỳ EJS hay EDRS nào đó là thiết lập cho các cá nhân hay pháp nhân quyền được phản đối trước cơ quan hành chính hoặc tư pháp chống lại bất kỳ hoạt động hay quyết định bầu cử nào mà họ cho rằng có thể tạo ra thiệt hại. Điều này đòi hỏi một phương thức giải quyết hiệu quả trước một tòa án công bằng đã được thành lập từ trước nhằm bảo vệ hoặc khôi phục kịp thời việc thực thi hoặc thừa hưởng quyền bầu cử đã bị xâm hại (xem ví dụ ở Công ước quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị năm 1966, Công ước châu Mỹ về Quyền con người 1966 và Công ước châu Âu về Quyền con người 1950). Trong mọi trường hợp, nếu một hệ thống giải quyết xung đột trao cho cả ứng cử viên và đảng chính trị của người ấy quyền được khiếu tố một hoạt động hoặc quyết định mà họ cho rằng có thể xâm hại tới quyền của họ, hệ thống này cũng cần đưa ra các cơ chế giải quyết những mâu thuẫn có thể phát sinh giữa hai thủ tục tố tụng diễn ra cùng lúc.

3. Các EJS và chu kỳ bầu cử

44. Một cách tiếp cận thống nhất, toàn diện và hiệu quả để thiết kế và thực hiện một EJS chỉ khả thi nếu ba giai đoạn của chu kỳ bầu cử được lưu ý: trước bầu cử, trong bầu cử và sau bầu cử.

Hình 2: Chu kỳ bầu cử (đưa hình trong file đính kèm vào dưới đây)



45. Một EJS chỉ tập trung vào phần hoạt động tích cực nhất của chu kỳ bầu cử - xung quanh ngày bỏ phiếu – không phải là cách tốt nhất để đảm bảo rằng các quy trình và kết quả bầu cử được thực hiện theo khuôn khổ pháp luật.

Các giai đoạn trước bầu cử và sau bầu cử có thể tạo ra những cơ hội cho các hoạt động gây cản trở cho các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực, hoặc để thao túng hoặc chuyển hướng thủ tục tổ tụng vì lợi ích đảng phái thông qua hoạt động bất hợp pháp và không chính đáng (ví dụ như đối với đăng ký bầu cử hoặc lợi tức đảng chính trị).

46. Một số hoạt động được thực hiện bởi các cơ quan có thẩm quyền được giao phó tổ chức bầu cử và giải quyết tranh chấp trong khoảng thời gian trước bầu cử, như xây dựng và soạn thảo luật bầu cử, tuyển dụng và đào tạo cán bộ bầu cử, và lên kế hoạch bầu cử. Một số hoạt động trên có thể bị khiếu tố bởi EDRS, chẳng hạn như các quyết định liên quan tới việc phân định ranh giới khu vực bầu cử; quyết định về việc cấp, từ chối hoặc hủy bỏ việc đăng ký của các đảng chính trị; cập nhật đăng ký cử tri; thông tin về các tiến trình bầu cử và giáo dục công dân. Ngoài ra, một số hoạt động của các bên liên quan đến nền dân chủ nội bộ của họ - như là quyết định tán thành cách thức tổ chức và quy

trình nội bộ, lựa chọn các nhà lãnh đạo đảng và ứng cử viên cho chức vụ hoặc sa thải thành viên hay các biện pháp trừng phạt khác – cũng có thể được quy định và khiếu tố bởiEDRS.

47. Thực tế tất cả các hoạt động trong quá trình bầu cử có thể làm phát sinh nhiều yêu cầu, bao gồm các hoạt động để cử hoặc đăng ký danh sách ứng cử viên, tiến hành vận động, phân bổ và đặt vị trí điểm bỏ phiếu, bổ nhiệm cán bộ bầu cử, ủy nhiệm các quan sát viên bầu cử, quá trình bỏ phiếu, kiểm phiếu, công bố kết quả.

48. Trong quá trình sau bầu cử, một số hoạt động liên quan tới bầu cử có thể làm phát sinh những thách thức có thể ảnh hưởng tới sự phát triển và bền vững của cuộc bầu cử tiếp theo. Ví dụ như các thủ tục giám sát nguồn quỹ và cách sử dụng quỹ của các đảng chính trị; xem xét các tờ khai chi phí vận động của ứng cử viên; và xem xét ranh giới bầu cử ở các quận. Ở một số quốc gia cũng có thể phát sinh những yêu cầu đối với các loại bầu cử khác với bầu cử chức vụ dân cử toàn quốc hay các vấn đề liên quan tới những sự kiện dân chủ trực tiếp như trưng cầu dân ý và bỏ phiếu miễn nhiệm. Cải cách pháp luật và các thủ tục liên quan dựa trên các bài học kinh nghiệm cũng là một hoạt động quan trọng được thực hiện trong giai đoạn hậu bầu cử.

49. Trừ phi có một EJS hiệu quả và có năng lực với quyền hạn, nguồn lực và các công cụ để có khả năng đáp ứng đầy đủ những yêu cầu trong suốt chu kỳ bầu cử và đưa ra những quyết định kịp thời có thể được thực thi, tiến trình bầu cử có thể thất bại và kết quả có thể bị từ chối.

50. Một thực tiễn phù hợp cho mọi EDRS đó là dự đoán được khả năng của các hoạt động hay quyết định bầu cử bị khiếu tố bởi người cho rằng họ bị ảnh hưởng bởi nó trước khi EMB đưa ra hay các cơ quan có thẩm quyền khác. Đây là một phần cơ bản của quyền được tiếp cận với công lý được quy định trong nhiều văn kiện nhân quyền quốc tế. Mục tiêu là nhằm đảm bảo rằng không có hoạt động hay quyết định bầu cử nào không được xem xét, cho dù điều đó diễn ra trước bầu cử, trong bầu cử hay sau bầu cử. Chương 7 của cuốn sổ tay này sẽ xem xét chi tiết hơn.

51. Một EDRS cần đưa ra các cơ chế đảm bảo cho các hoạt động và quyết định bầu cử được thực hiện theo đúng pháp luật trong các giai đoạn khác nhau của chu kỳ bầu cử. Điều này đặc biệt quan trọng ở những nơi luật bầu cử quy định các cơ quan phụ trách giải quyết tranh chấp bầu cử phải chấm dứt hoạt động sau thời gian bầu cử. Trong trường hợp như vậy, các cơ quan khác phải được giao nhiệm vụ giải quyết những thách thức có thể xảy ra trong giai đoạn sau bầu cử. Nó cũng có thể được coi là một thực tiễn ủy thác việc giải quyết tranh chấp bầu cử cho các cơ quan thường trực và độc lập (xem chương 6).

52. Có một lợi ích công rất lớn nếu bảo đảm sự rõ ràng của thủ tục tố tụng và kết quả bầu cử. Về vấn đề này, mỗi EDRS nên áp dụng nguyên tắc là mọi hành vi và quyết định của cơ quan bầu cử có thẩm quyền không bị khiếu tố một cách kịp thời trong thời hạn quy định trong luật bầu cử thì sẽ không thể hủy bỏ. Thủ tục tố tụng này khiến cho việc kết thúc thành công mỗi giai đoạn bầu cử trở thành nền tảng rõ ràng và vững chắc cho giai đoạn tiếp theo, và để xác định kết quả của cuộc bầu cử một cách thống nhất. Nó cũng

sẽ làm mất khả năng tạo ra nghi vấn về sự hợp lệ của một hoạt động hay quyết định bầu cử cụ thể ở các giai đoạn tiếp theo. Chẳng hạn, ở một số quốc gia, pháp luật không cho phép viện dẫn những gian lận trong quá trình vận động bầu cử ở giai đoạn công bố kết quả nhằm bãi bỏ cuộc bầu cử, nếu như những gian lận đó chưa được khiếu tố bởi một ai hay bởi đảng bị ảnh hưởng trong quá trình trước bầu cử. Điều quan trọng cần lưu ý đó là nguyên tắc này chỉ thực hiện được khi các gian lận bầu cử diễn ra ở những giai đoạn đầu tiên và bị khiếu tố ngay lúc đó. Nếu không có phương thức khiếu tố được đưa ra ở những giai đoạn đầu, sẽ cần có căn cứ thích hợp để xem xét những khiếu tố đó trong giai đoạn sau.

53. Khi đã được bắt đầu, một tiến trình bầu cử không thể dừng lại được bởi việc đổi mới kịp thời của các cơ quan đại diện phụ thuộc vào đó. Kết quả là có một nguyên tắc chung khác của EDRS, đó là việc nêu ra sự khiếu tố không đình chỉ hiệu lực của hoạt động bị khiếu tố. Như vậy, cho tới khi sự khiếu tố được giải quyết, hoạt động hoặc quyết định liên quan vẫn tiếp tục có hiệu lực. Ngoài ra, để tránh lạm dụng, cần quy định những khoảng thời gian ngắn để giải quyết mọi sự khiếu tố được đưa ra (xem chương 7).

CHƯƠNG 3

CHƯƠNG 3

Ngăn ngừa tranh chấp bầu cử

1. Giới thiệu

54. Việc mỗi EJS thiết lập phương thức hoặc biện pháp ngăn ngừa hoặc phòng tránh tranh chấp bầu cử là rất quan trọng. Càng coi trọng pháp quyền là một chuẩn mực thì càng có ít những tranh chấp trong bầu cử đòi hỏi được giải quyết bởi các cơ quan được giao phó giải quyết tranh chấp bầu cử.

55. Có một số phương thức hoặc biện pháp ngăn ngừa tranh chấp bầu cử. Một số được đưa ra từ bên ngoài EJS, trong khi một số khác được tạo ra từ chính hệ thống:

Từ bên ngoài:

- thiết kế và thực hiện một khuôn khổ hiến định và luật định phù hợp, với chính quyền dân chủ và đại diện, quyền con người và tiến trình bầu cử;
- sự tham gia của các đảng chính trị chính và các lĩnh vực quan trọng của xã hội trong việc thiết kế hoặc cải tổ khuôn khổ pháp luật;
- sự phát triển của nền văn hóa chính trị và giáo dục công dân, bao gồm các nguyên tắc dân chủ và các giá trị, tôn trọng các nguyên tắc của luật pháp và quyền con người;
- sự phát triển một hệ thống đảng chính trị đa nguyên và dân chủ nội bộ trong các đảng chính trị;
- tính đại diện về giới tính và dân tộc thiểu số trong chính quyền và các môi trường chính trị;
- thiết lập các điều kiện công bằng cho các cuộc bầu cử, đặc biệt liên quan tới tài chính và truyền thông;
- phát triển vai trò của xã hội dân sự, bao gồm khả năng giám sát mọi giai đoạn của tiến trình bầu cử;

- việc áp dụng các nguyên tắc ứng xử của các phương tiện truyền thông, xã hội dân sự, quan sát viên bầu cử và các đảng chính trị;
- thiết lập một EMB chuyên nghiệp, toàn diện, tốt, lâu dài, độc lập và tự chủ;
- việc áp dụng các thủ tục tổ tụng bầu cử thích hợp bởi EMB, có sẵn cho công chúng và thích hợp để theo dõi;
- và các phương pháp khác.

Từ bên trong hệ thống:

- thiết kế và thực hiện một khuôn khổ hiến định và luật định cho một EJS để tiếp cận và có hiệu quả;
- bổ nhiệm các thành viên của EMB và EDRB ở cấp cao nhất thông qua sự đồng thuận giữa các lực lượng chính trị khác nhau hoạt động trong xã hội, đặc biệt là những đại diện trong cơ quan lập pháp;
- một EMB và EDRB thực hiện các nguyên tắc và giá trị dân chủ, đặc biệt là những cơ quan độc lập và khách quan;
- khả năng đưa ra những quyết định minh bạch, giải thích và phổ biến chúng của EMB và EDRB;
- đào tạo các cán bộ EMB và EDRB;
- áp dụng các quy tắc ứng xử cho cán bộ EMB và EDRB;
- bảo đảm tính đại diện về giới và dân tộc thiểu số trong EMB và EDRB;
- việc áp dụng các biện pháp an ninh để tiếp nhận, đếm và kiểm phiếu;
- và các phương pháp khác.

56. Ngoài ra, cần lưu ý rằng một EMB có trách nhiệm, nhạy cảm và hiệu quả đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa tranh chấp bầu cử. Thật vậy, điều này rất phổ biến trong các EMB - đặc biệt là những cơ quan bao gồm đại diện của các đảng chính trị - để có được cuộc tranh luận rộng rãi trước khi đưa ra quyết định liên quan tới một cuộc bầu cử, và làm hài hòa tranh chấp các lợi ích của các đảng chính trị.

2. Một khuôn khổ pháp lý phù hợp

57. Các tranh chấp bầu cử có thể được ngăn ngừa thông qua việc áp dụng các quy định và cơ chế phù hợp với các nguyên tắc và giá trị dân chủ nói chung được chia sẻ trong một xã hội, và nó xuất phát từ truyền thống và bối cảnh xã hội.

58. Nếu một cải cách bầu cử đạt được sự tham gia có hiệu quả của các đảng và lực lượng chính trị chính cũng như các lĩnh vực quan trọng của xã hội, có khả năng các tranh chấp sẽ phát sinh ít hơn – đặc biệt nếu phương pháp tiếp cận dựa trên sự đồng thuận, không chỉ theo quy tắc đa số, được sử dụng để thực hiện cải tổ. Điều này bao gồm cả cam kết của các đối tượng chính trị tôn trọng các quy tắc kết quả và sử dụng các kênh thể chế để giải quyết các tranh chấp có thể có trong quá trình cải cách. Trong khi nguyên tắc đa số là cơ sở của nguyên tắc dân chủ, trong các trường hợp quy định bầu cử đặc biệt, quyền

của các nhóm thiểu số được tôn trọng là điều cơ bản, nhóm đa số không được ưu tiên quá mức, và đưa ra những điều kiện và bảo đảm để giúp cho bên thiểu số trở thành đa số trong tương lai.

59. Để có một khuôn khổ pháp lý phù hợp, EJS cần được thiết kế một cách đơn giản, rõ ràng và nhất quán, giúp cho nó trở thành dễ hiểu và đảm bảo sự tiếp cận công lý đầy đủ và hiệu quả trong bầu cử. Cần bảo đảm cho bất kỳ người nào cho rằng quyền bầu cử của họ đã bị vi phạm có được cơ hội để tiếp cận với một EDRB độc lập, vô tư, và được cung cấp một phương thức hiệu quả, kịp thời để bảo vệ hoặc khôi phục việc thụ hưởng các quyền đó. Nhận thức về khả năng này sẽ giúp xây dựng lòng tin vào EDRS và giúp ngăn ngừa tranh chấp phát sinh.

3. Sự phát triển của một nền văn hóa chính trị và giáo dục công dân

60. Yếu tố bên ngoài giúp ngăn ngừa tranh chấp bầu cử là sự phát triển của văn hóa chính trị và giáo dục công dân, nhấn mạnh vào tầm quan trọng của việc tuân thủ hiệu quả các nguyên tắc và giá trị dân chủ. Những nguyên tắc này bao gồm sự tôn trọng nghiêm ngặt đối với các quy định của pháp luật về quyền con người và giải quyết hòa bình các tranh chấp bằng các kênh thể chế. Các giá trị bao gồm sự tham gia, đa nguyên, kiên nhẫn, hợp tác, ổn định, an toàn xã hội và tăng cường khuôn khổ thể chế công.

61. Trong các xã hội mà văn hóa tạo điều kiện cho việc áp đặt hoặc bảo vệ các chế độ độc tài, tranh chấp bầu cử sẽ phát sinh thường xuyên hơn. Giữa một xã hội dân chủ và một xã hội độc tài có thể xác định được một loạt hình thức, như là một nền dân chủ với các yếu tố độc tài hay một chế độ độc đoán với các yếu tố dân chủ. Khi pháp luật không được tôn trọng một cách thông thường, không cần chủ động thực thi và vi phạm pháp luật không phải lúc nào cũng bị xã hội khiêu tố, lúc này sẽ khó thiết lập một EJS hiệu quả. Theo hướng đó, các EJS tương tự với khuôn khổ pháp lý và thể chế của chúng có thể hoạt động khá khác nhau trong thực tế ở mỗi nền văn hóa chính trị và bối cảnh lịch sử khác nhau.

62. Điều quan trọng đáng được quan tâm là sự cần thiết thúc đẩy một nền văn hóa chính trị và tuân thủ nghiêm ngặt các quy tắc dân chủ của pháp luật và quyền bầu cử của con người, cũng như những giá trị dân chủ khác nhau để ngăn ngừa tranh chấp bầu cử. Sự phát triển một nền văn hóa chính trị dựa trên các nguyên tắc và giá trị dân chủ là trách nhiệm của không chỉ các nhà lãnh đạo chính trị mà còn của mọi người dân. Rõ ràng là các tổ chức chính phủ và truyền thông cũng đóng vai trò rất quan trọng.

Hộp 3.1. Làm quen với quy trình bầu cử ở Bhutan

Deki Pema

Năm 2008 là năm Bhutan lần đầu tiên tổ chức các cuộc bầu cử quốc hội. Vì lý do này, trước khi công bố các giai đoạn vận động chính thức, một “giai đoạn làm quen” được diễn ra ngay trong thời gian sau đó, với các đảng chính trị và ứng cử viên tham gia vào các hoạt động như một cuộc vận động bầu cử trung thực.

Mặc dù chỉ có hai đảng chính trị đăng ký tham gia, thời gian thử nghiệm là một giai đoạn căng thẳng của quá trình bầu cử và việc quy định điều này nhằm bảo đảm rằng cử tri không bị nhầm lẫn hay thất vọng và các đảng chính trị không bị hiểu sai hoặc hiểu lầm ngay từ đầu. Do giai đoạn làm quen không

phải một phần chuyên môn của giai đoạn chính thức trong cuộc vận động bầu cử, Bộ quy tắc Ứng xử đối với đảng không chính thức có hiệu lực. Để giải quyết tình trạng này, Ủy ban Bầu cử Bhutan đã ban hành một tài liệu thông tin đại chúng về “Những hoạt động được cho phép và không được cho phép” dựa trên Bộ quy tắc Ứng xử. Tài liệu thông tin này đã được gửi tới tất cả các đơn vị hành chính trong cả nước (bao gồm 20 quận, 15 phường và 205 hạt). Hơn nữa, người đứng đầu các hạt, các Gup, đã được yêu cầu phổ biến nội dung của thông cáo tại các cuộc họp công khai được tổ chức riêng cho mục đích này.

Khi ngày bầu cử tới gần, cạnh tranh tăng lên và một số tin đồn vô căn cứ gây hại, chẳng hạn như về camera ẩn ở các buồng bỏ phiếu ảnh hưởng tới bí mật của lá phiếu, lan ra trong một xã hội Bhutan vốn nhỏ và có quan hệ chặt chẽ. Đáp lại, Ủy ban đã xây dựng một cuốn sách nhỏ, viết bằng ngôn ngữ địa phương đơn giản để nhấn mạnh rằng các cáo buộc đó là vô căn cứ. Các tài liệu cũng tìm cách trấn an cử tri về quyền của họ, trong đó có quyền bỏ phiếu kín, và các biện pháp đưa ra để đề cao các quyền này. Cuốn sách được phân bổ rộng rãi tới các Gup của 205 hạt, được yêu cầu phải đọc trước công chúng ở các cuộc họp chung. Ngay cả học sinh cũng được khuyến khích đọc cuốn sách cho cha mẹ và thành viên gia đình không biết chữ.

Bằng cách sử dụng một loạt các bộ phận chuyên môn và huy động sự tham gia của tất cả các bên liên quan trong quá trình giáo dục công dân, quy trình làm quen không chỉ bảo đảm hoạt động đó được thực hiện để giáo dục người dân và xóa bỏ tin đồn mà còn được coi như là một bước quan trọng trong việc phòng ngừa bạo lực liên quan tới bầu cử hoặc các việc làm phi pháp.

4. Sự đồng thuận chính trị về thành phần của EMB và EDRB

63. Sự đồng thuận giữa các đảng và lực lượng chính trị trong việc xác định cấu trúc của EMB và EDRB - đặc biệt khi những đảng và lực lượng chính trị này tham gia và giám sát việc ra quyết định – giúp ngăn ngừa tranh chấp bầu cử. Sự đồng thuận như vậy góp phần tăng tính hợp pháp và sự tin nhiệm của tiến trình bầu cử, và mức độ đáng tin cậy của tiến trình bầu cử trong mắt cử tri sẽ thu hút nhiều sự tham gia hơn.

64. Bảo đảm sự cân bằng hoặc bù đắp cho sự thiếu công bằng hay cho tranh chấp lợi ích không giống như bảo đảm tính khách quan. Đây cũng được coi là một trường hợp có thể xảy ra mặc dù có một sự đồng thuận chung giữa các lực lượng chính trị trong việc lựa chọn các thành viên cho các cơ quan cấp cao nhất của EMB và EDRB. Mục tiêu về sự công bằng sẽ khả thi hơn và có thể đạt được trong thực tế bằng cách bảo đảm rằng người ra quyết định:

- không phải là một nhà hoạt động của đảng nào (ít nhất là trong giai đoạn ngay trước khi họ đảm nhiệm vị trí);
- có lịch sử về sự trung thực và sự chuyên nghiệp; và
- cam kết duy trì dân chủ pháp quyền.

Một người như vậy có nhiều khả năng thu hút được sự nhất trí đáng kể trong các lực lượng chính trị xung quanh việc chỉ định người đó. Điều này tạo ra tính hợp pháp và độ tin cậy chung lớn hơn về tiến trình bầu cử. Ngoài ra, cũng nên khuyến khích đưa ra các đảm bảo cho người được lựa chọn, chẳng hạn như cam kết về việc làm, sự độc lập, mức thù lao phản ánh tầm quan trọng của vị trí của họ, và miễn trừ truy tố hình sự. Vị trí của họ có thể không phù hợp với các nhiệm vụ khác và có thể cần tạm thời loại ra khỏi việc đảm nhiệm các vị trí chính trị nhất định nào đó khi bổ nhiệm kết thúc (xem chương 6).

5. Hoạt động của EMB và EDRB: sự chuyên nghiệp, độc lập về chức năng và cam kết thực hiện các nguyên tắc dân chủ

65. EMB được ủy thác tổ chức hay quản lý tiến trình bầu cử có thể được độc lập, thuộc chính phủ hoặc là sự kết hợp của cả hai yếu tố. Bất kể mô hình nào được áp dụng, tính chuyên nghiệp trong hoạt động của một EMB nên được hiểu qua việc tổ chức tiến trình bầu cử một cách kịp thời, phù hợp với nguyên tắc pháp lý và trung thực.

66. Tính chuyên nghiệp như một nguyên tắc chỉ dẫn cho việc tổ chức các quy trình bầu cử được dựa chủ yếu vào việc tạo ra một loại hình dịch vụ dân sự (a career civil service) (nếu có thể hoặc cần thiết, nên có chuyên môn về các vấn đề bầu cử) và việc thiết lập các nguyên tắc rõ ràng về các công cụ pháp lý có liên quan cho việc lựa chọn hoặc tuyển dụng, đề bạt và luân chuyển cán bộ của EMB. Điều này đảm bảo rằng cam kết cho các công việc đó không phải do may mắn từ chu kỳ bầu cử hay liên quan tới việc gia hạn của các cơ quan chính phủ hay lợi ích chính trị.

67. Ngoài ra, tính chuyên nghiệp nên được hiểu như là sự hình thành một đội ngũ cán bộ từ các cán bộ và nhân viên bầu cử đã được đào tạo đầy đủ, và việc giảm dần mức độ ứng biến có thể dẫn đến sai lệch nghiêm trọng về mặt quy tắc. Sự chuyên nghiệp, ngoài việc tăng mức độ chuẩn bị và kiến thức trong việc thực hiện chức năng bầu cử, phân công trách nhiệm cá nhân, còn giúp cho việc giữ chân các cán bộ có trách nhiệm.

68. Việc thực hiện các chức năng bầu cử đồng nghĩa với việc hoạt động liên tục và cật lực trong suốt chu kỳ bầu cử, chứ không phải là công việc được tiến hành một cách rời rạc, không thường xuyên hoặc lộn xộn. Tham gia lâu dài góp phần chuyên môn hóa và chuyên nghiệp hóa. Một cách tiếp cận chuyên nghiệp dẫn tới hiệu quả dịch vụ tối ưu mà một người có thể cống hiến.

69. Tính hợp pháp, chắc chắn, khách quan, độc lập và vô tư là những nguyên tắc chỉ dẫn cho hoạt động hàng ngày của EMB trong việc hình thành một cơ quan bầu cử đáng tin cậy và góp phần ngăn ngừa tranh chấp bầu cử. Sự độc lập và tự chủ về chức năng tổ chức và điều hành các quá trình bầu cử có nghĩa là hoạt động của các thành viên EMB sẽ được dành riêng trong khuôn khổ nhiệm vụ của pháp luật, và không có sự can thiệp từ các cơ quan của chính phủ hay các đảng chính trị.

70. Các thành viên của EMB và EDRB nên thực hiện công việc của họ một cách độc lập về chức năng và có thái độ trung lập, vô tư về mặt chính trị. Để đạt được điều đó, họ cần áp dụng những thực tiễn tốt để giúp tạo ra niềm tin và uy tín vào hành động của họ. Đối với một tiến trình bầu cử, để thành công, người tham gia cần tin tưởng vào những người phụ trách quản lý và vào khả năng họ sẽ thực hiện chức năng của mình một cách độc lập với chính phủ và các đảng chính trị, với một thái độ trung lập, vô tư, nghiêm túc. Nếu những người quản lý các quy trình bầu cử và giải quyết tranh chấp thể hiện sự trung thành với một hoặc các lực lượng chính trị khác thì uy tín của quá trình bầu cử trong con mắt công chúng sẽ bị ảnh hưởng nghiêm trọng, tới mức khó có thể khôi phục lại niềm tin vào quá trình này.

71. Một quốc gia có thể lựa chọn để bổ nhiệm đại diện của các đảng và khuyến khích chính trị là thành viên của EMB và/hoặc EDRB. Trong trường hợp như vậy, những thành viên được lựa chọn vẫn phải thực hiện nhiệm vụ quản lý bầu cử một cách độc lập về chức năng và có thái độ trung lập, vô tư về mặt chính trị.

Hộp 3.2. Burkina Faso: kiểm soát các đảng chính trị trong quá trình bầu cử và sự giám sát của quốc gia

Augustin Loada

EMB ở Burkina Faso, Ủy ban Bầu cử Quốc gia Độc lập (National Independent Electoral Commission - Commission Electorale Nationale Indépendante, CENI), có 15 thành viên, bao gồm đại diện của đảng chiếm đa số, các đảng đối lập và xã hội dân sự. Ủy ban có nhiệm vụ theo dõi và giám sát quá trình bầu cử.

Hiến pháp quy định về bỏ phiếu kín, phổ thông, tự do, công bằng nhưng lại bỏ qua các chi tiết cần thiết khác cho việc tiến hành các cuộc bầu cử mà lẽ ra cần được quy định thông qua luật bầu cử. Luật bầu cử thường xuyên thay đổi tùy thuộc vào tình hình chính trị, và được thông qua hoặc sửa đổi một cách đơn phương bởi đảng cầm quyền.

Hai tổ chức khác nhau có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp bầu cử là: Hội đồng Hiến pháp (Conseil Constitutionnel) và các tòa án hành chính giải quyết các tranh chấp nội bộ trong các cuộc bầu cử địa phương. Hội đồng Hiến pháp bao gồm một thẩm phán chủ tọa có nhiệm kỳ không giới hạn, ba thẩm phán do Tổng thống Burkina Faso bổ nhiệm dựa trên đề nghị của Bộ trưởng Bộ Tư pháp, ba người được bổ nhiệm bởi Tổng thống Burkina Faso và ba thành viên khác bổ nhiệm bởi Chủ tịch Quốc hội. Các thành viên làm việc với một nhiệm kỳ duy nhất trong chín năm.

Sự độc lập của Hội đồng Hiến pháp bị hoài nghi bởi 9 thành viên được chỉ định bởi Tổng thống (sáu thành viên) và Chủ tịch Quốc hội (ba thành viên), cả hai cùng thuộc về đảng cầm quyền. Tuy nhiên, thành viên của Hội đồng Hiến pháp có thể bị sa thải trong trường hợp ngoại lệ. Hơn nữa, thành viên đứng đầu có thể bị sa thải bất cứ lúc nào bởi Tổng thống – và không thể giữ các chức vụ khác cùng một lúc.

Các tòa án hành chính có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp bầu cử địa phương. Như các thẩm phán hành chính địa phương, thẩm phán của tòa án hành chính được hưởng sự đảm bảo ở mức độ cao, bao gồm các nguyên tắc không thể bị bãi bỏ và độc lập được quy định trong các văn bản pháp luật. Trong thực tế, sự can thiệp của quyền lực chính trị, tham nhũng, hối lộ và những khó khăn liên quan tới quỹ, tính chuyên nghiệp và minh bạch là những trở ngại cho sự độc lập của các tòa án, cũng giống như trường hợp các quyền tài phán ở Burkina Faso.

Cần lưu ý rằng thường có rất ít tranh chấp bầu cử. Điều này là do các chính trị gia không nắm vững về các cơ chế sẵn có và sự thiếu niềm tin vào các thể chế có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp bầu cử. Nhiều đảng và ứng viên thích vạch trần các trường hợp gian lận, vi phạm bầu cử hoặc tham nhũng mà họ phát hiện với truyền thông thay vì đưa những trường hợp đó tới các cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm giải quyết các tranh chấp bầu cử.

Hơn nữa, có sự trở ngại với việc tiếp cận với các tòa án, cả về mặt địa lý và văn hóa xã hội. Khoảng cách này có thể gây trở ngại cho một công dân kháng cáo lại quyết định của một cơ quan bầu cử, mặc dù các thủ tục tố tụng về mặt lý thuyết là miễn phí.

72. Tương tự, nếu các thành viên EMB và EDRB thể hiện sự cam kết lâu dài trong việc tôn trọng tuyệt đối các nguyên tắc và giá trị dân chủ và quy định của văn kiện nhân quyền quốc tế mà không thiên về đảng phái, ứng cử viên, cử tri hoặc đại diện truyền thông báo chí nào thì sẽ trở thành một yếu tố tích cực.

73. Điều quan trọng là các EMB và EDRB đi tới quyết định của mình một cách minh bạch và cam kết giải thích cho cả các bên tham gia bầu cử và xã hội nói chung. Điều này sẽ giúp bảo vệ các thông tin khỏi bị thao túng bởi những người bị ảnh hưởng và có thể tìm cách gây trở ngại cho quá trình bầu cử hoặc làm suy yếu cơ quan bầu cử.

6. Bộ quy tắc ứng xử trong bầu cử

74. Quy tắc đạo đức nghề nghiệp hay quy tắc ứng xử bổ sung khung pháp lý cho một quốc gia đã làm rõ nét thêm về hoạt động của các EMB và EDRB. Các quy tắc tương tự được cung cấp cho các đảng chính trị và đôi khi cho cả các phương tiện truyền thông liên quan tới chiến dịch bầu cử, và cho các quan sát viên bầu cử. Việc này giúp bảo đảm rằng họ áp dụng đúng tiêu chuẩn đạo đức và chuyên nghiệp.

75. Trên thế giới, nhiều tổ chức và hiệp hội quốc tế đã nỗ lực áp dụng bộ quy tắc ứng xử nhằm tránh sự sai phạm trong ngành luật và thúc đẩy việc thực hiện đầy đủ và trung thực cả hai chức năng tư pháp và bầu cử. Ngoài ra, việc này còn nhằm vào những đảng chính trị trong cuộc vận động bầu cử và những quan sát viên trong nước và quốc tế trong việc giám sát các cuộc bầu cử. Trong lĩnh vực này, nên đặc biệt đề cập tới Quy tắc Ứng xử Đạo đức và Chuyên môn trong Quản lý các cuộc bầu cử (Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections) và Quy tắc Ứng xử cho các bên tham gia vận động tranh cử dân chủ (Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections), cả hai quy tắc này đều được xuất bản bởi IDEA Quốc tế.

76. Thực tế là một EMB hoặc EDRB không có quy tắc ứng xử áp dụng dưới dạng văn bản hay tài liệu tương tự không có nghĩa rằng thành viên và cán bộ của cơ quan ấy không có đạo đức nghề nghiệp. Thông thường, một số nguyên tắc và giá trị như vậy được đề cập và bảo vệ trong các quy định khác nhau của hiến pháp và luật. Tuy nhiên, việc các cơ quan phụ trách quá trình bầu cử công nhận trực tiếp các quy định đó sẽ giúp nhấn mạnh cam kết tuân thủ của họ.

77. Các nguyên tắc và giá trị trong tiến trình bầu cử thường được thiết lập qua các quy tắc đạo đức và quy tắc ứng xử của những người thực hiện các công việc nhất định của tiến trình bầu cử, bao gồm các thẩm phán và cán bộ bầu cử (xem, ví dụ, hộp 3.3), cũng như các đảng chính trị, tổ chức truyền thông và nhà báo. Trong số những quy tắc được áp dụng cho bầu cử bao gồm:

- cam kết về quyền con người và phẩm giá con người;
- chuyên cần và chuyên nghiệp;
- trung thực;
- đức hạnh;
- khách quan;
- độc lập;
- trung thành;
- tôn trọng; và
- trách nhiệm.

78. Trong các quy tắc ứng xử tư pháp, những nguyên tắc và giá trị nổi bật bao gồm:

- đảm bảo công bằng;
- ưu tú (bao gồm cả đào tạo);
- hiệu quả;
- liêm chính;
- độc lập;
- liêm khiết;
- thận trọng;
- bảo mật;
- chuyên cần;
- tôn trọng mọi người, đặc biệt là đồng nghiệp;
- không can thiệp không đúng mực trong các vấn đề trước khi tòa án cấp dưới giải quyết; và
- được truyền thông đối xử công bằng.

Hộp 3.3. Quy tắc Ứng xử của Nhánh Tư pháp Liên bang Mexico

Trong số các quy tắc ứng xử đưa ra trực tiếp cho các thẩm phán và thành viên của một EDRB, Quy tắc Ứng xử của Nhánh Tư pháp Liên bang Mexico (Poder Judicial de la Federación) rất đáng để nhắc tới. Bộ quy tắc này bao gồm các nguyên tắc, quy định và tư cách tư pháp được cho là phù hợp như một tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp để hướng dẫn các thẩm phán liên bang và phụ tá của họ, đồng thời cũng tạo điều kiện cho họ thực hiện chức năng đúng quy cách ở các khía cạnh khác nhau. Năm nguyên tắc chỉ dẫn đó là:

- a. độc lập, thể hiện ở việc ngăn cấm các tác động trái pháp luật từ bên ngoài.
- b. công bằng, thể hiện ở việc loại bỏ mọi ảnh hưởng trái pháp luật từ bên ngoài hoặc các bên tham gia tố tụng trước khi ra tòa;
- c. khách quan, nói về sự cần thiết phải tách bản thân ra khỏi những ảnh hưởng từ bên ngoài, điều mà có thể chính bản thân thẩm phán phải tự xác định;
- d. tính chuyên nghiệp, được hiểu là thực hiện các chức năng tư pháp một cách nghiêm túc và có trách nhiệm; và
- e. ưu tú, như một hình mẫu mà các thẩm phán noi theo bằng cách nuôi dưỡng đạo đức tư pháp được quy định trong các quy tắc đạo đức nghề nghiệp.

Hộp 3.4. Quy tắc ứng xử cho các ủy viên và cán bộ của Ủy ban Khiếu tố Bầu cử nước Cộng hòa Hồi giáo Afghanistan (ECC)

Bộ quy tắc ứng xử này được xây dựng và ban hành theo Điều 2 Quy định về thủ tục tố tụng của ECC. Các tiêu chuẩn pháp lý và đạo đức được mô tả trong Điều này được dùng để chỉ dẫn cho các hoạt động của thành viên và Ban thư ký của ECC trong quá trình bầu cử. Bộ quy tắc này phải được thực hiện theo lẽ thường, không phán xét và có niềm tin. Việc vi phạm bộ quy tắc này sẽ được coi là phạm tội trong bầu cử và sẽ được giải quyết theo quy định của Luật bầu cử. Ủy viên và cán bộ của ECC có nhiệm vụ:

Tiếp

- tuân thủ Hiến pháp, Luật bầu cử và các Nghị định được áp dụng;
- thực hiện các quy định và thủ tục tổ tụng một cách vô tư, không ưu tiên và trung lập về chính trị;
- duy trì các tiêu chuẩn cao nhất về hiệu quả, năng lực và liêm chính;
- với khả năng tốt nhất của họ, đảm bảo rằng các quyền cơ bản của mọi người về tự do ngôn luận, hiệp hội, hội họp và di chuyển được bảo vệ ở tất cả các giai đoạn của quá trình bầu cử;
- đối xử tôn trọng, khách quan, trung lập với các cử tri, ứng cử viên, trợ lý, thành viên của báo chí hoặc truyền thông và tất cả các tổ chức hay cá nhân tham gia vào quá trình bầu cử;
- không truyền cho bất kỳ ai thông tin hay tài liệu mà vì lí do công việc hay họ biết rằng chưa được công khai, trừ phi việc đó phù hợp với phạm vi trách nhiệm của họ hoặc được Ủy ban ủy quyền.
- không giữ hay sở hữu các tài liệu đó khi không cần thiết để hoàn thành nghĩa vụ của mình, nghĩa vụ này chỉ kết thúc khi họ hoàn thành nhiệm vụ của họ với ECC;
- không đòi hỏi tài trợ, sở hữu tài sản, hay có hành động, thái độ hoặc lời nói hỗ trợ bất kỳ đảng chính trị hay ứng cử viên nào;
- trung thực và minh bạch trong nhiệm vụ và quyết định của mình thông qua hợp tác trong phạm vi cho phép với quan sát viên, trợ lý, cử tri, ứng cử viên và thành viên của báo chí hoặc truyền thông;
- không lợi dụng vị trí của mình để đạt lợi ích cá nhân, và không được tìm hoặc nhận chỉ dẫn từ cán bộ chính phủ hay phi chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền, trừ trường hợp pháp luật cho phép;
- khai báo bất kì lợi ích cá nhân liên quan và mâu thuẫn với nhiệm vụ của mình với ECC và thực hiện những phương thức cần thiết để giải quyết các mâu thuẫn đó phù hợp với nhiệm vụ của họ;
- tôn trọng bí mật của lá phiếu;
- bảo vệ tính bí mật của mọi thông tin cá nhân hoặc tin mật;
- làm quen với tất cả các luật, quy định, quy tắc bầu cử có liên quan và thủ tục tổ tụng của ECC; và tham dự tất cả phiên họp của ECC bất cứ khi nào có thể.

Tôi đã đọc, hiểu và sẽ tuân theo Quy tắc trên đây:

Ký tại _____ ngày _____ 2009 bởi

Tên của Ủy viên ECC/thành viên

Chữ ký của Ủy viên ECC/thành viên

Nguồn: <<http://www.ecc.org.af/en/images/stories/pdf/ECC2009CodeOfConduct20090506English.pdf>>

79. Quy tắc Ứng xử về Đạo đức và Chuyên môn trong Quản lý các cuộc bầu cử chuẩn bị bởi IDEA Quốc tế xứng đáng được đặc biệt đề cập tới. Nó đại diện cho một tập hợp các quy tắc tối thiểu chung về đạo đức và chuyên môn trong quản lý bầu cử. Đó là một nỗ lực để hệ thống hóa các nguyên tắc định hướng cho những hoạt động của cán bộ bầu cử. Quy tắc này có sẵn tại http://www.idea.int/publications/conduct_admin/index.cfm. Phần chính của quy tắc này đưa ra những nguyên ứng xử có thể hình thành cơ sở cho quản lý bầu cử, cũng như giải thích và hướng dẫn chi tiết cho việc áp dụng những nguyên tắc này. Có lập luận cho rằng, để vừa bảo đảm tính liêm chính của tiến trình bầu cử và sự có mặt của yếu tố liêm chính thì việc quản trị bầu cử phải dựa trên các nguyên tắc đạo đức căn bản: (a) tôn trọng luật pháp; (b) độc lập và trung lập; (c) minh bạch; (d) tỉ mỉ; và (e) định hướng dịch vụ (*service-orientation*).

80. Quy tắc Ứng xử cho các bên trong vận động Bầu cử chính trị Dân chủ (*The Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections*) cũng là bộ quy tắc được chuẩn bị bởi IDEA Quốc tế, tập hợp lại các quy tắc tối thiểu cho các đảng chính trị và người ủng hộ của họ tham gia vào vận động bầu cử. Lý tưởng nhất là khi những quy định này cần được thống nhất hoặc được chấp thuận một cách tự nguyện bởi các bên và tới đúng thời điểm nó sẽ trở thành luật. Do đó, có thể có quy tắc ứng xử đã được chấp thuận trực tiếp bởi các đảng do nó chính là kết quả của những thỏa thuận giữa các bên, thường có sự điều tiết của một bên thứ ba (ví dụ như thỏa thuận đạt được vào tháng 9 năm 1989 dẫn tới bầu cử sau khi Namibia giành được độc lập); chúng có thể tạo thành một phần của thỏa thuận giữa các bên có thể trở thành luật (như đã diễn ra với quy tắc ứng xử chấp thuận bởi các bên trước các cuộc bầu cử năm 1996 ở Sierra Leone, mặc dù nó không trở thành luật); hoặc vào thời điểm hành vi của các đảng chính trị trong cuộc vận động có thể được quy định bởi một luật bầu cử, được phê duyệt bởi cơ quan có chủ quyền, mặc dù nó có thể không được gọi là quy tắc ứng xử (như trường hợp các phụ lục của Luật Bầu cử Liên hợp quốc 1992 cho Campuchia).

81. Cũng nên đề cập tới Bộ Quy tắc Ứng xử cho Quan sát viên Bầu cử Quốc tế (*Code of Conduct for International Election Observers*) đi kèm với Tuyên bố về các Nguyên tắc cho Quan sát viên Bầu cử Quốc tế (*Declaration of Principles for International Election Observation*) được xác nhận bởi Liên hợp quốc vào ngày 27 tháng 10 năm 2005, thông qua hỗ trợ của nhiều tổ chức khu vực và quốc tế bao gồm cả IDEA Quốc tế.

82. Các phương thức và biện pháp khác nhằm ngăn ngừa tranh chấp bầu cử bao gồm sự phát triển của hệ thống đảng chính trị đa nguyên cũng như dân chủ trong nội bộ các đảng chính trị; chế độ bầu cử có lưu tâm tới giới tính và dân tộc nhằm làm giảm phân biệt đối xử; thiết lập các điều kiện công bằng và vô tư cho các cuộc tranh cử, đặc biệt là về vấn đề tài chính và tiếp cận với truyền thông; đào tạo bầu cử thích hợp cho cán bộ EMB và EDRB; và áp dụng các biện pháp an ninh để tiếp nhận, kiểm đếm và đối chiếu lá phiếu.

CHƯƠNG 4

CHƯƠNG 4

Cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử

1. Giới thiệu

83. Thuật ngữ “EDRS” (*electoral dispute resolution system – cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử*) đề cập tới toàn bộ các phương thức hoặc cơ chế, thể chế và chuyên môn pháp lý để thực hiện việc giám sát (thông qua thủ tục tố tụng của tòa án, khiếu tố, tố cáo và các biện pháp khác) các hoạt động, thủ tục tố tụng và quyết định trong bầu cử của một cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp hay lập pháp, hoặc thậm chí là một cơ quan quốc tế.

84. Các EDRS nhằm vào việc đảm bảo liêm chính của quá trình bầu cử. Thông qua hoạt động của họ, những hành vi hay quyết định không theo quy tắc trong bầu cử có thể được bãi bỏ hoặc sửa đổi thông qua việc khiếu tố, hoặc áp dụng một hình phạt cho thủ phạm hoặc người chịu trách nhiệm cho những hành động vi phạm và sai trái. Tùy thuộc vào luật áp dụng, vi phạm tương tự có thể kích hoạt cả hai loại cơ chế giám sát.

85. Điều quan trọng là phải phân biệt giữa phương thức giải quyết sự *khiếu tố bầu cử* và các thủ tục tố tụng để xác định trách nhiệm hành chính hoặc *trách nhiệm pháp lý* trong vấn đề bầu cử. Việc xử lý và giải quyết các sự khiếu tố bầu cử thông qua phương thức thể chế hoặc chính thức cần được lần lượt phân biệt với các phương thức không chính thức được đưa ra tại một số quốc gia, thường được biết tới như là những cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử thay thế (*alternative EDR*). Những yếu tố này sẽ được phân tích trong chương 8 của cuốn sổ tay.

86. Mục đích của việc chuẩn bị cho những khiếu tố bầu cử - thường mang tính điều chỉnh về mặt bản chất - là nhằm bảo đảm rằng các cuộc bầu cử (và trưng cầu ý dân) được tổ chức phù hợp với pháp luật (phù hợp với các nguyên tắc hiến định và/hoặc luật định), rằng các lỗi sai hay vi phạm có khả năng xảy ra sẽ được thừa nhận, sửa đổi, hủy bỏ hoặc hiệu chỉnh, và việc thừa hưởng quyền bầu cử đã bị xâm phạm sẽ được bảo vệ và khôi phục lại. Trong khía cạnh này, một hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử là một phương tiện giám sát trực tiếp quá trình bầu cử, bảo đảm rằng các cuộc bầu cử được tổ chức phù hợp với nguyên tắc hiến pháp và/hoặc quy chế pháp luật.

87. Ngoài ra, các EDRS đảm bảo rằng quá trình bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp lý thông qua một cấu trúc *trách nhiệm* bầu cử hoặc *trách nhiệm hình sự*. Các thủ tục tổ tụng xác định trách nhiệm, kể cả trách nhiệm pháp lý hay hành chính, có xu hướng tìm cách áp đặt trừng phạt cho thủ phạm hoặc người chịu trách nhiệm cho hành động phạm tội hoặc vi phạm (vi phạm hoặc không tuân theo pháp luật mà không phải tội phạm) các quy định bầu cử. Do đó, chế độ này chủ yếu là để trừng phạt. Nó không điều chỉnh hoặc hủy bỏ hiệu lực của một sai phạm trong bầu cử. Nó trừng phạt người vi phạm hoặc người chịu trách nhiệm đảm bảo việc vi phạm không xảy ra, thông qua luật hành chính về bầu cử để áp dụng các lệnh trừng phạt hoặc thông qua luật hình sự về bầu cử. Vì vậy, nó liên quan tới việc gián tiếp giám sát các cuộc bầu cử (xem bảng 4.1).

Điểm phân biệt EDRS	Chức năng	Hoạt động	Kết quả	Loại hình giám sát
Khiếu tố bầu cử	Điều chỉnh	Bãi bỏ, sửa đổi hoặc thừa nhận vi phạm	Bảo vệ hoặc khôi phục lại việc thừa hưởng quyền bầu cử	Trực tiếp
Thủ tục tổ tụng xác định trách nhiệm pháp lý hoặc trách nhiệm bầu cử	Trừng phạt	Trừng phạt người phạm tội hoặc người chịu trách nhiệm về tội phạm hoặc vi phạm bầu cử		Gián tiếp

88. Trong một số trường hợp, các luật tương tự nhau thiết lập các định nghĩa và thủ tục tổ tụng cho cả vấn đề khiếu tố bầu cử lẫn quá trình hình thành trách nhiệm hình sự hoặc hành chính. Tương tự, EDRB cũng xét xử cả hai vấn đề cùng lúc. Ví dụ, nếu chứng minh được những cán bộ bầu cử đã sửa đổi kết quả kiểm phiếu thì kết quả của cuộc bầu cử có thể bị hủy bỏ (dựa trên khiếu tố cho rằng hành vi là sai trái đến mức có thể gây ảnh hưởng tới kết quả bầu cử, nhưng nó lại khó có thể xác định được kết quả chính xác) và sẽ có một chế tài hình sự được áp dụng cho các cán bộ bầu cử có trách nhiệm. Cũng có khả năng áp dụng một chế tài hành chính, tài chính mà về bản chất, được áp dụng cho một đảng chính trị bởi một EMB hoặc một tòa án hành chính nếu có bằng chứng rằng đảng chính trị đó tham gia vào việc gây tác động tới các cán bộ bầu cử.

89. Ở Vương quốc Anh, hai thẩm phán Tòa án Tối cao cùng xét xử một tố cáo của cử tri về kết quả của cuộc bầu cử quốc hội mà không cần có bất kỳ ban hội thẩm nào, cũng không cần áp dụng kháng cáo. Các thẩm phán cần xác định:

- a. có lý do để tin rằng có sự sửa đổi kết quả bầu cử hoặc hành vi bất hợp pháp đã diễn ra hay không; và
- b. có bất kỳ hành vi sửa đổi hay bất hợp pháp đã được chứng minh là đã được thực hiện bởi, hoặc với sự nhận biết và đồng ý của bất kỳ ứng cử viên nào.

Các thẩm phán sau đó sẽ gửi báo cáo được chứng nhận cho Chủ tịch Hạ viện để xem xét liệu có thể chấp nhận kết quả cuộc bầu cử hay tuyên bố cuộc bầu cử không có giá trị. Nếu các thẩm phán không tán đồng, họ phải xác nhận việc không tán đồng của họ nhưng ứng cử viên được coi là bầu hợp lệ. Nếu một ứng cử viên thành công bị cho là có

hành vi sai trái hoặc bất hợp pháp thì cuộc bầu cử của người đó sẽ bị tuyên bố vô hiệu và người ứng cử viên đó sẽ phải chịu xử phạt với các hình thức như cấm tham gia tái tranh cử.

2. Chế độ cho sự khiếu tố trong bầu cử: hủy bỏ, sửa đổi hoặc công nhận các điều lệ không chính quy

90. Một cơ chế trực tiếp để xác minh sự tuân thủ khuôn khổ bầu cử là một cơ chế đưa ra một biện pháp khắc phục, giúp có khả năng đảo ngược ảnh hưởng của các hành vi không hợp pháp hoặc sai trái, và cũng điều chỉnh hoặc sửa chữa những tổn hại gây ra bởi các hành vi đó. Như một quy tắc chung, điều này sẽ đạt được khi EDRB tuyên bố rằng hoạt động hoặc quyết định bầu cử bị khiếu tố cần được chấm dứt có hiệu lực, bãi bỏ, thu hồi hoặc sửa đổi. Ngoài ra, trong một số trường hợp, có sự công nhận chính thức về việc các điều lệ không chính quy được áp dụng dưới hình thức đền bù (*redress*). Chẳng hạn, một công dân bị từ chối quyền bỏ phiếu của mình một cách sai lầm có thể được nhận một tuyên bố rằng các cơ quan bầu cử đã hành động sai. Tuy nhiên, trừ phi kết quả của cuộc bầu cử đã được quyết định thông qua bỏ phiếu đơn (*single vote*), nó sẽ không được thay đổi.

91. Khiếu tố trong bầu cử tạo điều kiện giám sát trực tiếp để đảm bảo rằng các cuộc bầu cử được thực hiện theo khuôn khổ pháp lý và chúng có tác dụng bảo đảm hoặc khôi phục lại trật tự pháp lý bầu cử. Như vậy, chúng là biện pháp bảo vệ chính và có hiệu quả nhất của EJS, mặc dù điều này không có nghĩa là không khuyến khích thúc đẩy các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử khác. Cuốn sổ tay này, do đó chú trọng đặc biệt vào việc phân tích các hệ thống khác nhau để tập hợp lại những sự khiếu tố ở các quốc gia khác nhau trên thế giới, các nguyên tắc hướng dẫn thi hành và các yếu tố bảo đảm cơ bản.

92. Khiếu tố trong bầu cử không chỉ để xác minh rằng các hoạt động và quyết định bầu cử cụ thể được thực hiện theo khuôn khổ pháp luật. Chúng cũng tạo điều kiện giám sát pháp lý sự hợp hiến của luật bầu cử và các đạo luật liên quan. Những khiếu tố như vậy thường thuộc thẩm quyền của các cơ quan kiểm hiến (*constitutional justice*). Đó có thể là các tòa án hoặc hội đồng hiến pháp, hoặc tòa án cấp cao nhất trong bộ máy tư pháp của một quốc gia có thẩm quyền xem xét các đạo luật và các quy định chung đối với tất cả các lĩnh vực của pháp luật, không chỉ các vấn đề bầu cử. Tác động của chúng ở một số hệ thống có thể là vô hiệu hóa hoặc hủy bỏ một đạo luật hay quy định chung được cho là không hợp hiến. Tuy nhiên, tham khảo được đưa ra trong cuốn sách này là những trường hợp khiếu tố bầu cử cụ thể dưới thẩm quyền của cơ quan được giao phó với EDRS của một quốc gia.

93 Tuy nhiên, một số EDRS chỉ định tòa án có thẩm quyền giải quyết việc khiếu tố, và trong những trường hợp cụ thể, được ủy quyền để giám sát không chỉ tính hợp pháp mà còn cả tính hợp hiến – hoặc ít nhất là được phép đặt câu hỏi cho vấn đề hợp hiến trước cơ quan có thẩm quyền về kiểm hiến. Ở Tây Ban Nha, Tòa án Hành chính (Tribunal Contencioso Administrativo) có thể đưa một vấn đề ra Tòa án Hiến pháp (Tribunal Constitucional), tức là chuyển lại thẩm quyền quyết định cho tòa án này. Điều đó có nghĩa là nếu hoạt động hoặc quyết định có liên quan là vi hiến thì sẽ bị loại bỏ. Điều này xảy ra khi các EDRS được giao quyền tài phán cho tòa án hoặc hội đồng hiến pháp,

cho một tòa án tối cao thuộc cơ quan tư pháp, hoặc cho một số tòa án bầu cử - như ở Ecuador và Mexico. Bằng cách này, EJS cung cấp sự bảo hộ toàn diện về tính hợp hiến và hợp pháp của cuộc bầu cử.

94. Bất kể hiệu lực như thế nào, những khiếu tố bầu cử được đưa ra để chống lại các hoạt động, thủ tục tố tụng hoặc quyết định liên quan tới quá trình bầu cử có thể được phân ra thành khiếu tố hành chính, tư pháp (thuộc thẩm quyền xem xét của một tòa án tư pháp), lập pháp hoặc quốc tế, tùy thuộc về bản chất pháp lý của cơ quan chịu trách nhiệm giải quyết nó. Điều này sẽ được phân tích sâu hơn ở chương 7.

Hộp 4.1. Loại khiếu tố bầu cử

- Hành chính
- Tư pháp
- Lập pháp
- Quốc tế

3. Chế độ trách nhiệm bầu cử: các chế tài áp dụng

95. Luật điều chỉnh các quá trình bầu cử cũng khuyến khích việc tuân thủ các quy định của nó thông qua một chế độ trách nhiệm pháp lý hình sự hoặc hành chính cho các vấn đề liên quan tới bầu cử, bao gồm một tập hợp đầy đủ các biện pháp trừng phạt có thể áp dụng đối với những người phạm tội hoặc vi phạm hành chính liên quan tới quá trình bầu cử. Chế độ này chủ yếu mang tính trừng phạt do nó không điều chỉnh hay bãi bỏ hiệu lực của một hành động sai quy chế hoặc trái pháp luật mà chỉ trừng phạt những người chịu trách nhiệm cho các hành vi phạm tội hình sự hoặc vi phạm hành chính. Do đó, nó tạo thành một cơ chế gián tiếp để bảo đảm rằng các cuộc bầu cử được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật. Trong một số EDRS, các trường hợp liên quan tới hành vi phạm tội hình sự có thể bị trừng phạt hoặc trách nhiệm hành chính thường được lắng nghe và đưa ra xét xử cùng với những khiếu tố bầu cử, với biện pháp hoặc hiệu quả có khả năng điều chỉnh.

96. Hình phạt cho trường hợp phạm tội trong bầu cử luôn được đưa ra bởi một tòa án, nói chung là một tòa án hình sự, nhưng ở một số nước – như ở Panama – sẽ là tòa án bầu cử chuyên trách. Tuy nhiên, trong một số EJS, một chế tài hành chính có thể đưa ra bởi EMB sau khi kết quả tố tụng dưới hình thức điều trần hoặc xét xử bị khiếu tố trước EDRB. Ở các EJS khác, cụ thể là ở các quốc gia theo hệ thống thông luật, chỉ một tòa án mới có thể áp đặt một chế tài, không phân biệt đó là chế tài hành chính hay hình sự. Đôi khi chế tài được đưa ra bởi một tòa án dân sự hoặc tòa án hành chính; hoặc thậm chí bởi chính EDRB.

97. Trong một số EDRS, chẳng hạn như ở Vương quốc Anh, nếu các ứng cử viên bị cáo buộc có hành vi tham nhũng hoặc bất hợp pháp, dù người đó đã bị kết án và trừng phạt đối với các hành vi đó, cuộc bầu cử vẫn bị hủy bỏ. Trong những hệ thống khác (như của Kyrgyzstan), tùy thuộc vào EMB hoặc EDRB quyết định hành vi phạm tội được xác định bởi tòa án hình sự có ảnh hưởng tới kết quả cuộc bầu cử hay không và có tuyên bố hủy bỏ bầu cử hay không.

98. Vi phạm hình sự và vi phạm hành chính trong bầu cử là hai ví dụ về “hành vi trái pháp luật hoặc hành vi sai trái”. Nói cách khác, chúng là những hành vi bị cấm, như mua phiếu bầu cử hoặc có chi phí vận động vượt mức trần cho phép bởi luật bầu cử, hoặc không làm tròn hoạt động được giao theo khuôn khổ pháp luật, như không nộp báo cáo doanh thu và chi phí cho cuộc vận động. Thủ phạm hoặc người có trách nhiệm phải chịu một chế tài hình sự và/hoặc chế tài hành chính.

99. Tội phạm hoặc vi phạm hành chính trong bầu cử thường được phân loại trên cơ sở:

- *Các giá trị hoặc lợi ích hợp pháp được bảo vệ*: (ví dụ như sự tự do bỏ phiếu của cử tri hoặc điều kiện công bằng trong cạnh tranh bầu cử). Thường thì các giá trị cơ bản được bảo vệ bởi các đạo luật hình sự hơn.
- *Các loại chế tài có thể được áp đặt*: phạt tù thường được áp dụng cho các tội danh hình sự như một cách trừng phạt người bị kết án với tội hình sự nghiêm trọng. Chế tài cho việc vi phạm hành chính trong bầu cử không dẫn đến bị tước tự do, nhưng có thể bị đình chỉ hoặc bị tước quyền ghi danh của một đảng hoặc bị hủy bỏ việc ứng cử của một ứng cử viên.
- *Bản chất của đối tượng hoạt động hoặc người có trách nhiệm*: thực thể pháp lý như là các đảng chính trị thường không phải chịu trách nhiệm hình sự, mặc dù điều này không gây trở ngại cho việc áp dụng hình thức xử phạt hành chính.
- *Các thủ tục tố tụng được sử dụng để xác định một hành vi cấu thành vi phạm hành chính hay là phạm tội*: các thủ tục tố tụng về vi phạm hành chính nói chung thuộc trách nhiệm của các EMB, trong khi hành vi phạm tội bị truy tố bởi ủy viên công tố hoặc một cơ quan có thẩm quyền tương đương.
- *Các cơ quan có thẩm quyền xét xử một tội phạm hoặc sai phạm trong bầu cử và áp đặt chế tài phù hợp*: ở các nước không theo thông luật, chế tài hành chính nhìn chung được áp đặt bởi EMB hoặc tòa án dân sự hoặc tòa án hành chính; tuy nhiên hình phạt hình sự lại được áp đặt bởi tòa án hình sự.

100. Mặc dù có những khác biệt cơ bản, các chế độ trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự có một số điểm chung. Theo nguyên tắc về tính hợp pháp tiềm ẩn trong tất cả quyền hạn trừng phạt hoặc áp đặt trừng phạt của nhà nước (*ius puniendi*), mọi tội phạm hoặc vi phạm đều phải bị xử phạt theo các chế tài trong văn bản pháp luật. Ở khía cạnh này, các nguyên tắc và bảo đảm sau đây về trách nhiệm hình sự hoặc trách nhiệm hành chính cần được áp dụng trong mọi trường hợp:

- Định nghĩa về một tội phạm hay vi phạm hành chính và chế tài hoặc hình phạt được áp dụng cần được xác định bởi luật pháp trước khi các tội phạm hoặc vi phạm xảy ra. Không nên cho phép hồi tố. Các EMB và cơ quan tư pháp (tòa án hình sự, tòa án dân sự hoặc hành chính hoặc các EDRB) được ủy thác thực thi tố tụng hoặc xét xử để xác định cơ sở lập luận và đưa ra phán quyết, những cơ quan này không có quyền tạo ra các loại vi phạm hay tội phạm hành chính mới, vì điều này nằm trong quyền lực của cơ quan lập pháp.
- Các quy định pháp lý chứng minh hình thành một vi phạm hành chính hoặc một tội phạm và đưa ra các chế tài hoặc xử phạt phù hợp cần thể hiện được nguyên

tắc rõ ràng và khách quan. Điều này nghĩa là nó cần phải được nêu trong văn bản, khái quát và khách quan, để thấy rõ hành vi được quy định hoặc bị cấm và những hậu quả pháp lý của hành vi vi phạm là gì.

- Các quy định về chế tài hoặc xử phạt cần phải được giải thích và áp dụng nghiêm ngặt. Nguyên tắc về tính hợp pháp yêu cầu không áp dụng tranh luận bằng phương thức loại suy (*analogy*), hay không áp dụng tranh luận về 'lẽ thông thường' (*common sense*). Đưa ra các lập luận đó có thể dẫn đến sự không rõ ràng về liệu những hành vi hoặc sự chênh lệch nào có thể trừng phạt và hành vi nào không thể.

101. Việc 'tranh luận trong trường hợp phức tạp hơn' (*argument of a stronger case*) đưa ra ví dụ cho thấy nếu một đứa trẻ 14 tuổi không thể ký một hợp đồng ràng buộc, thì một đứa trẻ 13 tuổi cũng không thể. Tuy nhiên, loại lập luận này cần được tránh trong pháp luật hình sự và pháp luật hành chính.

102. Một số khác biệt tồn tại giữa thủ tục và chế tài hình sự với thủ tục và chế tài hành chính trong bầu cử, được mô tả dưới đây.

a) Luật hình sự trong bầu cử

103. Hành vi phạm tội (*criminal conduct*) có thể là chủ động hoặc không chủ động, thể hiện ở các hành động hoặc thiếu sót, nhưng đều bị xã hội lên án. Một tội phạm là một hành động mà luật pháp quy định cần phải bị trừng phạt. Hành vi phạm tội là bất kỳ hành động hoặc thiếu sót nào được coi là bất hợp pháp và bất cứ hành vi có tội nào cũng đều có một hay nhiều chế tài hình sự đi kèm. Nhà nước xác định các quy định cấm các hành vi như vậy và đưa ra một chế tài trong những trường hợp hành vi đó diễn ra, thường là một hình phạt yêu cầu tước đi quyền tự do. Mục đích quan trọng của việc xác định và áp đặt lệnh trừng phạt đối với tội phạm hoặc hành vi phạm tội trong bầu cử là bảo vệ giá trị và lợi ích hợp pháp đạt được hoặc nhận thức được thông qua việc thực hiện quyền bầu cử. Thêm vào mục đích đó là quyền của cá nhân tham gia vào việc thực hiện các vấn đề công thông qua các cuộc bầu cử.

104. Tội phạm trong bầu cử không phải là một vấn đề mới. Từ thời xa xưa, việc trừng phạt các hành vi công kích các chức năng công (*public functions*) hoặc sự tự do bỏ phiếu đã được thực hiện. Chẳng hạn, người Hy Lạp cổ đại đã áp dụng hình phạt tử hình đối với một công dân bỏ phiếu hai lần hoặc người mua bán lá phiếu; người La Mã đã ban hành Lex Julia de Ambitu nhằm trừng phạt việc sử dụng các phương thức bất hợp pháp để đạt được vị trí công vụ. Sau đó, ở Rome cũng xuất hiện broglio mà ngày nay có thể được dịch là gian lận bầu cử hoặc mua phiếu bầu.

b) Tiêu chuẩn cho việc xác định tội phạm hoặc hành vi phạm tội trong bầu cử

105. Có hai trường phái về xác định luật điều chỉnh tội phạm hoặc hành vi phạm tội trong bầu cử ở vị trí nào trong hệ thống pháp luật quốc gia. Trường phái thứ nhất cho rằng những hành vi phạm tội như vậy được đưa vào Bộ luật Hình sự (*Penal Code hoặc Criminal Code*). Trong khi đó, bên thứ hai cho rằng những quy định đó cần được đưa vào luật bầu cử. Những người bảo vệ ý kiến thứ nhất chỉ ra rằng, tốt nhất là nên quy

định các tội phạm và hành vi phạm tội trong bầu cử vào luật hình sự nhằm tránh phải sửa đổi luật bầu cử liên tục. Những người khác lại đưa ra ý kiến rằng các tội phạm và hành vi phạm tội này không phải và không nên tách ra khỏi các chức năng của bầu cử, và định nghĩa về các tội phạm đó cần được xem xét lại bất cứ khi nào khuôn khổ pháp lý chung điều chỉnh các cuộc bầu cử cần phải thay đổi để đảm bảo sự thống nhất giữa luật quy định quyền hạn nhiệm vụ trong bầu cử và luật quy định hình phạt trong bầu cử.

106. Sự đánh giá như vậy có thể rất cần ở nơi người tham gia vào quá trình bầu cử tích cực tìm kiếm những cách thức phá vỡ nguyên tắc về mục đích của luật trong khi vẫn giữ nguyên khuôn khổ chữ nghĩa. Trong một số trường hợp, điều này có thể chứng tỏ một mong muốn chung làm suy yếu luật và hành vi đó cần tiếp tục xem xét. Ở trường hợp khác, nó có thể là bằng chứng cho thấy các khía cạnh của luật pháp đã lỗi thời và có thể cần phải xem xét lại. Các định mức chi tiêu cho một cuộc vận động được quy định bởi luật bầu cử của Anh đã được các đảng chính trị lớn coi là quá thấp, đặc biệt là trong những cuộc bầu cử cho một vị trí duy nhất trong Quốc hội. Các đảng chính trị, do đó, trở nên lão luyện hơn trong việc tìm cách chi nhiều hơn cho các cuộc vận động, trong khi về mặt kỹ thuật vẫn ở trong khuôn khổ pháp luật – ví dụ như, thay vì ứng cử mua thiết bị cho cuộc vận động và tuyên bố toàn bộ chi phí theo quy định của pháp luật thì đảng sẽ mua thiết bị đó và cho thuê với giá thấp hơn, còn khi công bố chi phí sẽ ở mức thuê.

Hộp 4.2. Quy định về các tội phạm trong bầu cử

- Đưa vào bộ luật hình sự
- Đưa vào luật bầu cử

107. Căn cứ để xác định cấu thành các tội phạm bầu cử cũng khác nhau ở mỗi quốc gia. Một số tập trung vào thủ phạm của hành vi phạm tội, như công dân, cán bộ bầu cử, lãnh đạo các đảng, v.v. Những nơi khác tập trung vào lợi ích hợp pháp họ đang bảo vệ, như là quyền tự do bỏ phiếu hay điều kiện bình đẳng cho tất cả các ứng cử viên. Phần quy định về hành vi phạm tội hoặc các tiêu chí áp dụng trong luật được coi là ít quan trọng hơn là sự tồn tại của một khuôn khổ pháp lý về các tội phạm hoặc sai phạm trong bầu cử, giúp bảo đảm các cuộc bầu cử diễn ra tự do, công bằng và trung thực.

108. Bối cảnh lịch sử và chính trị - xã hội của mỗi quốc gia sẽ ảnh hưởng tới việc xác định các tội phạm và sai phạm trong bầu cử. Văn hóa chính trị và thực tiễn bầu cử của một quốc gia có thể ảnh hưởng tới việc hành vi có được coi là không chấp nhận được hay không, bởi lẽ nó đi ngược với các nguyên tắc như tự do hoặc bình đẳng, và vì vậy cần bị ngăn cấm, hoặc cho nếu nó được coi là phù hợp với các nguyên tắc như vậy thì cần được cho phép. Khái niệm như vậy cũng có thể khác nhau ở cùng một quốc gia theo thời gian.

109. Vì thế, chẳng hạn như, ở một số quốc gia áp dụng chế tài hình sự đối với việc di chuyển các cử tri tới hoặc từ nơi bỏ phiếu của ứng cử viên hoặc đảng chính trị. Những chế tài như vậy được tìm thấy ở nhiều quốc gia đang cố thoát ra khỏi quầng thời gian không có một cuộc bầu cử cạnh tranh thực sự nào. Dưới một hệ thống với đảng cầm

quyền được thành lập từ trước có nguồn lực tốt, tự do di chuyển cử tri tới điểm bỏ phiếu có thể bị đánh giá là có ảnh hưởng không tốt tới sự tự do của lá phiếu, và do đó có thể có liên quan tới việc mua phiếu và cưỡng chế gây ảnh hưởng tới kết quả. Tuy nhiên ở Anh, lịch sử vận chuyển cử tri tới các điểm bỏ phiếu lại khác: đó là sự vận động của đảng có sức mạnh nằm nhiều ở những người tương đối nghèo cùng với khả năng của những đối tượng giàu hơn – vào thời điểm các chủ sở hữu của nhiều phương tiện giao thông nhất để đưa người ủng hộ của họ đi bỏ phiếu. Do đó, nó có thể được coi là một điều khoản để thúc đẩy thêm một sân chơi cho bầu cử. Hơn nữa, ở nhiều nước nơi có các cuộc bầu cử cởi mở hơn, việc vận chuyển cử tri được cho phép do năng lực vận động bầu cử được coi là hợp pháp trong cạnh tranh chính trị.

c) Ví dụ về các tội phạm và các sai phạm trong bầu cử

110. Các thủ phạm của những hành vi vi phạm trong bầu cử có thể bao gồm cán bộ bầu cử, thành viên các đảng, ứng cử viên, công chức không liên quan tới bầu cử, và các công dân. Vai trò của các lãnh đạo tôn giáo hay cộng đồng trong việc tìm cách gây ảnh hưởng tới ý chí của người đi theo cũng là một lĩnh vực có thể được cân nhắc thảo luận, như là về những gì được coi là chấp nhận được và điều gì làm tăng áp lực không đáng có.

111. Bảng 4.2 liệt kê một số ví dụ về các hình thức của hành vi vi phạm mà các hệ thống pháp luật khác nhau xác định là sai phạm trong bầu cử.

Bảng 4.2. Các hành vi phạm mà các hệ thống pháp luật khác nhau xác định là sai phạm trong bầu cử

Sai phạm trong bầu cử	Người thực hiện					
	Cử tri	Cán bộ bầu cử	Cán bộ đảng	Lãnh đạo đảng và ứng cử viên	Công chức	Bất cứ người nào
Gian lận bầu cử	Bỏ phiếu không tuân thủ theo pháp luật	Cố ý cho phép hành vi gian lận từ phía cử tri				Giả danh hoặc sử dụng tài liệu không phải của riêng một cử tri để bầu cử
	Bỏ phiếu nhiều hơn một lần trong cuộc bầu cử đơn					
Ép buộc cử tri		Tuyên truyền sai thông tin liên quan tới ngày bầu cử hoặc kết quả	Tuyên truyền sai thông tin liên quan tới ngày bầu cử hoặc kết quả		Yêu cầu cấp dưới bỏ phiếu theo một cách nhất định	Hối lộ quà tặng hoặc tiền cho cử tri hoặc hứa tương tự
						Tạo áp lực thái quá lên người dân để bỏ phiếu theo cách nhất định hoặc không bỏ phiếu

Sai phạm trong bầu cử	Người thực hiện					
	Cử tri	Cán bộ bầu cử	Cán bộ đảng	Lãnh đạo đảng và ứng cử viên	Công chức	Bất cứ người nào
					Cung cấp dịch vụ công có điều kiện về quyền bỏ phiếu của công dân theo một cách nhất định	Tạo áp lực hoặc tham gia vào vận động bên trong nơi bỏ phiếu
						Xâm phạm bảo mật bầu cử hoặc quyền bỏ phiếu tự do
						Phổ biến kết quả thăm dò dư luận ngoài thời gian cho phép của pháp luật.
Cản trở tiến trình bầu cử		Tước quyền bỏ phiếu của một ai đó	Chiếm hữu tài liệu bầu cử			Tước quyền bỏ phiếu của một ai đó
		Cản trở việc tiến hành bỏ phiếu; thu thập quá mức thông tin của cử tri; thay đổi các tài liệu bầu cử hoặc cản trở việc đặt điểm bỏ phiếu				Cản trở việc tiến hành bỏ phiếu; thu thập quá mức thông tin của cử tri; thay đổi các tài liệu bầu cử hoặc cản trở việc đặt điểm bỏ phiếu
		Cản trở các đại diện của các đảng thực hiện quyền hợp pháp ở các điểm bỏ phiếu	Cản trở quá trình bỏ phiếu			Cản trở các đại diện của các đảng thực hiện quyền hợp pháp ở các điểm bỏ phiếu
		Lấy phiếu bầu từ các hòm phiếu một cách bất hợp pháp				Lấy phiếu bầu từ các hòm phiếu một cách bất hợp pháp
		Thay đổi kết quả hoặc tài liệu bầu cử, cản trở thời gian giao nhận chúng, hay mở hoặc đóng địa điểm bỏ phiếu không theo thời gian quy định	Cản trở việc mở hoặc đóng một điểm bỏ phiếu			Thay đổi kết quả hoặc tài liệu bầu cử, cản trở thời gian giao nhận chúng, hay mở hoặc đóng địa điểm bỏ phiếu không theo thời gian quy định
		Không hoàn thành nhiệm vụ được giao				

Sai phạm trong bầu cử	Người thực hiện					
	Cử tri	Cán bộ bầu cử	Cán bộ đảng	Lãnh đạo đảng và ứng cử viên	Công chức	Bất cứ người nào
Các tội hoặc sai phạm chống lại việc đăng ký cử tri		Thay thế hoặc thay đổi hồ sơ đăng ký cử tri không đúng cách				Cung cấp tài liệu sai sự thật hoặc nhập dữ liệu sai vào sổ đăng ký bầu cử để nhận thẻ đăng ký cử tri
						Hủy hoặc thay đổi các tài liệu đăng ký cử tri hoặc thẻ đăng ký cử tri
Khai man về chi phí phát sinh trong bầu cử				Hỗ trợ trái phép một đảng hoặc hoặc ứng cử viên thông qua việc chỉ đạo cấp dưới vận động trong giờ làm việc, hoặc phân bố bất hợp pháp tài sản hoặc công quỹ để hỗ trợ		
Sử dụng quỹ huy động từ các hoạt động bất hợp pháp để vận động chính trị	Phân bố bất hợp pháp tài sản hoặc công quỹ để hỗ trợ					
Vận động tài chính một cách bất hợp pháp hoặc sai trái				Sử dụng công quỹ đưa ra bởi một công chức một cách bất hợp pháp		

d) Cơ quan có thẩm quyền phụ trách xử lý tội phạm và sai phạm trong bầu cử

112. Ở phần lớn các quốc gia, thủ tục tố tụng hình sự về các sai phạm trong bầu cử cũng giống như đối với các tội khác. Tùy thuộc vào các ủy viên công tố viên hoặc cơ quan thẩm quyền tương đương để điều tra khả năng xảy ra tội phạm, xác định người có nhiều khả năng chịu trách nhiệm và khi điều này đã được thực hiện thì sẽ truy tố trách nhiệm hình sự trước một thẩm phán có thẩm quyền xét xử vấn đề hình sự. Thẩm phán luật hình sự, sau một phiên xét xử theo thủ tục tố tụng của pháp luật, sẽ áp đặt một hình phạt tù hoặc phạt tiền đối với người bị kết án có tội, trong một số hệ thống thì diễn ra sau phán quyết của ban hội thẩm.

113. Một số quốc gia có ủy viên công tố viên chuyên về các vấn đề bầu cử là một phần

của tổ chức phụ trách truy tố tội phạm. Trong một số trường hợp, một ban chuyên môn sẽ được thiết lập trong tổ chức đó. Chẳng hạn như ở Mexico, Văn phòng Công tố viên đặc biệt về Tội phạm trong Bầu cử (*Office of the Special Prosecutor for Electoral Crimes - Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales*) thuộc Văn phòng Viện Chương lý (*the Office of the Attorney General - Procuraduría General de la República*). Ở Panama, Văn phòng Viện trưởng Viện công tố về Tội phạm trong Bầu cử (*Office of the General Prosecutor for Electoral Crimes - Fiscalía General Electoral*) là văn phòng công độc lập và tự chủ chịu trách nhiệm khởi tố và điều tra tội phạm và sai phạm trong bầu cử.

114. Mặc dù các tòa án hình sự thường có thẩm quyền đối với các tội phạm và sai phạm bầu cử, ở một số quốc gia, các EDRB có thẩm quyền giải quyết những khiếu tố trong bầu cử cũng có thẩm quyền đối với các sai phạm bầu cử. Các ví dụ bao gồm các tòa án bầu cử chuyên biệt được tìm thấy ở một số quốc gia châu Mỹ Latinh như Brazil và Panama.

e) Chế tài hành chính với những sai phạm bầu cử

115. Một vi phạm hành chính liên quan tới quá trình bầu cử là một hành vi sai trái, nhưng không phải là tội phạm, mà là hành vi không tuân thủ hoặc vi phạm chế độ bầu cử được xác định bởi luật bầu cử hoặc được nêu trong một đạo luật về một số chức năng quản lý khác. Nó dẫn tới việc áp đặt một chế tài không tước đi quyền tự do. Những vi phạm như vậy thường được điều tra bởi EMB. Cách tiếp cận này được áp dụng phổ biến ở những nước theo hệ thống luật dân sự.

116. Trong một số chế tài xử phạt hành chính của EJS cũng được áp đặt bởi EMB, sau khi một tố tụng diễn ra dưới dạng quá trình tìm hiểu cơ sở lập luận (*fact-finding process*), kết quả của nó có thể bị khiếu tố trước một EDRB. Các chế tài xử phạt hành chính khác của EJS chỉ có thể áp đặt bởi một tòa án. Tòa án này có thể là tòa án hình sự như thường diễn ra ở các quốc gia sử dụng thông luật, nhưng cũng có thể là một tòa án dân sự hoặc tòa án hành chính hoặc thậm chí, có trường hợp là EDRB.

117. Các vi phạm bầu cử thường được xác định trong luật bầu cử.

f) Tổ chức hoặc người thực hiện hành vi vi phạm, và chế tài xử phạt hành chính trong bầu cử

118. Tất cả các công dân và các tổ chức – là cử tri, ứng cử viên, tiền ứng cử viên hay quan sát viên bầu cử; công chức nói chung hay công chức của hệ thống bầu cử; lãnh đạo các đảng; các tổ chức như đảng chính trị hoặc nhóm chính trị; tổ chức các quan sát viên bầu cử; các lãnh đạo tôn giáo, cộng đồng; hoặc các tổ chức truyền thông, trong số những người khác – có thể được coi là có khả năng vi phạm bầu cử.

119. Mục đích của việc xác định và điều chỉnh các điều kiện pháp lý cho việc áp dụng luật bầu cử, và chế tài áp dụng cho vi phạm hành chính trong bầu cử chủ yếu là để bảo vệ các giá trị và lợi ích pháp lý cần đạt được hoặc nhận ra thông qua việc thực hiện quyền bầu cử.

120. Một số ví dụ về xử phạt hành chính đối nhằm gián tiếp bảo vệ luật bầu cử đó là:

- a. khiển trách, đình chỉ, cách chức hoặc tuyên bố không đủ tư cách một công chức hoặc cán bộ bầu cử;
- b. khiển trách, đình chỉ hoặc hủy bỏ đăng ký của một đảng chính trị hoặc một nhóm chính trị;
- c. giảm nguồn tài chính công cho một đảng chính trị;
- d. đình chỉ phân chia thời gian phát radio và vô tuyến nhằm quảng cáo chính trị hoặc thông điệp chính trị của một đảng;
- e. đình chỉ thời gian phát radio hoặc vô tuyến;
- f. mất hoặc hủy bỏ quyền đăng ký làm ứng cử viên;
- g. hủy bỏ công nhận là một quan sát viên bầu cử; hoặc
- h. phạt tiền hoặc phạt tài chính khác.

g) Quy định về vi phạm bầu cử ở các quốc gia khác nhau

121. Các luật bầu cử ở một số quốc gia đưa ra những vi phạm hành chính liên quan đến cuộc bầu cử như sau:

- hành vi không tuân thủ nghĩa vụ pháp lý và các quyết định của cơ quan bầu cử có thẩm quyền của một đảng chính trị, nhóm chính trị hoặc ứng cử viên; các hành động sai trái của những người ủng hộ; không thông báo nguồn gốc của quỹ và cách sử dụng quỹ; nhận quà tặng hoặc hỗ trợ tài chính có nguồn gốc bất hợp pháp; nhận quà tặng hoặc hỗ trợ vượt quá giới hạn pháp luật cho phép; và chi nhiều hơn số tiền vận động được cho phép;
- hành vi không tuân thủ quy tắc về theo dõi bầu cử của công dân hoặc các cá nhân khác;
- các phương tiện truyền thông không truyền tải thông điệp của đảng chính trị vào thời điểm chính thức hoặc không đúng với quy định của pháp luật liên quan tới thời lượng và nội dung bao trùm liên quan tới quá trình bầu cử;
- cán bộ bầu cử không tuân thủ nghĩa vụ được quy định bởi pháp luật; hoặc
- một cán bộ bầu cử, công chức hoặc lãnh đạo tôn giáo, cộng đồng cưỡng ép bỏ phiếu chống lại một ứng cử viên hoặc đảng chính trị hoặc không bỏ phiếu.

122. Nhằm tăng khả năng tuân thủ, luật bầu cử nên đưa ra các chế tài áp dụng đối với các đảng chính trị để các đảng đó độc lập về trách nhiệm pháp lý, tránh làm liên quan tới các lãnh đạo, thành viên, ứng cử viên hoặc người ủng hộ.

123. Xử phạt tài chính nên được cân đối và đủ nghiêm trọng để đảm bảo ngăn ngừa hành vi bị cấm. Nếu chúng chỉ mang tính hình thức thì có thể sẽ được coi là lời mời vi phạm pháp luật, do người vi phạm có thể tính ra rằng lợi ích đạt được sau khi vi phạm điều cấm có thể lớn hơn cái giá của hình phạt tài chính. Về vấn đề này, thời gian xử phạt cũng rất quan trọng. Thủ tục tố tụng hành chính xác định trách nhiệm pháp lý và áp

đặt các hình phạt quá lâu sau khi cuộc bầu cử đã được tổ chức và những người vi phạm đã thu được những lợi ích không chính đáng có thể gây ra các vi phạm pháp luật. Điều quan trọng ở đây là các điều khoản quy định thủ tục tố tụng hành chính trong việc áp dụng hình phạt phải đảm bảo tuân thủ đúng trình tự pháp luật và tôn trọng quyền được xét xử công bằng của bị cáo.

Hộp 4.3. Hiệu quả của các biện pháp xử phạt tài chính có thể khác nhau tùy thuộc vào bối cảnh

Một điều khoản cho số lượng về giới được đưa vào luật bầu cử ở Pháp (*French 'Parity Law' of 2000*). Với điều khoản này, các đảng chính trị không đề cử một tỷ lệ ấn định về số lượng nữ giới sẽ bị phạt bằng cách cắt giảm nguồn quỹ mà đảng nhận được từ nhà nước. Một số đảng ở Pháp không muốn tuân thủ điều này, và cho rằng hình thức phạt quá nhẹ: họ sẵn sàng chịu bị phạt để không đề cử đủ số nữ giới. Luật tương tự được áp dụng ở các cơ quan nước ngoài của Pháp bao gồm New Caledonia. Các đảng ở New Caledonia, một quốc gia nghèo hơn Pháp, coi đây là mức tiền phạt cao và mang tính răn đe, đảm bảo rằng họ sẽ phải tuân thủ pháp luật. Cuộc bầu cử ở New Caledonia hình thành một cơ quan lập pháp bao gồm gần như cân bằng số lượng nữ giới và nam giới (năm 2006, tỉ lệ đại diện Quốc hội New Caledonia là 44.4%, trong khi ở Pháp chỉ có 18.9% tính tới tháng 2 năm 2010). Tỷ lệ và hiệu lực ở một nơi không nhất thiết phải giống ở nơi khác.

124. Quan trọng là việc áp dụng chế tài trong bầu cử có thể bị khiếu tố trước một cơ quan tư pháp thuộc nhánh tư pháp hoặc tự trị. Cơ quan này tiến hành xem xét nhằm bảo đảm theo đúng trình tự pháp luật và tôn trọng quyền của người bị cho là đã vi phạm luật, phù hợp với quyền tiếp cận công lý và phương thức giải quyết hiệu quả của con người trước một tòa án công bằng đã được thành lập sẵn.

h) Các văn bản pháp luật khác

125. Ngoài trách nhiệm hình sự hoặc trách nhiệm hành chính đối với việc vi phạm các điều khoản của luật bầu cử, có những hình thức trách nhiệm và xử phạt khác có thể mang tính chính trị. Chúng bao gồm trách nhiệm áp đặt bởi cơ quan lập pháp, hay bất kỳ hội đồng chính trị nào khác đối với công chức cấp cao như bộ trưởng nội các, thống đốc, nhà lập pháp, thẩm phán hoặc thành viên của các EMB đã thực hiện một sai phạm nghiêm trọng liên quan tới một quá trình bầu cử. Ví dụ như thủ tục luận tội quy định ở một số quốc gia có truyền thống thông luật. Một ví dụ khác được biết tới như là *juicio político* (xét xử chính trị) ở một số quốc gia Mỹ La-tinh, với kết quả là cơ quan lập pháp cách chức công chức cấp cao được chứng minh là phải chịu trách nhiệm và có thể bị tước đi tư cách đảm nhiệm chức vụ nhà nước trong một khoảng thời gian nhất định.

126. Ngoài ra còn có trách nhiệm dân sự đối với các thiệt hại xảy ra. Điều này xuất phát từ, chẳng hạn như, một quyết định pháp lý không phù hợp, một sai lầm của EMB hoặc một thiết kế EJS không thỏa đáng. Một ví dụ từng xảy ra vào năm 2008, khi Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ yêu cầu Mexico trả tiền bồi thường (chi phí kiện tụng) cho một công dân đã khiếu tố. Khiếu tố đó liên quan tới việc Mexico năm 2006 đã không quy định trong luật quốc gia một biện pháp giải quyết hiệu quả trước tòa để khiếu tố tính hợp hiến của một luật bầu cử mà theo ý kiến của người khiếu tố, điều đó đã xâm phạm tới quyền bầu cử của anh ta. Tuy nhiên, cũng chính Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ đã quyết định rằng không xảy ra bất kỳ sự xâm hại nào đến quyền bầu cử của người dân. Tới thời điểm Tòa ra quyết định về vụ việc, Hiến pháp Mexico đã được sửa đổi để quy định sự khiếu tố như

vậy (xem vụ *Castañeda Gutman kiện Mexico*, phán quyết bởi Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ vào ngày 6 tháng 8 năm 2008).

Hộp 4.4. Học hỏi kinh nghiệm: sự phát triển của hệ thống EDR ở Bhutan

Deki Pema

Bài học kinh nghiệm ở Bhutan

Một bản tự đánh giá của các cuộc bầu cử quốc hội đầu tiên được tổ chức vào năm 2008 được thực hiện bằng cách sử dụng Chương trình Học hỏi từ Kinh nghiệm (Learning from Experience Programme): về tranh chấp bầu cử, các bài học sau đây đã được rút ra:

1. Tất cả các loại khiếu tố được gửi chung tới Ủy ban trong quá trình bầu cử. Bài học rút ra là sự cần thiết của việc lập ra các quy tắc hoặc thủ tục tố tụng xác định rõ khiếu tố được gửi như thế nào, căn cứ vào đâu và cho ai.
2. Các máy bỏ phiếu điện tử được sử dụng ở tất cả các điểm bỏ phiếu để ngăn ngừa những tranh chấp liên quan tới bỏ phiếu và kiểm phiếu.
3. Danh sách các cử tri gần chính xác nhất có thể, bao gồm ảnh của cử tri ở trong, bên cạnh bản photo chứng minh thư của cử tri – những yếu tố này rất hữu ích trong việc ngăn ngừa các khiếu tố về bầu cử.
4. Giáo dục công cộng và nâng cao nhận thức, sử dụng tất cả các phương tiện truyền thông phải được quan tâm và ưu tiên do cả hai công việc này có thể ngăn ngừa và giải quyết tranh chấp, qua đó đảm bảo độ tin cậy của hệ thống (xem hộp 3.1).
5. Các cuộc bầu cử phải đáng tin cậy và trung thực, cả về thực tiễn lẫn trong nhận thức. Về vấn đề này, vai trò của truyền thông không thể được nhấn mạnh quá mức vì nó thúc đẩy tính minh bạch trong hệ thống và bảo đảm cả hai yếu tố do cử tri được thông báo và cung cấp thông tin không bị sai lệch.
6. Tùy thuộc vào mức độ nghiêm trọng của vi phạm, một số vụ việc có thể giải quyết tốt hơn ở cấp quận. Điều này giúp tăng cường tốc độ có thể được giải quyết và cho phép cơ quan trung ương tập trung vào vụ việc nghiêm trọng hơn.

Cải thiện hệ thống EDR

Dựa trên những kinh nghiệm trên, những quy tắc và quy định giải quyết tranh chấp đã được sửa đổi góp phần cho hệ thống có hiệu quả và minh bạch hơn. Các sửa đổi được phân tích chi tiết ở dưới, tập trung vào sự phân chia các vụ việc và các cấp thích hợp để giải quyết vụ việc. Chúng cũng bao gồm những điều khoản chính xác cho một hệ thống đăng ký và kiểm tra khiếu tố tốt hơn, điều tra vụ án và tiến hành các buổi điều trần, đi tới quyết định và giải quyết khiếu tố.

[1] Một EDRB hai cấp (A two-level EDRB)

Các quy tắc đã được sửa đổi để có thể thiết lập một cơ quan giải quyết tranh chấp ở hai cấp độ trong thời gian bầu cử. Cơ quan Giải quyết Tranh chấp Bầu cử Trung ương là cơ quan cấp quốc gia. Một Ủy viên Bầu cử đóng vai trò như Chủ tịch và thành viên sẽ bao gồm Thư ký Ủy ban, các Chủ nhiệm Ban hoặc Phòng và một luật sư. Cơ quan Giải quyết Tranh chấp Bầu cử có Trưởng Điều phối viên bầu cử của quận là Chủ tịch và bao gồm Chủ tịch Hành chính quận hoặc phường, Thư ký Hội đồng Quận, Chủ tịch quận có liên quan và Cán bộ Bầu cử Quận làm thành viên.

[2] Quy định rõ hơn về xét xử khiếu tố

Quy trình khiếu tố quy định rằng các khiếu tố có thể được gửi lên:

1. Chánh Ủy viên bầu cử (Chief Election Commissioner);
2. Trưởng Điều phối viên bầu cử (Chief Election Coordinator);
3. Quan sát viên quốc gia (National observers); hoặc
4. Cán bộ hồi đáp (Returning officers).

Điều này dự định giúp cho quy trình thuận tiện và dễ tiếp cận hơn.

Chánh Ủy viên Bầu cử hoặc Trưởng Điều phối viên bầu cử yêu cầu phải hành động ngay lập tức khi nhận được đơn khiếu tố. Nếu một vụ việc không được xem xét, quyết định phải đưa ra trong vòng hai ngày. Nếu một vụ việc được phép xem xét, nó cần phải đăng ký và gửi tới cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử ở cấp trung ương hoặc cấp quận.

[3] Trình bày chính xác một đơn khiếu tố

Để lọc ra các khiếu tố vô căn cứ, tất cả các khiếu tố gửi lên đều phải được ký, có một địa chỉ và thông tin liên lạc chính xác.

[4] Thiết lập ủy ban điều tra

Ở cấp trung ương, một ủy ban điều tra độc lập sẽ được chỉ định để điều tra một vụ việc và cơ quan giải quyết tranh chấp trung ương sẽ đưa ra phán quyết sau quá trình điều trần. Ở cấp quận, cơ quan giải quyết tranh chấp cấp quận có thể điều tra các vụ việc và tự đưa ra phán quyết giải

quyết vấn đề hoặc đưa ra phán quyết sau các cuộc điều tra bởi ủy ban điều tra độc lập được chỉ định bởi nó.

[5] Thêm quy định về điều trần

Các quy định về các buổi điều trần đã được cải thiện. Bao gồm thông báo ngày của phiên điều trần trước ba ngày, và các bên liên quan có quyền đại diện và đưa ra chứng cứ cũng như quy tắc cho việc từ chối xét xử một vụ việc nếu người đại diện không tham dự phiên điều trần. Tối đa có thể chỉ được hai phiên điều trần trước khi đưa ra quyết định.

[6] Hướng dẫn tốt hơn cho việc đưa ra quyết định

Các quy tắc đã được sửa đổi để đưa ra các hình phạt như phạt tiền, khiển trách công khai, hủy bỏ ứng cử, hủy bỏ kết quả, giữ người phạm tội hoặc hủy đăng ký của các đảng chính trị. Những quy tắc này định hướng cho việc đưa ra quyết định của EDRB trung ương và quận và đặc biệt bảo đảm mức độ thống nhất của các quyết định ở cơ quan các cấp khác nhau.

[7] Cho phép quyết định giản lược

Nếu thực sự không có tranh chấp pháp lý tồn tại, vụ việc có thể được giản lược mà không cần điều tra thêm. Điều này chỉ có thể thực hiện sau khi đã diễn ra một phiên điều trần và không có tranh chấp về các bằng chứng hiện vật của vụ việc hoặc có tranh chấp về bằng chứng nhưng không đủ bằng chứng để phán quyết vụ việc.

[8] Quy định về phán quyết cuối cùng có tính ràng buộc

Quá trình kháng cáo và thời hạn trình kháng cáo được xác định rõ ràng hơn. Chẳng hạn, một kháng cáo trước EDRB trung ương phải được đưa ra trong vòng năm ngày. Nếu không có kháng cáo được trình lên trong khoảng thời gian này, quyết định ban đầu của EDRB cấp quận sẽ là quyết định cuối cùng có tính ràng buộc.

[9] Giới hạn thời gian xem xét vụ việc

Các EDRB trung ương phải đưa ra quyết định cuối cùng cho khiếu tố bầu cử nhận được không quá bảy ngày trước ngày bầu cử. EDRB cấp quận sẽ phải đưa ra quyết định cuối cùng cho khiếu tố bầu cử nhận được hoặc ủy quyền không quá mười ngày trước ngày bầu cử. Điều này được xây dựng để cho phép đủ thời gian nộp đơn khiếu tố. Ủy ban Bầu cử có trách nhiệm xét xử những khiếu tố nhận được sau những khoảng thời gian này.

[10] Chuyển tiếp bắt buộc (Mandatory Referral)

Vụ việc các EDRB nhận thấy tội phạm rõ ràng thuộc thẩm quyền xét xử của các cơ quan thi hành pháp luật khác như công an, Ủy ban Chống tham nhũng, v.v., sẽ được yêu cầu chuyển tới cơ quan có liên quan bắt kể các cơ quan có hành động chống lại đảng chính trị, ứng cử viên hoặc cá nhân.

[11] Khiếu tố trong thời gian không bầu cử

Các khiếu tố nhận được trong khoảng thời gian không bầu cử phải được gửi đến Chánh Ủy viên Bầu cử. Khi nhận được khiếu tố, Ủy ban có thể chỉ định Ủy ban Điều tra tiến hành theo Luật Bầu cử.

CHU'ONG 5

CHU'ONG 5

Phân loại chung các hệ thống EDR

1. Giới thiệu

127. Không có phép thuật hay công thức duy nhất nào có thể đảm bảo rằng quá trình bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp lý hoặc duy trì quyền bầu cử. Điều này dẫn tới sự đa dạng của hệ thống EDR.

128. Hệ thống EDR của mỗi nước nói chung là kết quả của bối cảnh lịch sử và chính trị - xã hội và truyền thống pháp lý của quốc gia đó. Vì vậy, nó không dễ để rút ra các bài học từ kinh nghiệm của một quốc gia và đưa vào các bối cảnh khác. Tuy nhiên, phương pháp tiếp cận so sánh sẽ giúp xác định được các xu hướng nhất định, cung cấp các yếu tố bổ sung để phân tích cho những người quan tâm cũng như bài học rút ra từ kinh nghiệm thành công hoặc thực tiễn tốt và điểm mạnh và điểm yếu của các hệ thống tương ứng.

129. Một số văn kiện nhân quyền quốc tế đưa ra quyền cơ bản của tất cả những người có quyền lợi bị xâm hại được phép tiếp cận một phương thức giải quyết hiệu quả trước một tòa án độc lập được thành lập sẵn (xem, ví dụ, hộp 5.1).

Hộp 5.1. Tuyên bố về Tiêu chí cho các Cuộc bầu cử Tự do và Công bằng, thông qua bởi Hội đồng Liên Nghị viện năm 1994

Đoạn 4.9

'Các quốc gia cần đảm bảo rằng những vi phạm nhân quyền và khiếu tố liên quan tới quá trình bầu cử sẽ được xác định kịp thời và hiệu quả trong khung thời gian của quá trình bầu cử thông qua một cơ quan thẩm quyền độc lập và vô tư, ví dụ như ủy ban bầu cử hoặc các tòa án.'

130. Để có cái nhìn toàn cầu, việc phân loại các hệ thống đang vận hành trong thế giới đương đại rất hữu ích. Có nhiều tiêu chí cho việc phân loại đó.

2. Tiêu chí để phân loại các hệ thống EDR

131. Một phương pháp đó là tìm hiểu các yếu tố khác nhau tạo thành một hệ thống EDR nhất định và xác định yếu tố nào tạo điều kiện tốt nhất trong việc đảm bảo quá trình bầu cử thực hiện theo khuôn khổ pháp luật và tôn trọng quyền bầu cử. Gác lại những ý kiến về định nghĩa “tốt nhất” ở bối cảnh này, các yếu tố cần thiết để thực hiện nhiệm vụ này không được thu thập theo hệ thống và do đó không có nhiều hoặc không tồn tại.

132. Cũng không phải không có khả năng tìm thấy mối liên hệ đáng kể từ một phân tích tóm tắt giữa các loại EDRS và việc củng cố dân chủ. Một số nền dân chủ mới thành lập đã đặt trọng tâm lớn vào việc thiết kế các biện pháp phòng ngừa thích hợp, cơ chế thỏa đáng cho những khiếu tố bầu cử và chế độ nghiêm ngặt đối với trách nhiệm bầu cử. Nhưng ngay cả như vậy, những nền dân chủ đó vẫn phải đối mặt với những tranh chấp bầu cử nghiêm trọng, gây ra các cuộc khủng hoảng thể chế. Một số nền dân chủ ổn định và trưởng thành có ít biện pháp phòng ngừa hơn, cùng một chế độ đơn giản và dễ hiểu cho việc phản đối bầu cử và phân chia trách nhiệm pháp lý. Những nền dân chủ này cho thấy thực tế không có tranh chấp bầu cử, chẳng hạn như ở các nước Bắc Âu có nền văn hóa chính trị không thích điều tiết pháp luật quá mức. Những nơi khác đã phải đối mặt với tranh chấp nổi lên gần với kết quả bầu cử nhưng bất chấp những căng thẳng và khó khăn tại một thời điểm cụ thể, họ có thể vượt qua khủng hoảng – trường hợp đáng chú ý gần đây là cuộc bầu cử tổng thống năm 2000 ở Mỹ. Nó cho thấy rằng vượt qua khủng hoảng bầu cử không chỉ dựa vào khuôn khổ ngăn ngừa và giải quyết tranh chấp mà còn dựa vào sự sẵn sàng hoà hiệp của các bên tham gia chính trị.

133. Truyền thống pháp lý của một quốc gia – ví dụ như hệ thống thông luật, những nơi theo truyền thống La Mã-Đức Phổ hoặc luật dân sự, và nơi theo truyền thống triết học-tôn giáo – có liên quan tới hoạt động của EDRS của nó. Tuy nhiên, đó không phải là yếu tố duy nhất. Vương quốc Anh và Mỹ là hai quốc gia sử dụng thông luật và có sự tương đồng giữa EDRS của hai nước, nhưng chúng cũng có những điểm khác nhau. Có thể thấy điều Tương tự ở Tây Ban Nha, Italy và Uruguay – là những nước đều thuộc về truyền thống luật dân sự. Trong khi đó, có rất nhiều điểm tương đồng về thực tiễn trong thiết kế và hoạt động của EDRS ở các quốc gia thuộc về các truyền thống pháp lý khác nhau như của Mỹ và Italy; của Ethiopia, Anh, Pakistan và Đài Loan; của Tây Ban Nha, Indonesia và Niger; và của chính quyền Palestine và Uruguay. Điều này cho thấy yếu tố quan trọng nhất để phân biệt các hệ thống EDR thể hiện ở chỗ khác.

134. Ngoài ra, một số nền dân chủ chú trọng nhiều vào các biện pháp phòng ngừa, số khác tập trung vào biện pháp khắc phục hoặc sự khiếu tố bầu cử, và vẫn còn những nơi khác chú trọng vào biện pháp trừng phạt hoặc cơ chế xét xử trách nhiệm pháp lý. Không có sự tương quan rõ ràng giữa sự lựa chọn chú trọng và số lượng tranh chấp bầu cử (cũng có thể được cho là đo độ ổn định và sự gắn kết trong một xã hội). Có thể lập luận rằng, nếu một tranh chấp diễn ra, khiếu tố bầu cử là một cơ chế có triển vọng nhất trong việc tạo ra sự hài lòng thông qua chức năng điều chỉnh, thu hồi, xóa bỏ hoặc khôi phục quyền bầu cử. Ngược lại, chế độ trách nhiệm pháp lý bị giới hạn để xử phạt các tổ chức hoặc người chịu trách nhiệm cho sai phạm và hình thành một ví dụ bằng cách làm như vậy.

135. Do đó, cuốn sách này ưu tiên các chế độ quy định khiếu tố trong bầu cử mà là cơ sở để phân loại hệ thống EDR. Chế độ này đưa ra một cơ chế giám sát trực tiếp để xác minh rằng quá trình bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp lý, và có tác dụng bảo đảm hoặc khôi phục lại khuôn khổ này và các quyền bầu cử có liên quan. Vì vậy, nó tạo thành một nguyên tắc và bảo đảm hữu hiệu nhất cho tư pháp bầu cử.

136. Tuy nhiên, có một số tiêu chí có thể phân loại các cách thức khiếu tố bầu cử. Ở nhiều trường hợp, một hệ thống EDR đơn thách thức một số loại khiếu tố bầu cử (hành chính, tư pháp và có thể là lập pháp và quốc tế), tạo nên sự đa dạng của EDRB. Một tiêu chí phân loại, do vậy, có thể là bản chất một khiếu tố của cơ quan điều trần trong lần sơ thẩm đầu tiên (*in the first instance*). Tiêu chí này không được hữu ích lắm, tuy nhiên, phần lớn các hệ thống EDR quy định rằng khiếu tố bầu cử phải được đưa ra trước EMB ở lần sơ thẩm đầu tiên. Các cơ quan cấp cao hơn có thể có vai trò thích hợp hơn trong việc phân chia hoạt động của hệ thống EDR. Để biết thêm thông tin về các cơ quan xử lý khiếu tố bầu cử ở lần sơ thẩm thứ nhất, xem Cơ sở dữ liệu trực tuyến thống nhất của IDEA Quốc tế tại <<http://www.idea.int>>.

137. Một tiêu chí khác là nhìn thẳng vào bản chất của cơ quan điều trần và giải quyết nhiều khiếu tố bầu cử nhất, ở mọi cấp độ. Không may là có vô cùng ít thông tin thống kê về điều này trong các hệ thống EDR khác nhau. Ngoài ra, còn có một nguy cơ khác đó là các kết luận sẽ làm thay đổi một cuộc bầu cử hiện hành và những cuộc bầu cử tiếp theo. Ví dụ, có thể có một lượng khiếu tố lớn về kết quả bầu cử, trái ngược với điều đã xảy ra ở cuộc bầu cử trước, nhưng EDRB có thẩm quyền giải quyết sự khiếu tố kết quả có thể khác so với cơ quan được giao phó giải quyết các hành vi chống lại các hoạt động trước cuộc bầu cử. Thường trong các trường hợp, hầu hết những sự khiếu tố liên quan tới đăng ký bầu cử và cơ quan phụ trách giải quyết khiếu tố – mặc dù là một khía cạnh thiết yếu và quan trọng của mọi cuộc bầu cử - nhưng không luôn luôn đóng góp cho tính đúng đắn của các cuộc bầu cử hoặc cho độ tin cậy và tính hợp pháp của hệ thống EDR.

138. Tiêu chí lựa chọn để phân loại hệ thống EDR có là gì đi chăng nữa thì vẫn phải xem xét chức năng độc lập và tự chủ của một EMB khi giải quyết tranh chấp ở lần sơ thẩm đầu tiên và ở mức độ cơ bản nhất của cơ quan tổ chức bầu cử. Chẳng hạn như EMB ở Ấn Độ (nơi có nền dân chủ lớn nhất trên thế giới), Mexico và Nam Phi (*xem Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*). Các EMB, đặc biệt là trong các nền dân chủ non trẻ, độc lập và tự chủ, có những đóng góp quan trọng cho tiến trình chuyển đổi dân chủ và hợp nhất. Chúng cũng đóng vai trò quan trọng và tích cực vào việc hoạt động của các hệ thống EDR ngay cả khi chúng không đưa ra quyết định cuối cùng trong chuỗi khiếu tố bầu cử.

139. Cuốn sổ tay này do đó sẽ sử dụng các tính chất của cơ quan đưa ra quyết định cuối cùng hoặc phương sách cuối cùng cho khiếu tố bầu cử để đảm bảo rằng kết quả bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp lý theo tiêu chí phân loại hệ thống EDR toàn cầu. Cơ quan này sẽ được trao quyền hạn như vậy trong các cuộc bầu cử lập pháp quốc gia được tổ chức trong mỗi và mọi quốc gia dân chủ, không phụ thuộc vào hình thức chính phủ. Áp dụng cách phân loại này, có thể phân chia hệ thống EDR trên thế giới làm bốn loại hoặc mô hình chính (xem hộp 5.2).

Hộp 5.2. Phân loại chung về hệ thống EDR

- Cơ quan lập pháp (cơ quan lập pháp hoặc bộ phận chính trị khác)
- Cơ quan tư pháp
 - Các tòa án thông thường thuộc nhánh tư pháp
 - Các tòa án hoặc hội đồng hiến pháp
 - Các tòa án hành chính
 - Các tòa án bầu cử chuyên môn
- EMB với thẩm quyền tư pháp
- Cơ quan lâm thời thành lập cùng với sự tham gia của quốc tế hoặc như một giải pháp thể chế bên trong quốc gia cho một quá trình bầu cử đặc biệt.

140. Tất nhiên đây không phải là cách phân loại duy nhất. Nó được áp dụng ở đây nhưng có năm điểm cần phải được công nhận.

141. Thứ nhất, các văn kiện nhân quyền quốc tế bao gồm các quy định về việc thực hiện quyền bầu cử. Kết quả là có khả năng các khiếu nại sẽ được gửi lên các cơ quan quốc tế và được coi là hành động và quyết định cuối cùng của một quốc gia cụ thể. Tuy nhiên, dường như không có cơ quan quốc tế nào đã đưa ra được quyết định về kết quả bầu cử.

142. Thứ hai, trong một số hệ thống EDR, quyền xử lý các khiếu tố kết quả bầu cử khác với quyền xử lý các khiếu tố khác trong bầu cử.

143. Thứ ba, việc giải quyết những khiếu tố bầu cử về một số vấn đề (như là giám sát nguồn lực của các đảng đến từ đâu và được sử dụng như thế nào) có thể được ủy quyền cho một cơ quan không có thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng về tính hợp lệ của cuộc bầu cử và thẩm quyền đưa ra tuyên bố rằng một ai đó đã trúng cử. Ở Italy, quyết định cuối cùng về tính hợp lệ của cuộc bầu cử và sự sắp xếp các vị trí trong cơ quan lập pháp thuộc về Hạ viện (*Chamber of Deputies - Camera dei Deputati*) hoặc Thượng viện (*Senate - Senato*), trường hợp có thể, sau khi các khiếu tố kết quả bầu cử đã được giải quyết bởi Văn phòng Bầu cử Trung ương Quốc gia (*National Central Electoral Office - Direzione Centrale dei servizi elettorali*) thuộc Tòa Thượng thẩm (*Court of Cassation - Corte Suprema di Cassazione*). Tuy nhiên, quyết định cuối cùng về các khiếu tố liên quan tới giám sát nguồn lực của các đảng chính trị thuộc về Tòa Kiểm toán (*Court of Audit - Corte dei Conti*). Trong cuốn sách này, Italy được phân loại là quốc gia có một EDRS ủy thác cho các cơ quan lập pháp chứ không phải là các tòa án hành chính tự trị.

144. Thứ tư, khiếu tố trong bầu cử về đăng ký cử tri, việc đăng ký và trách nhiệm của các đảng chính trị, đăng ký và công bố ứng cử, và vận động bầu cử là rất phổ biến. Một số quốc gia ủy trao quyền quyết định cuối cùng về tất cả các hình thức khiếu tố bầu cử cho cùng một cơ quan, chẳng hạn như cho các tòa án hiến pháp hay tòa án bầu cử chuyên trách. Tuy nhiên, ở các quốc gia khác, những khiếu tố này được xử lý bởi một cơ quan hành chính, EMB, hoặc một cơ quan tư pháp, tính chất của cơ quan có thể đưa ra một ý tưởng hoạt động tốt cho EDRS liên quan.

145. Thứ năm, một EDRS nói chung thường tập hợp nhiều loại cơ chế khiếu tố bầu cử khác nhau, có thể là hành chính, tư pháp hay lập pháp. Theo đó, EDRB có thể mang tính hành chính, tư pháp hoặc lập pháp; mặc dù trong cuốn sổ tay này, việc phân loại chúng chỉ tập

trung vào *tính chất pháp lý* của cơ quan đưa ra quyết định cuối cùng về cuộc bầu cử lập pháp.

146. Việc phân loại được dựa theo *tính chất pháp lý* của cơ quan có thẩm quyền để đưa ra phán quyết cuối cùng về các khiếu tố kết quả bầu cử, mặc dù có thể nó chưa bao giờ được áp dụng. Cơ quan có thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng về các cuộc bầu cử lập pháp quốc gia ở Mỹ là Hạ viện hoặc Thượng viện để bầu cử cho chính thành viên của họ, hoặc toàn bộ Quốc hội cho cuộc bầu cử tổng thống; cả Hạ viện và Thượng viện được yêu cầu bỏ phiếu đa số đồng thời để thay đổi một quyết định đưa ra bởi nhà nước về vấn đề này. Điều này đã không xảy ra từ cuộc bầu cử tổng thống năm 1876. Lần xảy ra gần nhất, khiếu tố đã được đưa ra trước Tòa án Tối cao. Trong trường hợp các cuộc bầu cử lập pháp quốc gia, có rất ít trường hợp được đưa ra trước Hạ viện hoặc Thượng viện. Dù vậy, với các tiêu chí được áp dụng, EDRS của Mỹ rơi vào nhóm ủy thác cho cơ quan lập pháp, và không nằm trong nhóm ủy thác cho cơ quan tư pháp.

147. Tương tự, khá phổ biến ở các nước là hiến pháp quy định một trong những quyền hạn của cơ quan lập pháp hoặc một cơ quan của nó được xem xét lại các thông tin hoặc xác nhận của người được bầu cử để họ có thể nhận chức vụ, hoặc tuyên bố người đắc cử tổng thống và công khai tuyên bố đó. Đồng thời, các bản hiến pháp này cũng thiết lập một cơ quan tư pháp có thẩm quyền tài phán hoặc thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng và dứt khoát về những ý kiến khiếu tố kết quả bầu cử. Xét thực tiễn và kinh nghiệm hiến định của một số quốc gia, trong cuốn sách này, thẩm quyền của cơ quan lập pháp được cho là chỉ mang tính thủ tục tố tụng, và nói đúng ra, quyết định cuối cùng của EDRS thuộc về cơ quan tư pháp tương ứng.

3. Sự phát triển của hệ thống EDR

148. Sự nổi lên của các chế độ dân chủ đại diện đầu tiên thể hiện qua đặc điểm là áp dụng một hệ thống EDR mà được ủy thác việc đưa ra quyết định cuối cùng về kết quả bầu cử cơ quan lập pháp. Tuy nhiên, trong khoảng ba mươi năm cuối của thế kỷ XIX, một hệ thống tư pháp được thành lập cho các cuộc bầu cử ở Anh, và các tòa án thông thường được giao thẩm quyền xét xử các khiếu kiện trong bầu cử cơ quan lập pháp. Mặc dù một số quốc gia vẫn giao quyền hạn đó cho cơ quan lập pháp, hầu hết thẩm quyền này được chuyển giao dần dần trong suốt thế kỷ XX cho các cơ quan tư pháp trong các chế độ dân chủ khác nhau – các tòa án thông thường thuộc nhánh tư pháp, tòa án hiến pháp, tòa án hành chính hoặc tòa án bầu cử chuyên trách.

149. Nói chung đã có sự thay đổi từ việc EDR ủy quyền cho một cơ quan lập pháp sang cho các EDR là sự kết hợp giữa một cơ quan lập pháp với cơ quan giải quyết những khiếu kiện mang tính hành chính và/ hoặc pháp lý, tới các EDRS độc quyền tư pháp – là các tòa án thuộc biên chế, tòa án hiến pháp, tòa án hành chính hoặc tòa án bầu cử chuyên trách hoặc là một sự kết hợp giữa các loại này.

150. Rõ ràng các EDR khác nhau là do truyền thống và sự phát triển pháp lý của mỗi quốc gia, và do yêu cầu của xã hội và thỏa thuận giữa các lực lượng chính trị có liên quan. Rất khó rút ra bài học chung để áp dụng vào các bối cảnh lịch sử và chính trị khác nhau. Tuy nhiên, phương pháp tiếp cận so sánh giúp xác định được xu hướng và đưa

ra các yếu tố phân tích cho người quan tâm tới các vấn đề bầu cử và cho những người đang nỗ lực cải thiện tất cả các khía cạnh của quá trình bầu cử, thêm vào đó là việc xác định những kinh nghiệm thành công và thực tiễn tốt, điểm mạnh và điểm yếu của một hệ thống tương ứng.

151. Nói chung, đã có một xu hướng rõ rệt thiên về ‘tư pháp hóa’ (*judicialization*) thủ tục tổ tụng bầu cử. Các cơ quan tư pháp được giao phó giải quyết tranh chấp bầu cử nhiều hơn và đảm bảo rằng mọi tranh chấp đều được giải quyết đúng pháp luật và phù hợp với các nguyên tắc hiến định, đó là phù hợp với luật pháp. Điều này có thể tránh được những đàm phán chính trị quá tự do và cơ hội thường thấy khi một EDR ủy thác cho các cơ quan lập pháp hoặc hội đồng chính trị. Xu hướng này thậm chí còn tồn tại trong hệ thống EDR trao quyền quyết định cuối cùng cho cơ quan lập pháp hoặc một trong những hội đồng xét xử của nó (như ở Mỹ hoặc Italy), miễn là chúng có thể đưa ra các khiếu tố trước cơ quan tư pháp: điều này có thể gây khó khăn cho cơ quan lập pháp mang bản chất chính trị trong việc thay đổi một quyết định tư pháp. Một chỉ số khác của xu hướng này đó là một số thành viên EMB thường được yêu cầu phải thuộc ngành tư pháp, hoặc được bổ nhiệm tương đương với thẩm phán với những yêu cầu tương tự yêu cầu đối với thẩm phán, hoặc có điều kiện làm việc tương đương với thành viên cấp cao nhất của ngành tư pháp.

152. Vai trò của các đảng chính trị trong việc giám sát các thủ tục tổ tụng bầu cử cũng đã phát triển hơn. Trong những ngày đầu của nền dân chủ đại diện, thường là các đảng chính trị tham gia vào tổ chức các cuộc bầu cử (trong EMB) và giải quyết tranh chấp bầu cử (trong các EDR). Đại diện của họ là các cán bộ bầu cử tại các điểm bầu cử và tại các tổ chức quản lý các giai đoạn khác nhau của bầu cử và giai đoạn giải quyết tranh chấp, đưa ra các quyết định có liên quan. Chức năng đưa ra quyết định liên quan tới quá trình bầu cử này đã dần được chuyển thành chức năng giám sát công việc được giao phó cho các cơ quan bầu cử mà họ không còn phụng sự nữa – ít nhất là không có quyền bỏ phiếu, mặc dù một số hệ thống vẫn trao quyền ra quyết định cho họ ở các giai đoạn khác nhau hoặc quy định rằng họ có thể có một vị trí trong cơ quan có liên quan.

a) Hệ thống EDR được giao cho một cơ quan lập pháp hoặc một hội đồng chính trị

153. Một số EDR trao quyền quyết định cuối cùng về tính hợp lệ của các cuộc bầu cử, bao gồm các khiếu tố gửi đến cơ quan lập pháp, một trong các ủy ban của EDR hoặc một số hội đồng chính trị khác. Trong truyền thống của Pháp, điều này được gọi là ‘xác minh quyền lực’ và trong truyền thống của Mỹ là ‘chứng nhận khả năng của cuộc bầu cử’.

154. Đây là loại hình hệ thống EDR cổ điển nhất. Nó liên quan tới nguồn gốc các nghị viện ở Anh, mặc dù vào năm 1868, EDR của Anh đã được giao cho một tòa án biên chế. Dù với nguồn gốc đó, cơ quan lập pháp hoặc các nhà lập pháp có thể chứng thực hoặc phán xét cuộc bầu cử các thành viên của cơ quan lập pháp. Sự ra đời của cuộc bầu cử tổng thống ở một số quốc gia cho thấy quyền tài phán cuối cùng để xác nhận kết quả bầu cử cũng được giao cho các hội đồng chính trị khác (trong hệ thống lưỡng viện, việc này được thực hiện trong một phiên họp chung của hai viện). Một EDR được ủy thác cho một hội đồng chính trị được thông qua ở Pháp vào thế kỷ XIX cho tới hiến pháp năm

1958. Ở Mỹ, nó được thành lập bởi Hiến pháp năm 1787. Ủy thác EDR cho các cơ quan lập pháp hoặc hội đồng chính trị trở thành thông lệ chung trong các chế độ dân chủ ra đời vào thế kỷ XIX và là một phần thành công của thế kỷ XIX.

155. Lời biện hộ lịch sử cho việc ủy thác hệ thống EDR cho một cơ quan lập pháp được dựa trên nguyên tắc phân chia quyền lực, theo đó, mỗi nhánh của chính quyền là độc lập với nhau do đó không nên tham gia vào các quyết định có ảnh hưởng tới cấu phần của nhau. Cụ thể, việc ủy thác này được coi như một vũ khí phòng thủ trong tay của cơ quan lập pháp chống lại cơ quan hành pháp nhằm bảo sự tự chủ và độc lập của mình. Việc ủy quyền này cần phải tìm cách tránh làm lu mờ nhánh lập pháp có thể bị kéo vào cuộc đấu tranh chính trị đảng phái không tốt cho thức năng thiết yếu của nó – đó là giải quyết vụ án trên cơ sở kỹ thuật pháp lý. Hơn nữa, những người có xu hướng ưu tiên ủy thác EDR cho cơ quan lập pháp sẽ lấy bản chất phi dân chủ của hầu hết các cơ quan tư pháp để lập luận rằng các quyết định của những cơ quan như vậy không nên chiếm ưu thế hơn các quyết định của cơ quan lập pháp.

156. Một đặc điểm cơ bản của các EDR được ủy thác cho các cơ quan lập pháp hoặc hội đồng chính trị đó là, mặc dù chúng được điều chỉnh bởi khuôn khổ hiến pháp và luật định áp dụng đối với một cuộc bầu cử cụ thể, với cấu phần và khuynh hướng hành xử chính trị - do không có quy định cơ chế pháp lý để xác định rằng quyết định của chúng là hợp pháp – tiêu chí chính trị như chủ nghĩa cơ hội hay đàm phán tranh chấp lợi ích chiếm ưu thế hơn khía cạnh pháp lý trong việc đưa ra quyết định là hiện tượng phổ biến. Những quyết định như vậy có xu hướng ủng hộ các lực lượng chính trị có cấu phần lập pháp chiếm đa số. Các cơ quan lập pháp tương ứng đã lạm dụng việc xác nhận cuộc bầu cử các thành viên của họ trở thành một trong những lý do có ảnh hưởng nhất đối với việc chuyển giao thẩm quyền cho các cơ quan tư pháp tại Anh năm 1868 và tại Pháp năm 1958, trong lập trường cuối cùng, qua các câu hỏi về tính hợp lệ của cuộc bầu cử tư pháp.

Hộp 5.3. Một hệ thống EDR: lạm dụng lập pháp tại Pháp trước năm 1958

Từ năm 1958, hệ thống thẩm tra quyền hạn giao phó cho hội đồng chính trị ở Pháp đã được sửa đổi và thẩm quyền được giao cho Hội đồng Hiến pháp (*Constitutional Council - Conseil Constitutionnel*). Các quyền được giao phó cho hội đồng chính trị được xác định từ thời Quốc hội phong kiến. Mặc dù bị bãi bỏ bởi các Tổng tài (*Consulate*) và trong thời Đế chế, chúng được thiết lập lại vào năm 1814-1815 như là một dấu hiệu cho sự độc lập của Hội đồng xét xử mà được hiến định dưới thời Đế Tam Cộng hòa. Tuy nhiên, việc lạm dụng dẫn tới việc hệ thống bị mất uy tín vào khoảng năm 1940. Dù vậy, Hiến pháp của Đế Tứ Cộng hòa vào ngày 27 tháng 9 năm 1946 giữ lại Điều 8, quy định rằng 'Mỗi một trong hai Viện là thẩm phán cho tính thích hợp của các thành viên và cho tính hợp thức của cuộc bầu cử của nó'. Điều này dẫn tới sự đổ vỡ của hệ thống kiểm tra về quyền hạn quyền hạn của các viện. Các viện đã tồn tại từ năm 1946 tới 1958, thường hoạt động mà không tôn trọng tính hợp pháp, và đã có những mâu thuẫn rõ ràng trong các quyết định mà họ đưa ra cũng như cố tình vi phạm pháp luật. Năm 1946, họ phê chuẩn những người không đủ điều kiện tham gia vào Quốc hội và hệ thống này dẫn tới những phê chuẩn vô lý trong các cuộc bầu cử ở nước ngoài vào năm 1946 và 1951, cũng như dẫn tới các bên khối phức tạp số ghế trong Quốc hội vào năm 1951 và 1956. Tranh luận về vấn đề xác minh trở nên nổi tiếng và là một trong những yếu tố góp phần làm mất uy tín của Quốc hội Đế Tứ Cộng hòa.

157. Để hạn chế lạm dụng có thể xảy ra bởi các cơ quan lập pháp và các hội đồng chính trị, một số hệ thống EDR kết hợp các phương thức xử lý khiếu tố trước bầu cử, đặt chúng vào tay các cơ quan tư pháp, tuy nhiên vẫn ủy thác quyền ra quyết định cuối cùng

về việc xác minh và kết quả của một cuộc bầu cử cho các cơ quan lập pháp. Đây là một nỗ lực để hòa giải pháp quyền thông qua việc ủy thác quyết định cuối cùng về một cuộc bầu cử cho một cơ quan có thành viên được lựa chọn một cách dân chủ, mặc dù cần phải lưu ý rằng bản chất dân chủ có thể bị chất vấn trong một số khiêu tố. Trên thực tế hiện nay, một cơ quan lập pháp hay chính trị không được công nhận, hay thay đổi hoặc sửa đổi một quyết định tư pháp là một ngoại lệ, do chi phí chính trị đem lại. Những hệ thống EDR vẫn quy định về khả năng này được đặc trưng bởi sự hạn chế truyền thống của các cơ quan tư pháp trong vấn đề này.

158. Thực tế hiện nay không có hệ thống của chính phủ nào còn tồn tại trong nó một hệ thống EDR được ủy thác độc quyền cho cơ quan lập pháp hoặc hội đồng chính trị. Các quốc gia vẫn có một hệ thống như vậy cho các cuộc bầu cử lập pháp – và, cho những nơi vẫn giữ bầu cử tổng thống. Làm như vậy theo cách cùng tồn tại với một trong hai: (a) xem xét của tòa án trước, ít nhất là đối với các hoạt động và quyết định bầu cử khác hơn là với kết quả bầu cử (như ở Argentina và Bỉ), hoặc bao gồm cả quyết định về kết quả bầu cử như ở Mỹ, Italy, Latvia và Lithuania nhưng không phải Đan Mạch, Hà Lan, Na Uy và Thụy Sĩ; hoặc (b) xem xét của tòa án về các quyết định bởi quốc hội về kết quả bầu cử sau (như ở Đức thông qua Tòa án Hiến pháp, *Verfassungsgerichtshof*). Chính vì vậy có những hệ thống EDR là sự kết hợp giữa lập pháp – tư pháp, lập pháp – hành chính hoặc tư pháp – lập pháp.

159. Một hệ thống EDR kết hợp lập pháp – tư pháp đang tồn tại ở Mỹ. Những ý kiến khiêu tố việc các cuộc bầu cử liên bang được quy định và sắp xếp bởi các nhà chức trách của mỗi tiểu bang được kết hợp một buổi điều trần về sự khiêu tố trước một tòa án thuộc biên chế tiểu bang thường thuộc nhánh tư pháp (sau khi Tòa án Tối cao đã xem xét thẩm quyền của tòa án liên bang và bởi có lệnh chuyển hồ sơ lên tòa cấp trên (*writ of certiorari*) của Tòa án Tối cao) với việc quy định khiêu tố tiếp theo trước một cơ quan lập pháp – Hạ viện hoặc Thượng viện – chuyển lại phán quyết cuối cùng. Ngoài ra, Quốc hội Mỹ có quyền lập hiến để kiểm phiếu cho cuộc bầu cử tổng thống. Một cuộc bỏ phiếu đa số đồng thời của Hạ Viện và Thượng viện cho việc thay đổi quyết định của một bang về kết quả bầu cử tổng thống là cần

thiết theo Luật Kiểm phiếu (*Electoral Count Act*) năm 1887. Trong trường hợp khiêu tố ở địa phương, điều này diễn ra sau khi có quyết định của một tòa án tiểu bang.

160. Ở Italy, tình hình cũng Tương tự. Điều 66 của Hiến pháp 1948 quy định rằng tùy thuộc vào mỗi viện – Hạ viện hoặc Thượng viện – để phán xét ‘tư cách cho việc kết nạp thành viên và các căn cứ cho sự không tương hợp hoặc không đạt chuẩn’, các yêu sách và khiêu tố về Điều này đã được giải quyết bởi Văn phòng Bầu cử Trung ương Quốc gia trực thuộc Tòa Thượng thẩm. Tòa Thượng thẩm đã cử ra một thẩm phán chủ tọa và bốn thẩm phán khác. Không có biện pháp tư pháp khắc phục chống lại phán quyết của viện có liên quan.

161. Tương tự, theo Điều 105 và 107 của Hiến pháp nước Cộng hòa Lithuania, Tòa án Hiến pháp (*Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*) có thể đưa ra các quyết định của mình về việc có hay không các vi phạm luật bầu cử trong cuộc bầu cử Tổng thống của nước Cộng hòa hay cuộc bầu cử thành viên của Seimas (Quốc hội), và Seimas đưa ra

quyết định cuối cùng dựa trên cơ sở kết luận của Tòa án Hiến pháp. Ở Latvia, Luật về Quy trình Hành chính quy định các tòa án hành chính được ủy nhiệm xem xét lại kết quả bầu cử. Theo hiến pháp, Saeima (Quốc hội) sẽ là cơ quan đánh giá tiêu chuẩn cho các thành viên của họ.

162. Tại Liên bang Thụy Sĩ, Hội đồng Quốc gia (Nationalrat) và Hội đồng Nhà nước (Ständerat) có thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng cho một kháng cáo/kháng nghị về cuộc bầu cử chọn ra các thành viên đại diện liên quan đến việc kiểm phiếu, và việc xác minh các kết quả sẽ được quyết định bởi các cơ quan chính trị có thẩm quyền trong bang.

163. Ngoài Argentina (xem hộp 5.4) và Thụy Sĩ, phân loại này nên bao gồm cả các EDRS của Bỉ, Iceland, Hà Lan và Na Uy, cũng như một số quốc gia Trung và Đông Âu trong thời gian chuyển đổi từ nhà nước xã hội chủ nghĩa sang nhà nước dân chủ vẫn giữ hệ thống tự xác nhận của các nhà lập pháp suy đoán (*presumptive legislators*) trong một thời gian, mặc dù dần dần các quốc gia cũng thành lập các EDRS được ủy thác cho một hoặc các cơ quan tư pháp khác.

Hộp 5.4. Một hệ thống EDR kết hợp lập pháp – hành chính ở Argentina

Argentina có một hệ thống EDR kết hợp giữa lập pháp – hành chính mà cho tới nay vẫn liên quan đến các khiếu tố kết quả của cuộc bầu cử lập pháp và tổng thống. Tất cả những hoạt động và quyết định bầu cử có thể bị khiếu tố trước Viện Bầu cử Quốc gia (*National Electoral Chamber - Cámara Nacional Electoral*) trực thuộc nhánh tư pháp. Quyết định cuối cùng về tính hợp lệ của cuộc bầu cử thuộc thẩm quyền của một cơ quan chính trị hoặc hội đồng lập pháp. Đó có thể là một ban bầu cử quốc gia tương ứng, dù thành phần có các thẩm phán nhưng vẫn mang tính chất hành chính, sẽ phán quyết cho bất kỳ khiếu tố về kết quả. Cải cách hiến pháp năm 1994 quy định rằng Quốc hội (*National Congress - Congreso de la Nación*, cả hai viện) có thẩm quyền giải quyết tranh chấp bầu cử liên quan tới các cuộc bầu cử trực tiếp vị trí tổng thống và phó tổng thống. Liên quan tới các cuộc bầu cử thành viên của hai viện trong Quốc hội, Hạ viện (*Honorable Cámara de Diputados de la Nación*) và Thượng viện (*Honorable Senado de la Nación*) có quyền là “thẩm phán của cuộc bầu cử, với danh nghĩa của thành viên nếu hợp lệ” được bảo đảm không có bất kỳ phương thức khắc phục nào chống lại quyết định của họ, mặc dù có những tiền lệ pháp lý cho rằng việc xem xét của tòa án được tiến hành đối với các quyết định toàn quyền (*arbitrary decisions*) của Hạ viện, hoặc bởi Viện Bầu cử Quốc gia, như đã xảy ra trong trường hợp Patti (Vụ việc số 4207/06 CNE, phán quyết ngày 14 tháng 9 năm 2006 – xem Hộp 5.5).

164. Không kể tới tính chất chính trị của quyết định cuối cùng xác định tính hợp lệ của các cuộc bầu cử ở các quốc gia này, các cơ quan phụ trách hệ thống EDR phải thực hiện trách nhiệm của mình và bảo đảm việc thực hiện các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực, và không lợi dụng chức vụ để trục lợi hoặc tham gia vào các cuộc trả thù hoặc đàn áp chính trị. Sự kết hợp của các phương thức khiếu tố pháp lý và/hoặc hành chính khác nhau trong những hệ thống này, như đã nhắc tới ở trên, đã góp phần đạt được mục đích của EDRS và tạo ra các EDRS kết hợp.

Hộp 5.4. Một hệ thống EDR kết hợp lập pháp – hành chính ở Argentina

Luis Patti là người chiến thắng cuộc bầu cử nghị sĩ liên bang năm 2005, theo Hội đồng Bầu cử (*Junta Electoral Nacional*). Tuy nhiên, vào ngày 23 tháng 5 năm 2006, Hạ viện đã tuyên bố ông không đủ tư cách đóng vai trò nghị sĩ và ngăn cản ông tham gia vào cơ quan lập pháp, cáo buộc rằng ông không đủ tư cách đạo đức liêm chính. Patti phản đối quyết định đó nhưng kiến nghị của ông đã bị từ chối bởi một thẩm phán. Khi kháng cáo, Viện Bầu cử Quốc gia (*National Electoral Chamber - Justicia Electoral Nacional*) thuộc Ngành Tư pháp Liên bang bác bỏ quyết định của thẩm phán và ủng hộ Patti, cho rằng

ý chí của người dân thể hiện qua lá phiếu cần được tôn trọng và Quốc hội không thể thay đổi nó thông qua quyết định tùy ý (do có thể dẫn tới tiền lệ khiến một ứng cử viên không được chấp thuận với lý do người đó theo chủ nghĩa vô chính phủ hoặc là theo xã hội chủ nghĩa, hoặc chỉ vì lý do tôn giáo hay giới tính). Năm 2008, Tòa án Tối cao (*Corte Suprema de Justicia de la Nación*) xác nhận quyết định của Viện Bầu cử Quốc gia sau một phiên kháng án bất thường. Không chịu thua, Hạ viện kiên quyết sử dụng thẩm quyền của mình để xét xử cuộc bầu cử thành viên và bảo vệ quyết định năm 2006 của mình. Điều quan trọng cần phải đề cập tới đó là khi Tòa án Tối cao đưa ra phán quyết về vụ việc, Luis Patti đã bị khởi tố với tội danh chống nhân loại, vụ việc đã được chấm dứt và không có quyết định về việc ông được thoát khỏi hình phạt tù, do đó phán quyết Tòa án Tối cao không thể thực thi.

b) Hệ thống EDR giao cho một cơ quan tư pháp

165. Để đối phó với việc lạm dụng của các cơ quan lập pháp hoặc các hội chính trị phụ trách một EDRS, hoặc đơn giản là sự áp dụng một hệ thống khác đảm bảo giải quyết tranh chấp bầu cử tốt hơn nên dựa trên các quy định của hiến pháp và pháp luật, nhiều quốc gia đã thiết lập một EDRS trao thẩm quyền đưa ra quyết định cuối cùng về một khiếu tố một cuộc bầu cử cho một cơ quan tư pháp. Kể từ khi được áp dụng ở Anh vào cuối thế kỷ 19, loại hình EDRS này xuất hiện nhiều hơn, dù có hay không việc trao quyền cho một tòa án biên chế thuộc ngành tư pháp, một tòa án hiến pháp, một tòa án hành chính hay một tòa án bầu cử, cho tới hiện tại nó vẫn là loại phổ biến nhất trong các nền dân chủ trên toàn thế giới.

166. Những người ủng hộ một hệ thống EDR tư pháp cho rằng hoạt động phán xét và xác minh các cuộc bầu cử chủ yếu có bản chất tư pháp. Do đó, việc thực hiện các quyền này nên được trao cho một cơ quan tư pháp để tìm cách đảm bảo các cuộc bầu cử được tự do, công bằng, trung thực và hợp lệ. Điều này giúp tránh tình huống như thường xảy ra ở một số hệ thống EDR được đặt vào riêng trong một cơ quan lập pháp hoặc một hội chính trị, các thành viên tự phán xét và xác nhận cuộc bầu cử của chính họ. Đặc biệt, có một nguy cơ rằng phần lớn lập pháp định trước có thể hoạt động vì lợi ích chính trị hoặc của đảng, bỏ qua những cân nhắc về pháp luật và tư pháp. Trao thẩm quyền để giải quyết tranh chấp và khiếu tố bầu cử cho các cơ quan tư pháp giúp nhấn mạnh rằng quyền lực này nên được thực hiện theo các nguyên tắc hiến định và luật định – pháp quyền – và không dựa trên cơ sở cân nhắc bừa bãi động cơ chính trị cá nhân.

167. Điều này đã tạo ra sự thay đổi trong nhận thức và chiến lược của các đảng chính trị, cán bộ bầu cử và các bên thứ ba quan tâm tới một khiếu tố bầu cử cụ thể. Các phương thức thể chế đã được dành ưu tiên cho việc giải quyết tranh chấp bầu cử. Các cơ sở thực tế, lập luận và bằng chứng có thể được đưa ra trước cơ quan tư pháp có thẩm quyền khi đã được làm cho phù hợp với các yêu cầu kỹ thuật pháp lý nhằm đảm bảo rằng chúng có thể được chấp nhận và có cơ sở chính đáng. Ngày càng có nhiều sự chấp thuận về việc vận động chính trị và ủy thác chính trị không đưa ra đủ phương thức hoặc căn cứ để giải quyết tranh chấp bầu cử một cách khách quan, công bằng và hợp pháp. Một cơ chế án lệ trong bầu cử có cơ sở phù hợp và khoa học hơn xuất hiện đã khiến giải quyết các tranh chấp bầu cử có thể đoán được trước, có lợi cho sự chắc chắn của luật.

168. Ngay cả sau khi công nhận sự thích hợp của việc trao quyền giải quyết tranh chấp cho cơ quan tư pháp, một cuộc tranh chấp nhiều tổn thất có thể xảy ra nếu ngành tư pháp bị lôi vào các cuộc tranh chấp chính trị. Một số EDRS đã chọn chuyển giao chức năng này cho các tòa án không thuộc biên chế như tòa án hiến pháp, tòa án hành chính tự trị hoặc tòa án bầu cử chuyên trách.

169. Các EDRS tư pháp có thể được chia làm bốn loại, tùy thuộc vào bản chất của cơ quan được trao cho quyền đưa ra giải pháp tối cao hoặc cuối cùng cho một khiếu tố bầu cử nhất định:

- tòa án biên chế của ngành tư pháp;
- tòa án hoặc hội đồng hiến pháp;
- tòa án hành chính tự trị; và
- tòa án bầu cử chuyên trách.

(Xem thêm hộp 5.2).

i) Tòa án biên chế của ngành tư pháp

170. Loại hình đầu tiên của hệ thống EDR theo mô hình tư pháp là hệ thống ủy quyền cho các thẩm phán hoặc tòa án biên chế đưa quyết định cuối cùng cho các khiếu tố về kết quả bầu cử, những thẩm phán hoặc tòa án này không chuyên về các vấn đề bầu cử nhưng trực thuộc nhánh tư pháp. Thông thường, quyền lực này được chuyển cho Tòa án Tối cao của quốc gia, thông qua sự thừa nhận thẩm quyền trực tiếp hoặc thông qua thẩm quyền kháng cáo nếu có một quyết định từ một cơ quan lập pháp cấp thấp hơn.

171. Loại hình này bắt đầu ở Anh vào năm 1868 (cải cách vào năm 1983) với mục đích loại bỏ các hành vi lạm dụng của số đông trong Hạ viện. Thông qua một đạo luật, việc giải quyết những khiếu tố về các cuộc bầu cử được trao cho hai thẩm phán thuộc Tòa Nữ hoàng trực thuộc Tòa án Cấp cao (*Queen's Bench Division of the High Court of Justice*) (thành viên trong đó được đảm nhiệm luân phiên giữa các thành viên của ngành tư pháp). Đạo luật cũng quy định rằng những quyết định được chấp thuận bởi các thẩm phán này sẽ được thông qua bởi một nghị quyết của Hạ viện nhằm bảo vệ chủ quyền của Quốc hội. Các thẩm phán báo cáo quyết định của họ cho Chủ tịch Hạ viện và Chủ tịch sẽ chuyển lên cho toàn thể Hạ viện. Nếu các thẩm phán quyết định rằng một ứng cử viên khác ngoài thành viên đã đạt được vị trí có liên quan nên được bầu, Hạ viện sẽ yêu cầu các bước cần thiết để thực hiện để quyết định đó có hiệu lực. Mặc dù thẩm quyền về các khiếu tố bầu cử đã được chuyển cho nhánh tư pháp, Hạ viện vẫn giữ quyền tài phán đối với thành viên của mình nếu điều này được đưa ra vì các lý do khác.

172. Một hệ thống hơi khác được áp dụng ở các quốc gia thịnh vượng như Úc, Pakistan, và các nước nói tiếng Anh ở vùng Caribbean như Jamaica. Ở đây, một phán quyết cuối cùng được thực hiện bởi Tòa án Cấp cao về việc kháng cáo phán quyết của tòa án bầu cử được thành lập bởi một thẩm phán được chọn luân phiên và là người điều trần khiếu tố ở lần sơ thẩm thứ nhất. Tương tự, ở Canada và Ấn Độ, thông qua các tòa án tối cao để kháng cáo khiếu tố bầu cử của các nhà lập pháp. Ngoài ra, những khiếu tố về bầu cử

Tổng thống và Phó Tổng thống ở Ấn Độ được điều trần trực tiếp bởi Tòa án Tối cao. Đặc biệt ở Úc, Canada và Ấn Độ, các EMB độc lập và tự chủ đã đóng một vai trò cơ bản trong EDRS.

173. Một số quốc gia Trung và Đông Âu cũng có loại hình EDRS này. Chẳng hạn như ở Bosnia và Herzegovina, Estonia, Hungary, Ba Lan, Nga và Serbia, nơi quyết định cuối cùng cho khiếu tố kết quả bầu cử được đưa ra bởi Tòa án Tối cao của quốc gia, sau khi khiếu tố hành chính trước một EMB độc lập và tự chủ trong quá trình chuẩn bị cho bầu cử đã không còn khả năng. Một số quyết định của EMB ở vài quốc gia như Hungary và Nga có thể bị khiếu tố trước các tòa án cấp thấp hơn.

174. Ở Ethiopia, Kenya, Lesotho, Đài Loan và Uganda, việc đưa ra cách giải quyết cuối cùng cho những khiếu tố về kết quả bầu cử lập pháp được giao cho ngành tư pháp. Nó được ủy quyền cho một tòa án cấp trên, thường kháng cáo quyết định của một tòa án quận ở cấp thấp hơn Tòa án Tối cao. Những khiếu tố kết quả bầu cử tổng thống ở Đài Loan và Uganda được chuyển tới và kháng cáo bởi Tòa án Tối cao. Ở Đài Loan, tất cả các khiếu tố khác về hoạt động và quyết định bầu cử nằm trong thẩm quyền tài phán của một tòa án hành chính tự chủ, có quyền đưa ra phán quyết cuối cùng.

175. Khiếu tố kết quả bầu cử lập pháp ở Nhật, Kyrgyzstan, Hàn Quốc, Uzbekistan và Vanuatu được đưa ra Tòa án Tối cao - ở Nhật và Kyrgyzstan sẽ kháng cáo nhưng ở Hàn Quốc, Uzbekistan và Vanuatu sẽ giải quyết trực tiếp.

176. Hệ thống EDR phổ biến nhất trên thế giới là hệ thống trao quyền giải quyết cuối cùng các khiếu tố kết quả bầu cử cho các tòa án thuộc nhánh tư pháp. Bất cứ ai xây dựng một hệ thống như vậy phải quan tâm tới sự độc lập và tín nhiệm của hệ thống tư pháp. Điều này rất quan trọng trong các nền dân chủ mới hoặc đang được củng cố. Tuy nhiên, không thể bào chữa được rằng sự thiếu tín nhiệm của hệ thống tư pháp và thiếu nhận thức, thiếu tính độc lập hoặc bị kiểm soát bởi hệ thống hành pháp hoặc đảng chính trị trong chính phủ sẽ gây tổn hại nghiêm trọng tới uy tín của hệ thống EDR.

ii) Tòa án hoặc hội đồng Hiến pháp

177. Các bản hiến pháp của châu Âu có niên đại từ thời kỳ ngay sau Chiến tranh Thế giới thứ Nhất (1914-18) đã dựa theo mô hình của Hiến pháp Áo năm 1920 với những mức độ khác nhau, trong đó, nhiệm vụ phán quyết về tính hợp lệ của các cuộc bầu cử được trao cho các cơ quan có thẩm quyền lập hiến rõ ràng, một số trong đó trực thuộc nhánh tư pháp trong khi số còn lại thì không.

178. Ở Áo, việc xác minh các cuộc bầu cử quốc hội từ năm 1920 đã được giao cho Tòa án Hiến pháp Liên bang (Verfassungsgerichtshof), quyền tài phán thông qua các lần cải cách liên tiếp đã được mở rộng để bao gồm việc xác nhận các hình thức thực hiện dân chủ (các cuộc trưng cầu dân ý từ năm 1929, bầu cử tổng thống từ năm 1931, và các cuộc bầu cử chính quyền địa phương và tổ chức chuyên trách được quy định bởi pháp luật). Các quyết định hoặc phán xét của tòa án này có thể ủy thác lập lại một phần hoặc toàn bộ cuộc bầu cử thành viên cho Quốc hội hoặc Nghị viện cấp tỉnh.

179. Mô hình ở Đức cũng có thể được xếp trong loại hình EDRS này (xem hộp 5.6). Việc xác nhận các cuộc bầu cử được giao cho Bundestag (thường được coi là Hạ viện của Nghị viện). Các kháng cáo có thể được đưa ra trước Tòa án Hiến pháp Liên bang. Đây là một hệ thống EDRS kết hợp giữa tư pháp và lập pháp mà trong đó cấu thành chủ yếu là tư pháp vì quyết định được nằm trong tay của Tòa án Hiến pháp Liên bang.

Box 5.6. Một hệ thống EDR kết hợp giữa tư pháp-lập pháp ở Đức: kiểm soát hành pháp và lập pháp trong bầu cử

Ralf Lindner

Việc tiến hành các cuộc bầu cử liên bang tại Đức được giám sát bởi Người Giám sát Bầu cử Liên bang (Bundeswahlleiter) phối hợp cùng với 16 người giám sát bầu cử tiểu bangländer (Landeswahlleiter) và các giám sát viên bầu cử (Kreiswahlleiter). Bundeswahlleiter theo truyền thống thường là Chủ tịch của Văn phòng Thống kê Liên Bang (Statistisches Bundesamt) sẽ được bổ nhiệm bởi Bộ Nội vụ liên bang và những người giám sát bầu cử khác được chỉ định bởi chính quyền các bang. Các giám sát viên là chủ tọa của các ủy ban bầu cử tương ứng (Bundeswahlausschuss, Landeswahlausschuss and Kreiswahlausschuss). Hệ thống EDR liên bang được điều hành bởi một ủy ban quốc hội (Wahlprüfungsausschuss) bao gồm chín thành viên của Nghị viện (Bundestag) và chín đại biểu. Bất kỳ cuộc họp kín nào không có sự có mặt của các thành viên trực thuộc sẽ được cử một đại diện tư vấn. Các thành viên của ủy ban được lựa chọn bởi Nghị viện như một thể thống nhất và đối phó với tất cả các khiếu kiện chính thức. Theo quy ước, ủy ban đại diện cho cấu phần đảng trong Nghị viện hiện hành. Tất cả các quyết định đưa ra bởi ủy ban có thể kháng cáo trước Tòa án Hiến pháp, nhưng đối với một kháng cáo do người dân kêu gọi sẽ cần tới 100 chữ ký ủng hộ.

Mặc dù tòa phúc thẩm cuối cùng chính là Tòa án Hiến pháp, tiến trình bầu cử có thể được nhìn nhận là nằm trong sự kiểm soát hành pháp (thông qua EMB) và việc giám sát của nó được thực hiện bởi Nghị viện (EDRB). Quá trình giải quyết tranh chấp có thể mất tới hai năm (một năm trong ủy ban và một năm tại Tòa Hiến pháp), và trong một số trường hợp sẽ còn lâu hơn. Các khiếu kiện chỉ có thể được trình lên sau khi các cuộc bầu cử đã kết thúc và Nghị viện mới đã được hình thành; do đó, ngay cả các tranh chấp về những vấn đề tiền bầu cử cũng chỉ được quyết định sau các cuộc bầu. Mặc dù đề xuất cải cách đã có những thay đổi lớn nhưng dường như khó xảy ra.

180. Hội đồng Hiến pháp ở Pháp (Conseil Constitutionnel) cũng là một ví dụ cho loại hình EDRS này. Từ 1958, hội đồng đã có thẩm quyền tài phán trong việc xác định cuộc bầu cử Tổng thống Cộng hòa và các cuộc trưng cầu dân ý có tuân theo khuôn khổ pháp lý hay không, cũng như xem xét các khiếu tố, công bố kết quả cuộc bỏ phiếu và phán quyết những khiếu tố trong cuộc bầu cử đại biểu và thượng nghị sĩ.

EDRS của Pháp là một sự kết hợp giữa thẩm quyền hiến định và hành chính. Thẩm quyền hành chính mang tính tự chủ, thuộc về Hội đồng Nhà nước (Conseil d'État), và các phiên điều trần có thể tiến hành trong giai đoạn chuẩn bị một cuộc bầu cử. Dưới thẩm quyền hiến định, các quyết định cụ thể của Hội đồng Nhà nước có thể bị xem xét và các khiếu tố kết quả bầu cử sẽ bị điều trần. Ở một vài trường hợp liên quan tới đăng ký bầu cử, các khiếu tố có thể được đưa ra trước một tòa án có thẩm quyền ban đầu (*Court of original jurisdiction - Tribunal d'instance*), và cuối cùng sẽ là Tòa Thượng thẩm (*Cour de Cassation*), cả hai đều thuộc nhánh tư pháp và được đưa ra phán quyết cuối cùng.

181. Ví dụ về các EDRS kết hợp thẩm quyền hiến định và hành chính là mô hình ở Tây Ban Nha, nơi các quyết định cuối cùng cho một khiếu tố bầu cử được đưa ra bởi Tòa án Hiến pháp độc lập, có thể là phương thức sau khi đã hết khả năng tìm ra biện pháp khắc

phục hành chính trước Tòa án Hành chính thuộc nhánh tư pháp. Một ví dụ khác là Bồ Đào Nha, nơi các quyết định cuối cùng cho khiếu tố kết quả bầu cử được trao trực tiếp cho Tòa án Hiến pháp (Tribunal Constitucional) thuộc nhánh tư pháp.

182. Một lượng đáng kể các quốc gia Trung và Đông Âu gần đây trải qua quá trình chuyển đổi dân chủ đã ủy thác cho Tòa án Hiến pháp đưa ra quyết định cuối cùng trong EDRS về những khiếu tố kết quả bầu cử. Các quốc gia này bao gồm Bulgaria, Croatia, Moldova, Montenegro, Romania và Slovenia, cũng như Armenia, Cộng hòa Séc, Georgia và Slovakia – những nơi này đều có tòa án tương ứng trực thuộc nhánh tư pháp. Tại Indonesia và Niger, cơ quan cuối cùng giải quyết tranh chấp bầu cử cũng được trao cho một tòa án hiến pháp mà ở Indonesia cũng thuộc nhánh tư pháp.

183. Cũng có thể phân loại mô hình này theo các trường hợp ở Burkina Faso, Campuchia, Cameroon, Kazakhstan và Mozambique, do ở các quốc gia này trao quyền đưa ra quyết định cuối cùng về khiếu tố kết quả bầu cử cho Hội đồng Hiến pháp nhưng Hội đồng này không thuộc nhánh tư pháp

iii) Tòa án hành chính

184. Một hình thức thứ ba của EDRS không được sử dụng rộng rãi. Nó trao thẩm quyền giải quyết khiếu tố bầu cử cuối cùng cho một tòa án hành chính mang tính độc lập hoặc thuộc nhánh tư pháp.

185. Nên nhận thức rằng các khiếu tố bầu cử thường được đưa ra để chống lại các hoạt động, thủ tục tố tụng và quyết định của EMB, một số quốc gia đã trao thẩm quyền cho một tòa án hành chính trong vài trường hợp bầu cử gây tranh cãi, hoặc là làm cho nó độc lập phù hợp với truyền thống tư pháp hành chính của Pháp (ủy thác cho Hội đồng Nhà nước và thậm chí còn gọi nó là vậy), hoặc là đặt nó trong nhánh tư pháp.

186. Các quốc gia có EDRS được trao cho một tòa án hành chính bao gồm Colombia, nơi tòa án có tính độc lập và không thuộc nhánh tư pháp và được gọi là Hội đồng Nhà nước (Consejo de Estado). Ví dụ khác là Phần Lan, thông qua Tòa án Hành chính Tối cao (Korkein Hallinto- Oikeus) kháng cáo từ các tòa án hành chính cấp tỉnh – tất cả đều thuộc nhánh tư pháp – xét xử khiếu kiện về quyết định của các ủy ban bầu cử quận về kết quả bầu cử.

Hộp 5.7. Khiếu tố của công dân ở Colombia

Ở Colombia, bất kỳ công dân nào cũng có vị thế tranh chấp để đưa ra khiếu tố, hoặc acción popular trước Hội đồng Nhà nước (Consejo de Estado) nhằm chống lại hành động và quyết định của một EMB độc lập – Hội đồng Bầu cử Quốc gia (Consejo Nacional Electoral). Những khiếu tố như vậy có thể liên quan tới kiểm phiếu chung ở bất kỳ cuộc bầu cử quốc gia nào, liên quan tới việc tuyên bố kết quả và việc cấp chứng chỉ (issuance of credentials). Hội đồng Nhà nước là một tòa án luật hành chính độc lập có đầy đủ thẩm quyền bãi bỏ, sửa chữa hoặc thay đổi quyết định của EMB.

iv) Tòa án bầu cử chuyên trách độc lập về chức năng

187. Đây là loại hình hệ thống EDR trao thẩm quyền giải quyết tranh chấp bầu cử cuối cùng cho các tòa án chuyên trách về các vấn đề bầu cử và được thừa hưởng sự độc lập chức năng, hoặc thuộc nhánh tư pháp hoặc độc lập với ba nhánh quyền của nhà nước.

188. Hệ thống EDR đầu tiên như vậy thuộc về Tòa án Bầu cử (Corte Electoral) của Uruguay, được quy định trong quy chế năm 1924. Năm 1925, Tòa án chứng nhận bầu cử của Chile (Electoral Certifications Tribunal/Tribunal Calificador de Elecciones) được quy định trong Hiến pháp Chile. Trong suốt thế kỷ XX, loại hình tòa án này dần dần được thiết lập ở phần lớn các quốc gia Mỹ Latinh. Có thể nói rằng những tòa án như thế là một đóng góp của Mỹ Latinh cho khoa học chính trị và luật bầu cử, và đã góp phần không nhỏ vào tiến trình dân chủ hóa và củng cố dân chủ của các quốc gia trong khu vực, đặc biệt từ thời “làn sóng dân chủ hóa thứ ba” của những năm cuối 1980 và 1990.

189. Việc tạo ra các tòa án bầu cử chuyên trách là một phản ứng của các quốc gia đối trước yêu cầu bảo vệ tính pháp lý của chức năng đưa ra phán xét trong các cuộc bầu cử, và tách nó ra khỏi trách nhiệm của các hội đồng chính trị trước đó, mà không ảnh hưởng tới nhánh tư pháp (nơi tòa án chuyên trách độc lập) hoặc ít nhất là tách ra khỏi Tòa án Tối cao (thuộc về nhánh tư pháp) để có thể xử lý vấn đề thường xuyên và tránh ảnh hưởng bởi lợi ích đảng phái chính trị.

190. Trên cơ sở tiêu chí phân loại được áp dụng ở trên, các tòa án duy nhất nên được xếp trong loại hình này là các tòa án bầu cử chuyên trách (thuộc nhánh tư pháp hoặc độc lập) được ủy quyền để đưa ra quyết định cuối cùng về khiếu tố chống lại kết quả bầu cử mà không có phương thức tư pháp hay hiến định để khắc phục hoặc kháng cáo có thể được viện dẫn – như ở Chile, Cộng hòa Dominic, Ecuador, Mexico và Peru cũng như là ở Albania, Hy Lạp, Chính quyền Palestine, Nam Phi và Thụy Điển. Trong khi các tòa án bầu cử ở Albania, Hy Lạp và Mexico thuộc nhánh tư pháp, các tòa án ở nước khác được nhắc tới có tính độc lập. Tuy nhiên, tất cả đều hưởng chức năng độc lập.

191. Tòa án bầu cử chuyên trách có quyết định có thể bị khiếu tố trên cơ sở hiến định trước Tòa án Tối cao (như ở Brazil, El Salvador, Honduras, Panama và Paraguay), hoặc một Tòa án Hiến pháp (như ở Bolivia và Ecuador) hoặc cả hai tòa án liên tiếp (như ở Guatemala) do đó được phân ra cùng loại với hệ thống EDR có quyết định cuối cùng về khiếu tố bầu cử được trao cho tòa án thuộc nhánh tư pháp hoặc tòa án/hội đồng hiến pháp. Tất cả các tòa án bầu cử được nêu trong đoạn này, ngoài ở Brazil và Paraguay có tòa án thuộc cơ quan tư pháp, đều có tính tự quyết hoặc độc lập.

192. Không bao gồm trong phân loại này là các tòa án bầu cử chuyên trách, dù được giải quyết tất cả loại hình cuối cùng nhưng vẫn có chức năng tổ chức và quản lý quá trình bầu cử, nghĩa là chúng đóng vai trò như EMB. Đây là trường hợp xảy ra ở Costa Rica, Nicaragua và Uruguay. Bất kể chúng có được thiết kế như các tòa án bầu cử bởi vì ba chức năng quản lý bầu cử cũng như tính tự quyết hoặc độc lập hay không, chúng vẫn được đặt cùng với hệ thống EDR trao quyền giải quyết tranh chấp bầu cử cuối cùng cho EMB.

193. Nhiều EDRS ở Mỹ Latinh trao cho tòa án bầu cử chuyên trách quyền giải quyết khiếu tố bầu cử cuối cùng. Hầu hết các cơ quan bầu cử tự trị và độc lập của khu vực đều có chức năng hành chính, tư pháp và thậm chí là xây dựng quy chế bầu cử. Tuy nhiên, một vài quốc gia có hai cơ quan bầu cử chuyên trách độc lập, một cơ quan được giao phó các vấn đề hành chính, tổ chức, chỉ đạo và giám sát các cuộc bầu cử (một EMB), trong khi cơ quan còn lại đưa ra phán quyết về khiếu tố quyết định của EMB (một EDRB). Các hệ thống kết hợp khả năng khiếu tố trước một EMB độc lập cùng với kháng cáo trước một cơ quan tư pháp bầu cử độc lập (như ở Chile, Cộng hòa Dominican, Ecuador và Peru) cần được phân biệt với hệ thống có cơ quan phúc thẩm thuộc tư pháp (như ở Mexico và Venezuela). Ngoài Mỹ Latinh thì Albania, Hy Lạp, Chính quyền Palestine, Nam Phi và Thụy Điển cũng rơi vào loại thứ hai.

194. Những khiếu tố kết quả bầu cử được đưa ra từ EMB độc lập được giải quyết trong giai đoạn cuối ở Albania bởi Đại cử tri đoàn (Kolegji Zgjedhor) – là một tòa án đặc biệt bao gồm tám thẩm phán từ các tòa phúc thẩm được lựa chọn và bổ nhiệm bởi Hội đồng Tư pháp Cấp cao. Ở Hy Lạp, các khiếu tố được giải quyết bởi Tòa án Tối cao Đặc biệt (Anwtato Eidiko Dikasthrio) bao gồm các chủ tọa và thẩm phán biên chế từ các tòa án thuộc nhánh tư pháp. Ở Chính quyền Palestine, chúng được giải quyết bởi Tòa án Án lệ bầu cử (Electoral Cases Court/Intikhabat mahkamet al istefnaf), bao gồm 9 thẩm phán do Tổng thống Palestine bổ nhiệm, dựa trên các khuyến nghị của Hội đồng Tư pháp Tối cao (Majles al qada' al a'la). Ở Nam Phi, khiếu tố được giải quyết bởi Tòa án Bầu cử thành lập năm 1999, và ở Thụy Điển là Hội đồng Xét xử Bầu cử (Valprövningsnämnden) bao gồm bảy thành viên được chỉ định bởi Nghị viện (Riksdag). Các tòa án bầu cử ở Nam Phi, Thụy Điển và Chính quyền Palestine độc lập với các nhánh quyền của nhà nước.

195. Một số tòa án bầu cử chuyên trách này hoạt động trên cơ sở lâu dài, ít nhất là về vấn đề thành viên của các cơ quan cấp cao nhất; trường hợp này tồn tại ở hầu hết các quốc gia Mỹ Latinh. Tuy nhiên, các tòa án khác chỉ là lâm thời và được thành lập chỉ khi có tổ chức bầu cử. Ví dụ có thể được thấy ở Albania, Chile và Hy Lạp, mặc dù các thành viên của những tòa án này cũng được hưởng đảm bảo nhiệm kỳ và độc lập tư pháp do họ thuộc về tòa án khác khi không thực hiện chức năng tài phán bầu cử. Chuyên môn riêng biệt và toàn thời gian cho các vấn đề tài phán bầu cử có thể dẫn tới việc thực hiện chuyên nghiệp hơn và có khả năng theo kịp sự phát triển mới nhất trong lĩnh vực và giải quyết các khiếu tố được đưa lên xuyên suốt chu kỳ bầu cử, bao gồm các giai đoạn trước và sau bầu cử. Tuy vậy, điều này có thể dẫn tới chi phí cao hơn. Trong các xã hội có mức độ tranh chấp bầu cử không cao có thể sẽ không thừa nhận rằng việc tham gia của họ trong quá trình trước và sau bầu cử là chính đáng.

c) Hệ thống EDR ủy quyền cho cơ quan quản lý bầu cử có thẩm quyền tư pháp

196. Dưới hình thức này của hệ thống EDR, trách nhiệm được giao cho một EDB độc lập phụ trách tổ chức và quản lý tiến trình bầu cử, có thẩm quyền tư pháp để giải quyết các khiếu tố và đưa ra phán quyết cuối cùng về hiệu lực của tiến trình bầu cử.

197. Mô hình này được phát triển chủ yếu ở Mỹ Latinh. Một hệ thống EDR trong thể loại này không chỉ có thẩm quyền giải quyết những khiếu tố bầu cử phổ biến mà còn

đưa ra quyết định cuối cùng về hiệu lực của tiến trình bầu cử và những hạn chế với các cơ quan tư pháp, hành chính hoặc lập pháp.

198. Trong số các hệ thống EDR ủy thác cho EMB độc lập quyền tư pháp cuối cùng, các EMB đó là Hội đồng Bầu cử Tối cao (Consejo Supremo Electoral) của Nicaragua, Tòa án Bầu cử Tối cao (Tribunal Supremo de Elecciones) của Costa Rica và Tòa án Bầu cử của Uruguay cũng như Hội đồng Bầu cử Tối cao (Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı) của Thổ Nhĩ Kỳ. Hiến pháp Nicaragua xác định Hội đồng Bầu cử Tối cao là một 'Poder Electoral' (nhánh bầu cử của nhà nước). Thẩm quyền của Hiến pháp được chuyển cho Tòa án Bầu cử Tối cao của Costa Rica và Tòa án Bầu cử của Uruguay, cũng như các biện pháp bảo vệ cấu trúc được ưu tiên, làm cho ba cơ quan này tương đương với một nhánh thứ tư của nhà nước.

199. Một số hệ thống EDR có các cơ quan được nhắc tới ở phần này được gọi là tòa án bầu cử hoặc và các thành viên được hưởng các điều kiện bảo đảm công việc tương ứng như những người thuộc nhánh tư pháp. Các cơ quan này được ủy quyền tổ chức và quản lý các tiến trình bầu cử và do đó sẽ là các EMB, nhưng có quyền hạn pháp lý đặc biệt hơn và từ quan điểm chuyên môn, chúng nên được coi là những cơ quan tư pháp có quyền lực của riêng chúng.

200. Ngược lại với các tòa án bầu cử chuyên trách được nói tới ở trên, những EMB có thẩm quyền tư pháp không chịu trách nhiệm giải quyết các khiếu tố chống lại các hoạt động, thủ tục và quyết định của tất cả các cơ quan khác mà giải quyết các khiếu tố hoạt động của một cơ quan cấp thấp hơn. Ngoài ra, khác với các tòa án bầu cử chuyên trách, các quyết định của những tòa án chuyên trách có thể bị xem xét bởi Tòa án Tối cao hoặc Tòa án Hiến pháp còn quyết định của EMB có thẩm quyền tư pháp được coi là cuối cùng và không bị đưa ra xem xét.

201. Nhìn chung, EMB với quyền hạn tư pháp có một cấu trúc kim tự tháp, có đỉnh là cơ quan trung ương cấp cao ở cấp quốc gia, các cơ quan khác đều trực thuộc cơ quan này. Đối với hầu hết các phần, chúng phản ánh sự phân chia lãnh thổ, chính trị, hành chính và bầu cử của quốc gia (thường được gọi là các hội đồng hoặc ủy ban khu vực, bang, tỉnh, bộ và thành phố hoặc quận) của các điểm bầu cử nơi công dân tới bỏ phiếu.

202. Nên đặc biệt đề cập tới Uruguay, nơi mà từ cuộc cải cách 1997, Tòa án Bầu cử cũng điều trần tất cả các vấn đề liên quan tới hoạt động, thủ tục và quyết định của cuộc bầu cử nội bộ trong các đảng chính trị để lựa chọn ra ứng cử viên tổng thống quốc gia và cơ quan lập pháp (bầu cử tổng thống và cơ quan lập pháp được tổ chức đồng thời vào cùng một ngày trên toàn quốc), và cho cả các cuộc bầu cử thành viên của các cơ quan có thẩm quyền quyết định nội bộ của một đảng. Tòa án Bầu cử có thêm thẩm quyền tổ chức các cuộc bầu cử nội bộ đảng ngoài bầu cử quốc gia sẽ ban hành các quy định cần thiết để kiểm soát và phán xét các khiếu tố và kháng cáo được đưa ra về các hoạt động và quyết định của đảng và cuộc bầu cử. Không được kháng cáo chống lại quyết định của tòa án này.

203. Ở Mỹ Latinh, có một sự gia tăng mối quan tâm về việc bảo vệ các cuộc bầu cử khỏi ảnh hưởng của các cơ quan bên ngoài, đặc biệt là từ ba nhánh quyền lực nhà nước.

Nhiều người coi cách bảo đảm tốt nhất cho các cuộc bầu cử tự do, bình đẳng và trung thực là để tất cả các vấn đề bầu cử, bao gồm cả hệ thống EDR, thuộc trách nhiệm của một cơ quan thẩm quyền bầu cử độc lập và tự chủ - một EMB độc lập có thẩm quyền tư pháp chỉ đạo tiến trình bầu cử từ lúc bắt đầu tới lúc kết thúc và giải quyết mọi khiếu tố bằng việc đưa ra phán quyết cuối cùng.

204. Điều 79 của Hiến pháp Thổ Nhĩ Kỳ quy định rằng Hội đồng Bầu cử Tối cao (Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı) sẽ thực hiện tất cả các chức năng đảm bảo tính công bằng và trật tự của cuộc bầu cử từ khi bắt đầu tới lúc kết thúc tiến trình, cũng như thực hiện điều tra và đưa ra phán quyết cuối cùng cho tất cả sai phạm, khiếu kiện và phản đối liên quan tới các cuộc bầu cử trong quá trình bỏ phiếu, và xác nhận kết quả bầu cử cho các thành viên của Quốc hội Thổ Nhĩ Kỳ (*Turkish Grand National Assembly - Büyük Millet Meclisi*). Hiến pháp cũng quy định rằng không cơ quan nào được kháng cáo chống lại quyết định của Tòa án Bầu cử Tối cao.

205. Có những trường hợp hệ thống EDR được trao cho EMB độc lập đạt được thành công và uy tín cao như ở Costa Rica và Uruguay. Nó đã trở thành mô hình mẫu cho khu vực bởi hiệu lực của các khuôn khổ quy phạm tương ứng, và trên tất cả, hiệu suất và chất lượng làm việc của các thành viên. Cả hai đều là những ví dụ về EDRS trong nền dân chủ không lớn và đã áp dụng những thực tiễn tốt. Một yếu tố góp phần vào sự thành công của họ chắc chắn là văn hóa chính trị sâu sắc trong xã hội và được coi là thuộc trong những nơi tuân thủ các nguyên tắc và giá trị dân chủ nhất ở Mỹ Latinh. Các tòa án bầu cử ở cả hai quốc gia đã có những đóng góp cho sự phát triển văn hóa chính trị trong nhiều năm làm việc của mình.

206. Mặc dù vậy, khả năng áp dụng hệ thống EDR trong EMB với quyền lực tư pháp tuyệt đối cần được xem xét cẩn thận về khía cạnh tiềm năng lạm dụng các quyền này bởi các cơ quan độc lập – đặc biệt khi quyết định của họ không bị kháng cáo hoặc phán xét. Có nhiều khả năng lạm dụng quyền hơn khi một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm cho cả việc tổ chức bầu cử lẫn xét xử tranh chấp xảy ra trong các cuộc bầu cử, và EMB đóng vai trò vừa là thẩm phán vừa là bên khiếu tố về cùng một vấn đề. Lập luận Tương tự cũng được đưa ra để ủng hộ việc chuyển thẩm quyền trong hệ thống EDR từ cơ quan lập pháp sang cơ quan tư pháp tới mức các tranh chấp bầu cử chủ yếu nảy sinh từ việc khiếu tố hoạt động, thủ tục và quyết định của EMB.

207. Tuy nhiên, Tuyên bố về Tiêu chí cho Bầu cử Tự do và Công bằng (xem hộp 5.1) coi một ủy ban bầu cử độc lập và vô tư như một cơ quan thích hợp để xác định các khiếu kiện liên quan tới tiến trình bầu cử.

208. Có nhiều yếu tố gây ảnh hưởng tới uy tín của các ủy ban bầu cử. Trong số đó cần phải nhắc tới hệ thống lựa chọn và bổ nhiệm thành viên ủy ban, cũng như các thủ tục tổ tụng xác định trách nhiệm pháp lý và bảo đảm trách nhiệm giải trình phải được giải quyết phù hợp với luật pháp. Đây là những phân tích trong chương 6 của cuốn sổ tay này. Một biện pháp tiếp cận hiệu quả đó là có thể kết hợp một EMB độc lập với EDRS thuộc cơ quan tư pháp độc lập để giải quyết những khiếu tố được đưa ra ở cấp hành chính nhưng các bên liên quan không thỏa mãn với phán quyết đã được đưa ra. Một số khung pháp lý bầu cử gần đây đã áp dụng hình thức EDRS này nhằm nỗ lực giải quyết

một lượng lớn những khiếu tố ở cấp hành chính bằng các quyết định ràng buộc và phải thi hành, do đó làm giảm sự cần thiết phải có một cơ quan tư pháp tham gia. Mặc dù nó được coi là tối ưu cho cơ quan tư pháp như thế có thể đóng vai trò tòa án bầu cử chuyên trách như ở nhiều quốc gia, biện pháp thay thế như vậy khó có thể được coi là khả thi trong nhiều nền dân chủ vì lý do tài chính.

d) Hệ thống EDR được giao cho một cơ quan lâm thời (ad hoc)

209. Cuối cùng, một số những hệ thống EDR có liên quan tới một cơ quan lâm thời có nguồn gốc từ việc sắp xếp tạm thời hoặc chuyển tiếp. Đây có thể là một giải pháp về thể chế, thường được tài trợ bởi tổ chức quốc tế nhằm bảo đảm cuộc bầu cử được tự do, công bằng và trung thực theo khuôn khổ pháp lý sau cuộc tranh chấp nghiêm trọng ở một quốc gia, như ở Campuchia năm 1993, Bosnia và Herzegovina năm 1996 hoặc Nepal năm 2008. Các chức năng quan trọng của hệ thống EDR này là cơ chế giải quyết tranh chấp mang tính lâm thời: có thể được sử dụng cho một cuộc bầu cử cụ thể hoặc nhiều hơn một, nhưng nó là một biện pháp mang tính chuyển đổi cho tới khi thành lập được hệ thống EDR thường trực.

i) Một cơ quan lâm thời có sự tham gia của quốc tế

210. Loại hình hệ thống EDR này bắt nguồn từ việc thành lập một cơ quan lâm thời cho việc giải quyết các khiếu tố việc thực hiện và kết quả một cuộc bầu cử. Cơ quan lâm thời này có thể giống như cơ quan lâm thời tổ chức cuộc bầu cử, nhưng không cần thiết phải như vậy. Nó là một giải pháp tài trợ bởi cộng đồng quốc tế thông qua một hoặc nhiều tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc, Tổ chức An ninh và Hợp tác Châu Âu (OSCE) hoặc Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ (OAS), như là một phần của tiến trình chuyển đổi sau tranh chấp. Cơ quan lâm thời thường bao gồm các thành viên được chọn bởi tổ chức quốc tế. Nó có nhiệm vụ đảm bảo cho việc tổ chức một cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực mà không có nhóm hay khu vực nào bị loại trừ. Cơ quan như vậy đã đóng góp vào các cuộc bầu cử ở Campuchia năm 1993, Bosnia và Herzegovina năm 1996, Timor-Leste năm 2001 và Afghanistan năm 2005.

ii) Một cơ quan được thiết lập như một giải pháp thể chế nội bộ quốc gia

211. Đôi khi, một cơ quan lâm thời được thành lập trong một quốc gia để chịu trách nhiệm về hệ thống EDR cho một hoặc nhiều cuộc bầu cử đặc biệt như một giải pháp nội bộ chuyển đổi. Đây thường là kết quả của cuộc thỏa thuận và đàm phán giữa các lực lượng chính trị để giải quyết một tranh chấp nghiêm trọng, có thể cũng là kết quả của một bản hiến pháp chưa có hiệu lực hoặc do các thể chế bầu cử được quy định thiếu chức năng. Loại hệ thống EDR thường được thiết lập bởi luật quốc gia – với các quy định về chuyển đổi, hiến định hoặc luật định – hoặc thậm chí là một thỏa thuận hòa bình giữa các lực lượng tham chiến. Nó được tạo ra bởi các công dân của một quốc gia có liên quan, với mục đích tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực, phù hợp với luật pháp.

212. Điều này đã xảy ra ở Nepal, nơi Tòa án Hội đồng Lập hiến (Constituent Assembly Court - Sambidhan Shabha Adalat) được quy định trong Hiến pháp Lâm thời của Nepal

năm 2006 nhằm giải quyết những khiếu tố bầu cử thành viên của Hội đồng Lập hiến (Constituent Assembly - Sambidhan Shabha) diễn ra theo Hiệp định Hòa bình Toàn diện năm 2006. Hội đồng Lập hiến được thành lập vào tháng 5 năm 2008 và được gia hạn hai năm để thông qua bản hiến pháp mới cho Nepal. Để đạt được, Tòa án Hội đồng Lập hiến được thành lập với ba thành viên lựa chọn từ các thành viên của Tòa án Tối cao Nepal (Sarbochcha Adalat), với nhận thức rằng có thể sẽ có một EMB (Ủy ban Bầu cử Nepal, Nirbachan Aayog) được ủy thác để tổ chức bầu cử,

213. Các đặc điểm chính của loại hình EDRS này là bản chất lâm thời hoặc chuyển tiếp. Cơ quan lâm thời được giao nhiệm vụ giải quyết các khiếu tố phát sinh từ một cuộc bầu cử hoặc một loạt các cuộc bầu cử trong một thời gian cụ thể. Cơ quan này có thể có tính lập pháp, tư pháp hay hành chính, nhưng nó trái ngược với các EDRS được phân tích ở các phần trên.

214. Loại hình EDRS này cũng khác so với các trường hợp có tranh chấp nghiêm trọng phát sinh trong bối cảnh bầu cử liên quan tới tiến trình hoặc kết quả, và cách giải quyết tranh chấp hoặc khiếu tố tương tự. Nó liên quan tới sự thành lập một cơ quan lâm thời sau sự kiện trên cơ sở đặc biệt và ngoại lệ bởi các bên chính trị liên quan khác với cơ quan được quy định trong khuôn khổ pháp lý bầu cử. Các ví dụ về sau diễn ra trong các cuộc bầu cử ở Mỹ năm 1876 và Kenya năm 2007. Việc ủng hộ các bên liên quan thực hiện theo pháp luật và thể chế của một hệ thống EDR như là một đặc điểm quan trọng của pháp quyền là rất thiết yếu; tuy nhiên, các sự khác biệt nghiêm trọng đôi khi nảy sinh giữa các lực lượng chính trị về vấn đề phát triển hoặc kết quả của một quá trình bầu cử và các thể chế không đủ khả năng giải quyết chúng theo một cách hợp pháp. Về sau có khả năng, và thậm chí được khuyến khích – chẳng hạn như để tránh bùng nổ bạo lực – áp dụng một cơ chế thay thế và thể chế cho việc giải quyết tranh chấp trên cơ sở đặc biệt và ngoại lệ (về cơ chế AEDR xem chương 8).

CHƯƠNG 6

CHƯƠNG 6

Các nguyên tắc và bảo đảm của các hệ thống EDR

1. Giới thiệu

215. Cho dù loại hình hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử nào được áp dụng thì các nguyên tắc và bảo đảm vẫn cần được quy định để đảm bảo việc tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực. Các nguyên tắc này cần được tiếp thu và áp dụng không chỉ bởi EDRB là biện pháp xét xử cuối cùng để đưa ra quyết định cho một cuộc bầu cử, mà còn ở tất cả các cấp hay mọi phiên xét xử của EDRS, bắt đầu từ quyết định đầu tiên về một tranh chấp bầu cử.

216. ‘Nguyên tắc’ ở đây nghĩa là tính tối cao và các giá trị đạo đức/chính trị tối cao của một mệnh lệnh pháp lý (legal order), một lĩnh vực của nó hoặc một thể chế. Chúng thiết lập một tiêu chuẩn hoặc truyền cảm hứng cho đối tượng được chỉ đạo – cử tri nói chung hoặc EDRB nói riêng. Việc chấp hành hoặc thực thi không chỉ đem lại tính hợp pháp hay đạo lý hay thẩm quyền chính trị mà còn làm gia tăng khả năng thực hiện mục đích của họ dựa trên kinh nghiệm. ‘Nguyên tắc của hệ thống EDR’ do đó đề cập tới các giá trị cơ bản giúp đảm bảo việc tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực, nghiêm túc thực hiện theo pháp luật.

217. Hệ thống EDR cần phải tuân thủ các nguyên tắc cơ bản về bầu cử, như là tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực hoặc phổ thông đầu phiếu, và các nguyên tắc chung được áp dụng trong các lĩnh vực khác nhau của pháp luật như hợp hiến, hợp pháp, tư pháp độc lập, đúng pháp trình và thẩm quyền. Các nguyên tắc khác cụ thể dành cho EDRS như là nguyên tắc không được bãi bỏ để quy định rằng các giai đoạn của quá trình bầu cử phải được xác định, một khi một giai đoạn đã kết thúc (ví dụ như giai đoạn chuẩn bị cho bầu cử), có thể sau một thời hạn cụ thể sẽ không được đưa ra khiếu tố khi đang ở trong giai đoạn sau (ví dụ như trong ngày bầu cử hoặc giai đoạn sau bầu cử) về các hành động hoặc quyết định được thực hiện ở giai đoạn trước. Tuy nhiên, có thể có ngoại lệ với một nguyên tắc như vậy trong một số hệ thống EDR. Ví dụ, mặc dù EMB xem xét các ứng cử viên đăng ký hoặc được đề cử để xác minh rằng họ đạt tiêu chuẩn theo yêu cầu để trở thành một nhà lập pháp trong giai đoạn chuẩn bị của cuộc bầu cử,

một số hệ thống cho phép hoặc thậm chí yêu cầu việc làm này cần phải được xem xét lại lần nữa ở giai đoạn sau bầu cử trước khi công bố người chiến thắng, và cả hai quyết định có thể bị khiếu tố trước một EDRB.

218. ‘Bảo đảm’ là các phương thức hay công cụ pháp lý bảo vệ hoặc quy định giá trị, quyền hoặc thể chế bởi mệnh lệnh pháp lý thay mặt cho cử tri được đảm bảo, bảo vệ, hỗ trợ. Các bảo đảm, cả về cấu trúc lẫn thủ tục, của hệ thống EDR tìm cách đảm bảo rằng các cuộc bầu cử được tổ chức tuân theo pháp luật và có tính tự do, công bằng và trung thực và cũng bảo vệ hoặc khôi phục lại sự thừa hưởng các quyền bầu cử. Về mặt này, hệ thống EDR đảm bảo bao quát việc thực hiện dân chủ và pháp quyền.

219. Bảo đảm chính của một hệ thống EDR là luôn sẵn có một giải pháp có thể điều chỉnh một sai phạm bằng cách bãi bỏ, hủy bỏ, sửa đổi hoặc thậm chí thừa nhận nó. Các cơ chế khác có thể ngăn ngừa hoặc trừng phạt người vi phạm thông qua một chế độ trách nhiệm hình sự hoặc hành chính (xem hình 2.1). Thiết kế thể chế thích hợp có thể bảo đảm hoặc thúc đẩy một vài giá trị nhất định; chẳng hạn như khả năng tính vô tư được tôn trọng hơn nếu EDRB có nhiều hơn một thành viên.

220. Cơ quan xét xử đầu tiên điều trần một khiếu kiện bầu cử về hành động của EMB – ví dụ như từ chối đăng ký của một ứng cử viên – mà bị khiếu tố bởi ứng cử viên đó hoặc một đảng chính trị, là điều hết sức phổ biến. Một số hệ thống EDR quy định khả năng có một khiếu tố hành chính trước một cán bộ cấp cao hơn hoặc một cơ quan khiếu tố của EMB. Khi cán bộ cấp cao hơn hoặc cơ quan này đưa ra quyết định của họ, khả năng khiếu tố thường được quy định trong trường hợp sự không chấp thuận được khẳng định bởi đảng chính trị hoặc ứng cử viên đưa ra khiếu tố gốc và nếu nó đảo ngược bởi một số đảng chính trị hoặc ứng cử viên khác. Khiếu tố này được điều trần bởi một cơ quan tư pháp – một tòa án thuộc nhánh tư pháp, một tòa án hiến pháp, một tòa án hành chính hoặc một tòa án bầu cử - thường đưa ra phán quyết cuối cùng. Tuy vậy, ở một số trường hợp, hai khiếu tố tư pháp liên tiếp cũng được quy định – ví dụ như khiếu tố trước ở một tòa án biên chế và sau ở một tòa án hiến pháp. Tuy nhiên hệ thống khiếu tố bao gồm phiên điều trần đầu tiên trước EMB ở cấp cao nhất có thẩm quyền quyết định và phiên điều trần sau trước một cơ quan tư pháp là điều khá phổ biến.

221. Tương tự, trong trường hợp kết quả bầu cử, một điều khá phổ biến trong các hệ thống EDR là phải đối mặt với sự sai phạm ở một điểm bỏ phiếu trong ngày bầu cử, các đảng chính trị hoặc ứng cử viên bị ảnh hưởng có thể điều tra hoặc khiếu tố kết quả đưa ra trong lần kiểm phiếu chính thức ở điểm bỏ phiếu đó trước một cơ quan của EMB cấp cao hơn. Cơ quan này nói chung có thẩm quyền điều chỉnh các sai phạm. Một khi kết quả chính thức của cuộc bầu cử được công bố, một số hệ thống EDR hỗ trợ quyền của các đảng chính trị hoặc ứng cử viên thấy không thỏa mãn có thể khiếu tố trước một cơ quan tư pháp (tòa án biên chế, hiến pháp, hành chính hoặc bầu cử). Trong một vài trường hợp, giai đoạn tư pháp này quy định khiếu tố trước tòa án biên chế thuộc nhánh tư pháp hoặc tòa án bầu cử trước, sau đó mới đưa ra tòa án hiến pháp để có phán quyết cuối cùng. Một số hệ thống EDR vẫn quy định khả năng một khiếu tố phải có thể đưa ra trước một cơ quan lập pháp mà theo hệ thống, cơ quan này có quyết định cuối cùng về tính hợp lệ của cuộc bầu cử và kết quả của nó.

222. Do vậy, cũng có điều khá phổ biến đối với một EDRS quy định một vài loại hình khiếu tố và các cơ chế dành cho việc giải quyết chúng – EMB, một hoặc nhiều cơ quan tư pháp và đôi khi là cơ quan lập pháp. Trong khi hệ thống EDR thường quy định các loại hình cơ chế khác nhau, tất cả nên phù hợp với nguyên tắc và bảo đảm của hệ thống EDR nhằm đảm bảo rằng tất cả các hoạt động, thủ tục và quyết định trong bầu cử đều tuân thủ nguyên tắc hợp hiến và hợp pháp.

223. Trong việc xác định các nguyên tắc và bảo đảm của hệ thống EDR, mục đích là nhằm quy định các thông số để phù hợp với các cam kết và tiêu chuẩn quốc tế, ‘thực tiễn’ và ‘điều kiện tối thiểu’ được yêu cầu để cân nhắc một hệ thống EDR phù hợp với các đặc điểm nguyên tắc của nền dân chủ lập hiến thượng tôn pháp quyền. Cũng cần lưu ý rằng xác định các nguyên tắc và bảo đảm như vậy không phải là để ức chế các thí nghiệm hay thực tiễn khác, miễn là mục đích của họ nhằm vào việc củng cố tổ chức các cuộc bầu cử tự do, công bằng và trung thực, tuân thủ pháp luật. Các cam kết và tiêu chuẩn liên tục phát triển cả về lý thuyết và thực tiễn.

224. Công dân, ứng cử viên, các đảng chính trị, phương tiện truyền thông, các cơ quan chức năng và tất cả những đối tượng có vai trò trong quá trình bầu cử được cho là phải tuân theo luật bầu cử một cách tự nguyện, theo cách riêng của họ. Tuy nhiên, cần có một hệ thống EDR để bảo đảm việc thi hành toàn bộ luật bầu cử và giải quyết các vụ việc vi phạm luật. Hệ thống EDR là một hình thức hỗ trợ thiết yếu nhằm đảm bảo rằng các hoạt động, thủ tục và quyết định trong bầu cử phù hợp với luật bầu cử và các luật khác.

225. Trong số những biện pháp nhằm đảm bảo rằng những khiếu tố bầu cử được giải quyết đúng pháp luật, có sự hiện hữu của cả các bảo đảm cấu trúc và bảo đảm thủ tục. Bảo đảm cấu trúc là những công cụ pháp lý đảm bảo rằng EDRB hoạt động tự chủ, độc lập và vô tư (ví dụ như thủ tục lựa chọn và bổ nhiệm thành viên của họ). Bảo đảm thủ tục là những biện pháp pháp lý giúp đỡ bảo đảm cho cơ chế đưa ra và giải quyết được những khiếu tố bầu cử có tính thúc đẩy tư pháp bầu cử và bảo đảm rằng hệ thống EDR có hiệu suất và hiệu quả (ví dụ như bằng cách bảo đảm sự tiếp cận một cách hiệu quả và toàn diện với hệ thống tư pháp bầu cử).

2. Xu hướng thiết lập hệ thống EDR tư pháp

226. Mặc dù các chế độ dân chủ đầu tiên áp dụng hệ thống EDR được giao phó thẩm quyền đưa ra phán quyết cuối cùng về việc chứng nhận quy trình bầu cử cho các cơ quan lập pháp, khoảng ba mươi năm cuối thế kỷ XIX, một hệ thống EDR đã được thiết lập ở Anh và các tòa án biên chế được trao thẩm quyền giải quyết các khiếu tố về bầu cử quốc hội (xem đoạn 171). Dần dần, trong suốt thế kỷ XX, thẩm quyền được chuyển sang các cơ quan tư pháp (các tòa án biên chế, hiến pháp, hành chính hoặc bầu cử chuyên trách), sang một EMB với thẩm quyền tư pháp hoặc ngoại lệ, sang một cơ quan lâm thời như một sự sắp xếp tạm thời hoặc chuyển tiếp. Nói chung, đã có một xu hướng đánh dấu việc thành lập các cơ quan tư pháp để xử lý EDR hoặc để đưa EDR vào thẩm quyền của các cơ quan tư pháp hiện có.

227. Các cơ quan tư pháp được ủy quyền phụ trách EDR có thể có thẩm quyền chính

thức để đưa ra quyết định cuối cùng về một khiếu tố. Tuy nhiên, ngay cả khi quyết định cuối cùng vẫn nằm trong tay một cơ quan lập pháp hoặc một hội đồng chính trị, nhìn chung vẫn có quy định cho khiếu tố sớm trước các cơ quan tư pháp. Điều này áp dụng không chỉ cho khiếu tố liên quan tới kết quả bầu cử mà còn cả những tranh chấp trong giai đoạn chuẩn bị trong chu kỳ bầu cử. Ngoài ra, nó cũng được áp dụng nhiều hơn vào thủ tục tố tụng nội bộ của các đảng chính trị trong việc lựa chọn lãnh đạo và ứng cử viên cho chức vụ và trong việc giữ kỷ luật của các thành viên, có thể thấy ở việc số lượng các quốc gia quy định điều này tăng lên. Các ví dụ có thể tìm thấy ở Argentina, Bolivia, Costa Rica, Đức, Mexico, Puerto Rico, Tây Ban Nha và Mỹ. Minh chứng khác cho xu hướng tư pháp này là một vài thành viên của cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức, quản lý và giám sát các cuộc bầu cử (EMB) hoặc đến từ các nhánh tư pháp hoặc được bổ nhiệm theo cách giống như bổ nhiệm thẩm phán, và phải đạt yêu cầu như các thẩm phán hoặc tuân thủ quy chế bảo đảm tương đương như các cán bộ tư pháp cấp cao. Xu hướng của các EDRS tư pháp được thiết lập vào đầu thế kỷ XX có đặc điểm là thẩm quyền được trao cho các tòa án biên chế thuộc nhánh tư pháp – đặc biệt là ở những quốc gia có truyền thống thông luật, mặc dù nó được lan rộng ra nơi khác và trở thành hệ thống phổ biến rộng rãi nhất. Sau hai cuộc chiến tranh thế giới, việc trao trách nhiệm cho các tòa án hiến pháp trở nên phổ biến hơn, đặc biệt ở các quốc gia lục địa châu Âu, châu Phi và châu Á. Kể từ làn sóng dân chủ hóa thứ ba vào cuối thế kỷ XX, việc trao thẩm quyền tài phán như vậy cho các tòa án bầu cử chuyên trách lại càng trở nên phổ biến, đặc biệt ở Mỹ Latinh và một số quốc gia châu Phi, châu Á và châu Âu.

228. Phương pháp tiếp cận tư pháp trong các hệ thống EDR cũng phù hợp với giải pháp công khai hiệu quả trước một thẩm phán hoặc tòa án có thẩm quyền độc lập, vô tư, được thành lập bởi pháp luật với các bảo đảm phù hợp như được quy định qua các văn kiện nhân quyền quốc tế (cụ thể là Điều 2(3)(a) và 14(1) của Công ước quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) năm 1966).

229. Lý do cho việc thiết lập các cơ quan tư pháp trong EDRS đó là các tranh chấp và khiếu tố bầu cử phải được giải quyết dựa trên cơ sở nguyên tắc hợp hiến và hợp pháp, đó là tuân thủ theo pháp luật. Không được giải quyết chúng dựa trên thủ đoạn chính trị như vẫn thường xảy ra với hệ thống EDR được trao cho các cơ quan lập pháp hoặc hội đồng chính trị. Điều này cũng đồng nghĩa – như kinh nghiệm trong luật so sánh cho thấy – một sự thay đổi trong thái độ của các đảng chính trị, cán bộ bầu cử và tất cả các bên thứ ba liên quan có quan tâm tới một khiếu tố bầu cử cụ thể. Hệ thống như vậy tuân theo sự ưu tiên cho các phương thức thể chế giải quyết tranh chấp bầu cử, và các cơ sở lập luận và bằng chứng có thể được đưa ra trước một cơ quan tư pháp phải có điều chỉnh cho phù hợp với các yêu cầu kỹ thuật pháp lý để được chấp thuận và xem xét.

230. Thẩm quyền phán quyết một vấn đề bầu cử không giống như thẩm quyền phán quyết chính trị – tức là phán quyết dựa trên tiêu chí chính trị (một ví dụ về thẩm quyền phán quyết chính trị là thẩm quyền được các hệ thống EDR chuyển sang cho các hội đồng chính trị hoặc hội đồng xét xử lập pháp để xác minh hoặc tham gia phán quyết về cuộc bầu cử thành viên của họ). Một sự phân biệt rõ ràng cần phải được rút ra giữa hai loại. Thực tế một tranh chấp (như tranh chấp bầu cử) mang tính chính trị không đồng nghĩa với việc một quyết định tư pháp chấm dứt nó nên được đưa ra dựa trên cơ sở cân

nhắc có động cơ mang tính chính trị. Nó phải được dựa trên luật pháp. Bằng cách này, quyền lực bị khuất phục trước lẽ phải, chứ lẽ phải không thể khuất phục trước quyền lực. Do đó, tầm quan trọng cơ bản của lập luận pháp lý trong thời gian gần đây, cả về mặt lý thuyết lẫn thực tiễn, chính là lập luận được đưa ra bởi EDRB tư pháp. Tầm quan trọng của chúng có nghĩa rằng các EDRB và quyết định của các cơ quan này nhìn chung thường trải qua sự giám sát nghiêm ngặt của công chúng. Độ tín nhiệm của một EDRS phụ thuộc vào nền tảng và lý luận vững chắc của phán quyết bầu cử nó đưa ra.

231. Việc giám sát pháp lý được thực hiện bởi hệ thống EDR, đặc biệt là khâu xem xét của tòa án, có một số đặc điểm phân biệt với xem xét chính trị, đó là:

- Nó có cơ sở khách quan do tiêu chuẩn xem xét của tòa án là một khung quy chuẩn có từ trước, không phải được quyết định hay lựa chọn bởi một cơ quan thực hiện việc xem xét.
- Nó được dựa trên lý luận pháp lý, không phải dựa trên những cân nhắc chính trị.
- Nó mang tính bắt buộc; một EDRB tư pháp nhất thiết phải thực hiện xem xét như vậy bất cứ khi nào một vấn đề được đưa ra thuộc thẩm quyền của nó.
- Nó được giao cho một cơ quan độc lập và vô tư mà cần phải có khả năng kỹ thuật chuyên môn để giải quyết các vấn đề pháp lý.

232. Khi áp dụng các phương pháp tiếp cận với các hệ thống EDR, luôn có một sự mong muốn đó là các cơ quan tư pháp được ủy quyền giải quyết các khiếu tố bầu cử (cả cơ quan có thẩm quyền đưa ra phán quyết cuối cùng, lẫn bất kỳ cơ quan nào có thể thành lập ít nhất một cơ chế trước khi tham gia vào xem xét khiếu tố) cần có ít nhất ba thành viên. Điều này đặc biệt quan trọng đối với cơ quan cấp cao nhất của EDRS do nó đảm bảo sự độc lập và vô tư vốn có cho cơ quan đó và các thành viên, từng cá nhân một, để quy định thêm về đảm bảo cá nhân khác như là trách nhiệm và trách nhiệm giải trình.

3. Nguyên tắc chỉ dẫn cho EDRB và cách thiết kế cho các bảo đảm về cơ cấu nhằm bảo vệ chúng

233. Một khía cạnh cơ bản của tư pháp bầu cử là thiết kế của ‘bảo đảm cơ cấu’ hoặc ‘bảo đảm tư pháp’ – là những công cụ pháp lý bảo đảm các cơ quan được ủy thác hệ thống EDR có thể hoạt động độc lập đối với tất cả các cơ quan nhà nước đảng chính trị và những bên liên quan tới bầu cử khác. Đây là điều cần thiết nếu các EDRB có thể giải quyết các vụ việc một cách khách quan và công bằng dựa trên cơ sở lẽ phải trái của vụ việc.

234. Những bảo đảm cơ cấu hoặc tư pháp được thiết kế đặc biệt cho EDRB tư pháp (dù là tòa án biên chế, hiến pháp, hành chính hay bầu cử chuyên trách). Việc quy định các đảm bảo như vậy trong các loại hình EDRB cũng được khuyến khích mở rộng đến mức có thể, dù nó là một EMB hay một cơ quan quốc tế, cơ quan lâm thời hoặc thậm chí là cơ quan lập pháp (khi EDRS tương ứng kết hợp quyết định cuối cùng của cơ quan lập pháp với một khiếu tố từ trước trước một cơ quan tư pháp). Điều này nhằm đảm bảo rằng các cơ quan như vậy sẽ giải quyết các khiếu tố bằng thẩm quyền tài phán của họ với chức năng độc lập và công bằng và tuân thủ luật pháp. Nguyên tắc này còn khó hơn trong trường hợp các *cơ quan lập pháp hoặc EMB chính phủ*, nhưng nếu chúng được giao phó

một phần của EDRS, chúng vẫn cần chứng minh là có chức năng độc lập và công bằng vì tính hợp pháp và tín nhiệm của chúng trong hệ thống mặc dù chúng không bao gồm tất cả các bảo đảm được phân tích dưới đây. Các hệ thống EDR ủy thác cho các tòa án bầu cử chuyên trách tập hợp những bảo đảm đó nhiều hơn.

235. Các bảo đảm về cơ cấu hoặc tư pháp bao gồm các nguyên tắc chỉ dẫn cho EDR. Chúng bao gồm sự thừa nhận pháp lý về tính độc lập của EDRB, và về tính độc lập và vô tư của các thành viên; một chế độ về trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý của EDRB; tính liêm chính và chuyên nghiệp của các thành viên EDRB; và sự tự chủ và bền vững trong tài chính của EDRB (xem hộp 6.1). Trong khía cạnh này, các chương 4, 6 và 7 của Thiết kế Quản lý Bầu cử: Sổ tay IDEA Quốc tế (*Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*) là một điểm tham khảo hữu ích: nhiều nguyên tắc và bảo đảm liên quan tới các EMB được phân tích cũng có thể áp dụng được cho việc thiết kế các EDRB.

Hộp 6.1. Nguyên tắc định hướng cho thiết kế EDRB để xây dựng những đảm bảo về cơ cấu

- Sự độc lập của EDRB
- Sự độc lập và vô tư của thành viên EDRB
- Một chế độ về trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý cho EDRB và thành viên của nó
- Tính liêm chính và chuyên môn của các thành viên EDRB
- Sự độc lập và bền vững về tài chính của các EDRB

a) Sự độc lập của EDRB

236. Sự độc lập của EDRB cũng giống như của bất kỳ tòa án tư pháp nào khác, là nền tảng của pháp quyền. Nó cũng là nền tảng của sự tôn trọng quyền bầu cử và quyền con người. Sự độc lập về chức năng của EDRB, bao gồm cả văn phòng của cơ quan có thẩm quyền điều tra và truy tố tội phạm và vi phạm trong bầu cử, là một điều kiện tiên quyết cho việc giải quyết công bằng, hiệu quả và vô tư các khiếu tố bầu cử. Điều này cũng đúng với vai trò điều trần và quyết định về một số khiếu tố của EMB.

237. Trong khi những EDRB thuộc nhánh tư pháp của một quốc gia có các đảm bảo vốn có từ nhánh tư pháp, các quy định hiến pháp ở hầu hết các quốc gia ủy thác hệ thống EDR cho các cơ quan khác (một tòa án hoặc hội đồng hiến pháp, tòa án hành chính, tòa án bầu cử chuyên trách, EMB độc lập hoặc một cơ quan lâm thời) nhìn chung thường trao cho chúng sự độc lập về chức năng khá lớn liên quan tới các nhánh quyền truyền thống của nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp).

238. Các tòa án hoặc hội đồng hiến pháp thường có thứ bậc và chức danh tương đương với các nhánh quyền khác của nhà nước. Các EDRB khác có bản chất tư pháp thường được coi là những cơ quan hiến định độc lập, và thậm chí có cả các tòa án bầu cử chuyên trách và các EMB độc lập được chỉ định ngầm hoặc rõ ràng trong hiến pháp như một nhánh quyền lực nhà nước. Ví dụ, Hội đồng Bầu cử Tối cao của Nicaragua như đã được nêu ở trên, được coi là Poder Electoral (nhánh bầu cử), tương đương với một nhánh

quyền lực thứ tư của nhà nước (xem đoạn 198). Tương tự là trường hợp ở Venezuela.

239. Theo lý thuyết lập hiến hiện đại, có thể có các cơ quan được hiến pháp tạo ra (như là tòa án hoặc hội đồng hiến pháp, tòa án hành chính hoặc bầu cử tự chủ và/hoặc các EMB độc lập) không nằm trong bất kỳ nhánh nào trong ba nhánh quyền lực nhà nước kinh điển. Mặc dù các bản hiến pháp thường quy định chủ quyền được thực hiện gián tiếp thông qua các nhánh quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, không cấm sự tồn tại của các cơ quan tự chủ được thành lập bởi hiến pháp mà không thuộc ba nhánh quyền này.

240. Mặc dù tranh luận bên dưới đề cập đến những đảm bảo về cơ cấu thường được ủy quyền thông qua quy định của hiến pháp trong hầu hết các hệ thống EDR tư pháp, chúng thường tập trung vào những đảm bảo đối với các tòa án bầu cử chuyên trách được tìm thấy chủ yếu ở Mỹ Latinh.

Hộp 6.2. Những đảm bảo về tính độc lập của các EDRB

- Tính độc lập được quy định trong hiến pháp
- Độc lập về chức năng
- Độc lập về hành chính, và trong vài trường hợp, cả về tài chính.

i) Các quy định về tính độc lập của các hệ thống EDR trong hiến pháp và pháp luật

241. Các quy định của hiến pháp và pháp luật thường đưa ra rất rõ ràng các EDRB được hưởng tính tự trị và độc lập trong việc thực hiện chức năng của chúng. Do tầm quan trọng trong công việc của các EDRB, sự độc lập của chúng là điều cần thiết.

242. Các hệ thống EDR ủy thác cho tòa án biên chế thuộc nhánh tư pháp (xem đoạn 170 – 176) thường có tính độc lập được quy định trong hiến pháp. Ví dụ như: “Các tòa án và tòa trọng tài sẽ tạo thành một quyền lực riêng biệt và độc lập với các nhánh khác của quyền lực” (Ba Lan); “Các tòa án có tính độc lập và chỉ tuân theo Hiến pháp và pháp luật” (Timor-Leste); “Không có luật nào được thông qua việc tổ chức lại ngành tư pháp khi nó làm ảnh hưởng tới an ninh nhiệm kỳ của các thành viên của nó” (Philippine); “Quyền lực tư pháp phải độc lập... Các tòa án phải được tách ra và độc lập trong công việc của chúng và chúng có trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ của mình theo quy định của Hiến pháp, luật pháp và các đạo luật chung khác, khi quy định của luật pháp, các quy tắc được chấp nhận của luật pháp quốc tế và các thỏa thuận quốc tế đã được phê chuẩn” (Serbia). Tính độc lập này có thể cũng được quy định trong một đạo luật hoặc quy chế cụ thể, ví dụ, Luật Hiến pháp Liên bang về Hệ thống Tư pháp của Liên bang Nga quy định rằng: “Quyền tư pháp phải được tách biệt và thực hiện một cách độc lập với các quyền lập pháp và hành pháp”.

243. Các quy định của hiến pháp về sự độc lập của nhánh tư pháp cũng được áp dụng cho một hệ thống EDR được ủy thác cho các tòa án hiến pháp thuộc nhánh tư pháp (xem đoạn 181-182). Ví dụ, “Sự độc lập của các tòa án sẽ được đảm bảo bởi Hiến pháp và các luật” (Armenia); “Các tòa án phải độc lập và chỉ tuân theo pháp luật” (Bồ Đào Nha); hoặc “Các quyền tư pháp phải độc lập với quyền tiến hành các vấn đề tư pháp để

duy trì pháp luật và công lý... thực hiện bởi... một tòa án hiến pháp” (Indonesia). Tuy nhiên, đôi khi cũng có những quy định đặc biệt: “Tòa án Hiến pháp ... là một cơ quan tư pháp độc lập phụ trách bảo vệ tính hợp hiến” (Slovakia).

244. Mặc dù các quy định của hiến pháp về sự độc lập của các tòa án hoặc hội đồng hiến pháp không thuộc nhánh tư pháp là không bình thường, những cơ quan như vậy có một vị trí và chức danh hợp hiến tương đương với cơ quan tư pháp cao nhất và thành viên của chúng được hưởng những bảo đảm về cơ chế tương tự, như được nêu ở đoạn 298.

245. Đối với các EDRS được ủy thác cho các tòa án hành chính, Điều 5 của Quy định Điều lệ về Quản lý Tư pháp Colombia quy định rằng: “Nhánh Tư pháp độc lập và tự chủ trong việc thực hiện chức năng hợp hiến và hợp pháp trong việc quản lý tư pháp”. Tương tự, Điều 1 Hiến pháp Phần Lan quy định rằng: “Các quyền tư pháp được thực hiện bởi các tòa án độc lập của pháp luật, với Tòa án Tối cao và Tòa án Hành chính Tối cao là cơ quan cao nhất”.

246. Trong một ví dụ về một hệ thống EDR ủy thác cho các tòa án bầu cử chuyên trách, Điều 99 của Hiến pháp Mexico quy định rằng EDRB – là Tòa án Bầu cử của Nhánh Tư pháp Liên bang (the Electoral Court of the Judicial Branch of the Federation - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) – là cơ quan tư pháp cấp cao nhất liên quan tới các vấn đề bầu cử, ngoại trừ việc xem xét hành động khiếu tố tính hợp hiến của các luật và đạo luật bầu cử chung là thuộc thẩm quyền tài phán của Tòa án Tối cao. Ngoài ra, Điều 17 của Hiến pháp quy định rằng quy định về những phương thức cần thiết để đảm bảo sự độc lập của các tòa án và việc thực thi đầy đủ các phán quyết được đưa ra trong Luật Cơ bản về Nhánh Tư pháp của Liên bang.

247. Một ví dụ về một EDRS được giao phó cho EMB được tìm thấy trong Điều 99 Hiến pháp Costa Rica, trong đó viết rằng: “Việc tổ chức, chỉ đạo và giám sát các hành vi liên quan tới quyền bầu cử là chức năng độc quyền của Tòa án Bầu cử Tối cao, là tòa án độc lập trong việc thực hiện các nhiệm vụ của nó”.

ii) Sự độc lập về chức năng của EDRB

248. Một EDRB thừa hưởng tính độc lập về chức năng khi nó được tách ra khỏi các cơ quan khác và hoạt động không lệ thuộc vào thể chế của các cơ quan khác. Nó không thuộc sự quản lý của bất kỳ cơ quan nào khác, hoặc ở cấp cao hơn nó không thuộc về loại quyền lực nào khác trong việc thực hiện chức năng của mình. Nó chỉ bị ràng buộc bởi các quy định của hiến pháp, đạo luật quy chế và các quy định hiện hành khác. Trong một vài EDRS, sự độc lập về chức năng lớn hơn xuất phát từ quy định rằng các quyết định của EDRB không bị xem xét hoặc sửa đổi bởi các cơ quan khác.

249. Thực tế là một EDRB thuộc nhánh tư pháp, nơi có các cơ quan cấp cao hơn như Tòa án Tối cao, không có nghĩa là nó phải trả lời tòa án cấp cao hơn, hoặc có khả năng quyết định của nó bị đưa ra xem xét, đảo ngược hay sửa đổi, nghĩa là tính độc lập về chức năng của nó đã bị mất đi hoặc bị hạn chế. Một lưu ý đó là EDRB chỉ nên tuân theo nhiệm vụ của chính nó như được quy định trong hiến pháp và pháp luật khi đưa ra phán quyết về những khiếu tố được trình lên.

250. Nói chung, có thể coi là một thực tiễn khi ủy thác một hệ thống EDR cho các cơ quan thường trực và độc lập. Khi các luật bầu cử quy định các EDRB sẽ chấm dứt hoạt động sau thời gian bầu cử, các cơ quan khác phải được ủy thác giải quyết bất kỳ khiếu tố nào có thể nảy sinh trước hoặc sau bầu cử. Trong khi nhiều ý kiến cho rằng điều này là cần thiết về phương diện tiết kiệm nguồn nhân lực và tài chính, cũng cần cân nhắc đến khả năng phát sinh chi phí lớn do cơ quan được ủy thác có tín nhiệm thấp trong việc giải quyết các tranh chấp bầu cử phát sinh ngoài thời gian bầu cử.

251. Một số quốc gia trao quyền xây dựng và áp dụng các quy định trong luật bầu cử cho cơ quan tối cao của một EDRS có hình thức tòa án bầu cử đặc biệt. Một số tòa án bầu cử có thẩm quyền đưa ra các điều lệ, ví dụ như ở Mexico. Thẩm quyền này có thể được trao cho một EMB quyền giải quyết các tranh chấp bầu cử, như trường hợp ở Cộng hòa Dominica, El Salvador, Gambia, Uruguay và Yemen.

252. Ngoài ra, một số quốc gia trao cho EDRB quyền tiến hành quy định bầu cử, chẳng hạn như Ecuador và Peru. Các nơi khác thiết lập một nghĩa vụ để xem xét ý kiến của EDRB về quy trình lập pháp liên quan tới vấn đề bầu cử, như ở Costa Rica, nơi yêu cầu phải có đa số hai phần ba cơ quan lập pháp thông qua nếu ý kiến ngược lại với ý kiến của Tòa án Bầu cử Tối cao.

253. Một số hệ thống EDR cũng trao quyền cho tòa án cấp cao nhất trong hệ thống EDR để thiết lập tiền lệ ràng buộc tư pháp thông qua án lệ. Viện Cấp cao của Tòa án Bầu cử thuộc Nhánh Tư pháp Liên bang ở Mexico cũng làm như vậy khi nhắc lại quan điểm tương tự trong ba trường hợp liên tiếp, hoặc khi giải quyết các quan điểm trái ngược nhau giữa hai viện khu vực, hoặc giữa một viện khu vực và Viện Cấp cao, và xác định tiêu chí nên ưu tiên áp dụng. Án lệ này ràng buộc các vụ việc trong tương lai, không chỉ trong các EDRB thấp hơn mà còn cả EMB. Đây là một thực tiễn phổ biến trong các hệ thống tư pháp, đặc biệt ở các quốc gia theo thông luật có học thuyết *stare decisis*. Tuy nhiên, một số quốc gia theo truyền thống luật dân sự như El Salvador thì không cho phép ràng buộc án lệ.

iii) Độc lập về hành chính và tài chính

254. Một khía cạnh quan trọng khác để xem xét trong việc đánh giá mức độ độc lập về chức năng của các tòa án bầu cử chuyên trách hoặc EMB với thẩm quyền tư pháp đó là thẩm quyền của chúng trong các vấn đề ngân sách và hành chính. Trong một số trường hợp, một ngân sách đề xuất sơ bộ được lập bởi chủ tịch của EDRB; ở những nơi khác, EDRB tự lập một đề xuất ngân sách trong phiên họp toàn thể.

255. Các quy định pháp lý đặc biệt trong các luật bầu cử về tài chính của EMB khá phổ biến (xem chương 7 cuốn: Thiết kế quản lý bầu cử: Sổ tay của IDEA quốc tế). Tuy nhiên, quy định như vậy cho EDRB thì ít phổ biến hơn và rất khó để nói về sự độc lập tài chính của các EDRB. Dù vậy, có một diện rộng về độc lập tài chính có phạm vi từ việc phân bổ tỷ lệ phần trăm nhất định của ngân sách nhà nước hàng năm được quy định bởi luật hiến pháp, như ở Guatemala (xem hộp 6.3), cho tới các trường hợp chưa có quy định cụ thể về tài chính cho EDRB, như ở Chile và Panama là những nơi áp dụng các quy định phổ biến chung về các vấn đề ngân sách. Các quy định cũng bao gồm một cuộc đàm phán với văn phòng thích hợp của nhánh hành pháp phụ trách thiết lập một đề xuất ngân sách để trình lên nhánh lập pháp để

được xem xét và phê duyệt. Ở Uruguay, mặc dù nhánh hành pháp có thể đưa ra những thay đổi trong đề xuất ngân sách của cơ quan bầu cử, cả hai ngân sách đã được sửa đổi và chưa được sửa đổi đều phải được gửi lên nhánh lập pháp để thảo luận và phê duyệt.

Hộp 6.3. Guatemala

Ở Guatemala, 0.5% của Ngân sách chung cho Chi tiêu Thường xuyên (*General Budget of Regular Outlays*) được phân bổ cho các EDRB và trong một năm bầu cử, việc phân bổ này bị tăng lên theo mức cần thiết theo ước tính của Tòa Trọng tài Bầu cử Tối cao (*Tribunal Supremo Electoral*). Nếu EDRB không nhận được tài trợ cần có, Tòa Trọng tài có thẩm quyền vay vốn ngân hàng hoặc yêu cầu bất kỳ sự trợ giúp từ bên ngoài nào không làm tổn hại tới tài chính nhà nước hoặc sự độc lập của Tòa án.

256. Giữa hai thái cực này là các EDRB được phép đề xuất ngân sách chi tiêu trực tiếp lên nhánh lập pháp như ở Bolivia và Peru, và các EDRB không có văn phòng thuộc nhánh hành pháp có khả năng sửa đổi các đề xuất như vậy ở Costa Rica, và là một phần ngân sách của nhánh tư pháp như ở Mexico và Venezuela.

257. Thiếu tự chủ về tài chính có thể gây cản trở tới việc giải quyết tranh chấp. Ủy ban Giám sát Bầu cử cho các cuộc Bầu cử chung ở Indonesia năm 2004 (Panitia Pengawas Pemilihan Umum, PANWASLU), một cơ quan được giao nhiệm vụ giám sát quá trình bầu cử và có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, dựa vào quỹ từ EMB. Mặc dù công chúng kêu gọi để EMB được độc lập với các thiết chế khác của nhà nước, Luật Bầu cử chung quy định rằng nó nên được thành lập bởi EMB và chịu trách nhiệm hành chính trước EMB. Quy định này dẫn tới một sự đình trệ khi EMB không thể trình dự thảo ngân sách của nó lên cơ quan lập pháp đúng thời gian, khiến cho ngân sách bị cắt giảm đáng kể. Một yêu cầu đáng chú ý đã được cất đi bởi EMB đó là việc chỉ định giám sát viên bầu cử ở cấp làng (mỗi người một làng). Điều này đã làm yếu đi khả năng giải quyết xung đột của Ủy ban. Đề án này sau đó đã được phục hồi bởi các nhà lập pháp và đưa vào một đạo luật điều chỉnh cuộc tổng tuyển cử năm 2009.

258. Theo xu hướng các tòa án không nên tham gia vào các vấn đề hành chính đã được ủy thác cho các hội đồng xét xử (mà thường chỉ có một số thành viên là thẩm phán), việc quản trị, giám sát và kỷ luật của Tòa án Bầu cử liên bang của Mexico (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) được giao cho một Ủy ban Hành chính thành lập bởi Chủ tịch Tòa án Bầu cử, chủ tọa là một thẩm phán từ viện cấp cao hơn được lựa chọn ngẫu nhiên, và ba thành viên thuộc Hội đồng Tư pháp Liên bang (Consejo de la Judicatura Federal).

b) Sự độc lập và vô tư của các thành viên EDRB

259. Để phổ biến công lý theo cách hoàn toàn trung thành với sự ủy nhiệm của hiến pháp và pháp luật, vẫn không có đủ điều kiện cho EDRB thừa hưởng tính tự chủ về cơ cấu và độc lập về chức năng. *Những người xét xử* các vấn đề bầu cử cần hành động tuyệt đối độc lập, công bằng và chuyên nghiệp trong khả năng cá nhân của họ mà không lệ thuộc vào bất kỳ lợi ích hoặc ý chí nào ngoài quy định của pháp luật. Các cơ chế bảo đảm tính độc lập và công bằng của các thành viên EDRB được thể hiện trong hộp 6.4.

Hộp 6.4. Các đảm bảo tính độc lập và công bằng của thành viên EDRB

- Quy định tính độc lập và công bằng của họ trong hiến pháp
- Thủ tục lựa chọn và bổ nhiệm
- Các yêu cầu cho sự thích hợp và chuyên nghiệp
- Tính ổn định và dịch vụ tư vấn nghề nghiệp
- Thủ lao phù hợp
- Không thích hợp với các chức vụ khác
- Có thủ lao phù hợp
- Các quy định về vị thế tranh chấp trong trường hợp tính công bằng có thể bị xem xét

i) Quy định về tính độc lập và công bằng cho các thành viên EDRB

260. Tính độc lập, công bằng và chuyên nghiệp của các thành viên thuộc EDRB (cho dù là các cơ quan tư pháp, hành chính, quốc tế, chuyên biệt hay lập pháp) có thể được đảm bảo trong số các nguyên tắc chung khác, bằng cách bảo vệ những đặc tính này thông qua hiến pháp hoặc các đạo luật. Độc lập tư pháp có nghĩa là không chỉ giải quyết các tranh chấp theo luật pháp và độc lập đối với các áp lực chính trị có thể sẽ phải chịu một cách kịp thời, mà còn cả việc không cơ quan nhà nước nào hoặc lực lượng chính trị nào có thể ép buộc, áp đặt các chế tài hoặc hành động trả thù lên những thẩm phán trung thực đã đưa ra quyết định chống lại họ, hoặc thưởng cho thẩm phán đã giải quyết tranh chấp thuận theo lợi ích chính trị của họ.

261. Ví dụ về các quy định trong hiến pháp hay pháp luật nhằm bảo vệ tính độc lập của các thành viên EDRB như sau:

- quy định các yêu cầu về sự phù hợp để bổ nhiệm là thành viên EDRB;
- điều chỉnh các thủ tục cho việc lựa chọn và chỉ định các thành viên EDRB theo cách bảo đảm rằng họ không bị ràng buộc bởi lòng biết ơn, sự trung thành hay thù oán của bất kỳ cá nhân hoặc nhóm nào;
- xác định rằng các thành viên EDRB sẽ bị cấm không được quyết định trong các vụ việc cụ thể nếu có cơ sở nhận thấy rằng họ đã nhận thức được một lợi ích cá nhân có thể gây nguy hại cho tính khách quan và công bằng trong cách đối xử của tòa án đối với một bên đương sự;
- bảo đảm tính ổn định lâu dài cho nhiệm vụ của những người tham gia vào phán xử, tiền lương của họ, các khung thời gian, điều khoản và điều kiện bổ nhiệm được định trước bởi pháp luật. Những điều này không thể thay đổi bởi một quyết định chính trị hay hành chính của bất kỳ cá nhân hay nhóm nào mà chỉ có thể thay đổi bởi luật pháp; và
- điều chỉnh chế độ trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý để có thể xử phạt những thành viên EDRB lạm dụng công quyền mà họ nắm giữ

Hộp 6.5. Các quy định của Hiến pháp về sự độc lập của các thành viên EDRB

Tòa án biên chế là một EDRB

Điều 35 Hiến pháp nước Cộng hòa Ireland:

"Tất cả các thẩm phán phải độc lập trong việc thực hiện chức năng tư pháp của họ và chỉ tuân theo Hiến pháp và pháp luật."

Điều III Phần 1 Hiến pháp Hoa kỳ:

"Các Thẩm phán của Tòa án tối cao và các tòa án cấp dưới sẽ giữ chức vụ của mình suốt quãng thời gian với hành vi chính đáng, và trong khoảng thời gian nêu trên, họ sẽ nhận được khoản tiền lương cho công việc của mình và khoản tiền này không bị giảm đi trong suốt thời gian họ đương nhiệm."

Điều 131 Hiến pháp nước Cộng hòa Guyana: "Thẩm phán có những bảo đảm chức vụ đầy đủ..."

Tòa án Hiến pháp thuộc nhánh tư pháp là một EDRB

Điều 82 Hiến pháp nước Cộng hòa Séc:

"Các Thẩm phán phải độc lập trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình. Không ai có thể đe dọa sự công bằng của họ."

Hộp 6.6. Tuyên thệ nhậm chức của một Chánh án Tòa án Hiến pháp

Indonesia

"Tôi xin thề trước thánh Allah (hoặc tôi trân trọng xin hứa) rằng tôi sẽ làm việc hết sức mình để hoàn thành tất cả các nghĩa vụ của một Chánh án Tòa án Hiến pháp, tôi sẽ làm việc tốt nhất và công bằng nhất có thể, tuân theo Hiến pháp năm 1945 của nước Cộng hòa Indonesia, và phục vụ đất nước và quốc gia."

Cộng hòa Séc

"Tôi xin cam kết bằng danh dự và lương tâm của tôi rằng tôi sẽ bảo vệ sự bất khả xâm phạm các quyền tự nhiên của con người và quyền của công dân, tuân thủ các hành vi hiến định, và đưa ra quyết định một cách độc lập và công bằng theo niềm tin tưởng chắc chắn nhất của tôi."

Slovakia

"Tôi xin hứa bằng danh dự và lương tâm của tôi rằng tôi sẽ bảo vệ sự bất khả xâm phạm các quyền tự do của con người và quyền công dân, bảo vệ các nguyên tắc của nhà nước thượng tôn pháp luật, tuân theo Hiến pháp, Luật Hiến định và các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa Slovak đã tham gia và ban hành theo cách thức quy định bởi pháp luật, và phán quyết một cách độc lập và công bằng, theo sự tin tưởng chắc chắn nhất của tôi."

ii) Lựa chọn và bổ nhiệm thành viên EDRB

262. Cấu phần trọng yếu của một EDRB phản ánh sự phát triển về lịch sử, quy phạm và thể chế của một quốc gia và những tuyên bố và thỏa thuận của các lực lượng chính trị khác nhau vào thời điểm quy định mới được thông qua. Điều này có thể gây khó khăn cho việc xác định bài học có thể áp dụng cho các bối cảnh lịch sử và chính trị khác. Tuy nhiên việc thiết lập các thông số về cách thức thành viên EDRB được chọn và bổ nhiệm là khả thi và quan trọng.

263. Sự tin tưởng của công chúng vào một EDRB được củng cố khi hiến pháp hay luật quy định:

- các cơ chế minh bạch cho việc lựa chọn và bổ nhiệm các thành viên, hoặc ít nhất là những người trong cơ quan cấp cao nhất, dựa vào các giá trị của ứng cử viên và theo tiêu chuẩn toàn diện về giới tính – hoặc dân tộc, và đảm bảo rằng họ không bị ràng buộc bởi các khoản nợ tình nghĩa, lòng trung thành hoặc thù địch đối với bất kỳ cá nhân hoặc nhóm;
- các yêu cầu kỹ thuật và chuyên môn cần thiết để được đề cử làm thành viên của EDRB nhằm có thể thực hiện các nhiệm vụ quan trọng và phức tạp của việc thực hiện cam kết tư pháp bầu cử một cách công bằng;
- phản ánh sự đồng thuận cần thiết giữa các đảng chính trị về tầm quan trọng của tiêu chí chọn lựa và/hoặc bổ nhiệm các thành viên EDRB; và
- một quy định rằng thành phần của EDRB cần cân nhắc tới vấn đề giới tính cũng như, nếu có thể áp dụng, bao gồm cả sự tôn trọng đa dạng dân tộc (xem hộp 6.7).

Hộp 6.7. Đại diện các dân tộc trong bối cảnh hậu tranh chấp ở Bosnia và Herzegovina

Zoran Dokovic

Năm 1995, các đại diện của ba bên tranh chấp đã ký thỏa thuận hòa bình Dayton, Mỹ, xác định rằng Bosnia và Herzegovina là một quốc gia bao gồm ba dân tộc: người Bosnia, Serbia và Croatia, gồm hai thực thể: Liên bang Bosnia và Herzegovina (FBiH) và Republika Srpska (RS) với Quận Brcko. Địa hình chính trị được chia theo vùng dân tộc và các đảng chính trị tìm cách đảm bảo lá phiếu theo các căn cứ khác. Chủ tịch luân phiên được chia giữa ba dân tộc: cử tri ở FBiH bỏ phiếu cho Tổng thống Bosnia và Croatia và cử tri ở RS bỏ phiếu cho Tổng thống Serbia. Những đặc thù này vẫn tồn tại trong Hiến pháp không phụ thuộc vào sự kiểm soát thu nhỏ của cộng đồng quốc tế trong quá trình hậu tranh chấp.

EMB chịu trách nhiệm xét xử lần thứ nhất và lần thứ hai trong EDR là Ủy ban Bầu cử Trung ương (Central Election Commission, CEC - Centralna Izborna Komisija Središnje Izborno Povjerenstvo) được chỉ định bởi Quốc hội (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) cho một nhiệm kỳ năm năm. Thành phần của ủy ban có bao gồm đại diện cho các dân tộc, bao gồm hai người Bosnia, hai người Serbia, hai người Croatia và một thành viên đại diện cho các dân tộc thiểu số khác. EDRB xét xử cuối cùng là Phòng Phúc thẩm của Tòa án Bosnia và Herzegovina. Tới năm 2001, OSCE tại Bosnia và Herzegovina được trao toàn quyền tiến hành các cuộc bầu cử và công việc thiết kế pháp luật bầu cử. Các cuộc bầu cử chung năm 2006 tại Bosnia và Herzegovina là những cuộc bầu cử đầu tiên từ sau Thỏa thuận Dayton được toàn quyền quản lý bởi Bosnia và Herzegovina. Tuy nhiên, cộng đồng quốc tế vẫn giữ vai trò cố vấn trong CEC cho các cuộc bầu cử.

264. Đối với tất cả các loại EDRS, việc lựa chọn và bổ nhiệm các thành viên cơ quan cấp cao của các EDRB khác nhau có thể được phân loại theo bản chất của cơ quan với thẩm quyền bổ nhiệm. Đặc điểm có thể là:

- a. cơ quan tư pháp, dù người được bổ nhiệm đến từ bên ngoài nhánh tư pháp, hoặc một người nào đó được chọn, chỉ định hoặc được lựa chọn bởi việc rút thăm trong số thành viên của một cơ quan tư pháp;
- b. cơ quan lập pháp, cho dù một người nào đó được chọn hoặc bổ nhiệm theo đề nghị của cơ quan tư pháp, người đứng đầu nhà nước, các đảng chính trị hoặc các lĩnh vực xã hội khác nhau;
- c. người đứng đầu nhà nước, cho dù theo đề nghị hoặc tham vấn từ trước với cơ quan tư pháp, cơ quan lập pháp hoặc một số lĩnh vực khác của chính phủ; hoặc

- d. sự kết hợp của những lựa chọn trên, có lẽ cũng có sự tham gia của cả cơ quan quốc tế hoặc cơ quan quốc gia khác.

Quá trình lựa chọn có khả năng được bắt đầu thông qua các lời mời đăng ký ứng cử, theo sau đó là một quá trình cạnh tranh. Việc các ứng cử viên được thăm dò về sự sẵn sàng đảm nhiệm công việc của họ là rất bình thường. Dù có hay không một quá trình cạnh tranh, việc những phẩm chất và trình độ của ứng cử viên được thăm dò và đánh giá một cách công khai và minh bạch là điều khá phổ biến.

Hộp 6.8. Các cơ chế lựa chọn hoặc bổ nhiệm các thành viên của hệ thống EDR*

Bổ nhiệm bởi:

- a. Cơ quan tư pháp:
 - Ứng cử tự do hoặc sàng lọc ứng cử viên
 - Trong số các thành viên của tòa án cụ thể (ứng cử tự do hoặc rút thăm)
- b. Cơ quan lập pháp:
 - Ứng cử tự do hoặc sàng lọc ứng cử viên
 - Đề cử bởi cơ quan tư pháp
 - Đề cử bởi người đứng đầu nhà nước
 - Đề cử bởi các đảng chính trị
 - Đề cử bởi các tổ chức xã hội khác
- c. Lãnh đạo nhà nước:
 - Đề cử bởi hoặc sau khi tư vấn với quan lập pháp
 - Đề cử bởi hoặc sau khi tư vấn với quan tư pháp
 - Đề cử bởi các cơ quan khác của chính phủ
- d. Kết hợp bởi ba yếu tố trên:
 - Đề cử bởi cơ quan tư pháp và/hoặc cơ quan lập pháp và/hoặc người đứng đầu nhà nước, và cũng có thể có sự tham gia của cơ quan quốc tế hoặc cơ quan quốc gia khác.

* Thường diễn ra sau khi ứng cử tự do công khai và/hoặc một quá trình cạnh tranh lựa chọn

265. Nhiều nhà phân tích cho rằng, sự có mặt của đại diện các đảng chính trị trong EDRB giúp đạt được sự đồng thuận giữa các đối thủ trong quá trình bầu cử và có thể giúp tăng cường tính minh bạch. Trong thực tế, có ba cách các đảng ứng cử vào EDRB có thể tìm thấy đó là: (a) không quy định (phổ biến nhất), (b) ứng cử viên của các đảng hình thành một bộ phận thiểu số (Uruguay), và (c) ứng cử viên của các đảng hình thành một bộ phận đa số (Colombia và Ecuador). Tuy nhiên vẫn có khả năng là một EDRB đa đảng có thể gây cản trở hoặc nguy hiểm tới các tiến trình đưa ra quyết định hoặc việc thi hành pháp luật và tuân thủ tư pháp bầu cử. Các thành viên EDRB đề cử bởi các đảng chính trị cần phải nhận thức được rằng nhiệm vụ của họ không phải là để bảo đảm các phán quyết của EDRB luôn đem lại lợi ích cho đảng chính trị của họ mà để đảm bảo rằng các quyết định đó phù hợp với pháp luật. Các thành viên EDRB không nên cố gắng đưa ra phán quyết ưu tiên một đảng hoặc chống lại một đảng khác do không tuân thủ những gì được quy định trong hiến pháp và pháp luật. Về vấn đề này, một khi một người trở thành một thành viên của EDRB, dù người đó là một nhà hoạt động hoặc đã được

để cử bởi một đảng chính trị, người đó vẫn phải chấm dứt các hoạt động như vậy trong việc thực hiện các chức năng của cơ quan và tập trung vào giải quyết các vụ việc được đưa ra một cách nghiêm ngặt theo đúng quy định của pháp luật.

266. Nói chung, các EDRS được ủy thác cho các tòa án biên chế thuộc nhánh tư pháp hoặc cho các tòa án hoặc hội đồng hiến pháp và tòa án luật hành chính đều không quy định về việc đại diện chính thức hay trực tiếp của các đảng chính trị.

267. Các EDRB được ủy thác cho các tòa án bầu cử chuyên trách hoặc EMB có thẩm quyền tư pháp và thành viên được chỉ định bởi nhánh tư pháp đều không quy định về việc đại diện của đảng chính trị. Sau đây là các trường hợp:

- ở Costa Rica, nơi các thành viên của Tòa Trọng tài Bầu cử Tối cao (Tribunal Supremo de Elecciones) được chỉ định bởi đa số hai phần ba thành viên của Tòa án Tư pháp Tối cao (Corte Suprema de Justicia de Costa Rica);
- ở Chile, nơi mà Tòa án Tư pháp Tối cao (Corte Suprema) được tự do lựa chọn bốn thành viên cho Tòa Trọng tài Chứng nhận Bầu cử (Electoral Certifications Tribunal) – ba người được chọn trong số những thành viên hoặc cựu thành viên của tòa án và một người chọn từ các luật sư khác – trong khi người thứ năm sẽ được chọn bởi việc bốc thăm giữa các cựu chủ tịch văn phòng lập pháp;
- ở Thổ Nhĩ Kỳ, nơi có sáu thành viên EMB được bầu cử bởi Hội đồng toàn thể của Tòa án Phúc thẩm Tối cao (Yargıtay) và năm thành viên khác bởi Hội đồng Toàn thể của Hội đồng Nhà nước (Danıştay) từ chính thành viên của họ; và
- ở Albania, nơi Đại cử tri Đoàn được tạo thành từ tám thẩm phán phúc thẩm lựa chọn từ việc bốc thăm và đề cử bởi Hội đồng Tư pháp Cấp cao (Këshilli i Lartë i Drejtësisë).

268. Ở Colombia, Hội đồng Nhà nước (Consejo de Estado) là tòa án cấp cao nhất của quyền tài phán hành chính. Nó được tạo thành từ 27 thẩm phán hành chính địa phương, mỗi người được chọn bởi chính Hội đồng Nhà nước từ danh sách hơn năm ứng cử viên đạt yêu cầu như quy định trong hiến pháp cho từng vị trí tuyển dụng được gửi lên bởi Hội đồng xét xử Hành chính của Hội đồng Tư pháp Cấp cao (Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura). Mỗi người có một nhiệm kỳ tám năm

269. Ở Pháp, những khiếu tố liên quan tới các cuộc bầu cử tổng thống, bầu cử lập pháp quốc gia và trưng cầu ý dân được điều trần bởi Hội đồng Hiến pháp. Cơ quan này có chín thành viên, ba người được đề cử bởi Tổng thống nước Cộng hòa và ba người được bầu bởi các chủ tịch của hai hội đồng xét xử thuộc cơ quan lập pháp, Quốc hội và Thượng viện. Những đề cử này gần đây đã trở thành đối tượng được chấp thuận bởi Hiến pháp, mặc dù tính tới năm 2009, việc thi hành pháp luật cho sự thay đổi này chưa được diễn ra. Ngoài ra, các cựu tổng thống của nước Cộng hòa có thể hoạt động trong Hội đồng nếu họ có mong muốn và nếu họ không còn tham gia vào chính trị. Các thành viên được đề cử chỉ đảm nhiệm một nhiệm kỳ kéo dài chín năm. Ba trong số chín thành viên được đề cử sẽ được thay thế ba năm một lần.

270. Việc chỉ định bởi nhánh lập pháp, có thể cùng với sự tham gia của các cơ quan

công quyền khác, có những phương thức khác nhau. Cơ chế phổ biến nhất là các EDRS tư pháp được trao cho các tòa án biên chế, hiến pháp, hành chính hoặc bầu cử chuyên trách cũng như là các EDRS được trao cho các EMB và cơ quan chuyên biệt. Thủ tục bổ nhiệm các thẩm phán hành chính địa phương vào Tòa án Bầu cử của Mexico yêu cầu đa số hai phần ba của Nghị viện, bầu cử một người trong danh sách ba người được đề xuất bởi toàn thể Tòa án Tối cao (Suprema Corte de Justicia) sau khi thông báo và điều trần để cử công khai. Ở Guatemala và Peru, tiến trình này được trao cho Quốc hội nhưng một số hội luật chuyên ngành và các trường đại học có quyền tham gia. Ở Thụy Điển, thành viên Hội đồng Xem xét Bầu cử (Valprövningsnämnden) được bầu bởi Quốc hội với nhận thức là Chủ tịch phải là một thẩm phán gạo cội.

271. Ở một số quốc gia, một hoặc cả hai hội đồng xét xử của cơ quan lập pháp bầu hoặc phê chuẩn tất cả các thành viên, thường theo đề nghị của người đứng đầu nhà nước. Đây là một trong những thực tiễn phổ biến nhất trên thế giới. Ở Kyrgyzstan và Slovenia, thành viên Tòa án Tối cao và Tòa án Hiến pháp được bầu cử tương ứng bởi Quốc hội và được đề xuất bởi Chủ tịch. Ở Cộng hòa Séc, các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp (Ústavní soud) được bổ nhiệm bởi Tổng thống nước Cộng hòa với sự đồng ý của Nghị viện (Senát Parlamentu). Đây cũng giống như hệ thống của Mỹ mà trong đó Tổng thống, với sự tư vấn và đồng ý của Thượng viện thông qua các phiên điều trần, sẽ bổ nhiệm các thẩm phán của Tòa án Tối cao. Một số bang của Mỹ đề cử các thẩm phán cho cuộc bầu cử phổ biến, trong đó nhiều người đã tham gia tòa sơ thẩm về các khiếu tố kết quả của cuộc bầu cử lập pháp liên bang.

272. Ở Lithuania, Quốc hội (Seimas) bổ nhiệm các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp từ 9 ứng cử viên, ba người được chọn bởi Tổng thống nước Cộng hòa, Chủ tịch Seimas và Chánh án Tòa án Tối cao (Aukščiausiasis Teismas). Ở Croatia, 13 thẩm phán của Tòa án Hiến pháp (Ústavní soud) được bầu bởi Quốc hội Croatia (Hrvatski sabor) từ các nhà luật học uy tín, đặc biệt là các thẩm phán, công tố viên, luật sư và giáo sư đại học luật, sau khi thông báo đã được đưa ra cho xã hội dân sự để đề cử ứng cử viên và điều trần công khai.

273. Một ví dụ về một hệ thống EDR được giao cho người đứng đầu nhà nước là Tòa án Hiến pháp (Ústavný súd) của Slovakia. Các thẩm phán được bổ nhiệm bởi Tổng thống sẽ hoạt động trên cơ sở đề xuất của Hội đồng Quốc gia (Národná rada) của Cộng hòa Slovak. Hội đồng Quốc gia đề xuất số lượng gấp hai lần số ứng cử viên Tổng thống cần bổ nhiệm. Ở Phần Lan, thẩm phán theo nhiệm kỳ (bao gồm cả thẩm phán thuộc Tòa án Hành chính Tối cao) được bổ nhiệm bởi Tổng thống theo thủ tục quy định bởi luật.

274. Ở Vanuatu, Tòa án Tối cao bao gồm Chánh án và ba thẩm phán khác. Chánh án được bổ nhiệm bởi Tổng thống (là người đứng đầu nhà nước) sau khi tham vấn với Thủ tướng và Lãnh đạo Phe đối lập. Các thẩm phán khác được bổ nhiệm bởi Tổng thống qua lời khuyên của Ủy ban Dịch vụ Tư pháp bao gồm bộ trưởng chịu trách nhiệm tư pháp là Chủ tịch, Chánh án, Chủ tịch Ủy ban Dịch vụ Tư pháp và một đại diện của Hội đồng Tham mưu Quốc gia được chỉ định bởi Hội đồng.

275. Ở Jamaica, các quy định về tranh chấp bầu cử được đưa vào Luật Khiếu tố bầu cử. Các tranh chấp này được giải quyết thông qua kiến nghị về bầu cử và được điều trần

bởi một thẩm phán duy nhất của Tòa án Tối cao, có khả năng kháng cáo trước Tòa Phúc thẩm. Chánh án được bổ nhiệm bởi Nguyên thủ Quốc gia (người đóng vai trò là người đứng đầu nhà nước như một đại diện của Nữ hoàng Anh) khi được nhận đề cử từ Thủ tướng sau khi đã tham khảo ý kiến với các Lãnh đạo phe Đối lập. Các thẩm phán còn lại được bổ nhiệm bởi Nguyên thủ Quốc gia dựa theo lời khuyên của Ủy ban Dịch vụ Tư pháp.

276. Một số hình thức đề cử từ nhánh hành pháp lên nhánh lập pháp được dựa trên cơ sở nghiên cứu từ trước bởi ủy ban dịch vụ tư pháp và thường được coi là phương thức hữu hiệu. Các quốc gia có ủy ban dịch vụ tư pháp chủ yếu được kế thừa nguồn gốc từ hệ thống pháp luật thuộc địa Anh. Các EDRB của họ do vậy thường được đặt trong hệ thống tư pháp thông thường. Ở Nam Phi, Ủy ban Dịch vụ Tư pháp công khai thông báo tuyển chọn cho Tòa án Bồi cứu và mời những người liên quan tới đăng ký. Sau khi phỏng vấn sàng lọc các ứng cử viên, Ủy ban đề trình một danh sách cuối cùng về những ứng cử viên chiến thắng cho Tổng thống để Tổng thống đưa ra quyết định bổ nhiệm cuối cùng. Tòa án Bồi cứu có năm thành viên: Chủ tọa là người tới từ phòng phúc thẩm của Tòa án Tối cao, hai thẩm phán của Tòa án Tối cao và hai thành viên khác phải là công dân Nam Phi.

277. Cũng nên nhắc tới các tình huống bổ nhiệm bởi người đứng đầu nhà nước dựa trên khuyến nghị của hội đồng tư pháp cấp cao, như ở Chính quyền Palestine, hoặc các trường hợp tùy thuộc vào một cơ quan hoặc ủy ban chuyên trách lựa chọn và bổ nhiệm các thành viên, như là ủy ban dịch vụ công hoặc ủy ban tư pháp, hoặc Hội đồng Sự tham gia của Công dân và Giám sát Xã hội (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social) ở Ecuador.

278. Một hình thức bổ nhiệm khác đó là thông qua các cơ quan công quyền khác nhau. Ví dụ như ở Panama, mỗi nhánh hành pháp, nhánh lập pháp và Tòa án Tư pháp Tối cao bổ nhiệm ra một thành viên của Tòa án Bồi cứu. Hoặc như trong việc cấu thành cơ quan lâm thời ở Afghanistan tới năm 2010, Đặc phái viên của Tổng thư ký Liên hợp quốc bổ nhiệm ba thành viên quốc tế cho Ủy ban Khiếu kiện Bồi cứu, và hai thành viên Afghanistan được bổ nhiệm bởi Tòa án Tối cao (Stera Mahkama) và Ủy ban Nhân quyền Độc lập Afghanistan. Tuy nhiên, cách thành lập này cuối cùng không được Tổng thống Hamid Karzai chấp nhận.

279. Ở Pháp, ba trong số chín thành viên Hội đồng Hiến pháp được bổ nhiệm bởi Tổng thống nước Cộng hòa, ba người được bổ nhiệm bởi Chủ tịch Quốc hội và ba người do Chủ tịch Thượng viện (Sénat) bổ nhiệm. Ngoài chín thành viên được quy định ở trên, các nguyên chủ tịch của nước Cộng hòa là các thành viên có thẩm quyền chức vụ đương nhiên (ex officio) của Hội đồng Hiến pháp. Tương tự, hai thành viên của Hội đồng Hiến pháp (Konstituciq Kengesí) của Kazakhstan được bổ nhiệm bởi Tổng thống nước Cộng hòa, hai người bởi Chủ tịch Thượng viện, và hai người bởi Chủ tịch Hạ viện. Chủ tịch được chỉ định bởi Tổng thống nước Cộng hòa và các cựu Tổng thống nước Cộng hòa có quyền được làm thành viên của Hội đồng Hiến pháp.

280. Tòa án Hiến pháp (Konstitucionen Súd) của Bulgaria bao gồm 12 thẩm phán, một phần ba trong số đó được bầu bởi Quốc hội (Narodno Sabranie), một phần ba được bầu

bởi Tổng thống và một phần ba được bầu trong một cuộc họp chung của các thẩm phán Tòa án Giám đốc thẩm Tối cao (Supreme Court of Cassation - Vurhoven kasatsionen súd) và Tòa án Hành chính Tối cao (Vúrhovniya administrativen súd). Tương tự, ba trong số chín thành viên của Tòa án Hiến pháp Georgia (saqarTvelos sakonstitucio sasamarTlo) được bầu bởi Quốc hội Georgia (saqarTvelos parlamenti), ba người được bầu bởi Tổng thống và ba người đầu bầu bởi Tòa án Tối cao (uzenaesi sasamarTlo). Nửa số thành viên của Tòa án Hiến pháp Liên bang Đức được bầu bởi Bundestag (Hạ viện) và một nửa còn lại được bầu bởi Bundesrat (Thượng viện). Tòa án Hiến pháp Bồ Đào Nha (Tribunal Constitucional) bao gồm 13 thẩm phán, mười người được bổ nhiệm bởi Quốc hội nước Cộng hòa (Assembleia da República). Mười người này sẽ bầu ra ba người còn lại.

281. Ngược lại với những trường hợp trên, thành phần của tòa án bầu cử chuyên trách thuộc nhánh tư pháp không cho các đảng chính trị tham gia vào việc xác định thành viên của họ. Ví dụ, ba thành viên của Hội đồng Xét xử Bầu cử Quốc gia (Cámara Nacional Electoral) của Argentina được bổ nhiệm theo cải cách hiến pháp năm 1994 bởi Tổng thống nước Cộng hòa với sự đồng ý của Thượng viện từ một danh sách ba người tạm thời được đề xuất bởi Hội đồng Tư pháp (Escuela Judicial). Tòa án Bầu cử Cấp cao (Tribunal Superior Eleitoral) của Brazil được thành lập với bảy người – ba người là thành viên của Tòa án Tối cao Liên bang (Supremo Tribunal Federal), hai người là thành viên của Tòa án Tư pháp Cấp cao (Superior Tribunal de Justiça) và hai người được chọn bởi Tổng thống nước Cộng hòa trong danh sách sáu luật sư được đề xuất bởi Tòa Trọng tài Tối cao Liên bang.

282. Trong một số EDRB ủy thác cho các tòa án bầu cử chuyên trách, EMB hoặc cơ quan chuyên biệt nơi mà đa số hay thiểu số của các thành viên được đề cử bởi các đảng chính trị, các thành viên còn lại được xác định tương tự như các trường hợp được nêu ở trên, hoặc bởi nhánh lập pháp (ứng cử tự do hoặc đề xuất bởi cơ quan hành pháp hoặc Tòa án Tối cao), hoặc trực tiếp bởi Tòa án Tối cao. Một số quốc gia nhấn mạnh việc các thành viên không được bổ nhiệm bởi các đảng chính trị phải tuân theo các quy tắc đảm bảo công bằng. Ở Uruguay, việc bổ nhiệm các thành viên đòi hỏi sự chấp thuận của đa số hai phần ba của hai viện.

283. Các hệ thống hỗ trợ sự tham gia của các đảng chính trị trong việc lựa chọn các thành viên EDRB, có thể sẽ: (a) tham gia nhưng chỉ được phép ứng cử hoặc—dẫn tới sự đồng thuận giữa các lực lượng chính trị, hoặc (b) cho phép tham gia nhưng cũng tương đương với việc chỉ định một hoặc nhiều thành viên. Trường hợp sau có thể tạo ra lợi thế đó là, bởi vì các ứng cử viên đảng chính trị tham gia vào các quyết định, họ có thể được coi là dễ chấp nhận được hơn bởi các thành viên – và có thể đặc biệt thích hợp nếu không có ai trong xã hội thực sự được coi là độc lập. Tuy nhiên, điều này cần phải được cân bằng với rủi ro mà các thành viên EDRB có thể được coi là vô tư khi họ ưu tiên một đảng chính trị đã đề cử họ. Độ tin nhiệm của EDRB có thể dễ dàng bị ảnh hưởng, và sự thiên vị như vậy không cải thiện được tính công bằng. Một xu hướng cũng có thể phát triển đó là các quyết định phải trải qua đàm phán chính trị mà thường làm ảnh hưởng tới các khía cạnh kỹ thuật.

284. Tranh luận về việc tổ chức bầu cử và giải quyết tư pháp các vấn đề bầu cử được giao

cho các cơ quan riêng biệt nào, EMB hay EDRB, có thể được giải quyết thông qua việc phân biệt thành phần của hai cơ quan: EMB có thông tin và các quan điểm của các đảng chính trị, bù lại EDRB có tính độc lập đối với các đảng chính trị. Trong một hệ thống như vậy, việc ngăn ngừa tranh chấp bầu cử cũng sẽ dễ dàng hơn và dễ điều chỉnh các hành vi vi phạm bằng các phương thức hành chính hơn – vì vậy việc nhờ cậy các quyết định tư pháp là ngoại lệ – đồng thời cũng đủ khả năng pháp lý cao hơn và giúp bảo đảm rằng các hoạt động và quyết của cơ quan hành chính luôn tuân theo nguyên tắc của hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên việc thiết lập hai cơ quan riêng biệt có thể tạo ra thêm các vấn đề về tài chính và sự bền vững.

285. Để giảm thiểu các rủi ro liên quan tới việc các đảng chính trị đề cử các thành viên EDRB, việc lựa chọn thông qua quá trình cạnh tranh có thể áp dụng như ở Iraq. Một cách tiếp cận khác là trao thẩm quyền chỉ định thành viên cho Tòa án Tối cao. Tuy nhiên ở các nước mà trong xã hội thiếu sự tin tưởng lẫn nhau, cần thấy nguy cơ xoay quanh việc bổ nhiệm của Tòa án Tối cao có thể bị đưa ra xem xét. Việc đề nghị các thành viên tự chỉ rõ người đã bổ nhiệm mình dựa trên sự ưu tiên lợi ích của đảng nhằm có thể làm giảm uy tín của Tòa án Tối cao bằng cáo buộc “chính trị hóa hệ thống tư pháp”.

286. Một lựa chọn khác để thay thế đó là giao cho các cơ quan lập pháp thẩm quyền chỉ định các thành viên, nhưng đòi hỏi một đa số đặc biệt (có thể là hai phần ba số nhà lập pháp như ở Honduras và Mexico, và đối với các thành viên độc lập ở El Salvador và Uruguay). Điều này có thể giúp đạt được một sự đồng thuận giữa các đại diện là thành viên của đảng chính trị đối lập (với điều kiện là phải dựa vào một cơ chế thay thế để khắc phục những bế tắc và ngăn ngừa bên thiểu số cản trở việc đưa ra quyết định). Tuy nhiên, không may là theo hệ thống sau này một trường hợp đã phát sinh, đó là việc các vị trí trống được phân chia giữa các đảng tạo ra khả năng yêu cầu về bỏ phiếu đa số, do đó không thể bao gồm các đảng chính trị khác.

287. Cần có sự đồng thuận trong việc bổ nhiệm thành viên EDRB bằng cách đặt ra yêu cầu đạt được đa số ủng hộ, đặc biệt trong nhánh lập pháp như được áp dụng ở Tòa án Hiến pháp ở Đức, Lithuania và Bồ Đào Nha.

288. Việc yêu cầu đa số ủng hộ đặc biệt trong cơ quan lập pháp có một vấn đề đó là sự công khai việc có liên kết với sự tham gia vào quá trình đề cử và nguy cơ không được bầu/bổ nhiệm, điều mà có thể cản trở sự tham gia của những người có phẩm chất tốt nhất. Nó cũng có thể gây khó khăn cho việc đảm bảo tính đại diện cho bên thiểu số trong hệ thống này, mà ở một số quốc gia đó lại là điểm đặc biệt quan trọng – cần luôn cho rằng sự đại diện như vậy không nên được yêu cầu chính thức bởi một cơ quan chuyên môn nhưng có thể để biện minh cho lợi ích của sự đồng thuận và tính toàn diện đặc trưng của mọi thể chế dân chủ. Cũng có trường hợp nhánh lập pháp tốn một thời gian khá dài để tìm ra người phù hợp cho vị trí do không thể đạt được đồng thuận.

289. Trong hầu hết các trường hợp, việc lựa chọn Chủ tịch EDRB được giao cho các thành viên của cơ quan cấp cao nhất trong hệ thống EDR. Tuy nhiên cũng có những ngoại lệ. Một trong số đó là việc chọn ra Chủ tịch bởi cơ quan bổ nhiệm thành viên – ví dụ như Quốc hội (Asamblea Nacional) chọn ra cho Hội đồng Bầu cử Tối cao (Consejo Supremo Electoral) của Nicaragua, Riksdag chọn ra Hội đồng Xem xét Bầu cử của Thụy

Điển hoặc Tổng thống nước Cộng hòa chọn ra Tòa án Hiến pháp ở Slovakia. Ở Pháp, Tổng thống nước Cộng hòa cũng để cử một số thành viên của Hội đồng Hiến pháp và cũng chọn ra Chủ tịch cho Hội đồng đó. Một lựa chọn khác là chức chủ tịch được hưởng quyền lực do chức vụ đương nhiên (ex officio) được trao cho một thành viên cụ thể của EDRB bởi quy định trong hiến pháp hoặc pháp luật (như ở Peru, thành viên được chỉ định bởi Tòa án Tư pháp Tối cao (Corte Suprema de Justicia), trong khi ở Chile, thành viên đang là một thành viên của Tòa án Tư pháp Tối cao (Corte Suprema), hoặc nếu có nhiều hơn một người thì sẽ là người có thâm niên nhiều nhất).

290. Một số hệ thống có các EMB độc lập và chủ tịch hoặc thành viên cấp cao nhất được bổ nhiệm theo cách khác so với các thành viên EMB còn lại, tức là thông qua các tòa án bầu cử chuyên trách – dù là tự quyết hay thuộc nhánh tư pháp.

291. Các EDRB có cơ quan được tạo thành từ các chuyên gia phi đảng phái thường bao gồm các thành viên không nghiêng về quan điểm chính trị nào hoặc được bổ nhiệm dựa trên cơ sở năng lực chuyên môn, họ thường là những nhân vật của công chúng được công nhận bởi sự trung lập và không thiên vị về mặt chính trị. Ở nhiều trường hợp, khuôn khổ pháp lý yêu cầu các thành viên của một EDRB như vậy phải chưa từng tham gia vào các hoạt động đảng chính trị trong quá khứ và họ không phải là thành viên của bất kỳ đảng chính trị nào trong quá trình thực hiện chức năng vị trí của họ.

iii) Yêu cầu về sự phù hợp và tính chuyên nghiệp

292. Vai trò của các EDRB trong việc điều trần và giải quyết các khiếu tố luôn đòi hỏi kiến thức pháp luật. Một số hệ thống do đó yêu cầu các thành viên EDRB phải là các luật sư (thường kèm theo mức kinh nghiệm tối thiểu, như là 15 năm ở Croatia, Kyrgyzstan, Mexico và Slovakia) hoặc một thành viên của một số ngành nghề tương tự để giữ vị trí. Các hệ thống EDR được ủy thác cho các tòa án thuộc nhánh tư pháp vốn đã có những quy định như vậy, cũng như một số khác được ủy thác cho tòa án hiến pháp hoặc tòa án hành chính, và một số ở các quốc gia tuân thủ thẩm quyền tòa án bầu cử chuyên trách. Một số áp dụng yêu cầu tương tự cho các thành viên của Tòa án Tối cao.

293. Thực tế là tất cả các hệ thống pháp lý quy định một yêu cầu cho các thành viên EDRB đó là phải là công dân với đầy đủ thẩm quyền, với giới hạn tuổi tối thiểu từ 30 đến 45 tuổi. Một số quy định tuổi tối đa là 70 hoặc 75 tuổi. Trong mọi trường hợp, cơ hội bình đẳng khi được tiếp cận vị trí thành viên EDRB luôn cần được bảo đảm, tránh bất kỳ sự phân biệt đối xử nào và luôn quan tâm tới sự hòa nhập toàn diện, cụ thể là về giới tính và dân tộc thiểu số.

294. Để công bằng trong việc giải quyết các loại khiếu tố bầu cử, yêu cầu đặt ra là không được giữ bất kỳ vị trí nào trong một đảng chính trị trong thời gian gần nhất, không được tham gia vào bất kỳ đảng nào khi là một thành viên của EDRB và không được ủng hộ bất kỳ ứng cử viên nào đặc biệt quan trọng. Các yêu cầu rõ ràng khác bao gồm tính trung thực và liêm khiết, có danh tiếng tốt và một lượng lớn EDRB yêu cầu các thành viên không nên là những người đã từng bị kết án về tội hình sự hoặc tội có mức án tù.

295. Ngoài ra, một số hệ thống pháp lý quy định yêu cầu với các thành viên của một

EDRB đó là, một người không nắm vị trí chức vụ công nào đó hoặc đã giữ vị trí được bầu cử, những người này sẽ bị coi là tạm thời không đạt chuẩn để đảm nhiệm chức vụ công trong tương lai. Ở hầu hết các trường hợp, đây là một thực tiễn để bảo vệ tính công bằng. Tương tự, một số hệ thống yêu cầu các thành viên không được là thành viên của quân đội, trong khi các hệ thống khác yêu cầu họ không được thành viên trong gia đình cũng làm việc trong EDRB hoặc thậm chí các thành viên trong gia đình đang nắm giữ chức vụ công hoặc là nhà lập pháp. Cùng với đó, cũng có thêm một yêu cầu với các thành viên đó là không có bất kỳ công việc nào liên quan tới cơ quan tư pháp và không nắm giữ bất kỳ sự nhượng bộ hay thỏa thuận nào với nhà nước.

iv) Đảm bảo chức vụ và định hướng nghề nghiệp

296. Để đảm bảo rằng những người tham gia phán quyết về các vấn đề bầu cử luôn độc lập trong khi thực hiện chức năng của mình, pháp luật thường quy định một số biện pháp khác nhau nhằm tách các thành viên ra khỏi những áp lực bởi chế tài, sự trả thù hoặc thậm chí là thưởng công cho việc xét xử sai trái hoặc trùng với lợi ích của họ. Biện pháp bảo vệ như vậy giúp đảm bảo an ninh nhiệm kỳ.

297. Pháp luật thường quy định một hạn định nhiệm kỳ cho các vị trí tư pháp không thể bị cắt giảm hoặc kéo dài, trừ phi được quy định bởi pháp luật. Điều này củng cố sự độc lập cho những người phán quyết vấn đề bầu cử: họ không thể bị sa thải hay bị cách chức do đã đưa ra quyết định không được hài lòng, hoặc bị coi là gây cản trở cho các đảng chính trị hoặc cá nhân nào đó. Họ chỉ có thể bị cách chức dựa trên các căn cứ cụ thể được quy định trong hiến pháp và pháp luật.

298. Sự an toàn của thẩm phán về vị trí công tác của họ được coi là một trong những bảo đảm cơ chế quan trọng nhất. Bảo đảm mạnh nhất cho các thành viên EDRB mang hình thức nhiệm kỳ, tức là trường hợp hầu hết các hệ thống trao thẩm quyền cho thành viên ngành tư pháp, thường là theo truyền thống thông luật Anh-Mỹ. Trong các hệ thống như vậy, thành viên EDRB vẫn giữ vị trí của họ cho tới khi đến tuổi nghỉ hưu, họ chỉ bị cách chức trong trường hợp thực hiện các hành vi sai trái thông qua một thủ tục tranh tụng, như ở Argentina, Kyrgyzstan và Mỹ. Các hệ thống khác có các quy định không mạnh, như ở Brazil, nơi mà thành viên EDRB có nhiệm kỳ hai năm với khả năng được tái bổ nhiệm chỉ là một lần.

299. Khi một EDRB có tính thường trực, sẽ rất quan trọng nếu các thành viên của nó được bảo đảm công việc. Ngay cả trong một EDRB lâm thời, các thành viên, những người thường được phái tới từ các cơ quan tư pháp khác, luôn mong muốn là ít nhất được bảo đảm công việc trong cơ quan mà họ phục vụ như một sự bảo đảm về tính độc lập của họ.

300. Thành viên Tòa án và Hội đồng Hiến pháp có thể giữ nhiệm kỳ không phải tái bổ nhiệm trong mười hai năm (Slovakia), chín năm (Bulgaria, Pháp, Lithuania, và Bồ Đào Nha) hoặc tám năm (Croatia). Trong số các quốc gia có tòa án bầu cử chuyên trách, nhiệm kỳ dài nhất là mười năm không bị tái bổ nhiệm (Panama); các ví dụ khác bao gồm chín năm và có khả năng được tái bổ nhiệm (Venezuela) hoặc không gia hạn thêm (Mexico), và sáu năm cùng cho phép tái bổ nhiệm không giới hạn (Costa Rica). Hiến

pháp Indonesia giới hạn các thẩm phán của Tòa án Hiến pháp trong nhiệm kỳ năm năm với một lần tái bổ nhiệm. Ở Colombia, nhiệm kỳ của thẩm phán hành chính địa phương của Hội đồng Nhà nước là tám năm.

301. Thời hạn nhiệm kỳ của các thành viên EDRB dài hơn nhiệm kỳ của Tổng thống Cộng hòa (ở nơi có một Tổng thống) và hơn thời hạn tối đa của nhiệm kỳ của cơ quan lập pháp sẽ là một lợi thế.

302. Nên đổi mới thành viên EDRB một cách so le theo từng giai đoạn nhằm không để các thành viên nghỉ hưu vào cùng một lúc. Điều này cho phép ổn định thể chế và sự kết nối giữa thành viên mới và thành viên đang còn tại chức có khả năng truyền lại các kiến thức thể chế và kinh nghiệm của họ. Bằng cách này, toàn bộ EDRB không phải bận tâm tới các vấn đề liên quan tới việc học hỏi và những sai lầm có thể tránh do có sẵn kinh nghiệm. Ngoài ra, đổi mới so le còn giúp ngăn ngừa sự kiểm soát của các lực lượng chính trị trong cơ quan cơ quan lập pháp ở một thời điểm đặc biệt khi các thành viên EDRB được bổ nhiệm đến từ cấu phần của EDRB hoàn chỉnh. Các ví dụ về đổi mới từng giai đoạn và so le được quy định như với Hội đồng Hiến pháp của Pháp, trong đó ba trong số chín thành viên được thay đổi trong mỗi ba năm; bởi Tòa án Tối cao Ấn Độ, nơi mà nhiệm kỳ tối đa của mỗi một trong 31 thẩm phán dài tới tuổi 65; và bởi Tòa án Bầu cử Tối cao của Costa Rica, do ba người (một thành viên chính thức và hai thành viên thay thế) trong số chín thẩm phán hành chính địa phương (ba thành viên chính thức và sáu người thay thế) được thay thế mỗi hai năm.

303. Khả năng tái bổ nhiệm của các thành viên EDRB thường được coi là có lợi nếu có sự đánh giá định kỳ về hiệu suất làm việc. Điều này tạo cơ hội giữ lại những thành viên chuyên nghiệp tài giỏi và phù hợp để hợp tác với các thành viên mới – những người mang lại những hiểu biết và quan niệm mới. Tuy nhiên, phương pháp này cũng mang tới một mối nguy hiểm – quy trình tái bổ nhiệm càng thường xuyên thì càng có nhiều cơ hội hơn cho các cơ quan muốn kiểm soát việc bổ nhiệm.

304. Sự ổn định của EDRB cũng rất quan trọng. Hiện đã có sự tiến hóa từ các cơ quan lâm thời có tuổi thọ bằng với thời gian của cuộc bầu cử và thời gian cần thiết để giải quyết các khiếu tố liên quan, hướng tới sự thành lập của các cơ quan thường trực. Đây là điều cơ bản để chuyên nghiệp hóa và sàng lọc các thủ tục bầu cử, và bài học rút ra là cả chi phí tài chính và chi phí chính trị cho sự ứng biến thường lớn hơn rất nhiều so với chi phí của một cơ quan thường trực.

305. Một “dịch vụ định hướng nghề nghiệp tư pháp bầu cử” được quy định ở một vài quốc gia như một bảo đảm cơ cấu thúc đẩy sự ổn định và chuyên nghiệp. Nó có đặc trưng so với các điều khác, bởi các thủ tục cạnh tranh hoặc khách quan cho việc tuyển dụng, để bạt và giữ lại các cán bộ bầu cử. Đây thường là thực tiễn cho việc tuyển dụng cán bộ chuyên nghiệp trong các cơ quan cấp cao của một EDRB từ bên trong hàng ngũ của EDRB. Điều này đóng vai trò như một sự kích thích quan trọng để phát triển tính chuyên nghiệp lâu dài và hiệu suất tốt. Nó cũng giúp duy trì bộ nhớ thể chế và ngăn cho EDRB không phải chịu các khoản chi phí đào tạo nếu tất cả các thành viên và nhân viên hỗ trợ đều được thay mới toàn bộ. Ví dụ, Tòa án Bầu cử của Ngành Tư pháp Liên bang Mexico thường tiến hành tuyển dụng thư ký luật thông qua cạnh tranh công khai. Có

một chương trình đào tạo lâu dài. Mười trong số mười lăm thẩm phán hành chính địa phương đương nhiệm vào thời kỳ giữa năm 2010 đã phụ trách làm thư ký luật ở Tòa án Bầu cử trước khi họ được bổ nhiệm bởi Thượng viện, một quy trình bao gồm việc đề cử bởi Tòa án Tối cao cho ba ứng cử viên vào mỗi vị trí sau một thông báo công khai và điều trần về đề cử.

v) **Đãi ngộ hợp lý**

306. Như một đảm bảo về cơ chế cho các thành viên EDRB, một số hệ thống EDR quy định các nguyên tắc dựa trên truyền thống thông luật Anh-Mỹ đó là thù lao của các thành viên không bị cắt giảm khi họ đang thực hiện chức năng của mình. Điều này đặc biệt đúng đối với những người thuộc nhánh tư pháp; và cũng đúng với các thành viên của tòa án hoặc hội đồng hiến pháp và của tòa án hành chính.

307. Mặc dù không luôn được quy định trong pháp luật, đây thường là vấn đề về chính sách công, các thành viên của EDRB nhận thù lao thích hợp với chức năng quan trọng của họ và sự chuyên nghiệp ở mức độ cao cần thiết. Thù lao như vậy tạo cơ hội cho các thành viên sống không bị áp lực và với nhân phẩm, không phải đảm đương thêm một công việc khác. Thật vậy, những hành động như sau thường bị cấm: chức năng của thành viên EDRB ở cấp cao nhất đòi hỏi cống hiến toàn thời gian không chỉ bởi sự phức tạp và khối lượng công việc, mà còn cả bởi tính độc lập và công bằng. Với những mục tiêu như vậy, pháp luật cần quy định rằng mức thù lao cho các thành viên EDRB nên được tương đương với các thẩm phán hoặc thành viên của một tòa án cấp cao như Tòa án Tối cao – chẳng hạn như ở Mexico.

vi) **Truất thẩm quyền**

308. Để đảm bảo sự vô tư và không bị ảnh hưởng cho những người phán quyết các vấn đề bầu cử, hoặc là chính bản thân họ hoặc người khác, pháp luật thường quy định các căn cứ cho việc truất thẩm quyền một thành viên EDRB trong việc tham gia phiên điều trần một khiếu tố do việc tranh chấp lợi ích có thể nảy sinh. Có sự khác nhau về vấn đề này ở mỗi quốc gia, nhưng vẫn bao gồm:

- có thành kiến hoặc thiên vị rõ ràng do có phán định trước hình thành không có cơ sở thực tiễn;
- có mối quan hệ gia đình hoặc một mối quan hệ rõ ràng hoặc thù địch với, hoặc đang nợ hoặc là chủ nợ của bất kỳ các bên;
- có lợi ích cá nhân trong vấn đề này, hoặc vợ/chồng hoặc các thành viên gia đình khác có lợi ích cá nhân;
- đã nhận quà tặng, dịch vụ hoặc lời mời được trả tiền bởi những người có lợi hoặc đại diện của họ;
- tiết lộ, để lộ dữ kiện liên quan tới vụ việc đang trong thời kỳ phán xét; và
- đã hứa sẽ thiên vị ủng hộ hoặc chống lại một người hoặc đảng có lợi.

309. Khi một thành viên EDRB được triệu tập tham gia phán quyết và bị ảnh hưởng bởi

bất kỳ trở ngại hoặc bị truất thẩm quyền (ngay cả khi không được quy định rõ ràng bởi luật), các khuôn khổ pháp lý bầu cử quy định rằng họ phải chủ động và tuyên bố mình bị truất thẩm quyền phát biểu về các vấn đề liên quan. Nếu họ không làm được như vậy, bên bị hưởng nên có quyền đề nghị dỡ bỏ việc truất thẩm quyền đó.

c) Các khuôn khổ trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý của EDRB và các thành viên

310. Như một bảo đảm gián tiếp, tất cả các hành động, thủ tục và quyết định liên quan tới quy trình bầu cử phải tuân thủ theo pháp luật, các hệ thống EDR thường đưa ra một khuôn khổ trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý cho EDRB và thành viên, thông qua đó, việc thực hiện các chức năng công của họ được theo dõi, cho phép áp dụng một số hình thức xử phạt (hình sự, hành chính, dân sự) đối với các hành vi sai trái. Vì vậy, luật bầu cử của một số quốc gia quy định không chỉ quyền hạn và chức năng của EDRB và các thành viên, mà còn cả nghĩa vụ và trách nhiệm, bao gồm cả cơ chế trách nhiệm giải trình.

Hộp 6.9. Khuôn khổ trách nhiệm giải trình và trách nhiệm pháp lý đối với các EDRB và các thành viên

- Minh bạch và công khai trong công việc của EDRB
- Trách nhiệm giải trình của EDRB
- Trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm giải trình của các thành viên EDRB

i) Tính minh bạch và công khai trong công tác của EDRB

311. Tính minh bạch trong việc thực hiện chức năng xét xử và quản lý các nguồn tài nguyên công được phân bổ cho EDRB là một nền tảng cho sự tín nhiệm của hệ thống EDR. Ngay cả khi nó không được cung cấp yếu tố hợp pháp thì vẫn được coi là một thực tiễn tốt.

312. Thông thường yêu cầu quy định mở rộng không chỉ để phán quyết tư pháp mà còn để các thủ tục tố tụng của các phiên làm việc được thực hiện. Một số ví dụ thực tiễn bao gồm các EDRB đã đồng ý phát sóng các phiên làm việc trên truyền hình công cộng của họ thông qua Internet, hoặc đăng các quyết định của họ lên website ngay sau khi chúng được công bố cùng với các tiêu chuẩn pháp lý cho việc thành lập tiền lệ ràng buộc ở nơi có thể áp dụng. Ngoài ra, cho dù điều này được quy định bởi luật pháp hoặc tạo thành một thực tiễn tốt cũng vẫn rất quan trọng nếu quy định rằng khi một vấn đề được giải quyết, bất kỳ ai quan tâm đều có thể tham khảo các hồ sơ của EDRB trong kho lưu trữ công khai. Tính minh bạch trong công việc của EDRB tạo ra một cơ sở để chứng minh sự vô tư và làm gia tăng tín nhiệm của nó.

ii) Trách nhiệm giải trình của EDRB

313. Đây cũng là nền tảng cho sự tín nhiệm của hệ thống EDR nhằm làm cho các EDRB có trách nhiệm với xã hội hơn. Trách nhiệm giải trình nghĩa là một EDRB có trách

nhệm về hoạt động của nó, và phải đưa ra các báo cáo định kỳ về hiệu suất và các hoạt động của nó trước công chúng. Những yếu tố này chứng minh rằng EDRB hoạt động tuân theo khuôn khổ hiến pháp và luật pháp. Chúng cũng chứng minh rằng EDRB tuân thủ cam kết và chuẩn mực về đạo đức, hành chính, tài chính và dịch vụ, bao gồm cả những cam kết và chuẩn mực quốc tế nơi EDRB tồn tại.

314. Ngoài ra, các EDRB nên quy định về việc công khai thông tin về thủ tục, và bất kỳ nguồn lực nào họ đã sử dụng hoặc đang tìm kiếm, cho dù các nguồn đó tới từ nguồn công hoặc nguồn khác. Những hành động này không chỉ khuyến khích quản lý tư pháp bầu cử đúng đắn mà còn giúp tạo ra niềm tin trong công chúng và các tổ chức xã hội, đặc biệt là các đảng chính trị và tổ chức chính trị và nhà nước phân bổ và giám sát việc sử dụng nguồn lực.

315. Một số hệ thống ràng buộc chặt chẽ EDRB trong việc nộp báo cáo cho các nhánh lập pháp hoặc tư pháp về việc thực hiện chức năng xét xử và quản lý nguồn lực công được phân bổ cho chúng. Đây là những đối tượng để giám sát thông qua các cơ quan chính phủ có thẩm quyền. Ngay cả khi điều này không được pháp luật quy định, việc quy định kịp thời thông tin này cho công chúng cũng được coi là một thực tiễn tốt.

iii) Trách nhiệm pháp lý và trách nhiệm giải trình của các thành viên EDRB

316. Khuôn khổ trách nhiệm pháp lý thường có hai khía cạnh: (a) là một đảm bảo cho các thành viên EDRB rằng họ chỉ bị cách chức sau khi một thủ tục tố tụng chứng minh được họ đã thực hiện một vài hành vi vi phạm hoặc sai trái; và (b) là một đảm bảo thể chế do nó quy định các cơ chế để áp dụng hình phạt hoặc biện pháp kỷ luật và thậm chí cách chức các thành viên khi họ thực hiện các hành vi vi phạm hoặc sai trái khi thực hiện chức năng của mình. Ngoài ra, mặc dù không phổ biến, trách nhiệm dân sự có thể đi kèm bắt nguồn từ những thiệt hại gây ra bởi một hành động sai trái hoặc được biết tới như một “lỗi tư pháp”.

317. Việc miễn truy tố thường được quy định cho các thành viên của cơ quan cấp cao thuộc EDRB trong thời gian đương nhiệm. Như vậy, một hành động hình sự chống lại một thành viên như thế phải được ủy quyền từ trước bởi cơ quan lập pháp (thường là Hạ viện như ở Argentina, Brazil, Costa Rica, Guatemala và Mexico) hoặc một cơ quan tư pháp cấp cao (như ở Chile, nơi thẩm quyền như vậy được thực hiện bởi Tòa Phúc thẩm (Cortes de Apelaciones) ở Santiago).

318. Hầu như tất cả các hệ thống quy định khuôn khổ kỷ luật đối với cán bộ của cơ quan EDRB tương ứng ủy thác việc sơ thẩm cuối cùng cho cơ quan cấp cao nhất của hệ thống EDR. Ngoài ra, ở Mỹ Latinh, thành viên của cơ quan tối cao của hệ thống EDR phải chịu một *juicio político* (xét xử chính trị), tương đương với tố chức luận tội của Mỹ. Điều này có thể xảy ra trước hai viện của cơ quan lập pháp như ở Argentina, Mexico và Cộng hòa Dominica. Một ví dụ về quy trình ở nơi có cơ quan lập pháp đơn viện đó là cơ quan lập pháp kết tội và Tòa án Tối cao đưa ra phán quyết như ở Costa Rica. Thường cần một tỷ lệ đồng thuận lớn đặc biệt để có thể buộc tội. Bị cáo có thể phải trả lời trực tiếp trước Tòa án Tối cao về bất kỳ tội trạng nào bị cáo buộc hoặc hành vi phi pháp đã phạm phải trong quá trình thực hiện chức năng của mình, ví dụ như trong vụ việc ở Panama.

319. Một số quốc gia áp đặt lên các thành viên của EDRB nghĩa vụ gửi báo cáo về giá trị tài sản ròng vào giai đoạn đầu và trong suốt thời gian đương nhiệm và quy định nó như một cơ chế trách nhiệm giải trình. Cơ chế giám sát nội bộ cần được thành lập trong các EDRB để theo dõi hiệu suất của nhân viên và ngân sách. Tuy nhiên, EDRB không nên được miễn việc bị giám sát và kiểm soát từ bên ngoài do các mục đích trách nhiệm giải trình, ví dụ như thông qua một Ủy ban Kiểm toán Tối cao hoặc tòa án.

320. Trong khi các thành viên của các EDRB có tính độc lập, do họ không bị ràng buộc bởi mệnh lệnh của bất kỳ cơ quan cấp cao nào hoặc của bất kỳ cơ quan nào khác, họ luôn bị ràng buộc bởi các quy định chung của hiến pháp và pháp luật. Các đảm bảo về sự độc lập cho người phán quyết các vấn đề bầu cử không bảo vệ các lợi ích cá nhân hoặc cụ thể nào, mà chỉ bảo vệ chức năng xét xử cần phải được thực hiện một cách công bằng và vô tư của họ mà thôi. Các đảm bảo về tính độc lập của một EDRB không cho phép các thành viên của nó hành động vượt ra ngoài phạm vi thẩm quyền của họ hoặc không được phép miễn trừng phạt nếu họ có việc làm sai trái. Những người phán quyết các cuộc bầu cử, như các cơ quan khác, được ủy thác với quyền lực công và phải thực hiện nghiêm túc trong giới hạn quy định bởi pháp luật.

d) Tính liêm chính và chuyên nghiệp của các thành viên EDRB

321. Tính liêm chính về thể chế của một EDRB cơ bản nằm ở sự thừa nhận và quan sát việc cam kết rõ ràng và công khai một cách trung thực bởi các thành viên cơ quan cấp cao nhất và bởi tất cả cán bộ để thực hiện liêm chính trong việc cung cấp các dịch vụ tư pháp bầu cử.

322. Liêm chính nghĩa là EDRB hoạt động có đạo đức và nghiêm túc tuân thủ các nhiệm vụ hiến định và luật định của nó. Sự tồn tại của các chính sách nghiêm ngặt cũng như quy tắc ứng xử để giải quyết tranh chấp lợi ích sẽ khích lệ công chúng tin tưởng vào sự liêm chính của EDRB. Bộ quy tắc ứng xử như vậy được thảo luận sâu hơn trong ấn phẩm của IDEA là Bộ quy tắc đạo đức và nghề nghiệp trong quản trị bầu cử (Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections).

323. Việc tuân thủ nghiêm ngặt và kiên định các nguyên tắc hợp hiến và hợp pháp trong mỗi một và tất cả hành vi và quyết định của nó cần phải có cam kết chính của mỗi EDRB. Điều này sát cánh cùng với sự độc lập và vô tư của các thành viên trong viện ra quyết định – họ phải hành động có đạo đức nghề nghiệp một cách tuyệt đối.

324. Tính hợp pháp của một EDRB không chỉ phụ thuộc vào quyết định và phán xét của nó dựa trên căn cứ pháp luật mà còn dựa trên các lý do pháp lý để giải thích đầy đủ cho xác hội. Tính hợp pháp, sự rõ ràng và khách quan trong các quyết định của EDRB giúp cho các hành động của một EDRB dễ dự đoán hơn, giúp đưa ra một mức độ rõ ràng rộng lớn hơn và thúc đẩy sự tin tưởng của xã hội vào thể chế của nó. Các giải thích không được bao gồm trong phán quyết hoặc quyết định: đặc biệt là trong các vụ việc thu hút sự chú ý hoặc nhạy cảm, nó có thể được coi là thực tiễn tốt trong việc phổ biến một tuyên bố hoặc một thông cáo báo chí. Khó có thể đạt được một sự cân bằng trong việc yêu cầu kỹ năng chuyên môn đảm bảo cả việc vị trí được đưa ra phán xét không bị bóp méo và phần lớn xã hội có thể tiếp cận các nội dung chuyên môn của phán quyết và có thể hiểu được chúng.

325. Cá nhân các thành viên EDRB được khuyến khích tránh các cuộc phỏng vấn với báo chí. Bất kỳ sự thiếu chính xác hoặc mâu thuẫn rõ ràng có thể làm phát sinh các vấn đề vượt ngoài phạm vi có thể giải thích hay ý nghĩa của một phán quyết. Nếu cần thiết phải phỏng vấn, cần hạn chế và chỉ nên có một người hoặc một cán bộ chính thức được chỉ định bởi EDRB có nhiệm vụ được ủy thác, đó là hạn chế đưa ra nhận xét và giải thích về lý do pháp lý được chấp thuận bởi đa số.

326. Khi một vấn đề được giải quyết bởi một EDRB, những lý do chiếm ưu thế và được giải thích trước xã hội ngay lập tức là những lý do thuộc về đa số. Điều này hoàn toàn độc lập với quyền của thành viên EDRB thuộc về thiểu số khi hình thành quan điểm bất đồng về phán quyết và có thể phổ biến về nó sau này, ví dụ như thông qua một bài viết tạp chí hoặc chuyên ngành. Cuộc tranh luận rộng rãi về các quan điểm lập luận trong phiên họp của EDRB là rất cần thiết nhằm làm rõ và tinh chỉnh lối suy nghĩ của các thành viên khi đưa ra phán quyết. Tuy nhiên, khi một EDRB đã đạt được quyết định là không nên công khai vấn đề ra thêm lần nữa, trừ trường hợp vụ việc phải bị điều trần khiến việc xem xét lại quyết định là không thể tránh khỏi. Một số vấn đề làm suy yếu EDRB đó là có nhiều sự công bố khác nhau giữa các thành viên mà không tham chiếu đến một trường hợp cụ thể. Hơn nữa, các thông điệp gửi tới xã hội nếu như việc này xảy ra sẽ gây khó hiểu, mâu thuẫn và dễ bị thao túng chính trị.

327. Cam kết thực hiện nhiệm vụ, cam kết thực hiện chuyên nghiệp và cống hiến cho tư pháp bầu cử và các giá trị dân chủ đều góp phần làm tăng tín nhiệm và uy tín của một EDRB. Các hoạt động nội bộ và bên ngoài của nó phải phản ánh sự đa nguyên của các thành phần xã hội và cân bằng giới tính, cũng như thúc đẩy sự bình đẳng và công bằng trên cơ sở phi đảng phái. Hoạt động của nó nên mang tính toàn diện, áp dụng quan điểm bình đẳng giới tính và phản ánh sự đa dạng sắc tộc.

328. Các EDRB cần báo cáo kịp thời về số lượng và chất lượng công việc thực hiện, bao gồm cả việc quản lý thận trọng và minh bạch các nguồn lực công, tạo động lực cho các thành viên cơ quan cấp cao nhất và các cán bộ có thể thực hiện nhiệm vụ có chất lượng tốt nhất. Cũng cần thiết lập các tiêu chuẩn cho các nhóm tham gia vào cuộc bầu cử, bao gồm các quan sát viên quốc gia và quốc tế, lĩnh vực học thuật và truyền thông để nắm bắt những hiệu quả hoạt động của nó.

329. Việc thực hiện chính xác và cẩn thận các thủ tục điều trần và giải quyết các khiếu tố cần phải là những yêu cầu quan trọng nếu hệ thống EDR cung cấp tư pháp bầu cử và các kết quả bầu cử đáng tin cậy. Đây là một điều cần thiết cho EDRB để bảo đảm rằng tất cả các cán bộ pháp lý và cán bộ hỗ trợ tham gia vào hệ thống EDR, dù là thường trực hay làm thời, đều phải qua đào tạo và có năng lực cần thiết cho công việc chuyên môn của họ phù hợp với các tiêu chuẩn chuyên nghiệp cao nhất, bao gồm việc đào tạo để phát triển độ nhạy bén chính trị trong các vấn đề bầu cử. Đào tạo chuyên nghiệp phát triển một nhận thức cho công chúng rằng hệ thống EDR “nằm trong tay những người tốt”.

330. Nhiều nỗ lực đã được thực hiện bởi các quốc gia nhằm thúc đẩy tính chuyên nghiệp, làm cơ sở để tổ chức tối ưu các quy trình bầu cử, điều trần và giải quyết thích hợp các khiếu tố bầu cử. Mexico đã thành lập một Trung tâm Đào tạo Tư pháp Bầu cử (Centre for Electoral Judicial Training - Centro de Capacitacion Judicial) trong Tòa án

Bầu cử thuộc Nhánh Tư pháp của Liên bang. Dịch vụ định hướng sự nghiệp tư pháp bầu cử của Mexico là một thực tiễn xác đáng. Nó thu hút đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp và khuyến khích cải tiến liên tục tính chuyên nghiệp và hiệu quả công việc của các cán bộ hỗ trợ pháp lý. Một trường đào tạo cán bộ cũng đã được thành lập với sự hỗ trợ của IDEA Quốc tế, cho EDRB tại Cộng hòa Dominica.

331. Trong một số quốc gia, thành viên EDRB phải tuyên thệ trước khi tiếp nhận vị trí của mình để nhấn mạnh cam kết và cống hiến thực hiện vai trò của họ (xem hộp 6.6).

e) Chi phí và tính bền vững của các EDRB

332. Nguyên tắc bầu cử dân chủ phải có tính bền vững, có nghĩa là EDRB phải có khả năng thực hiện các trách nhiệm bầu cử trong bất kỳ thời hạn nào được quy định theo pháp luật, với hiệu quả và năng suất lớn hơn nữa nếu có thể, và nếu có thể giảm được chi phí.

333. Có thể xác định được một con số về yếu tố liên quan tới tính bền vững từ trung bình cho tới lâu dài của một EDRB: (a) tính bền vững về mặt thể chế, thông qua khuôn khổ hiến pháp và pháp luật phù hợp; (b) tính bền vững về mặt tài chính và kinh tế, thông qua việc sắp xếp đảm bảo đầy đủ tài chính; và (c) tính bền vững về mặt nhân lực, theo nghĩa của một cấu trúc đầy đủ các cán bộ hỗ trợ chuyên nghiệp, với mục đích phổ biến tư pháp bầu cử một cách hiệu quả.

334. Để đạt được, EDRB cần quy định các thủ tục và việc áp dụng thực tế và có chi phí hiệu quả có thể đáp ứng nhu cầu của tất cả các nhóm quan tâm tới tư pháp bầu cử, ngay cả trong hiện tại và tương lai. Theo đó, việc đánh giá phải bao gồm những năng lực thực sự của EDRB và con người, tài chính, các nguồn lực công nghệ mà EDRB có và sắp xếp.

335. Năng lực để thực hiện công việc tư pháp bầu cử hoàn chỉnh và hiệu quả ở mức chi phí thấp nhất là tiêu chuẩn đầu tiên trong việc phát triển bền vững. Tuy nhiên, các cân nhắc về tài chính không nên thỏa hiệp với các yêu cầu cơ bản của công việc. Ở trong các trường hợp nhất định, việc cân nhắc tính bền vững về chính trị có thể quan trọng hơn những cân nhắc về tính bền vững tài chính.

336. Nhân lực, các kiến thức và kinh nghiệm liên quan tạo thành tài sản chính của EDRB. Đầu tư phát triển và giữ lại các cán bộ và đảm bảo rằng “ký ức” của thể chế còn tồn tại sau khi các cán bộ giàu kinh nghiệm không còn làm việc là rất quan trọng cho sự phát triển bền vững của bất kỳ EDRB nào. Về vấn đề này, những nỗ lực đào tạo và nỗ lực khác nhằm thúc đẩy tính chuyên nghiệp ở tất cả các cấp độ của EDRB là rất cần thiết (xem đoạn 329 và 330).

337. Với các nền dân chủ mới nổi và mới thành lập gần đây, hỗ trợ của các nhà tài trợ từ cộng đồng quốc tế có thể tác động lớn tới tính bền vững của một EDRB. Hỗ trợ của các nhà tài trợ có thể giúp cải thiện chất lượng của một cuộc bầu cử, nhưng bất kỳ sự phụ thuộc hay ảnh hưởng nào – hoặc nhận thức của công chúng về sự phụ thuộc hay ảnh hưởng – cần phải được tránh. Đặc biệt, các nhà tài trợ tài chính không nên chi trả cho cả tiền lương của thành viên EDRB. Các khoản đó nên được trích từ công quỹ.

338. Ngoài ra, việc sử dụng các kỹ thuật công nghệ thu hút các EDRB sẽ thu hút các nhà tài trợ thường xuyên hơn. Các EDRB nên đánh giá khách quan tính hữu ích lâu dài của công nghệ và khả năng tác động đối với sự bền vững, bao gồm các điều kiện bảo trì đòi hỏi các hệ thống và thiết bị kỹ thuật mới. Trong khi EDRB thúc đẩy hoặc tài trợ cho việc sử dụng công nghệ mới (ví dụ như thiết bị máy tính cho hệ thống ghi chép các khiếu kiện hoặc lên các quyết định, bản án) là cần thiết thì việc tính tới sự có sẵn của các nguồn lực trong nước và đánh giá những lợi ích đạt được bởi các công nghệ mới được đề xuất cũng rất quan trọng.

Box 6.10. Tư pháp bầu cử và tư pháp điện tử: Một sự kết nối logic? Kinh nghiệm của Brazil và Indonesia.

Domenico Tuccinardi và Adhy Aman

Sự phát triển của các công nghệ mới nhằm trao đổi các tài liệu điện tử từ những vùng hẻo lánh và sự lớn mạnh của các công cụ hội nghị truyền hình trực tuyến (video-conferencing) đang tác động tới nhiều lĩnh vực của đời sống dân chủ. Sự phát triển này thường được biết đến với tên gọi “nền dân chủ trực tuyến” (e-democracy) bởi cách nó cân bằng vị thế giữa các công dân và thể chế.

Quản trị tư pháp không nằm ngoài xu hướng này. Sự lớn mạnh của các ứng dụng “tư pháp điện tử” (electronic justice) trong thủ tục tố tụng đã trở thành hiện thực. Quá trình số hóa tất cả các hình thức thông tin đã cung cấp những giải pháp kỹ thuật mới cho các vấn đề truyền thống.

từ lâu đã được coi là trở ngại đối với việc quản trị tư pháp hiệu quả và trung lập. Có thể thấy, công nghệ đã làm thay đổi cách vận hành của các tòa án tại nhiều nơi trên thế giới. Những ứng dụng thường được sử dụng nhất của tư pháp điện tử liên quan đến những khía cạnh như hệ thống lưu trữ hồ sơ điện tử (electronic filing system), hệ thống quản lý sự vụ tự động (automated case management systems), dịch vụ công tố (public prosecution services), biên bản thẩm vấn điện tử (digital recording of interviews) và công nghệ trong phòng xử án (courtroom technology). Đặc biệt, việc tăng cường khả năng sử dụng các công cụ hội nghị truyền hình trực tuyến (video conferencing tools) giúp quá trình xét xử trở nên giản tiện hơn, giảm tối thiểu nhu cầu dịch chuyển của các thẩm phán, nguyên cáo và bị cáo, giảm chi phí và nạn quan liêu. Tuy nhiên, như nhiều lĩnh vực khác đã áp dụng các ứng dụng công nghệ, giải pháp cho các vấn đề cũ lại làm nảy sinh các vấn đề mới, tạo ra những khả năng mới trong việc lẩn tránh (bypass) các quy định lập pháp về thủ tục hiện hành.

Sự phát triển trong tư pháp điện tử sẽ ảnh hưởng như thế nào đến công tác quản trị tư pháp bầu cử và đặc biệt là giải pháp cho các tranh chấp liên quan tới bầu cử? Liệu sự phát triển này có phải là một hệ quả hợp lý và đáng hoan nghênh hay không? Trong quản trị tư pháp bầu cử, việc sử dụng các công nghệ hiện đại có thể đem lại tác động tích cực và rộng rãi tới tính hiệu quả, khả năng tiếp cận thông tin và bằng chứng, tính minh bạch, tiết kiệm thời gian và tối đa hóa nguồn lực. Quan trọng hơn, các ứng dụng công nghệ có thể đóng vai trò cầu nối giữa các bên liên quan và các thể chế quản trị tiến trình bầu cử và tư pháp bầu, từ đó thúc đẩy niềm tin vào các thể chế này.

Các nhược điểm hiện nay đến từ các ứng dụng công nghệ trong tư pháp bầu cử, ví dụ như các bất cập nảy sinh từ sự chênh lệch công nghệ (so-called digital divide). Vấn đề này đang có dấu hiệu bắt đầu suy giảm do ngày càng nhiều công dân được tiếp cận dịch vụ Internet. Bên cạnh các đặc điểm tích cực khác, các hệ thống dựa vào mạng Internet với cách tiếp cận an toàn đã cho phép thông tin và dữ liệu về các vụ việc bầu cử (electoral case data) được công khai trong các không gian làm việc ảo (virtual workspaces) chung của các văn phòng thuộc các vùng lãnh thổ khác nhau và các thể chế khác nhau (trong trường hợp nhiều thể chế cùng tham gia vào nhiều cấp độ của chính quyền và/hoặc khu vực

Khía cạnh vẫn còn là trở ngại cần vượt qua của việc sử dụng công nghệ có liên quan đến niềm tin vào thể chế. Điều này ảnh hưởng đến các cơ quan quản lý bầu cử và tòa án tương tự. Công nghệ rõ ràng đã đem đến cho các cơ quan quản trị bầu cử và các bên liên quan cơ hội ngăn ngừa gian lận bầu cử ở bất cứ giai đoạn nào của tiến trình bầu cử. Tuy nhiên, việc kiểm soát các ứng dụng công nghệ lại tập trung trong tay cơ quan quản trị. Điều này có nghĩa là các khả năng về lý thuyết của sự lạm quyền và thao túng ở cấp trung ương vẫn tồn tại. Nỗi lo ngại về vấn đề này chỉ có thể chấm dứt bằng lòng tin vào những người điều hành tiến trình. Liệu các ứng dụng công nghệ có thể gia tăng lòng tin vào các cơ quan quản trị tư pháp bầu cử hơn các khía cạnh khác của tiến trình bầu cử? Trường hợp của Brazil và Indonesia đã cho ta thấy nhiều góc độ khác về vấn đề này. Cơ quan quản lý bầu cử của

Brazil, Tòa án bầu cử tối cao (TSE) có lẽ là thể chế tư pháp bầu cử được áp dụng công nghệ tiên tiến nhất. Cơ quan này đi tiên phong với các ứng dụng mà kể từ đó đã được giới thiệu trong các lĩnh vực khác của bộ máy tư pháp. Việc sử dụng các ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) của Tòa án bầu cử tối cao Brazil không chỉ cải thiện công tác quản trị khách quan, hiệu quả và minh bạch, mà còn tăng cường khả năng đưa ra các giải pháp hiệu quả.

Việc giới thiệu các ứng dụng ICT như cầu nối giữa các bên liên quan tại Brazil và tiến trình bầu cử là một bước tiến mới giữa những năm 1990. Nó dần được giới thiệu trong tất cả các khía cạnh của quản trị bầu cử, bắt đầu từ quá trình số hóa danh sách bầu cử và hệ thống bỏ phiếu điện tử trong một phạm vi giới hạn. Trong bối cảnh đó, TSE đã phát triển thêm các ứng dụng ICT (hội nghị truyền hình trực tuyến, dịch vụ tài liệu điện tử, các lựa chọn nộp hồ sơ và bằng chứng điện tử (electronic filing options and electronic evidence taking), và quản lý sự vụ, nghe điều trần trực tuyến) nhằm xử lý và đưa ra giải pháp cho các khiếu kiện bầu cử. Đây được coi là sự mở rộng tất yếu của các yếu tố đã được số hóa trong hệ thống bầu cử. Trong mức độ hợp lý của việc tiếp cận như vậy, khả năng kỹ thuật đạt được của TSE để quản lý các cuộc bầu cử và cung cấp kết quả bầu cử một cách nhanh chóng, minh bạch và đáng tin cậy thông qua bầu cử điện tử và kiểm phiếu tự động cần phải được đi kèm với khả năng sửa lại thông qua các phương tiện điện tử, cung cấp tất cả các bên liên quan trong bầu cử một cách nhanh chóng và ở bất kỳ thời điểm nào của tiến trình bầu cử. Cách tiếp cận này cũng quy định về kiểm tra quyền hạn rộng lớn của TSE. Các chức năng của trang web TSE khuyến khích các bên bầu cử liên quan ở Brazil theo dõi và rà soát quản lý quyền bầu cử ở mọi giai đoạn của tiến trình và cho phép họ đưa ra khiếu tố bất cứ khi nào họ có nghi ngờ về tiến trình. Khả năng này giúp tăng cường độ tin nhiệm của người dân vào các TSE.

Tại Indonesia, Tòa án Hiến pháp (Mahkamah Konstitusi) có nhiệm vụ giải quyết các xung đột liên quan tới kết quả bầu cử và, như TSE của Brazil, nó quản lý ngân sách và có sự độc lập về mặt thủ tục. Sau một phần mở rộng về nhiệm vụ (từ bầu cử lập pháp và tổng thống năm 2004 đến bao gồm các cuộc bầu cử thống đốc và thị trưởng năm 2009), Tòa án Hiến pháp phải tự trang bị cho mình cách xử lý các yêu cầu mới và liên tục từ khắp nơi trên cả nước về cuộc bầu cử thị trưởng (có tới 524 điểm bầu cử ở nhiều khu vực của quốc gia – và có trung bình chín cuộc bầu cử mỗi tháng trong một chu kỳ năm năm) trong khi vẫn có thể xem xét và xét xử các khiếu tố từ hơn 1800 cử tri trong khung thời gian giới hạn cho các cuộc bầu cử lập pháp trong vòng 30 ngày. Sự ra đời của ICT trong một quốc gia rộng lớn về mặt địa lý và chính trị không đồng nhất như vậy là một cách thức hợp lý để thực hiện các nhiệm vụ của Tòa án Hiến pháp trong giải quyết tranh chấp kết quả bầu cử trong một khoảng thời gian ngắn như vậy ở một quốc gia luôn cần có sự rõ ràng trong giai đoạn hậu bầu cử cho sự ổn định của chính nó.

Việc đề trình các vụ việc và bằng chứng sơ bộ bởi Tòa án Hiến pháp thông qua trang web của mình đã giúp rút ngắn thời hạn, trong khi các công cụ truyền hình hội nghị cho phép tiến hành các phiên điều trần nhanh hơn. Cơ chế tương tự cũng cho phép các bên liên quan đề xuất các nhân chứng hoặc rút lại vụ việc của họ. Hệ thống này đòi hỏi Tòa án Hiến pháp áp dụng các biện pháp an ninh mới để xác minh danh tính người khiếu tố và nhân chứng tương tác trực tuyến. Hơn tất cả, đó là tính khẩn trương của các thủ tục tố tụng được đi kèm với một mức độ minh bạch chưa từng thấy, mà trong quá khứ rất khó để đạt được trong một thời gian ngắn ở một đất nước rộng lớn như vậy.

Những trường hợp thành công ở Brazil và Indonesia đã nêu ra vấn đề liệu quản trị tư pháp bầu cử bằng phương tiện điện tử có thể trở thành một sự thay thế hoàn hảo cho các thủ tục tố tụng truyền thống trên toàn thế giới. Các nguyên tắc vàng truyền thống về bằng chứng bằng lời nói công khai và sự cấp bách của thủ tục sẽ sớm trở nên dư thừa? Hơn thế nữa, các ứng dụng tư pháp điện tử trong các vấn đề bầu cử có thể làm lung lay một trong những tiền đề trung tâm của việc áp dụng công nghệ thông tin trong bầu cử: đó là đầu tư công nghệ không thể bù đắp cho sự thiếu tin tưởng vào các thể chế quản lý tiến trình. Trong khi tình thế này cần phải được xem xét kĩ càng và tiếp tục nghiên cứu trong các nguyên tắc khác của pháp luật, các khái niệm về tư pháp điện tử chắc chắn có sức hút rất lớn trong việc quản lý xung đột bầu cử. Luật bầu cử được cho là mang tính chính trị nhất trong tất cả các loại luật, và việc quản trị tư pháp bầu cử thường phải gánh chịu nguyên lý cơ bản này. Sự cân bằng giữa hiệu quả về thời gian tính chính xác mà các cơ quan tư pháp bầu cử cần phải đạt được bị ảnh hưởng bởi những yếu tố chính trị có thể không liên quan tới nguyên tắc pháp quyền hoặc pháp trình. Về vấn đề này, các khả năng lớn được đưa ra bởi các ứng dụng công nghệ thông tin trong quản trị tư pháp bầu cử, đặc biệt là về tính minh bạch trong hoạt động, tiếp cận thông tin, hiệu quả và kịp thời của các biện pháp khắc phục, cần được xem như là động lực mạnh mẽ cho việc số hóa tư pháp bầu cử.

4. Các đảm bảo về thủ tục của hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử

339. Các đảm bảo thủ tục là yếu tố hoặc các thuộc tính giúp thúc đẩy và bảo vệ tư pháp bầu cử và có mục đích cơ bản nhằm vào việc đạt được một hệ thống EDR hoạt động hiệu quả và có năng suất.

340. Các đảm bảo thủ tục thông thường được đưa ra để đảm bảo rằng các thủ tục tố tụng của một EDRS (xét xử hoặc điều trần, biện pháp khắc phục và nhìn chung, việc xử lý các khiếu tố) dễ tiếp cận, hiệu quả và năng suất. Bất kỳ thủ tục tố tụng nào cũng phải dễ tiếp cận đối với những đối tượng tìm tới sự bảo vệ và bào chữa cho quyền bầu cử của mình, đó là miễn phí hoặc không nặng về chi phí; đơn giản về mặt thủ tục; nhanh chóng và kịp thời đưa ra một phương thức bảo vệ hoặc phục hồi một quyền bầu cử hoặc, trong một ý nghĩa chung, phục hồi hệ thống pháp lý trước khi nó không thể khắc phục được; và tôn trọng các thủ tục cần thiết trong bất kỳ thủ tục tố tụng tư pháp nào – phù hợp với bản chất của quyền bầu cử là một thách thức nhằm bảo vệ.

Hộp 6.11. Các đảm bảo thủ tục và nguyên tắc cho sự hiệu quả và năng suất của hệ thống EDR

- Tính minh bạch, rõ ràng và đơn giản của các quy định điều tiết hệ thống EDR, cũng như đảm bảo rằng chúng được quy định và được tuân thủ
- Tiếp cận về mặt thời gian, không gian và chi phí tới tư pháp bầu cử hoàn thiện và hiệu quả, bao gồm khả năng khiếu kiện ở cấp thấp nhất (tại điểm bỏ phiếu)
- Hệ thống tư pháp bầu cử miễn phí hoặc có một mức chi phí hợp lý
- Kịp thời
- Quyền được bào chữa hoặc điều trần và pháp trình cho đương sự
- Thực thi đầy đủ các bản án và quyết định
- Tính nhất quán trong việc giải thích và áp dụng các luật bầu cử

a) Tính minh bạch, rõ ràng và đơn giản trong các quy định điều tiết hệ thống EDR

341. Một thiết kế tối ưu cho một hệ thống EDR luôn đòi hỏi rõ ràng và đơn giản. Các quy định của hiến pháp, đạo luật và pháp lý đảm bảo những khiếu tố phù hợp với khuôn khổ pháp lý và việc bào chữa quyền bầu cử phải được soạn thảo bằng ngôn ngữ đơn giản và rõ ràng nhằm đáp ứng các yêu cầu của việc được tiếp cận với tư pháp và pháp luật. Nội dung của chúng phải được phổ biến bằng ngôn ngữ của cộng đồng nơi các cuộc bầu cử sẽ được tổ chức để đảm bảo chúng minh bạch và dễ hiểu đối với tất cả những người quan tâm và ủng hộ rộng rãi – đặc biệt là bởi các EDRB.

342. Sự phát triển chuyên môn của cán bộ pháp chế tại các EDRB cần được khuyến khích để có thể đối phó với bất kỳ bất cập, thiếu hiệu quả hoặc khoảng cách trong khuôn khổ pháp lý thông qua những giải thích về mặt kỹ thuật. Điều quan trọng là phải có luật tốt, nhưng có lẽ quan trọng hơn vẫn là phải có thẩm phán tốt.

343. Các quy định pháp lý không rõ ràng, mơ hồ, lảng tránh hoặc không đầy đủ có thể làm tăng sự nhầm lẫn về những khiếu tố có thể được đưa ra chống lại một hoạt động bầu cử và cơ quan có thẩm quyền quyết định nó. Nhầm lẫn như vậy có thể gây bất lợi cho tư pháp bầu cử, và cuối cùng có thể bị thao túng hoặc khai thác. Nó có thể gây cản trở quá trình bầu cử và việc truyền tải tư pháp bầu cử, cũng như gây ra sự chậm trễ cho việc các ứng cử viên tiếp nhận vị trí và hình thành một cái bóng bao phủ tính hợp pháp của họ.

344. Theo đó, các luật và thủ tục tố tụng bầu cử nên được quy định rõ – tốt hơn ở trong một luật cụ thể về thủ tục tố tụng bầu cử hoặc một chương cụ thể về pháp luật bầu cử - những khiếu tố bầu cử khác nhau và cơ quan có thẩm quyền giải quyết chúng. Các quy định cần chứa các nguyên tắc rõ ràng về khiếu tố có thể được đưa ra chống lại một hoạt động hoặc quyết định bầu cử, tránh việc có hai khiếu tố khác nhau được đưa ra cho cùng một hoạt động hoặc quyết định trước các EDRB khác nhau. Việc trùng lặp hoặc nhân đôi thẩm quyền tài phán như vậy có thể làm gia tăng nhầm lẫn và nguy cơ trong nếu phán quyết đưa ra trái ngược nhau.

345. Trường hợp thẩm quyền trong luật pháp quy định không rõ ràng có thể phát sinh tình huống đó là một EDRB nhận thấy không có thẩm quyền xét xử một khiếu tố mà nó nhận được, sẽ tốt hơn nếu EDRB chuyển vấn đề đó sang EDRB có thẩm quyền và EDRB khác để xem xét các hành động hoặc quyết định đã bị khiếu tố như vậy hay chưa – thậm chí nếu có sự nhầm lẫn về các phương thức giải quyết khiếu tố.

346. Các bộ quy tắc về thủ tục chi phối một hệ thống EDR phải nhất quán và hoàn chỉnh, soạn thảo bằng ngôn ngữ rõ ràng nhằm loại bỏ nguy cơ bị xuyên tạc và luôn được theo tuân thủ bởi các EDRB.

347. Luật bầu cử nên quy định rõ ràng quyết định bầu cử nào là cuối cùng và phải tuân thủ sự xem xét hoặc khiếu tố. Trong những trường hợp một khiếu tố được cho phép, luật bầu cử nên quy định rõ cơ quan nào có thẩm quyền xem xét khiếu tố có liên quan.

348. Là một phần của các cuộc vận động giáo dục công dân, việc phổ biến rộng rãi các quy định hiến pháp, đạo luật về bầu cử bằng ngôn ngữ của cộng đồng nơi cuộc bầu cử được tổ chức được coi là một thực tiễn tốt. Nơi chúng tồn tại, tiêu chí trong án lệ sử dụng bởi EDRB để giải thích các quy định pháp luật hay thiết lập tiền lệ cần được công bố. Xây dựng và truyền bá những tài liệu hướng dẫn khiếu tố bầu cử mỗi lần các luật hoặc quy định liên quan được sửa đổi cũng là một thực tiễn tốt. Các cán bộ EDRB nên cung cấp những khóa tập huấn cho không chỉ cho cán bộ của EMB mà cho cả các đảng chính trị và truyền thông phụ trách tin tức về cuộc bầu cử.

Hộp 6.12. Bhutan: giới thiệu một hệ thống mới cho người dân

Các cuộc bầu cử quốc hội theo Hiến pháp được tổ chức lần đầu tiên vào năm 2008. Giáo dục và nâng cao nhận thức của cử tri đã, và vẫn còn là yếu tố quan trọng ở Bhutan. Trong hơn một năm trước cuộc bầu cử, Ủy ban Bầu cử Bhutan đã thực hiện một chiến lược nâng cao nhận thức cộng đồng và giáo dục đa hướng, sử dụng các ấn phẩm, phát thanh và truyền thông trực quan cũng như các buổi học một-đối-một ở các ngôi làng. Các bài hát, tài liệu quảng cáo và DVD được phân phát miễn phí, các tài liệu được phát sóng thường xuyên

trên đài phát thanh và truyền hình để thông báo cho người dân về những thay đổi trong hệ thống chính trị và bầu cử và nhắc nhở cử tri các trách nhiệm của họ trong suốt quá trình.

Thông qua các cuộc vận động này, công chúng đã được thông báo về quá trình giải quyết tranh chấp đã được đưa ra, và các ứng cử viên và các bên được cung cấp các thông tin chi tiết ở các phiên họp riêng thực hiện bởi Ủy ban Bầu cử. Tại phiên họp, mỗi đại diện được nhắc nhở về các quyền của mình trong quá trình giải quyết tranh chấp, bao gồm cả quyền kháng cáo.

349. EDRB nên giáo dục cử tri để giải thích các yêu cầu về cả nội dung và thủ tục cho người muốn thực hiện quyền tiếp cận với giải pháp pháp lý hiệu quả. Người dân muốn đưa ra khiếu tố cần nhận thức được yêu cầu về bằng chứng cần thiết nếu họ muốn chứng minh lập luận và khiếu tố của mình với đầy đủ tư liệu xác thực và hợp pháp. Họ cũng cần phải nhận thức được rằng chỉ có EDRB có thể đưa ra quyết định cho bất kỳ trường hợp cụ thể nào.

350. Tính công khai về các quyết định của EDRB và các phiên họp họ công bố, và quyền truy cập tới hồ sơ của bất cứ ai quan tâm khi một quyết định được đưa ra, góp phần vào sự minh bạch của hệ thống EDR và sự minh bạch của các vấn đề bầu cử.

b) Tiếp cận với tư pháp bầu cử hoàn thiện và hiệu quả

351. Thủ tục giải quyết xung động bầu cử cần có thể truy cập về các mặt thời gian, khoảng cách và chi phí, và toàn diện để các công dân, ứng cử viên, các đảng chính trị và các nhóm chính trị có thể đưa ra khiếu tố mà không bị phân biệt đối xử dựa trên giới tính hay nguồn gốc dân tộc. Nó có thể nhận được một phán quyết theo lẽ phải trong một tranh chấp một cách hiệu quả và kịp thời không gặp phải các điều kiện, yêu cầu hoặc trở ngại về vấn đề thủ tục tiên quyết. Không một ai nên cho rằng quyền của họ trong quá trình bầu cử đã bị vi phạm và họ không có sự bảo vệ có hay không có khả năng bào chữa khi quyền lợi được công nhận trong luật bầu cử của họ đang bị gây bất lợi bởi hoạt động của một cơ quan hay bất kỳ một bên liên quan nào khác.

352. Quyền con người được tiếp cận với giải pháp hiệu quả trước một tòa án độc lập khi có sự suy yếu trong việc quy định quyền bầu cử của một người trong các văn kiện nhân quyền quốc tế và trong phần lớn các bản hiến pháp của các quốc gia dân chủ. Ngoài ra, nếu quyền cơ bản được tiếp cận với tư pháp bầu cử không thể đảm bảo từ bên trong, có thể nhờ cậy vào các văn kiện và các công ước nhân quyền quốc tế có quy định mà quốc gia đó là thành viên, trên cơ sở nguyên tắc bổ trợ và bổ sung (xem đoạn 407).

353. Một đặc điểm quan trọng của một hệ thống EDR đó là nó quy định quyền bào chữa toàn diện cho quyền bầu cử và một đảm bảo rằng tất cả các hoạt động và quyết định liên quan tới quy trình bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp lý.

354. Tiếp cận với tư pháp nên được đảm bảo không chỉ cho công dân, đảng chính trị hoặc nguyên đơn đưa ra khiếu tố mà còn cho cả người có mối quan tâm trái ngược – như là quan tâm tới bên thứ ba – để sau này có thể tiến hành một phiên điều trần được bảo đảm. Bằng cách này, hệ thống sẽ tuân thủ các nguyên tắc pháp trình liên quan tới quyền được bào chữa, nhờ đó tất cả các bên có quyền được tham gia vào quá trình với

một cơ hội bào chữa và tranh luận bình đẳng vì quyền lợi của họ.

355. Ngoài ra, một yếu tố cơ bản đó là cơ chế pháp lý bảo vệ tính hợp hiến, và không chỉ về tính hợp pháp của các hoạt động và quyết định bầu cử liên quan tới quy trình bầu cử, nơi người hoặc tổ chức bị ảnh hưởng – các đảng chính trị, cử tri và ứng cử viên – có thể tìm tới để lập luận rằng các quy định cụ thể của pháp luật là không hợp hiến. Điều này cũng cho phép hệ thống EDR quy định một cơ chế bảo vệ toàn diện cho các nguyên tắc về sự hợp hiến cũng như hợp pháp của các hoạt động và quyết định bầu cử. Với khung thời gian giải quyết khiếu tố bầu cử ngắn dưới áp lực từ thời gian biểu của quá trình bầu cử, các EDRB nên có thẩm quyền xem xét không chỉ về tính hợp pháp mà còn cả tính hợp hiến của các hoạt động và quyết định bầu cử.

356. Để tạo điều kiện tiếp cận với hệ thống EDR, các thủ tục đưa ra khiếu tố bầu cử cần phải đơn giản. Để đệ trình một đơn khiếu kiện với cơ quan có thẩm quyền phán quyết thích hợp (EMB) cần chuẩn bị đầy đủ thủ tục, mở án và sau đó, chuyển lên cơ quan có thẩm quyền quyết định phù hợp (EDRB) mà không có người hay tổ chức nào phản đối về việc phải di chuyển từ nơi cư trú để đệ trình trực tiếp lên EDRB. Điều này đảm bảo khả năng tiếp cận về địa lý của tư pháp bầu cử mà không đòi hỏi phải thành lập một mạng lưới phân cấp rộng lớn của EDRB. Ví dụ, ở Pháp, tất cả những khiếu tố liên quan tới bầu cử quốc gia được xử lý bởi Hội đồng Hiến pháp ở Paris, nhưng có thể được gửi thông qua Quận trưởng của département.

357. Việc giảm thiểu các thủ tục cần thiết cho một khiếu tố được cho là đã nộp đúng cũng quan trọng. Một số hệ thống EDR quy định về nhiều loại khiếu tố bầu cử, ví dụ như tùy thuộc vào tính chất của hoạt động bị khiếu tố, cơ quan tiếp nhận, người đưa ra hoặc khiếu tố của họ. Điều này có thể dẫn đến việc loại trừ các khiếu tố có thể đã đạt chuẩn trên cơ sở kỹ thuật hoặc thủ tục mà không thúc đẩy sự tín nhiệm của hệ thống EDR. Đây là một thực tiễn cho các EDRB để xem xét một khiếu tố được đệ trình một cách nghiêm chỉnh nếu nó xác định được hành động bị khiếu tố và lý do vì sao nó bị coi là không đạt yêu cầu, thậm chí nếu một sai lầm đã được thực hiện không liên quan đến việc sử dụng hoặc tên của các phương thức khiếu tố, quyền tài phán hoặc diễn đàn.

358. Hơn nữa, luật bầu cử nên quy định rõ ràng khi nào và như thế nào là sai phạm liên quan tới tội phạm bầu cử hay vi phạm hành chính có thể tạo ra hậu quả hoặc tác động vào quá trình bầu cử và hậu quả của nó.

359. Trong việc đảm bảo tiếp cận tư pháp bầu cử, có một điều quan trọng không kém đó là tránh sự bóp méo chức năng của hệ thống EDR. Một yếu tố có liên quan trong thiết kế hệ thống EDR đó là làm thế nào để đối phó với những khiếu tố vật vãnh, không đủ chứng cứ hoặc chỉ nhằm mục đích chống lại sự hợp pháp hóa tiến trình bầu cử mà không ngăn cấm các quyền tiếp cận thông thường.

c) Tư pháp bầu cử tự do, hoặc hướng dẫn với chi phí hợp lý

360. Sẽ có sự tiếp cận tư pháp bầu cử miễn phí khi không có yêu cầu chịu ràng buộc hoặc bảo đảm để được tiếp cận EDRB, và những sự chỉ dẫn đòi hỏi tới bất kỳ chi phí tài chính nào đối với người khiếu tố hoặc người đại diện của họ. Điều này thúc đẩy quyền tiếp cận tư pháp bất kể tình hình tài chính của người khiếu tố.

361. Các hướng dẫn tư pháp bầu cử thì có mất chi phí. Nhiều quốc gia quy định quyền tiếp cận hướng dẫn tư pháp bầu cử miễn phí như một quyền con người trong hiến pháp của mình, trong trường hợp đó, chi phí được chi trả bởi công quỹ của nhà nước. Việc sử dụng hệ thống EDR do đó sẽ được miễn phí và được coi như là một quyền cơ bản được tiếp cận với sự bảo vệ tư pháp có hiệu quả và hoàn thiện. Các tranh chấp bầu cử có liên quan tới vấn đề lợi ích công đôi khi được ủng hộ bởi các tổ chức phi chính phủ (NGO) và tổ chức xã hội dân sự (CSO).

362. Trường hợp có một chi phí cụ thể được áp dụng cho người sử dụng hệ thống tư pháp bầu cử thì chi phí đó cần phải ở mức hợp lý và phải quan tâm tới các tiêu chuẩn như sự cần thiết và tương xứng. Không nên biến việc chi trả chi phí thành trở ngại đối với việc tiếp cận tư pháp bầu cử (xem, ví dụ, hộp 6.13). Ở Peru, một khoản tiền phải được đặt cọc khi khiếu tố để cử của một ứng cử viên, mà khoản tiền đó chỉ được hoàn lại nếu tranh chấp được chứng minh là có chứng cứ xác thực và ứng cử viên bị khiếu tố phải bị loại ra khỏi cuộc bầu cử. Vì lý do này, mặc dù nhiều hệ thống quy định rằng việc tiếp cận với các EDRS nên được miễn phí, một số các hệ thống vẫn yêu cầu phải trả phí như một điều kiện tiên quyết cho việc tiếp cận các EDRS dưới hình thức một trái phiếu tư pháp, một khoản đặt cọc hoặc một khoản không hoàn lại. Còn những nơi khác quy định về chi phí phải trả hoặc một mức phạt tiền áp đặt lên một đảng dựa trên việc lập luận một cách phù phẩm hoặc không có cơ sở.

Hộp 6.13. Hậu quả có thể có của chi phí với lượng kiến nghị: trường hợp ở Nhật Bản

Maiko Shimizu

Ở Nhật Bản, số lượng vụ việc khiếu tố EDR trong các cuộc bầu cử thành phố cao hơn là trong các cuộc bầu cử quốc gia. Đó là bởi ở lần xét xử khiếu tố thứ nhất ở cấp thành phố (hành chính) không yêu cầu phải trả một khoản phí nào, trong khi khiếu tố ở cấp quốc gia (tại tòa án) thì phải trả phí. Các khiếu tố hành chính cũng phải giải quyết nhanh hơn nhiều so với các khiếu tố được đệ trình lên một quy trình tư pháp. Cũng có thể thấy rằng khiếu tố các cuộc bầu cử thành phố có xu hướng cao hơn, dẫn đến nhiều tranh chấp hơn. Nhận thức của công chúng về EDR không cao ở Nhật Bản, có thể là do sự phức tạp trong bản chất của hệ thống EDR và mức độ quan tâm của công chúng tới các cuộc bầu cử rất thấp.

	Tranh chấp liên quan tới khiếu tố về hiệu lực của cuộc bầu cử		Tranh chấp liên quan tới tính hợp pháp của người đắc cử	
	Bầu cử Hội đồng Nhân dân Quận/Bầu cử Thống đốc	Bầu cử Hội đồng Nhân dân Thành phố/ bầu cử thị trưởng	Bầu cử Hội đồng Nhân dân Quận/ Bầu cử thống đốc	Bầu cử Hội đồng Nhân dân Thành phố/ bầu cử thị trưởng
1999	9	38	5	41
2000	0	25	0	16
2001	0	23	1	12
2002	2	34	0	13
2003	16	57	9	35

Chú ý: Số lượng khiếu tố bầu cử đặc biệt cao vào năm 1999 và 2003 bởi có cả các cuộc bầu cử địa phương trên toàn quốc vào hai năm này.

Chú ý: Số lượng khiếu tố bầu cử đặc biệt cao vào năm 1999 và 2003 bởi có cả các cuộc bầu cử địa phương trên toàn quốc vào hai năm này.

363. Ở Anh, trong thời hạn ba ngày kể từ ngày trình một bản khiếu tố bầu cử, người khiếu tố phải trả một khoản tiền không quá 5.000 Bảng Anh như một bảo đảm (trong trường hợp bầu cử quốc hội) hoặc một khoản mà Tòa án Cấp cao đưa ra về tổng chi phí cần chi trả để có được bất kỳ nhân chứng được triệu tập thay mặt cho người khiếu tố hoặc bị cáo.

364. Một số quốc gia quy định mức chi phí có khả năng phải trả khi một người khiếu tố trình ra một vị trí rõ ràng không có cơ sở cho thấy sự ác ý, hoặc một hình phạt tiền được áp dụng cho ai đệ trình những khiếu tố phù phiếm hoặc có ý định làm hại.

Hộp 6.14. ‘Vụ việc Richmond’: Vương quốc Anh

Andrew Ellis

Theo hệ thống của Anh, một khiếu tố được điều trần bởi tòa án bầu cử được xử lý theo quy trình dân sự và chi phí pháp lý có thể được gán cho người thua cuộc. Trong trường hợp một khiếu tố ứng cử viên đã thắng cử trong một cuộc bầu cử được đưa ra Hội đồng hành chính Luân-đôn (Greater London Council in Richmond), trong những năm 1980, ứng cử viên thành công và cơ quan bầu cử của ông đã bỏ sót 19 Bảng Anh không khai báo hoàn trả chi phí bầu cử được quy định. Số tiền này làm tăng mức chi phí thực tế của cuộc vận động lên hơn quá giới hạn pháp lý. Họ cũng không hoàn thành việc khai báo hoàn trả chi phí vận động một cách chính xác. Tòa án đã từ chối cách chức ứng cử viên nhưng do những lỗi này đã được chứng minh, ông ấy phải trả tất cả các chi phí pháp lý của mình và ba phần tư chi phí pháp lý của các ứng cử viên thua cuộc đã khởi kiện – mặc dù cũng có rất nhiều cáo buộc về lỗi sai của bên thua cuộc trong việc khai báo hoàn trả chi phí đã bị từ chối. Tổng cộng số tiền ông phải trả là 50.000 Bảng Anh.

Hệ thống lệ phí của các vụ việc bầu cử áp dụng chung trong các nước theo hệ thống thông luật kiểu Vương quốc Anh (xem ví dụ ở phần 28 Luật Khiếu tố Bầu cử của Jamaica). Hệ thống này có thể cấm mọi người đưa ra các vụ việc và bảo vệ chúng, nhưng tìm được hệ thống thay thế cũng rất khó khăn. Không hạn chế thanh toán các lệ phí pháp lý chi trả bởi công quỹ có thể dẫn tới nhiều trường hợp kiện tụng không đủ chứng cứ hơn. Một vấn đề khác nữa đó là quyền của người tham gia tranh tụng – ai là người được ủy quyền tranh tụng tại phiên điều trần? Chi phí sẽ lại tăng lên nếu có yêu cầu đại diện của một luật sư đang hành nghề trước tòa án.

d) Sự kịp thời

365. Thủ tục tố tụng tư pháp bầu cử cần phải kịp thời, nghĩa là một quyết định cần được đưa ra khẩn trương trong thời hạn hoặc giai đoạn được quy định của quy trình bầu cử. Một quyết định được đưa ra ngoài khung thời gian này có thể là không công bằng và sẽ gây khó khăn cho việc điều chỉnh những thiệt hại gây ra cho một số quyền bầu cử.

366. Thời hạn hợp lý nên được quy định cho việc đưa ra khiếu tố (thường ngắn hơn so với những vụ kiện tụng dân sự và hành chính). Việc cần phải yêu cầu cân bằng thời gian bởi một người được coi là bị hại là để chú tâm tới nội dung và phạm vi của việc thu thập chứng cứ; việc này một mặt chống lại sự cần thiết phải có một giải pháp kịp thời do quy trình bầu cử đã sang tới giai đoạn không thể thay đổi hoặc bị gián đoạn. Theo đó, hệ thống phải đặc biệt quan tâm tới các khoảng thời gian ngắn ở mỗi giai đoạn khác nhau trong quy trình bầu cử và thời gian cần thiết cho mỗi giai đoạn hoàn thành để chuyển sang giai đoạn tiếp theo. Để cho EDRB thêm thời gian xử lý, điều trần và hòa giải các khiếu tố, trong khoảng thời gian ngắn chuyển tiếp giữa các giai đoạn, cần phải cân bằng quyền được bảo chữa của một người hoặc một tổ chức bị khiếu tố, và các mệnh lệnh liên quan tới quản lý tư pháp kịp thời. Điều này đòi hỏi hiệu suất của việc dàn xếp tư pháp

bầu cử của toà án và các mối quan hệ thỏa đáng giữa EDRB và EMB. Ngoài ra, đây cũng là một thực tiễn cho tiến trình pháp lý bầu cử có cho phép các khoảng thời gian ngắn để giải quyết các khiếu tố được đệ trình.

367. Nhiều hệ thống EDR áp dụng nguyên tắc không thể bãi bỏ tất cả các hoạt động và quyết định của cơ quan bầu cử chưa bị khiếu tố một cách kịp thời trong một khoảng thời gian quy định trong pháp luật (xem đoạn 217). Nó tạo ra khả năng có thể thẩm vấn tính hợp lệ của một hành động hoặc quyết định bầu cử cụ thể ở giai đoạn sau, sau khi nó vẫn chưa được thay đổi. Ví dụ, ở nhiều quốc gia như Mexico, việc cho phép đưa ra một sai phạm trong quá trình vận động bầu cử để làm căn cứ bãi bỏ cuộc bầu cử trong giai đoạn công bố kết quả là bất hợp pháp nếu như nó không bị khiếu tố bởi người hoặc đảng bị ảnh hưởng trong giai đoạn chuẩn bị bầu cử.

368. Cần lưu ý rằng nguyên tắc này chỉ hoạt động khi các sai phạm bị cáo buộc dễ bị khiếu tố trong thời điểm đó. Nếu không có phương thức khiếu tố nào được quy định ở giai đoạn đầu đó thì sẽ không có cơ sở, căn cứ để khiếu tố, ví dụ như khiếu tố ở giai đoạn kết quả. Do đó, các luật bầu cử nên quy định thời hạn cụ thể và có hệ thống cho các khiếu tố chống lại các hành động hoặc quyết định nào đó (ví dụ như liên quan tới đăng ký bầu cử hoặc để cử các ứng cử viên), và cho phép các EDRB đưa ra quyết định về những khiếu tố đó.

369. Một khi đã bắt đầu, một tiến trình bầu cử không thể dừng lại bởi việc đổi mới cơ cấu kịp thời các cơ quan đại diện của chính phủ phụ thuộc vào đó. Đây là một thực tiễn tốt do không phải tất cả các khiếu tố đều phải được giải quyết kịp thời, nhưng cũng có một thực tế đó là một khiếu tố được đưa ra không đình chỉ hiệu lực của hoạt động hoặc quyết định bị khiếu tố. Điều này giúp tránh cho việc sử dụng hệ thống EDR như một cơ chế gây bất lợi cho diễn tiến của tiến trình bầu cử. Một cách khác là trì hoãn tất cả các khiếu tố cho đến giai đoạn kết quả bầu cử, nhằm đảm bảo tiến trình bầu cử không bị gián đoạn hoặc bị cản trở bởi các thủ tục tư pháp dài dòng. Bất lợi của phương thức này là những sai phạm nghiêm trọng trong tiến trình bầu cử gây ảnh hưởng tới kết quả chỉ có thể được sửa chữa bằng cách hủy bỏ cuộc bầu cử, bởi lúc đó đã quá muộn để áp dụng được các phương thức điều chỉnh khác.

370. Có một khác biệt giữa những hành vi và quyết định có ảnh hưởng tới diễn tiến của quá trình bầu cử và những hành vi và quyết định, nói đúng ra nằm ngoài phạm vi của tiến trình, và do đó các khoảng thời gian để đệ trình khiếu tố và giải quyết có thể thay đổi khác nhau. Một số hình thức khiếu tố phức tạp hơn và vì vậy có thể đòi hỏi có nhiều thời gian thu thập thông tin cần thiết để xử lý, xem xét và giải quyết hơn (ví dụ như những khiếu tố liên quan tới việc giám sát nguồn lực của các đảng chính trị). Đến mức mà các hành vi và quyết định ấy không gây tác động tới tiến trình bầu cử, thời gian điều trần có thể lâu hơn. Khả năng có thể được phán xét được quy định bởi pháp luật rằng, các quyết định tương ứng, mang tính hành chính và tư pháp, không nên được thực hiện trong quá trình bầu cử để không “làm hỏng” nó.

371. Trong trường hợp các tội phạm hoặc vi phạm bầu cử bị cáo buộc cần phải quan tâm hơn để đảm bảo rằng việc điều tra và truy tố hình sự được thực hiện

một cách khách quan, khẩn trương và vô tư bởi cơ quan thẩm quyền được giao nhiệm vụ phụ trách. Nên cân nhắc việc trao quyền tự chủ chuyên môn cho cơ quan được ủy quyền truy tố các tội phạm và vi phạm bầu cử, và cơ quan này cần được hưởng sự hỗ trợ của các lực lượng chính trị. Kinh nghiệm ở Panama là một Viện Chương lý về tội phạm bầu cử được quy định trong hiến pháp có một vị trí độc lập do cơ quan lập pháp bổ nhiệm.

372. Thông thường, việc xác định trách nhiệm hình sự hoặc hành chính đối với một tội trạng hoặc vi phạm bị cáo buộc trong giai đoạn vận động bầu cử hoặc trước khi tuyên bố kết quả là không cấp thiết. Tuy nhiên, động lực cho việc điều trần và giải quyết các khiếu tố lại là một vấn đề riêng. Nếu một vi phạm bầu cử bị cáo buộc (nếu được chứng minh) cũng là căn cứ cho việc bãi bỏ một cuộc bầu cử, các chứng cứ và cơ sở lập luận phải được đưa ra trước một EDRB để điều trần về khiếu tố nhằm đưa ra phán quyết phù hợp – mà không phụ thuộc vào kết luận được đưa ra sau đó thông qua các thủ tục về xác định trách nhiệm hình sự hoặc hành chính.

373. Các quyết định của EDRB cần được ban hành không được chậm trễ một cách không chính đáng, cần luôn tìm cách để đi đến quyết định và ban hành trước khi hành vi vi phạm luật bầu cử có khả năng không thể khắc phục được nữa. Bản án cũng cần phải được ban hành trước khi người hoặc cơ quan được bầu đã nhậm chức. Do đó, việc các EDRB luôn phải họp liên tục và trong thời thời gian dài suốt các giai đoạn quan trọng là rất phổ biến.

374. Tuy nhiên, một số hệ thống EDR cho phép khả năng đưa ra quyết định cuối cùng ngay sau đó. Thậm chí có trường hợp một quyết định được ban hành sau khi cán bộ bị khiếu tố đã hết nhiệm kỳ, có nghĩa là tác động của nó chỉ có thể là về tài chính (việc thanh toán tiền lương của thành viên đã được bầu). Điều này áp dụng với cả hai hệ thống EDR thuộc cơ quan lập pháp như ở Mỹ, và ở một số trường hợp, thuộc cơ quan tư pháp như ở Colombia. Ngược lại, ở Nigeria, một ứng cử viên thống đốc bang Anambra là Peter Obi, người đã khiếu tố thành công cuộc tái bầu cử của thống đốc đương nhiệm là Emeka Ngige vào năm 2007, đã được thay thế vị trí của ông này và được ban đủ kỳ hạn nhiệm kỳ năm năm bởi tòa án, thay vì số năm còn lại trong nhiệm kỳ của ông Emeka Ngige. Tình huống này có thể được coi là việc khôi phục đầy đủ quyền bầu cử của ông Obi thay vì bồi thường bằng tiền.

375. Trường hợp một EDRB không giải quyết một khiếu tố trong các khung thời gian được pháp luật quyết định do làm việc thiếu hiệu quả hoặc do hành vi của chính EDRB đó có thể chịu một số loại trách nhiệm pháp lý.

e) Quyền được bào chữa hoặc điều trần và quy trình của luật

376. Các EDRS nên bảo đảm quyền bào chữa hoặc điều trần về một khiếu tố cho cả người khiếu tố và người hoặc cơ quan bị khiếu tố. Việc này giúp cả hai bên có cơ hội đưa ra lập luận của họ và nghĩa vụ của EDRB là lắng nghe và nghiên cứu. EDRB phải đảm bảo rằng chứng cứ ủng hộ hoặc bác bỏ khiếu tố phải được trình bày và cung cấp bởi cả hai bên trong vụ việc, và EDRB có nghĩa vụ phải cân nhắc các chứng cứ đó và giải thích vì sao nó có hoặc không liên quan, hoặc không có hiệu lực trong việc đưa

ra cơ sở lập luận (xem chương 7, phần 5). Tất cả các thủ tục tố tụng phải được hướng dẫn bởi nguyên tắc bình đẳng giữa các bên. Nói chung, có sự phân biệt giữa: (a) bên đệ trình khiếu tố có vị thế tranh chấp, hoặc được ủy thác để làm điều đó (xem chương 7, phần 3); (b) bị cáo, do một hành động hoặc quyết định của EMB bị khiếu tố, người này có thẩm quyền phụ trách EMB (các khả năng khác bao gồm một đảng chính trị có người đứng đầu đã đưa ra quyết định); và (c) các bên thứ ba, nếu họ có quyền được nghe. Các hệ thống quy định một bên thứ ba có quan tâm – đảng chính trị hoặc ứng cử viên khác không tương hợp với bên đưa ra khiếu tố nhưng có quan tâm tới kết quả – được đưa ra một khiếu tố. Ở một số EDRS (và chủ yếu ở quốc gia thông luật), cạnh tranh thường trực tiếp giữa các đảng chính trị hoặc ứng cử viên và không phải giữa đảng bị ảnh hưởng và cơ quan hành chính (thường là EMB) có hoạt động hoặc quyết định bị khiếu tố.

377. Luật bầu cử nên quy định rõ ràng các yêu cầu bao gồm về vị thế tranh chấp và địa vị pháp lý để một khiếu tố có thể được chấp nhận. Những khiếu tố phù phiếm, không đủ chứng cứ hoặc gây hại có thể được loại trừ và thậm chí là bị xử phạt. EDRB nên thông báo cho tất cả các bên liên quan bằng văn bản về quyết định của mình về việc liệu khiếu tố có được chấp nhận hay không, và lý do đưa ra cần phải xác đáng và có lý lẽ.

Hộp 6.15. Giải quyết những khiếu tố về kết quả các cuộc bầu cử cấp quốc gia và các cuộc trưng cầu ý dân ở Pháp

Andrew Ellis

Tại Pháp, những khiếu tố kết quả của các cuộc bầu cử cấp quốc gia và các cuộc trưng cầu ý dân được giải quyết bởi Hội đồng Hiến pháp. Khi nhận được một khiếu kiện, Hội đồng giao vụ việc cho một bộ phận của nó. Nếu khiếu kiện được coi là không thể chấp nhận hoặc các cáo buộc về sai phạm không thể thay đổi kết quả cuộc bầu cử, vụ việc sẽ được bãi bỏ.

Nếu không, trong các cuộc bầu cử, Hội đồng yêu cầu người được bầu cử trả lời khiếu tố. Ngoài ra, đơn vị chịu trách nhiệm của Hội đồng có thể yêu cầu cung cấp tài liệu và tiến hành điều tra thêm. Khi quá trình này hoàn tất, báo cáo viên của bộ phận chịu trách nhiệm sẽ soạn thảo một báo cáo, trong đó đưa ra cơ sở cho Hội đồng xác định khiếu tố trong một phiên điều trần kín. Hội đồng có thể cách chức người đã đắc cử, hoặc bãi bỏ toàn bộ hoặc một phần kết quả của cuộc bầu cử hay trưng cầu dân ý.

Những khiếu tố kết quả các cuộc bầu cử địa phương, khu vực và châu Âu được xử lý bởi các tòa án hành chính, việc kháng cáo chỉ cho phép đưa ra quan điểm dựa trên pháp luật. Những khiếu tố về đăng ký bầu cử được giải quyết bởi tòa án thông thường, không có quy định cho kháng cáo.

378. Một số hệ thống quy định rằng các khiếu tố phải được thông qua cơ quan phụ trách (nói chung là EMB), để giúp tư pháp bầu cử dễ được tiếp cận hơn về mặt địa lý (xem đoạn 356). Do đó EMB sẽ có được các thông tin cơ bản về hoạt động đang bị khiếu tố. EDRB cũng cần quy định nhiệm vụ của EMB là hợp tác có hiệu quả để đảm bảo hồ sơ vụ án được chuẩn bị đúng cách. Các đảng và ứng cử viên tranh chấp cần có quyền tiếp cận tới dữ liệu EMB một cách đầy đủ. Một số hệ thống EDR quy định rằng nếu một EMB không nộp đầy đủ tất cả thông tin bầu cử liên quan tới vụ việc mà nó sở hữu, EMB có thể phải chịu trách nhiệm hành chính. Như vậy, EDRB sẽ không thể tiếp tục duy trì hiệu lực của các hoạt động của EMB, do đó sẽ bãi bỏ hoặc sửa đổi chúng.

379. Cơ quan lập pháp bầu cử nên quy định rõ ràng về các giải pháp có thể được cho phép đối với kết quả của một khiếu tố kết quả bầu cử. Cụ thể là, nó cần quy định về các cơ chế, nguyên nhân cụ thể và bằng chứng cần thiết để được lệnh tái kiểm phiếu toàn bộ

hoặc một phần hoặc để làm mất hiệu lực hoàn toàn hoặc một phần kết quả cuộc bầu cử, và chỉ định EDRB nào có thẩm quyền ra quyết định (xem chương 7, phần 6).

Hộp 6.16. Tính năng cần thiết của thủ tục tố tụng EDR

Đảm bảo rằng các thủ tục tố tụng EDR tuân thủ các yêu cầu về trình tự pháp lý có liên quan tới:

- thủ tục tố tụng bầu cử trước một EDRB và được quy định trong pháp luật, độc lập, khách quan và dễ tiếp cận;
- quy tắc tiếp cận hệ thống và quá trình giải quyết khiếu tố được giải thích rõ ràng;
- bảo đảm có phiên điều trần và nguyên tắc về quyền bào chữa với điều kiện bình đẳng;
- có các điều kiện bình đẳng khi tiếp cận với các thủ tục tố tụng EDR và các hồ sơ và tài liệu có liên quan;
- quá trình quyết định nhanh chóng và công khai với các biện pháp đưa ra hiệu quả và kịp thời;
- các quyết định phải được đưa ra và chứng minh trong các báo cáo hợp lý và công bằng, kết thúc thông qua việc đưa ra phán quyết dựa trên các cơ sở lập luận đã được chứng minh trong phiên tố tụng (nguyên tắc tương hợp - the principle of congruence) và các đánh giá từng tuyên bố của các bên (nguyên tắc đầy đủ - the principle of exhaustiveness); và
- đảm bảo thi hành đầy đủ bản án.

f) Thực thi đầy đủ và kịp thời bản án và phán quyết

380. Việc thực thi đầy đủ và kịp thời các bản án và phán quyết được đưa ra để giải quyết những khiếu tố là vô cùng quan trọng ở bất kỳ hệ thống EDR nào. Việc thi hành các bản án được đưa ra bởi cơ quan có thẩm quyền phán quyết là một vấn đề chính sách công, và tất cả các cơ quan thẩm quyền bị ràng buộc về nghĩa vụ để góp phần thực thi đầy đủ. Nếu một EDRB không có phương thức hiệu quả để đảm bảo việc thực thi đầy đủ và kịp thời phán quyết hoặc các giải pháp hoặc lệnh sửa đổi thì việc EDRB thừa nhận một đảng chính trị hoặc một công dân là đúng về một vấn đề và đưa ra một giải pháp cụ thể cũng không có tác dụng gì cả.

381. Một khi bản án hoặc quyết định về một tranh chấp bầu cử được đưa ra, các phán quyết cần được thực hiện một cách đầy đủ. Ví dụ, khi nghĩa vụ bao gồm việc thực hiện một hành động nào đó, người hoặc cơ quan có nghĩa vụ này phải tuân theo một khung thời gian thực tế để làm việc đó, tùy thuộc vào hoàn cảnh. Khung thời gian này cần được đề ra trong bản án hoặc phán quyết. Nếu sau thời gian đó, hành động vẫn chưa được thực hiện, EDRB cần được cho phép áp đặt một số biện pháp buộc người hoặc tổ chức có nghĩa vụ để làm điều đó. Có thể xem xét một loạt biện pháp khả thi lưu tâm tới tính nghiêm trọng và, các thiếu sót được lặp lại (ví dụ như phạt tiền, bắt giữ, sử dụng lực lượng chính phủ, và thậm chí bắt đầu quá trình cách chức trong trường hợp là công chức, hoặc thủ tục đình chỉ hay hủy bỏ ứng cử, hoặc cung cấp thông tin cho truyền thông).

382. Khi người hoặc tổ chức có nghĩa vụ từ chối thực hiện những gì được yêu cầu trong bản án, EDRB cần có thẩm quyền thay thế các đối tượng đó nhằm đảm bảo sự tuân thủ. EDRB cần có quyền quyết định bất cứ điều gì cần thiết để đạt được sự thực thi đầy đủ bản án và khắc phục các vi phạm nhằm đảm bảo khôi phục quyền bầu cử của công dân, ứng cử viên, tổ chức công dân, các nhóm chính trị và đảng phái chính trị có liên quan.

383. Thường thì pháp luật của các nước không quy định các chế tài thích hợp (hình sự hoặc hành chính) cho sự thất bại của các tổ chức nhà nước, cán bộ công chức và cơ quan truyền thông, và một số EDRB không có thẩm quyền để thực hiện các bản án hoặc phán quyết về khiếu tố bầu cử. Ngoài ra, các chế tài đình chỉ hoặc hủy bỏ việc đăng ký của các đảng chính trị hoặc cử tri rất dễ bị lạm dụng. EDRB phải hành động kiên quyết và thận trọng để đảm bảo thực thi đầy đủ các bản án và phán quyết. Tuy nhiên, cần xem xét hạn chế việc ra lệnh một người thực hiện một số hoạt động mà không có bất kỳ cơ chế nào đảm bảo sự tuân thủ cho người đó. Việc có các cơ chế pháp lý để ràng buộc và ra lệnh một ai đó thực hiện hoạt động sẽ tốt hơn là ra lệnh và bị bỏ qua. Độ tin nhiệm của EDRB sẽ bị suy giảm nghiêm trọng nếu nó đưa ra các bản án hoặc phán quyết bị người được chỉ định thực hiện bỏ qua. Tuy nhiên, những tình huống như vậy giúp có thêm bằng chứng cho thấy sự cần thiết phải cải cách lập pháp.

384. Hầu hết những khiếu tố bầu cử bắt nguồn trực tiếp hoặc gián tiếp từ một hành động, quyết định hoặc thiếu sót của EMB. Do đó, vai trò của EMB là đặc biệt quan trọng trong việc thực hiện các bản án và quyết định, và luật bầu cử phải quy định nhiệm vụ của EMB là trợ giúp EDRB và cho phép các đảng và ứng cử viên quan tâm được tiếp cận với các tài liệu và hồ sơ EMB có liên quan. Do đó, mối quan hệ hợp tác được mong đợi giữa EDRB và EMB là EDRB có tính độc lập và có khả năng áp đặt một biện pháp đòi hỏi EMB phải hành động hoặc nộp đơn khiếu kiện để có thể quy trách nhiệm pháp lý cho EMB.

g) Tính nhất quán trong việc giải thích và áp dụng trong luật bầu cử

385. Một dấu hiệu của tính độc lập và công bằng của một EDRB là sự nhất quán trong việc giải thích và áp dụng hiến pháp, luật, quy định và quy tắc quốc tế có thể áp dụng liên quan tới các cuộc bầu cử, bất kể những áp lực chính trị và các tình huống hoặc các bên tham gia. Khi có động lực và các hoàn cảnh làm thay đổi hoặc có ý tưởng mới về các quy định áp dụng bởi EDRB đòi hỏi một sự thay đổi trong việc giải thích, cần có sự quan tâm đặc biệt để giải thích đầy đủ cho sự thay đổi đó và đảm bảo rằng chúng thực sự là ngoại lệ. Việc dự đoán các hành động của EDRB là nền tảng cho sự rõ ràng về pháp lý và độ tin nhiệm của hệ thống EDR. Bất kỳ sự thay đổi nào cũng có thể dễ dàng nảy sinh những nghi ngờ về xu hướng chính trị.

386. Trong các hệ thống EDR được ủy thác cho các tòa án thông thường thuộc nhánh tư pháp và thuộc truyền thống thông luật (như ở Australia, Canada, Ấn Độ và Anh), theo học thuyết *stare decisis*, việc giải thích luật được thực hiện bởi một tòa án và trở thành tiền lệ ràng buộc cho các cơ quan tư pháp trong các vụ việc tương tự trong tương lai. Tuy nhiên, trong trường hợp sau này khác đi thì một tòa án có thể đi lạc khỏi một tiêu chuẩn nhất định đã được giải thích trước đó. Cần phải kết luận rằng các trường hợp mới có các đặc điểm khác biệt rất lớn khiến cho không thể áp dụng tiền lệ được.

387. Ở các quốc gia có truyền thống luật dân sự, chức năng quan trọng đó được thực hiện thông qua các văn bản pháp luật là nguồn pháp luật chính, kết hợp với nguyên tắc độc lập tư pháp đòi hỏi một thẩm phán tuân theo quy định của văn bản pháp luật và không phải theo phán quyết bởi thẩm phán khác. Hai yếu tố này cho thấy ở hầu hết các quốc gia, tiền lệ pháp không ràng buộc các trường hợp trong tương lai, chẳng hạn như

trường hợp ở Pháp. Tuy nhiên, ở một số hệ thống, điều này đang thay đổi và một lượng lớn các hệ thống (hệ thống tư pháp nói chung và hệ thống EDR nói riêng) quy định rằng tiền lệ pháp quy định bởi các cơ quan tư pháp có tính ràng buộc đối với các tòa án cấp thấp hơn.

388. Do đó, chẳng hạn như Hội đồng xét xử cấp cao (Sala Superior) của Tòa án Bầu cử Nhánh Tư pháp của Liên bang Mexico được phép quy định ràng buộc án lệ khi nó duy trì tiêu chuẩn tương đương để giải thích hoặc thu ngắn khoảng cách giữa ba bản án trong pháp luật. Không giống như những hệ thống khác (cả thông luật và luật dân sự) có tiền lệ pháp hay án lệ chỉ ràng buộc các cơ quan tư pháp, ở Mexico, án lệ quy định bởi Hội đồng xét xử Cấp cao của Tòa án Bầu cử có hiệu lực ràng buộc tất cả các tòa án bầu cử (cả những tòa án cấp thấp hơn của cơ quan tư pháp liên bang và tòa án bầu cử quốc gia) và cả các EMB (cả EMB liên bang và những EMB tương ứng trong mỗi tiểu bang của liên bang). Luật cũng quy định rằng Hội đồng xét xử Cấp cao có thể khôi phục bản chất ràng buộc của án lệ thông qua sự đồng thuận đa số năm trên bảy thành viên, trong đó nêu rõ lý do biện minh cho sự thay đổi trong tiêu chuẩn giải thích của nó.

389. Nhìn chung, các cơ quan cấp cao nhất của bất kỳ hệ thống EDR nào cũng nên nỗ lực quy định tiêu chí rõ ràng và thống nhất để giải thích cho việc áp dụng các quy định của hiến pháp và pháp luật và để lấp chỗ trống pháp lý có thể có, nếu có cơ quan có thẩm quyền làm như vậy. Ngoài ra, nó cũng quy định và phổ biến hệ thống tiền lệ pháp trong tư pháp có thể ràng buộc các EDRB cấp thấp hơn. Pháp luật bầu cử cũng có thể quy định tiền lệ pháp như vậy có thể ràng buộc các EMB, do sự khác biệt trong việc áp dụng tiêu chuẩn giữa các cơ quan thẩm quyền bầu cử khác nhau có thể gây ra mối đe dọa tới sự rõ ràng về pháp lý và làm giảm niềm tin vào tiến trình bầu cử và các thể chế của nó. Đây là một phần của quy phạm tự chủ - đặc trưng của các hệ thống EDR khác nhau. Mỗi hệ thống EDR nên có những quy định rõ ràng và chính xác.

Loại EDRS	Ưu điểm	Khuyết điểm
Cơ quan lập pháp	• Tạo điều kiện thuận lợi cho các giải pháp chính trị đối với các bế tắc hoặc xung đột nghiêm trọng • Thúc đẩy quản trị dân chủ thông qua sự hỗ trợ của cơ quan lập pháp đối với vấn đề đại diện chính trị • Đảm bảo tính độc lập giữa ba nhánh cơ quan nhà nước khi hệ thống này tránh sự tham gia của bộ máy tư pháp trong các cuộc đấu tranh giữa các đảng phái (partisan struggles).	• Khuyến khích sự lạm quyền của số đông trong cơ quan lập pháp, những người có xu hướng ủng hộ lợi ích chính trị của mình • Ảnh hưởng tới tính chính đáng (legitimacy) của hệ thống khi các quyết định không đưa ra dựa trên nguyên tắc Nhà nước pháp quyền mà dựa trên những cân nhắc về mặt chính trị • Khuyến khích giải quyết xung đột bầu cử thông qua đàm phán hoặc dàn xếp hơn là thông qua các biện pháp mang tính thể chế và pháp luật
Cơ quan tư pháp	• Đóng góp vào tính chính đáng của hệ thống vì nó đảm bảo các quyết định bầu cử được đưa ra trên nguyên tắc Nhà nước pháp quyền, hướng tới sự công bằng, tính chắc chắn về mặt pháp lý và ổn định chính trị	• Có thể khuyến khích các lực lượng chính trị, những người không đồng tình với những quyết định của hệ thống này, đặt nghi vấn về năng lực và tính khách quan của cơ quan tư pháp

Loại EDRS	Ưu điểm	Khuyết điểm
Cơ quan tư pháp	• Tránh sự lạm quyền của số đông trong các cơ quan lập pháp, từ đó củng cố các quyền lợi của số ít • Thừa nhận rằng dù mang tính chính trị, các tranh chấp bầu cử mang bản chất tư pháp và cần được giải quyết dựa trên Hiến pháp và pháp luật.	• Có thể khuyến khích sự tham gia nguy hiểm của các thẩm phán trong các tranh chấp đảng phái chính trị • Tồn tại nguy cơ các lực lượng chính trị kiểm soát việc tiến cử vào các chức danh tư pháp, dựa trên những tiêu chí mang tính chính trị thay vì tập trung vào yếu tố năng lực chuyên môn, tính độc lập và khách quan. • Có thể hạ thấp vai trò của tòa án cấp cao có liên quan nếu các lực lượng chính trị đặt nghi vấn về những quyết định của cơ quan này.
(a) Tòa án tư pháp thông thường	• Phản ánh bản chất tư pháp của các tranh chấp bầu cử và giao việc xử lý chúng cho một cơ quan tư pháp nhiều kinh nghiệm hơn. • Không phát sinh các chi phí đáng kể do không có cơ quan nào mới được thành lập.	• Không phải lúc nào cũng đưa ra quyết định đúng đắn và kịp thời nhất do thiếu tính chuyên môn hóa và/hoặc khối lượng công việc đồ sộ. • Có thể ảnh hưởng tới hình ảnh của hệ thống tư pháp bầu cử tại một số nền dân chủ mới nổi, nơi nhánh tư pháp còn thiếu uy tín và tính độc lập. • Nếu cơ quan lập pháp không tham gia vào việc lựa chọn thành viên của cơ quan tư pháp thì hệ thống có thể thiếu sự đồng thuận về mặt chính trị.
(b) Tòa án hoặc hội đồng Hiến pháp	• Đóng góp vào tính chính đáng (legitimacy) và vị thế của hệ thống tư pháp bầu cử (EJS) do thứ hạng cao, uy tín và năng lực chuyên môn thường thấy ở các thành viên của các cơ quan này. • Đảm bảo rằng các tranh chấp bầu cử được giải quyết dựa trên pháp luật và hiến pháp.	• Nếu trước đó đã có một quyết định từ một cơ quan tư pháp khác thì chất lượng của quyết định mới có thể bị ảnh hưởng hoặc trở nên không thích hợp do trở ngại về thời gian, • Ảnh hưởng tới hình ảnh của hệ thống tư pháp bầu cử tại một số nền dân chủ mới nổi, nơi Hội đồng Hiến pháp đóng vai trò chính trị lớn hơn hội đồng tư pháp.
(c) Tòa án hành chính	• Đóng góp vào chất lượng và thời điểm phù hợp của các quyết định. • Thu hút sự chú ý của các lực lượng chính trị vào việc lựa chọn thành viên, giúp bảo đảm tính độc lập và khách quan của cơ quan này.	• Có thể khuyến khích xung đột diễn ra giữa cơ quan quản lý bầu cử và tòa án bầu cử. • Đòi hỏi chi phí cao hơn do liên quan tới việc thành lập một tòa án bầu cử mới. • Có nguy cơ lựa chọn thành viên của tòa án bầu cử dựa trên tư tưởng đảng phái.
(d) Tòa án bầu cử chuyên trách	• Đóng góp vào chất lượng và thời điểm phù hợp của các quyết định. • Thu hút sự chú ý của các lực lượng chính trị vào việc lựa chọn thành viên, giúp bảo đảm tính độc lập và khách quan của cơ quan này.	• Có thể khuyến khích xung đột diễn ra giữa cơ quan quản lý bầu cử và tòa án bầu cử. • Đòi hỏi chi phí cao hơn do liên quan tới việc thành lập một tòa án bầu cử mới. • Có nguy cơ lựa chọn thành viên của tòa án bầu cử dựa trên tư tưởng đảng phái.

Loại EDRS	Ưu điểm	Khuyết điểm
Cơ quan quản lý bầu cử với quyền hạn tư pháp	• Tránh được sự chênh lệch có thể xảy ra giữa cơ quan quản lý bầu cử và cơ quan phụ trách giải quyết tranh chấp bầu cử. • Góp phần vào việc xác định cơ quan chịu trách nhiệm cho toàn bộ tiến trình bầu cử, thu hút sự chú ý tới việc lựa chọn thành viên của cơ quan này cũng như phẩm chất và lòng tin ở họ. • Giảm thiểu chi phí bầu cử.	• Việc tập trung quyền hạn bầu cử vào một cơ quan duy nhất tạo ra nguy cơ lạm quyền mà không có sự kiểm tra, giám sát của một cơ quan khác. • Không nhìn nhận nhân quyền quốc tế là một giải pháp hữu hiệu tại một tòa án độc lập và khách quan.
Cơ quan chuyên biệt cấp quốc gia hoặc quốc tế	• Giúp thiết lập cơ chế tổ chức nhằm khôi phục nền dân chủ sau xung đột hoặc khủng hoảng chính trị nghiêm trọng. • Bảo đảm rằng không nhóm hoặc khu vực nào nằm ngoài tiến trình bầu cử, thông qua sự tham gia của cộng đồng quốc tế.	• Nguy cơ kéo dài chế độ chuyển tiếp. • Nguy cơ các lực lượng chính trị thất bại sẽ không công nhận kết quả bầu cử. • Có thể khuyến khích các lực lượng chính trị đặt nghi vấn về sự tham gia của cộng đồng quốc tế.
* Khi phân tích ưu điểm và nhược điểm của các kiểu hệ thống tư pháp bầu cử khác nhau, chúng ta cần chú ý rằng chỉ một vài xu hướng là có thể xác định được. Sự vận hành của hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử tại mỗi nước là kết quả của nhiều nhân tố. Thông thường, cùng một kiểu hệ thống có thể hoạt động rất khác nhau ở nhiều quốc gia do sự khác biệt về bối cảnh lịch sử, kinh tế, xã hội và chính trị. Do đó, không có thiết kế thể chế nào của một hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử được xem là chính xác và thành công. Không có hệ thống nào là "tốt nhất".		

CHƯƠNG 7

CHƯƠNG 7

Các yếu tố cơ bản của các hệ thống EDR

1. Loại hình khiếu tố

390. Nói chung, như được nêu trong chương 4, các khiếu tố bầu cử có tính khắc phục về bản chất do tác động của chúng bao gồm việc bãi bỏ, sửa đổi hoặc công nhận một hành vi nhằm sửa chữa vi phạm đã được thực hiện và khôi phục lại quyền bầu cử có liên quan.

391. Những khiếu tố bầu cử có thể được phân loại theo tính chất hành chính, tư pháp, lập pháp và quốc tế. Với những khó khăn xuất phát từ sự đa dạng của khuôn khổ pháp lý bầu cử ở các quốc gia khác nhau và sự không rõ ràng của một số khuôn khổ, cuốn sách này sử dụng một tiêu chuẩn chính thức để xác định xem một khiếu tố rơi vào loại hành chính, tư pháp, lập pháp hay quốc tế. Tiêu chuẩn này được dựa trên bản chất của cơ quan điều trần và giải quyết khiếu tố. Có thể có tiêu chuẩn khác cho việc phân loại các khiếu tố bầu cử nhưng tiêu chuẩn được áp dụng ở đây rất hữu ích và có tính minh họa về các cơ chế khiếu tố trong các hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử khác nhau.

392. Một EDRS quy định về việc đưa khiếu tố hành chính hoặc khiếu tố tư pháp ra trước EMB là điều hết sức phổ biến. Đôi khi nó cũng có thể quy định về các khiếu tố lập pháp hoặc thậm chí khiếu tố quốc tế.

a) Khiếu tố hành chính

393. Khiếu tố hành chính bầu cử là những khiếu tố được giải quyết bởi EMB phụ trách chỉ đạo, tổ chức, quản lý và giám sát thủ tục bầu cử. Thông qua một khiếu tố như vậy, những đối tượng bị ảnh hưởng (các đảng chính trị, ứng cử viên và công dân bình thường) có thể khiếu tố một hoạt động hoặc quyết định bầu cử bằng cách sử dụng một thủ tục trong đó cơ quan thuộc EMB phê chuẩn hành động hoặc quyết định bị khiếu tố hoặc cơ quan cấp cao hơn để quyết định về xung đột.

394. Phần lớn quốc gia ủy quyền giải quyết khiếu tố hành chính bầu cử cho một trong số những cơ quan của EMB. Một số hệ thống có đặc tính chỉ bao gồm khiếu tố hành

chính, và một số kết hợp các khiếu tố này với một khiếu tố tiếp theo trước một cơ quan tư pháp hoặc lập pháp, tạo thành một hệ thống EDR kết hợp.

395. Như đã được làm rõ trong *Thiết kế quản lý bầu cử: Sổ tay IDEA quốc tế*, các EMB khác nhau trên thế giới có thể được phân biệt bởi Mô hình Độc lập, Mô hình Nhà nước hoặc Mô hình Kết hợp. Nói chung, các EMB có cấu trúc hình kim tự tháp, từ cơ quan cấp cao nhất ở cấp quốc gia và các cơ quan ở giữa – chủ yếu phản ánh sự phân chia về lãnh thổ, chính trị, hành chính và bầu cử của nhà nước – xuống đến các điểm bỏ phiếu. Khiếu tố bầu cử được đệ trình lên để chống lại một số hoạt động của các cơ quan bầu cử, mà sẽ được trả lời bởi chính cơ quan đang bị khiếu tố hoặc bởi các cơ quan bầu cử khác cho tới khi lên tới đỉnh của hệ thống phân cấp.

396. Trong những EMB dựa trên Mô hình Độc lập hoặc Mô hình Kết hợp, thành phần của cơ quan cấp cao nhất được xác định bởi cơ quan công quyền của nhà nước là khá phổ biến (thường là nhánh lập pháp hoặc nhánh tư pháp, có thể có sự tham gia của nhánh hành pháp). Trong các hệ thống này, một số vai trò được trao cho các đảng một cách phổ biến – thường là một vai trò khá nhỏ, các đại diện có quyền được bỏ phiếu nhưng các chuyên gia độc lập lại chiếm đa số thành viên. Đôi khi các chuyên gia độc lập là những người có quyền được bỏ phiếu và các đại diện đảng chính trị chỉ có quyền được phát biểu và chức năng giám sát. Trong các EMB được thành lập bởi các chuyên gia độc lập, các đảng chính trị thường đóng vai trò quan trọng trong việc lựa chọn thành viên (xem *Thiết kế quản lý bầu cử: Sổ tay IDEA quốc tế*).

b) Khiếu tố tư pháp

397. Các phương tiện tư pháp tạo ra khiếu tố bầu cử là các văn bản pháp luật quy định việc hai hay nhiều bên tranh chấp trình lên một cơ quan tư pháp, thông thường là một thẩm phán hoặc một tòa án - dù có thuộc nhánh tư pháp hay không - một tranh chấp về lỗi, sai phạm, hành vi sai trái, thiếu hụt hoặc bất hợp pháp trong một hoạt động hoặc quyết định bầu cử nào đó. Cơ quan tư pháp, có vị trí như một bên thứ ba cấp cao và một cơ quan của nhà nước, sẽ đưa ra quyết định cuối cùng về vụ tranh chấp một cách công bằng.

398. Có một xu hướng đang phát triển đó là việc quy định các cơ chế giải quyết khiếu tố tư pháp trong các luật bầu cử. Như được nhấn mạnh trong chương 5, những khiếu tố này có thể được đưa ra trước tòa án thông thường thuộc nhánh tư pháp; một tòa án hoặc hội đồng hiến pháp; một tòa án hành chính; một tòa án bầu cử chuyên trách; hoặc một cơ quan kết hợp các loại thẩm quyền phán quyết (xem hộp 7.1).

Hộp 7.1. Các loại hình tòa án phụ trách giải quyết khiếu tố tư pháp bầu cử

- Tòa án thông thường thuộc nhánh tư pháp
- Tòa án hoặc hội đồng hiến pháp
- Tòa án hành chính
- Tòa án bầu cử chuyên trách

399. Các khiếu tố tư pháp bầu cử khác nhau có thể được vào hai loại, xét xử và phúc thẩm. Loại thứ hai có thể được chia thành giải pháp thông thường hoặc kháng cáo và giải pháp đặc biệt hoặc giải pháp ngoại lệ (xem hộp 7.2).

Hộp 7.2. Phân loại các khiếu tố tư pháp bầu cử

- Xét xử
- Phúc thẩm
 - Phúc thẩm thông thường
 - Phúc thẩm đặc biệt hoặc ngoại lệ (ví dụ như lệnh chuyển hồ sơ lên tòa cấp trên (*writ of certiorari* – xem Chú giải))

(i) **Phiên xét xử**

400. Một phiên xét xử là một hình thức giám định tư pháp chính thức các bằng chứng và xác định yêu cầu pháp lý. Hành động hoặc quyết định hành chính-bầu cử của một EMB hoặc một đảng chính trị có thể bị khiếu tố trong một phiên xét xử. Bản án được giao cho một cơ quan tư pháp hoặc tòa án để quyết định về tranh chấp từ một vị trí có khoảng cách độc lập với các bên. Thủ tục tố tụng thường xuyên gây tranh cãi, đặc biệt là ở các quốc gia theo truyền thống thông luật Anh Mỹ hoặc Tây Ban Nha. Trong truyền thống dân luật kiểu Pháp, một phiên xét xử có thể bao gồm các yếu tố điều tra về thủ tục.

(ii) **Phúc thẩm**

401. Phiên phúc thẩm là một tiến trình được thực hiện để đưa ra quyết định bởi một tòa án cấp cao hơn xem xét lại và có thể hủy bỏ bản án của tòa án cấp dưới. Việc phúc thẩm bao gồm điều trần có thể được đưa ra trước một tòa án cấp cao hơn dựa trên lẽ phải trái của quyết định tư pháp được đưa ra bởi tòa án cấp thấp hơn, hoặc chống lại các vi phạm trong quá trình tố tụng của một tòa án cấp dưới. Phúc thẩm thường chiếm tỷ trọng lớn nhất trong cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử (*electoral dispute resolution mechanism* – EDRM). Chúng có thể được viện dẫn như là một quy trình tố tụng riêng hoặc một sự tiếp nối của quy trình tố tụng đang được thực hiện.

402. Phúc thẩm thông thường (ordinary appeal) là phiên tố tụng được thực hiện bởi một tòa án cấp cao để xem xét lại một quyết định tư pháp của một tòa án cấp dưới. Sau khi phúc thẩm được đề nghị bởi một đương sự thua kiện trong phiên sơ thẩm, tòa án phúc sẽ kiểm tra toàn bộ hồ sơ cả về thực tế và pháp lý và xem xét bất kỳ hành vi vi phạm thủ tục tố tụng nào, cũng như các nội dung bị khiếu nại. Quyết định của tòa phúc thẩm có thể khẳng định lại hoặc đảo ngược phán quyết đang bị khiếu tố. Tòa phúc thẩm có thể chấp nhận khiếu tố đối với phán quyết ban đầu, thay thế quyết định của tòa án cấp dưới, từ chối khiếu tố, xác nhận các quyết định ban đầu, hoặc ra lệnh bãi bỏ tiến trình tố tụng và yêu cầu tòa sơ thẩm điều trần lại vụ việc trên cơ sở các quyết định của pháp luật hoặc hướng dẫn đưa ra bởi tòa phúc thẩm.

403. *Phúc thẩm đặc biệt hoặc ngoại lệ* là những phiên phúc thẩm, chẳng hạn như được lệnh chuyển hồ sơ lên tòa cấp trên, chỉ có thể được đưa ra dựa trên cơ sở cụ thể đặt ra

trong pháp luật tố tụng (ví dụ có thể là một quy định tiến hành phiên phúc thẩm chỉ khi vi phạm bị cáo buộc có thể có ảnh hưởng thay đổi kết quả của cuộc bầu cử). Phiên này chỉ bao hàm việc xem xét tính hợp pháp của tố tụng hoặc quyết định tư pháp bị khiếu tố và do đó chỉ bao gồm các vấn đề pháp lý do việc xem xét các cơ sở lập luận thường dành riêng cho tòa án cấp dưới chuyển bản án bị khiếu tố lên.

Box 7.3. Xử lý tranh chấp bầu cử ở Nga (bao gồm khiếu tố chống lại sự thiếu hoạt động của một phần EMB)

Sergueï Kouznetsov

Theo Điều 75 của Luật Bảo lãnh cơ bản Quyền Bầu cử và Quyền Công dân của Liên bang Nga trong việc Tham gia Trưng cầu dân ý, các tranh chấp bầu cử được xử lý bởi các tòa án có thẩm quyền xét xử chung hoặc ủy ban bầu cử theo cách sau:

- a. phúc thẩm các quy định, hoạt động hoặc thiếu sót của Ủy ban Bầu cử Trung ương (Tsentral'naia Izbiratel'naia Kommissiia) có thể được chuyển lên cho Tòa án Tối cao (Verkhovnyi Sud) của Liên bang Nga;
- b. phúc thẩm các quyết định, hành động hoặc thiếu sót của các ủy ban bầu cử của các tổ chức liên bang và các ủy ban khu vực có thể chuyển lên các tòa án tối cao tương ứng với tổ chức và các tòa án phúc thẩm (khu vực, lãnh thổ, tòa án của thành phố có chức danh nhà nước, v.v.); và
- c. phúc thẩm các quyết định của các ủy ban khác có thể được thực hiện trong các tòa án có thẩm quyền xét xử chung.

Công dân và các tổ chức có thể khiếu tố các quyết định của một ủy ban bầu cử trước ủy ban cấp cao hơn. Phúc thẩm các quyết định của ủy ban thành phố có thể được đưa ra trước ủy ban của một cơ quan liên bang, và phúc thẩm các quyết định sau này có thể được gửi tới Ủy ban Bầu cử Trung ương của Nga. Các ủy ban ở tất cả các cấp có nghĩa vụ chấp hành quyết định của tòa án liên quan tới hành vi vi phạm quyền bầu cử.

Luật về đảm bảo cơ bản quyền bầu cử bao gồm các thủ tục tố tụng chi

Một trong những tính năng cụ thể của thủ tục khiếu tố ở Nga đó là khả năng khiếu tố không chỉ để chống lại các quyết định hoặc hoạt động của các ủy ban bầu cử và cán bộ công chức vi phạm quyền công dân mà còn chống lại sự thiếu hành động của các cơ quan có thẩm quyền.

Khiếu tố chống lại các quyết định, hành động hoặc thiếu sót của các ủy ban bầu cử và cán bộ công chức dẫn tới vi phạm quyền bầu cử của công dân được chuyển lên ủy ban bầu cử cấp trên trong hệ thống phân cấp như đã giải thích ở trên, và ủy ban đó có thể đưa ra một trong những quyết định sau:

- a. từ chối khiếu tố sau khi nó đã được kiểm tra;
- b. hủy bỏ quyết định của ủy ban cấp dưới và kiểm tra các trường hợp dựa theo lẽ phải trái; và
- c. hủy bỏ quyết định của ủy ban cấp dưới và điều tra lại vụ việc (hoặc có hành động thích hợp).

c) Khiếu tố lập pháp

404. Những khiếu tố lập pháp là việc các văn kiện pháp lý quy định trong hiến pháp hoặc các đạo luật ở một số quốc gia và trao quyền hạn cho các cơ quan lập pháp và tổ chức chính trị khác để giải quyết chính thức các khiếu tố bầu cử hoặc đưa ra xác nhận hoặc kết quả cuối cùng của một cuộc bầu cử.

405. Đây là loại khiếu tố bầu cử được coi là mang tính chính trị, không chỉ vì bản chất chính trị của cơ quan phụ trách giải quyết nó, mà còn vì sự thiếu kiểm soát đảm bảo rằng các quyết định có liên quan luôn phù hợp với hiến pháp, luật thành văn và tất cả các quy

định hiện hành khác. Thông thường, lợi ích hoặc đàm phán chính trị giữa các bên chiếm đa số trong những tổ chức như vậy có xu hướng chiếm ưu thế. Cơ quan lập pháp hoặc tổ chức chính trị phụ trách giải quyết vụ việc được yêu cầu tuân thủ khuôn khổ hiến pháp và pháp luật nhưng có thể không có cơ chế EDR để đảm bảo việc này. Tuy nhiên, hệ thống này có thể được đi kèm với một cơ chế khiếu tố tư pháp – như một giải pháp tiên quyết như ở Argentina, Italy, Thụy Điển và Mỹ, hoặc như một giải pháp tiếp theo như ở Đức. Điều này đưa ra các bảo đảm quyết định được đưa ra phù hợp với hiến pháp và pháp luật.

406. Các phương thức khiếu tố tư pháp bầu cử được coi là mang tính chính trị, nhưng cơ quan phụ trách giải quyết khiếu tố phải hoạt động trong các điều khoản của hiến pháp và pháp luật bầu cử, cho dù có những cơ chế khiếu tố quyết định trái pháp luật của các cơ quan khác. Nếu không đảm bảo việc này sẽ dẫn tới sự lạm dụng của các cơ quan lập pháp (xem đoạn 156 và hộp 5.3).

d) Khiếu tố quốc tế

407. Quyền bầu cử cũng là quyền con người và một số đã được ghi nhận trong các văn kiện quốc tế khác nhau (xem chương 2, phần 2). Một số văn kiện phổ thông hoặc khu vực có các thủ tục để củng cố vững chắc, dựa trên cơ sở *bổ trợ và bổ sung*, nghĩa là để bảo vệ và bảo chữa cho các quyền được quy định trong các quốc gia. Bản chất bổ trợ của các khiếu tố quốc tế có nghĩa là các phương thức và cơ chế trong nước phải được vận dụng triệt để trước khi trông cậy vào cơ chế toàn cầu hoặc khu vực. Ngoài ra, bản chất bổ sung của các cơ chế giải quyết khiếu tố này nhấn mạnh vào thực tế rằng các cơ chế quốc tế không để thay thế nhưng là sự bổ sung tốt nhất cho các phương thức bảo hộ được quy định trong nước. Thẩm quyền của các cơ quan quốc tế phụ trách giám sát việc thực hiện quyền bầu cử và quyền con người cần được nhà nước công nhận thông qua các văn kiện, hiệp định hoặc công ước quốc tế tương ứng.

408. Các phương thức quốc tế đưa ra khiếu tố bầu cử là những văn bản pháp luật được quy định tại các văn kiện và điều ước quốc tế mà nhờ đó, người có vị thế tranh chấp có thể dựa vào trên cơ sở bổ trợ và bổ sung, trước cơ quan có thẩm quyền (ví dụ như Tòa án Nhân quyền châu Âu hoặc Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ) sau khi đã vận dụng hết các biện pháp trong nước. Điều này cho phép người dân khiếu tố một hành động hoặc phán quyết mà họ cáo buộc là đã vi phạm quyền bầu cử hoặc quyền được quy định trong văn kiện quốc tế có liên quan. Nếu đáp ứng các điều kiện đặt ra, cơ quan quốc tế có thẩm quyền sẽ giải quyết tranh chấp đó. Quyết định của cơ quan đó có tính ràng buộc nếu quốc gia liên quan đã công nhận quyền tài phán của nó.

409. Một số tổ chức quốc tế khác cũng có khả năng đưa ra các khuyến nghị không mang tính ràng buộc cho một nước là thành viên của điều ước quốc tế, miễn là quốc gia đó công nhận quyền tài phán của nó. Chẳng hạn, Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc được thành lập bởi 47 quốc gia thành viên, được bầu trực tiếp và riêng biệt bởi thành viên của Đại hội đồng, dựa trên sự phân chia khu vực công bằng. Hội đồng giải quyết các vấn đề về quyền con người, bao gồm quyền chính trị và bầu cử, mà đã bị xâm phạm (đặc biệt là các vi phạm nghiêm trọng và có hệ thống), và đưa ra các khuyến nghị về thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền. Hội đồng cũng duy trì hệ thống thủ tục đặc biệt và thủ tục khiếu tố và trình báo cáo hàng năm lên Đại hội đồng.

410. Ở cấp khu vực, Tòa án Nhân quyền châu Âu có thể nhận những thỉnh cầu từ bất kỳ cá nhân, NGO hay nhóm các cá nhân được cho là nạn nhân của sự xâm hại quyền bởi một nhà nước, bao gồm quyền bầu cử, mà được quy định trong Công ước châu Âu về Bảo vệ các Quyền Con người và Tự do Cơ bản. Nếu tòa án cho rằng đã có sự vi phạm các quy ước hoặc các nghị định, tòa sẽ làm tròn trách nhiệm công lý. Phán quyết cuối cùng của tòa án được gửi lên Ủy ban các Bộ trưởng Châu Âu để giám sát thực hiện.

411. Tương tự, Ủy ban Nhân quyền Liên Mỹ có thẩm quyền điều trần các khiếu tố đưa ra bởi một người, nhóm người hoặc tổ chức phi chính phủ trong vòng sáu tháng từ khi nhận được thông báo về quyết định cuối cùng trong nước mà trong đó bên khiếu tố cho rằng họ bị vi phạm các quyền con người, bao gồm quyền bầu cử, được quy định trong Công ước châu Mỹ về Quyền Con người. Ủy ban sẽ tự giới hạn việc kiểm tra vụ việc cáo buộc là một vi phạm công ước hay không, và có thể đưa ra khuyến nghị không ràng buộc cho quốc gia bị cáo buộc. Trong trường hợp quốc gia bị cáo buộc không chấp nhận khuyến nghị của Ủy ban nhưng thừa nhận thẩm quyền của Ủy ban thì Ủy ban có thể chuyển vụ việc lên Tòa án Nhân quyền Liên Mỹ. Trong trường hợp đó, phán quyết của Tòa án sẽ mang tính ràng buộc.

412. Ủy ban châu Phi về Quyền con người và Quyền công dân được thành lập theo Hiến chương châu Phi về Quyền con người và Quyền công dân. Ngoài quyền và nghĩa vụ giải thích Hiến chương theo yêu cầu, nhiệm vụ của Ủy ban là thúc đẩy và bảo vệ quyền con người ở châu Phi, bao gồm các quyền bầu cử quy định trong Điều 13 Hiến chương. Ủy ban tiếp nhận và quyết định về các khiếu kiện từ các quốc gia thành viên, cá nhân và các NGO. Ai cũng có thể gửi khiếu tố. Không yêu cầu phải có đại diện và một nhóm luật sư hay một NGO có thể gửi khiếu tố của chính họ hay thay cho người khác. Ủy ban chỉ có thể đưa ra các phát hiện và khuyến nghị cho Hội đồng các Lãnh đạo Nhà nước và Chính phủ Liên minh châu Phi. Việc thi hành quyết định của Ủy ban phụ thuộc hoàn toàn vào thiện chí của quốc gia vi phạm.

2. Những hành động có thể bị khiếu tố

413. Những hoạt động và quyết định bầu cử bị khiếu tố trước một EDRB có thể được phân loại theo tính chất của cơ quan hoặc tổ chức đưa ra hành động hoặc quyết định đó, hay theo thời điểm khiếu tố được bắt đầu liên quan tới các giai đoạn của chu kỳ bầu cử. Việc phân loại này được dành riêng cho mục đích phân tích và không nhất thiết phải trùng khớp với bất kỳ hệ thống EDR nào.

Hộp 7.4. Những hoạt động có thể bị khiếu tố

a. Phân loại theo tính chất của cơ quan đưa ra hoạt động hoặc quyết định bị khiếu tố

- i. Hoạt động của các cơ quan bầu cử
- ii. Hoạt động của các cơ quan đảng chính trị
- iii. Hoạt động của những người hoặc tổ chức khác (ứng cử viên, phương tiện truyền thông, cơ quan thẩm quyền không liên quan tới bầu cử, v.v.)

tiếp

b. Phân loại theo thời điểm đưa ra bị khiếu tố

- i. Hoạt động xảy ra trong giai đoạn tiền bầu cử
- ii. Hoạt động xảy ra trong giai đoạn bầu cử
- iii. Hoạt động xảy ra trong giai đoạn hậu bầu cử

a) Các hoạt động có thể bị khiếu tố được phân loại bởi bản chất của cá thể đưa ra hoạt động hoặc quyết định đó

414. Áp dụng tiêu chí này để phân loại giúp phân biệt được những khiếu tố chống lại các hoạt động của cơ quan bầu cử với những khiếu tố chống lại các tổ chức như đảng chính trị, ứng cử viên và phương tiện truyền thông. Hệ thống EDR của mỗi quốc gia phải xác định được hoạt động bầu cử nào bị khiếu tố.

Hộp 7.5. Những khiếu tố về các quyết định của các cơ quan khác với cơ quan bầu cử

Một lượng đáng kể các hệ thống EDR chỉ cho phép khiếu tố bầu cử trực tiếp được gửi lên chống lại các hoạt động và quyết định của EMB. Tuy nhiên, có những tổ chức như là đảng chính trị, cơ quan truyền thông và tổ chức khác có những hành động có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới tiến trình bầu cử, và có khả năng là một ảnh hưởng tiêu cực tới quyền bầu cử. Đã có nhiều nỗ lực tìm cách liên hệ hoạt động của EMB với các loại hoạt động này. Một khi EMB đã ra quyết định về một vụ việc bằng cách chấp nhận hoặc từ chối các hoạt động của tổ chức khác, bên bị ảnh hưởng có thể khiếu tố hành động của EMB. Bằng cách này, những hệ thống EDR như vậy chỉ quy định gián tiếp việc bảo chữa quyền bầu cử đối với các hoạt động của tổ chức khác.

Chẳng hạn như một cuộc bầu cử nội bộ của một đảng chính trị để chọn ra các ứng cử viên, công dân A là một thành viên của đảng đã bị ảnh hưởng tiêu cực bởi một cơ quan của đảng bởi đảng đó cho rằng công dân B đã chiến thắng và tìm cách đăng ký B là ứng cử viên trước EMB. Khi EMB đã ghi nhận đăng ký và thông báo công dân B là ứng cử viên, công dân A khiếu tố quyết định của EMB trước EDRB nhằm để công dân A được đăng ký làm ứng cử viên. Bằng cách này EDRB có thể gián tiếp khôi phục quyền của một công dân có quan tâm tới việc tham gia ứng cử chức vụ đã bị xâm hại bởi cơ quan bên ngoài của một đảng chính trị

415. Luôn phải quan tâm tới sự phức tạp trong việc thực hiện các thủ tục được mô tả ở hộp 7.5 nhằm gián tiếp bảo vệ quyền bầu cử trước các tổ chức không phải EMB. Một số hệ thống EDR hiện đã quy định hoạt động của các tổ chức khác có thể bị khiếu tố trực tiếp, đặc biệt là trong bối cảnh có nguy cơ xâm hại các quyền nhất định mà không thể khắc phục được nếu phải tuân theo một thủ tục quá dài dòng và phức tạp.

416. Lý tưởng nhất là không nên có những hành động hoặc quyết định có khả năng gây hại tới một quyền bầu cử có thể bị khiếu tố bởi người có liên quan một cách trực tiếp hay gián tiếp. Mỗi hành động bầu cử phải tuân theo các quy định của hiến pháp và pháp luật. Như đã nêu ở trên, nếu quyền cơ bản được tiếp cận với tư pháp bầu cử không được đảm bảo đầy đủ, sẽ có khả năng phải nhờ tới các cơ chế quốc tế được quy định trong các văn kiện và công ước quốc tế về quyền con người mà quốc gia đó là thành viên, trên cơ sở hỗ trợ và bổ sung.

417. Phần này dành cho việc nhận biết các cơ quan và tổ chức có những hành động có thể bị khiếu tố. Sự đa dạng trong các hoạt động và quyết định bầu cử có thể bị khiếu tố được phân tích riêng. Danh sách dưới đây không phải là tất cả, và chúng nhấn mạnh một số loại hình trong mỗi vụ việc:

i) Hoạt động và quyết định của cơ quan EMB

418. Nói chung, các khiếu tố bầu cử được đưa ra chống lại các hành động, thủ tục và quyết định của EMB.

419. Có nhiều loại hình EMB trên thế giới. Có thể phân biệt giữa các Mô hình quản lý bầu cử Độc lập hay Tự trị, Mô hình quản lý bầu cử Nhà nước, và Mô hình quản lý bầu cử Kết hợp (xem đoạn 395). Tất cả các EMB thực hiện một loạt hoạt động bầu cử, thủ tục và quyết định, mỗi yếu tố đều dễ bị khiếu tố tới mức nó có thể ảnh hưởng tới người nắm giữ quyền bầu cử. Những khiếu tố có thể được trình lên trong các giai đoạn khác nhau của chu kỳ bầu cử.

ii) Hoạt động và quyết định của các cơ quan đảng chính trị

420. Một vài hệ thống EDR xác định các hoạt động và quyết định của các đảng chính trị được coi là vi phạm quy định hợp hiến và hợp pháp liên quan tới bầu cử và có khả năng xâm phạm quyền bầu cử trước một EDRB. Các trường hợp khác nhau có thể được xác định dựa trên việc thực thể bị ảnh hưởng là một công dân có liên quan tới đảng chính trị có hoạt động bị khiếu tố hoặc một đảng chính trị, một ứng cử viên đối lập hoặc bất kỳ thực thể nào khác ngoài đảng có hoạt động đang bị khiếu tố.

421. Việc những khiếu tố chống lại các hoạt động hoặc quyết định của các đảng chính trị được biện hộ là một phần của việc bảo chữa toàn diện cho quyền bầu cử cơ bản, đối với cả các hoạt động của thực thể khác ngoài cơ quan chính quyền như là các đảng chính trị có ảnh hưởng lớn đối với thành viên của họ, đặc biệt trong các trường hợp đó là phương thức pháp lý duy nhất để ứng cử viên có thể được đề cử cho vị trí công chức – đang ở trong một vị trí có thể vi phạm quyền bầu cử, chẳng hạn như khi một đảng chính trị đề cử một ứng cử viên khác với người thắng cuộc trong cuộc bầu cử nội bộ.

422. Ngày càng gia tăng số lượng các hệ thống EDR quy định khả năng, một cách rõ ràng hoặc ngầm ngầm, của một EDRB được thừa nhận một khiếu tố trực tiếp chống lại các hoạt động hoặc quyết định của một đảng chính trị bị cáo buộc là đã vi phạm một quyền bầu cử của các thành viên. Điều này đã giúp đảm bảo các hoạt động và quyết định bầu cử của các đảng chính trị tuân thủ theo các nguyên tắc hợp hiến và hợp pháp, cũng như việc thực hiện dân chủ toàn diện trong các đảng. Nhìn chung, những khiếu tố trước EDRB là yếu tố bổ trợ, được bổ sung sau khi khả năng khắc phục nội bộ là không thể thực hiện được.

423. Một số hệ thống EDR – thường là các hệ thống ủy thác cho tòa án thông thường của nhánh tư pháp – quy định về khả năng một người có thể đưa trực tiếp một hành động ra trước một EDRB và yêu cầu một đảng cụ thể hành xử đúng cách hoặc dừng một hoạt động được coi là vi phạm khuôn khổ pháp lý bầu cử. Ở Phần Lan, để đáp trả những tài

liệu hạ thấp danh dự được công bố, EDRB có thể ra lệnh cho đảng đã vi phạm phải đình chỉ phổ biến công khai như vậy và thậm chí là tịch thu chúng.

424. Trong trường hợp vi phạm có thể ảnh hưởng tới các đảng chính trị hoặc ứng cử viên đối lập, một số hệ thống EDR chỉ quy định các phương pháp gián tiếp để đảm bảo tiến trình bầu cử tuân thủ khuôn khổ pháp lý và bảo vệ quyền bầu cử của các thành viên đảng chính trị cho rằng họ đã bị ảnh hưởng bởi hoạt động hoặc quyết định của EMB khi việc xác nhận hoặc trao hiệu lực cho các quyết định của đảng chính trị gây ảnh hưởng tới họ.

425. Một số hệ thống quy định các thủ tục tố tụng hành chính trước EMB để tránh bị gọi là khiếu tố bầu cử theo đúng nghĩa của nó (do chúng không khiếu tố hoạt động hoặc quyết định của một đảng chính trị trong một phiên xét xử), cho phép EMB lưu ý tới các hành vi sai phạm bị cáo buộc của các đảng chính trị khác nhau (đặc biệt là những hành vi liên quan tới vận động bầu cử). Sau đó các EMB có thể đưa ra một giải pháp pháp lý tuân thủ sự giám sát tư pháp của EDRB. Một ví dụ đó là thủ tục tố tụng hành chính được áp dụng ở Mexico để phân tích nội dung của các tài liệu được phát sóng trên đài phát thanh và truyền hình đã bị cáo buộc là vi phạm pháp luật. Giải pháp khắc phục có thể kéo theo một lệnh đình chỉ phát sóng công khai bầu cử bị cấm bởi pháp luật. Điều quan trọng ở đây là bản chất khắc phục của giải pháp pháp lý được đưa ra để điều chỉnh lại tiến trình bầu cử theo cách mà các ảnh hưởng xấu của một hành vi sai phạm không thể tiếp tục và làm thay đổi được kết quả bầu cử - cho dù các hình thức xử phạt hành chính được áp dụng đối với những người vi phạm.

iii) Hoạt động của người hoặc tổ chức khác

426. Những hoạt động của người hoặc tổ chức khác như ứng cử viên, truyền thông hoặc không phải cơ quan bầu cử có thể vi phạm các quy định pháp luật điều chỉnh các cuộc bầu cử và có thể cả quyền bầu cử. Do đó, một số hệ thống EDR – đặc biệt là những hệ thống được trao cho các tòa án thông thường thuộc nhánh tư pháp – quy định rõ ràng hoặc ngầm hiểu khả năng điều trần của EDRB về các khiếu tố trực tiếp chống lại các hoạt động của những người hoặc tổ chức khác. Ví dụ, một cơ quan không liên quan tới bầu cử có thể bị cáo buộc là đã tham gia một cách không đúng đắn vào tiến trình bầu cử bằng cách cố gắng gây ảnh hưởng đến cử tri với tư cách đại diện cho một lực lượng chính trị thông qua các vận động thể chế kêu gọi người dân đi bầu cử.

427. Các khiếu tố trực tiếp của loại hình này không phổ biến trong các hệ thống EDR có chức năng điều chỉnh. Thay vào đó, trong trường hợp các vi phạm bị cáo buộc được thực hiện bằng các phương thức gián tiếp như khiếu tố một hành động hoặc quyết định của EMB hoặc cơ quan quản lý khác có thẩm quyền xác nhận hoặc cho phép một hành động của người hoặc thực thể khác có hiệu lực. Các quy định có liên quan đôi khi giúp đưa vụ việc hành chính ra trước EMB hoặc cơ quan quản lý nhằm điều tra thêm về việc những đối tượng đó đã thực hiện một vi phạm hay một sai phạm hành chính. Nếu các quy định cho phép điều này, EMB hoặc các cơ quan khác có thể đưa ra một giải pháp pháp lý hoặc trừng phạt người có tội (ví dụ như người phổ biến công khai trái luật pháp trên truyền thông, như trong đoạn 425), trong trường hợp đó, quy định của cơ quan hành chính có thể bị khiếu tố trước một EDRB tư pháp.

Hộp 7.6. Hungary: giải quyết các xung đột liên quan đến sử dụng phương tiện truyền thông trong vận động bầu cử

Các khiếu tố liên quan tới vai trò của truyền thông trong vận động bầu cử ở Hungary (đặc biệt là về vi phạm nguyên tắc cơ bản của thủ tục bầu cử, và công khai quảng cáo chính trị) được giải quyết như sau:

- a. Về vấn đề tạp chí xuất bản không định kỳ được phân phát ở địa phương hay việc phân chia chương trình theo địa phương sẽ do ủy ban bầu cử địa phương xác định vị trí và địa chỉ của nơi xuất bản hoặc bên cung cấp chương trình;
- b. về vấn đề cung cấp chương trình theo khu vực, sẽ do ủy ban bầu cử khu vực phụ trách xác định vị trí và địa chỉ bên cung cấp chương trình.
- c. về tạp chí xuất bản không định kỳ phân bố trong quốc gia, các cơ quan thông tin hoặc nơi cung cấp chương trình quốc gia, sẽ do Ủy ban Bầu cử Quốc gia phụ trách.

Nếu ủy ban bầu cử có thể chứng minh được bên bị cáo buộc có phạm tội, ủy ban có thể ra lệnh cho nhân viên biên soạn tạp chí, nơi cung cấp chương trình hoặc cơ quan thông tin đăng tin về quyết định và các biện pháp thực hiện trong vòng ba ngày (trong trường hợp báo và cơ quan thông tin thường nhật), vào lần xuất bản kế tiếp (đối với tạp chí xuất bản không định kỳ), và (trong trường hợp nhà cung cấp chương trình) trong vòng ba ngày, vào cùng thời điểm trong ngày và về tất cả các trường hợp và các lần thông tin vi phạm pháp luật đã được công chiếu.

b) Những hành động có thể bị khiếu tố được phân loại bởi thời điểm khiếu tố được đưa ra

428. Nhìn chung, các khiếu tố có thể được đưa ra trong bất kỳ giai đoạn nào của chu kỳ bầu cử (xem chương 2, phần 3).

i) Những khiếu tố trong giai đoạn tiền bầu cử

429. Trước khi một tiến trình bầu cử bắt đầu, các khiếu tố được đưa ra liên quan tới việc cập nhật đăng ký bầu cử, việc đăng ký của các đảng chính trị mới hoặc khoanh vùng bầu cử (địa lý bầu cử) là rất phổ biến. Ngoài ra, những khiếu tố có thể phát sinh liên quan tới nền dân chủ nội bộ các đảng chính trị, tới việc cung cấp tài chính hoặc giám sát nguồn gốc các quỹ của đảng chính trị và các khoản chi tiêu thường xuyên.

430. Đăng ký bầu cử là một công cụ cơ bản của nền dân chủ đại diện. Nó giúp mang lại ý nghĩa cho nguyên tắc pháp lý và chính trị được thể hiện trong cụm từ “mỗi người một phiếu” ở chỗ, nó được thiết kế để đưa ra một sự điều tra dân số một cách chính xác, để kiểm chứng, cập nhật và đáng tin cậy về những người thuộc nhóm “cử tri” và là những người không phải bằng bất kỳ phương thức nào cũng có thể bị truất quyền bỏ phiếu.

431. Xác định và đăng ký cử tri là một thủ tục là kết quả từ một hoạt động hoặc quyết định của EMB hoặc các cơ quan chịu trách nhiệm khác. Người đi đăng ký giúp tăng khả năng thấy rõ địa vị pháp lý của người đó là một cử tri trong ngày bầu cử, thông qua việc tạo ra thẻ đăng ký cử tri nếu có, và đưa vào sổ đăng ký bầu cử. Việc đăng ký là một cơ sở dữ liệu với tên và thông tin bầu cử cơ bản về tất cả những người có khả năng thực hiện quyền bầu cử của họ trong ngày bầu cử. Một trong những nền tảng của nền dân chủ đại diện đó là thông tin chứa trong đăng ký phải trung thực, rõ ràng và đáng tin. Cơ quan chịu trách nhiệm phải đảm bảo các thông tin của cử tri không bị lộ ra cho bất cứ ai mà không được sự đồng ý.

432. Các hoạt động bị khiếu tố liên quan tới đăng ký bầu cử bao gồm những đăng ký được thực hiện bởi EMB hoặc cơ quan có trách nhiệm liên quan việc thiết lập đăng ký cử tri, và ban hành hoặc không ban hành thẻ nhận dạng cá nhân (ở nơi được sử dụng cho mục đích bầu cử) hoặc thẻ đăng ký cử tri. Các hoạt động khác có khả năng bị khiếu tố có liên quan tới sai sót đã được sửa chữa hay chưa, có thiếu sót trong danh sách, chi tiết thay đổi nơi cư trú hay không, và sắp xếp đầy đủ cho việc công bố danh sách cho công chúng kiểm tra. Việc truy cập vào danh sách phải được đảm bảo cho các cá nhân, ứng cử viên và đảng chính trị.

Quyết định về việc thông qua, từ chối hoặc hủy bỏ đăng ký của một đảng chính trị và các thực thể chính trị khác

433. Các hoạt động bị khiếu tố này bao gồm những hoạt động liên quan tới việc thành lập, hoạt động hoặc đóng cửa các đảng chính trị, việc đăng ký của các đảng hoặc các nhóm chính trị khác bao gồm quyết định về tên, logo và biểu tượng, và việc từ chối, đình chỉ hoặc hủy bỏ đăng ký của đảng chính trị.

Hộp 7.7. Phe đối lập tại Campuchia

Luật bầu cử ở Campuchia quy định rằng không có đảng nào có thể có tên giống đảng khác. Một nhóm các thành viên ủng hộ chính phủ đã rời khỏi đảng đối lập là Đảng Quốc gia Khmer và tuyên bố rằng họ vẫn thuộc Đảng Quốc gia Khmer. Vụ việc pháp lý xảy ra ngay sau đó giữa hai đảng Quốc gia Khmer và được quyết định theo thiện chí của nhóm ủng hộ chính phủ.

Lãnh đạo đối lập Quốc gia Khmer là Ram Rainsy tin rằng điều này vẫn có thể xảy ra một lần nữa, và cơ chế tương tự vẫn sẽ được sử dụng để loại bỏ người trong đảng của ông với bất cứ cái tên nào. Do đó, ông đã chọn đổi lại tên đảng sang Đảng Sam Rainsy, một cái tên mà ông cho rằng không thể thích hợp với nhóm ủng hộ chính phủ. Tới năm 2010, phán đoán của ông đã được chứng minh là đúng.

434. Một số quốc gia quy định thủ tục cho việc đăng ký các đảng chính trị (và trong một số trường hợp các tổ chức hoặc nhóm chính trị khác) đáp ứng đủ yêu cầu pháp lý để thành lập. Những thủ tục này được thiết kế không phải để vô hiệu hóa quyền bầu cử cơ bản của hiệp hội.

435. Ngoài việc giải thể một đảng chính trị theo quyết định của các thành viên – đã đồng ý về nguyên nhân và phù hợp với các thủ tục quy định trong điều lệ của nó – việc giải thể hoặc bãi bỏ một đảng, và nếu có thể, việc hủy bỏ đăng ký của đảng đó chỉ có thể được tiến hành theo quyết định của EDRB có thẩm quyền và trong các trường hợp được quy định trong hiến pháp và trong pháp luật. Điều này thay đổi từ nước này qua nước khác và bao gồm việc không tuân thủ yêu cầu để được nhận đăng ký, như là về số lượng thành viên tối thiểu theo yêu cầu của pháp luật; vi phạm nghĩa vụ của đảng một cách trầm trọng và có hệ thống; không tham gia hoặc đưa ra ứng cử viên trong một cuộc tổng tuyển cử thông thường hoặc trong một thời gian nhất định; không đạt được lượng phiếu tối thiểu trong một cuộc tổng tuyển cử thông thường hoặc để đại diện cho cơ quan lập pháp; và thất bại trong việc tổ chức bầu cử nội bộ đảng trong một thời gian nhất định.

436. Ở Đức, thẩm quyền của Tòa án Hiến pháp là tuyên bố các đảng chính trị, phong trào hoặc các hình thức tổ chức chính trị khác có mục tiêu hoặc hành vi không tôn trọng nguyên tắc cơ bản của chính phủ hợp hiến và dân chủ được quy định trong Luật

Cơ bản năm 1949 là không hợp hiến. Nó được áp dụng vào năm 1952 bởi Tòa án Hiến pháp Liên bang để ngăn cấm Đảng Xã hội của Reich và vào năm 1956 để ngăn cấm Đảng Cộng sản Đức. Quyền hạn tương tự cũng tồn tại ở Chile và Tây Ban Nha, được ủy thác cho tòa án hiến pháp hoặc một cơ quan tư pháp tối cao.

437. Ngoài ra, một số quốc gia quy định những căn cứ khác cho việc giải thể các đảng chính trị như là hình thức tổ chức bán quân sự (paramilitary); các hoạt động đi ngược lại với các nguyên tắc dân chủ được quy định trong hiến pháp và các luật bầu cử, Tuyên bố Quốc tế về Nhân quyền, và các điều ước quốc tế mà quốc gia đó là thành viên; và được chứng minh là có sự lệ thuộc hoặc phụ thuộc vào các tổ chức hoặc chính phủ nước ngoài. Cùng với đó, một số quốc gia xem xét việc tham gia vào một cuộc đảo chính hay nổi loạn sẽ là căn cứ để hủy bỏ việc đăng ký của một đảng chính trị.

Phân định khu vực bầu cử

438. Các quyết định về việc phân định khu vực bầu cử hoặc địa lý bầu cử được đưa ra bởi EMB hoặc như trong trường hợp một số quốc gia là bởi cơ quan lập pháp dựa vào các nghiên cứu chuyên môn được chuẩn bị bởi EMB hoặc bởi một cơ quan phân định riêng biệt. Những quy định đó thường được đưa ra trong giai đoạn tiền bầu cử (mặc dù vào một số trường hợp, chúng được đưa ra trong giai đoạn hậu bầu cử). Nói chung, chúng được dựa trên nguyên tắc mỗi người một lá phiếu và nhằm vào số lượng cử tri nhiều hơn hay ít hơn để các đại diện đắc cử có thể đại diện cho một tỷ lệ cử tri tương đương. Theo đó, khi nhân khẩu học thay đổi ở các vùng khác nhau trong một quốc gia, cần điều chỉnh hoặc thay đổi cách thức phân chia để giới hạn khu vực bầu cử nhằm có thể đưa ra được một tỷ lệ đại diện cân bằng hơn với cử tri ở các khu vực bỏ phiếu.

439. Quá trình vạch ra ranh giới giữa các khu vực bầu cử có thể dùng để bóp méo cơ sở lập luận trong đại diện chính trị, gọi là sự sắp xếp gian lận trong khu vực bỏ phiếu, nếu được dựa trên hoặc bị ảnh hưởng bởi đảng chính trị mà được các cử tri ưa chuộng trong một khu vực cụ thể. Sự sắp xếp gian lận là một sự thao túng về địa lý của khu vực bầu cử để đem lại lợi ích cho một đảng chính trị cụ thể. (Tên được đặt ra bởi Thống đốc Elbridge Gerry, người lập ra một khu vực bầu cử theo hình dạng một con kỳ nhông ở Boston, Massachusetts nhằm thúc đẩy chiến thắng cho những người ủng hộ ông).

440. Các luật bầu cử (và/hoặc tiền lệ pháp của EDRB) thường đưa ra các yêu cầu bổ sung cần được quan tâm khi xác định các khu vực bầu cử, đó là tính liên tục về địa lý của mỗi khu vực hay nguyên lý trừ trường hợp có lý do khách quan chính đáng thì một cộng đồng đô thị duy nhất – và thậm chí một cộng đồng dân tộc duy nhất – không nên bị chia tách.

441. Các quyết định về việc phân chia khu vực bầu cử từng được coi là những vấn đề chính trị và do đó không thuộc quyền tài phán của ai. Tuy nhiên, vào năm 1962, Tòa án Tối cao Mỹ phán quyết rằng việc phân chia khu vực bầu cử sai là không thuộc thẩm quyền tài phán của ai trong vụ việc *Baker và Carr*. Tới năm 1964, Tòa án áp dụng tiêu chuẩn mỗi người một phiếu cho các cuộc bầu cử lập pháp của nhà nước; vào năm 1973, Tòa án khẳng định lại yêu cầu rằng các khu vực cần được phân chia “như toán học và hợp lý nhất có thể”; và vào năm 1983 cho rằng việc tổ chức phân chia trong hội nghị

với con số chênh lệch 0.7% so với con số mục tiêu là không hợp hiến. Ngày nay, ngày càng nhiều các hệ thống EDR đi theo xu hướng của Mỹ và quy định tính khả thi của các quyết định phân định, ngay cả khi được thông qua bởi cơ quan lập pháp, mà bị khiếu tố trước EDRB để xem xét liệu quyết định đó có đáp ứng các tiêu chuẩn pháp lý hay không.

Dân chủ nội bộ của các đảng chính trị

442. Trong khi một số ý kiến không coi việc một EDRB, hoặc trong trường hợp có thể là một EMB tham gia vào công việc nội bộ của các đảng chính trị là thích hợp, ngày càng nhiều quốc gia quy định biện pháp bảo vệ tư pháp cho quyền hiệp hội trong bầu cử và công nhận quyền của một thành viên của đảng chính trị tuân thủ các quy tắc nội bộ. Một số nội dung của các quy định này có thể được đặt ra, ví dụ như một luật về đảng chính trị, bao gồm các thủ tục dân chủ để lựa chọn lãnh đạo đảng và thành viên, và phương thức thủ tục các thành viên có thể áp dụng để bào chữa cho bản thân trong đảng nếu họ có thể bị xử lý kỷ luật hoặc bị khai trừ. Ngay cả khi các quy định như vậy không được đề cập trong luật về đảng, chúng có thể được đề cập trong các quy tắc của đảng.

443. Điều này cho thấy sự ủng hộ xu hướng quốc tế trong việc quy định bảo vệ tư pháp với quyền bầu cử. Các yêu cầu về mặt lý thuyết và pháp lý của mô hình dân chủ lập hiến pháp quyền được quy định rõ trong chế độ hiến pháp của các nhà nước dân chủ và các văn kiện nhân quyền quốc tế khác nhau. Các đảng chính trị đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự tham gia vào chính trị và đời sống dân chủ. Họ đang ở vị trí ưu thế trong quan hệ với các thành viên và cử tri. Nếu các hành động của họ không bị giám sát tư pháp bởi hiến pháp và luật pháp, điều này có thể làm vô hiệu hóa việc thực hiện quyền bầu cử, đặc biệt là trong sự độc quyền hoặc gần như độc quyền của các đảng ở nhiều quốc gia về việc đề cử ứng cử viên cho vị trí công vụ. Đây là một phần của xu hướng chung trong việc bảo vệ quyền con người liên quan tới các cá nhân có quyền lực (ví dụ như thông qua các học thuyết liên quan tới bảo vệ quyền con người trong lĩnh vực tư nhân).

444. Trong số các quốc gia hiến định và/hoặc luật định các quy định một cách rõ ràng hoặc ngầm hiểu rằng các tòa án (thông thường, hiến pháp, hành chính hoặc bầu cử) phải điều trần các khiếu tố hoạt động của các đảng liên quan tới dân chủ nội bộ và các cáo buộc hành vi xâm phạm quyền bầu cử của thành viên. Điều này nên được thực hiện một cách trực tiếp thông qua một khiếu tố về một hoạt động nội bộ đảng và gián tiếp thông qua một khiếu tố về quyết định của EMB mà xác nhận hoặc cho phép thực hiện các hoạt động của đảng có liên quan.

445. Nhìn chung, khiếu tố phải đối mặt với bất kỳ cơ quan hiến định hay luật định để tìm cách điều chỉnh dân chủ nội bộ của các đảng, và đối mặt với bất kỳ cơ quan tư pháp nào có thẩm quyền bảo đảm nó, là nhằm tạo ra sự cân bằng giữa hai nguyên tắc hay giá trị mâu thuẫn. Một mặt, đây là quyền của các thành viên được tham gia dân chủ trong xác định vị trí của đảng, và mặt khác là quyền của các đảng chính trị tự tổ chức một cách tự do như là quyền tự do lập hội cơ bản. Yếu tố sau đòi hỏi phạm vi được duy trì trong tổ chức nội bộ và chức năng các đảng chính trị không bị can thiệp bởi các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, có thể lập luận rằng, không giống như các loại hiệp hội khác, trong trường hợp các đảng có quyền tự tổ chức bị giới hạn bởi quyền của các thành viên được tham gia dân chủ trong tổ chức và chức năng của đảng.

446. Một số quy định của hiến pháp và/hoặc pháp luật được đưa ra liên quan đến những cơ sở và hướng dẫn chung, hoặc các yêu cầu dân chủ mà các đảng chính trị phải tuân thủ. Tuy nhiên, đồng thời, pháp luật thường ủy quyền quy định các nguyên tắc về cơ cấu và chức năng dân chủ nội bộ cho các cơ quan để thực hiện quyền tự do tổ chức. Những quy định như vậy thường bao gồm nghĩa vụ đối với các bên tham gia đăng ký quy chế nội bộ cũng như các sửa đổi được đưa ra với cơ quan thẩm quyền (có thể là EMB), lúc đó cơ quan này thường đánh giá họ để đảm bảo yêu cầu phù hợp với hiến pháp và pháp luật.

447. Bất kỳ tranh chấp về tính hợp hiến hay hợp pháp của quy chế nội bộ đảng hay bất kỳ sửa đổi nào thường là thuộc thẩm quyền của EDRB (như ở Costa Rica, Mexico và Panama). Trong những quốc gia nơi các quyết định của EDRB không phải là cuối cùng và do đó bị kháng cáo, sau đó chúng sẽ thuộc về thẩm quyền của Tòa án Tối cao hoặc Tòa án Hiến pháp

Lựa chọn các lãnh đạo và ứng cử viên cho chức vụ dân cử

448. Mặc dù các đảng chính trị thường tự điều chỉnh thủ tục dân chủ để lựa chọn các lãnh đạo và ứng cử viên cho chức vụ dân cử nhằm thực hiện quyền tự tổ chức, trong nhiều trường hợp, một số nguyên tắc chung được đưa ra mà luật lệ của và hoạt động cụ thể của họ phải tuân theo pháp luật. Trong các điều kiện chung được quy định bởi luật pháp, sự can thiệp của EMB để các thủ tục nội bộ đảng nhằm lựa chọn các lãnh đạo hoặc ứng cử viên đôi khi cũng được đưa ra. Thành thạo, luật có thể chỉ quy định khả năng khiếu tố các hoạt động và quyết định trước EDRB.

449. Vì vậy, chẳng hạn như, đối với các cơ quan quản lý của mỗi bên, các cơ quan lập pháp thường nêu rõ thủ tục nội bộ tối thiểu mà mỗi đảng chính trị phải có, hoặc sự cần thiết của chúng để tồn tại ở quốc gia, tiểu bang hoặc tỉnh hoặc phòng ban, và có thể cả cấp thành phố.

450. Đặc biệt, cơ quan lập pháp có thể quy định các cơ quan này được hành lập, các thời hạn nhiệm kỳ và hạn chế tái cử; và áp đặt một nghĩa vụ đăng ký cho cơ quan quản lý cùng EMB cũng như nghĩa vụ chỉ đạo, trong quy chế nội bộ, các căn cứ và thủ tục thu hồi hoặc giám sát dân chủ của các nhà lãnh đạo. Tuy nhiên, mức độ chi tiết thường không nhiều. Luật pháp của một số quốc gia quy định rằng các nhà lãnh đạo các đảng và ứng cử viên chức vụ dân cử phải được chọn bởi các phương thức bầu cử định kỳ (như ở Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panama và Uruguay). Tuy nhiên, không cần thiết phải luôn xác định sự gián tiếp hay trực tiếp của các cuộc bầu cử, hoặc quy định về một lá phiếu tự do và bí mật, hoặc bỏ phiếu trực tiếp, tự do, công bằng và bí mật của các thành viên đảng thông qua các cuộc bầu cử nội bộ hoặc sơ cấp.

451. Để giảm đi sự bất bình đẳng mặc nhiên được công nhận trong thực tế, pháp luật của một số quốc gia nhấn mạnh cơ hội bình đẳng cho nam giới và nữ giới tham gia các cơ quan đảng và ứng cử vị trí dân cử, và loại trừ bất kỳ hình thức phân biệt đối xử nào (như ở Costa Rica và Ecuador). Pháp luật cũng có thể quy định một số lượng vị trí cố định cho nữ giới ở tất cả các cấp quản lý của đảng và số lượng ứng cử viên cho vị trí

đại diện, hoặc số lượng các chức vụ dân cử còn trống (như ở Armenia, Burkina Faso, Indonesia, Panama và Paraguay). Một số luật bầu cử quy định một hệ thống đại diện tỷ lệ để phân chia các đảng trong cơ quan lập pháp nhằm khuyến khích sự tham gia của các nhóm lợi ích khác nhau hoặc nhóm thiểu số khác nhau trong việc đề cử ứng cử viên cho chức vụ dân cử (như ở Honduras và Paraguay).

452. Ở một số quốc gia, luật có quy định về sự can thiệp của EMB trong các thủ tục tuyển chọn lãnh đạo đảng và ứng cử viên cho chức vụ dân cử. Trong những trường hợp như vậy, EMB hợp tác với các đảng chính trị và các phong trào trong việc lựa chọn ứng cử viên cho các cơ quan lãnh đạo quốc gia với sự tham gia trực tiếp của các thành viên của họ, và trong việc chọn lựa ứng cử viên cho vị trí bầu cử (như ở Colombia). Ở một số hệ thống, EMB có đại diện trong cơ quan nội bộ đảng chịu trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo và giám sát bầu cử nội bộ của các cơ quan đảng và các ứng cử viên cho chức vụ dân cử: ở Honduras và Cộng hòa Dominica, EMB là cơ quan đưa ra kêu gọi bầu cử nội bộ cho các cơ quan đảng. Các EMB khác (như ở Chile và Mexico) có quyền hạn giám sát các cuộc họp và quy ước của một số đảng để lựa chọn lãnh đạo cho đảng hoặc các ứng cử viên cho vị trí dân cử và, theo sáng kiến riêng hoặc theo yêu cầu của các bên, để xác minh các hoạt động đó phù hợp với pháp luật, quy định và quy chế nội bộ đảng. Nếu không có xác minh, cuộc bầu cử nội bộ sẽ không có giá trị.

453. Cần đặc biệt đề cập tới Uruguay. Trong cuộc cải cách năm 1998, Tòa án Bầu cử điều trần tất cả các vấn đề liên quan tới hoạt động và thủ tục bầu cử liên quan tới các cuộc bầu cử nội bộ của các đảng chính trị nhằm chọn ra ứng cử viên tổng thống hoặc thành viên cho cơ quan ra quyết định của quốc gia. Tòa án này tổ chức các cuộc bầu cử, ban hành các quy định và yêu cầu để giải quyết và phán quyết tất cả các khiếu tố và kháng cáo chống lại hoạt động bầu cử và hoạt động của đảng. Các quyết định của Tòa án Bầu cử không bị kháng cáo.

454. Nhìn chung, các EMB có thẩm quyền đăng ký đề cử ứng cử viên của mỗi đảng chính trị cho chức vụ dân cử. Chúng kiểm tra xem các ứng cử viên có đủ điều kiện và được lựa chọn phù hợp với các thủ tục quy định bởi pháp luật và các quy chế nội bộ đảng hay không.

455. Ngoài ra, trong trường hợp có xung đột về các thủ tục cho cuộc bầu cử nội bộ (hoặc sơ cấp) các đảng để chọn ra lãnh đạo hay ứng cử viên, một khiếu tố có thể được đưa lên EDRB để chống lại hành động của cơ quan bầu cử đã gây ra xung đột hoặc chống lại hành động xác nhận hoặc thông qua hiệu lực một hoạt động của đảng bởi cơ quan bầu cử. Một khiếu tố cũng có thể kiểm tra xem một hành động của một đảng có vi phạm quy định của hiến pháp hay pháp luật hay quy chế nội bộ đảng đó hay không. Các thủ tục cho một khiếu tố như vậy thường đòi hỏi tất cả các kênh nội bộ giải quyết xung đột trong đảng đã hết cách giải quyết trước khi được chấp nhận điều trần bởi EDRB.

Khai trừ các thành viên và các chế tài khác

456. Có một điều thường được quy định một cách khái quát đó là, mọi thành viên của một đảng chính trị có thể khiếu tố trước một EDRB, một khi các biện pháp nội bộ đã sử dụng hết, để chống lại bất cứ hoạt động hoặc quyết định nội bộ của đảng đó nếu

người đó cho rằng là bất hợp pháp hoặc vì đó mà quyền của họ đã bị ảnh hưởng – đặc biệt là quyền hiệp hội nếu một người bị khai trừ khỏi đảng. Ở một số quốc gia có yêu cầu hợp pháp rằng quyết định nội bộ đảng về việc khai trừ một thành viên phải tôn trọng quyền bào chữa và tuân thủ quy trình, thủ tục được quy định bởi pháp luật hoặc quy chế của đảng.

457. Có rất ít nghiên cứu về phán xét tư pháp của các hoạt động kỷ luật của đảng chính trị, nhưng đây được coi là vấn đề khá rộng trong lĩnh vực thủ tục hoặc chính thức, mặc dù có nhiều hạn chế hơn trong lĩnh vực dữ liệu và nội dung.

458. Thẩm quyền kỷ luật của các đảng chính trị đối với các thành viên được coi là một phần của quyền tự tổ chức, và một phần của quyền hiệp hội cơ bản. Mỗi đảng quy định các quy chế nội bộ trên cơ sở một thành viên có thể bị phạt bằng cách khai trừ cũng như thủ tục để làm điều đó. Mục tiêu chính là nhằm tránh sự tham gia của các cơ quan công quyền mà không đưa ra rằng quyết định của đảng về vấn đề này nằm ngoài giới hạn phán xét tư pháp.

459. Đặc biệt trong các vấn đề liên quan tới khai trừ một thành viên khỏi hội, quyền lập hội cơ bản có bao gồm quyền của thành viên được ở lại trong tổ chức nếu người đó không tham gia thực hiện các hành vi cấu thành căn cứ hoặc động cơ trục xuất như được quy định bởi pháp luật và quy chế nội bộ. Quyền này có thể được bảo vệ bởi các cơ quan tư pháp để không làm mất hoặc giảm đi việc thực hiện quyền cơ bản của thành viên, đặc biệt là đối với các đảng chính trị, có sự ủy quyền của hiến pháp, có chức năng chi phối như các công cụ cơ bản về sự tham gia chính trị của công dân và đẩy mạnh cuộc sống dân chủ (như ở Tây Ban Nha).

460. Về vấn đề xem xét thủ tục, nhằm ngăn ngừa một thành viên có thể bị đe dọa trục xuất khỏi một vị trí không được bảo lãnh, một EDRB – khi đã xác nhận quy chế nội bộ của đảng đó là phù hợp với khuôn khổ hiến pháp và luật định – cũng cần kiểm tra:

- quyết định có được thông qua bởi đúng cơ quan;
- có tuân thủ thủ tục được quy định trong quy tắc nội bộ đảng;
- thủ tục đó có được thực hiện đúng cách để đảm bảo các quyền như là quyền của một người được thông báo về các cáo buộc chống lại người đó, và quyền bào chữa (ví dụ như được điều trần và đưa ra chứng cứ - ngoài các giả định vô tội); và
- nói chung, quyền được tuân thủ đúng quy trình thủ tục quy định bởi pháp luật hoặc trong quy chế nội bộ đảng.

Nếu một thủ tục kỷ luật không thể hiện các tính năng này, thành viên có thể sẽ không được bảo vệ khi đối mặt với hành vi vi phạm quyền không bị khai trừ khỏi đảng của họ, khi mà không có cơ sở pháp lý được quy định trong quy chế của đảng và thông qua một thủ tục đảm bảo đầy đủ.

461. Trên bản chất xung đột nội bộ đảng, vì các đảng chính trị có quyền tự do tự tổ chức, các EDRB nên kiểm chế để xác định xem liệu sự kiện là cơ sở của quyết định khai trừ có thực sự đã xảy ra hay không, và liệu quyết định của cơ quan chủ quản có hợp lý không,

có phù hợp với các nguyên tắc hoạt động của nó và có tuân theo các quy định nội bộ đảng và pháp luật không. Tuy nhiên, có thể có những ngoại lệ cho việc hạn chế này, đó là vai trò của cơ quan tư pháp. Với vị trí ưu thế của các đảng chính trị, trong các tình huống quyết định khai trừ cần dựa vào các yếu tố, chẳng hạn như gây tác hại đáng kể tới quyền của thành viên (như là quyền tham gia các vị trí công vụ trong điều kiện bình đẳng hoặc các quyền khác không mang tính chất bầu cử như quyền danh dự hoặc kinh tế), EDRB có thể cho phép giải thích và đánh giá các cơ sở lập luận như vậy.

Tài trợ và giám sát nguồn lực của các đảng chính trị

462. Nhìn chung, các quyết định của cơ quan có liên quan (trong một số trường hợp là EMB) về việc phân bổ nguồn tài chính công cho các đảng chính trị, và về sự giám sát các quỹ và tài sản thông qua quy định về báo cáo về nguồn tài chính và chi tiêu thường xuyên cũng có thể phải chịu khiếu tố. Giám sát báo của các đảng về việc chi tiêu cho cuộc vận động thường được thực hiện trong giai đoạn hậu bầu cử. Các quyết định của cơ quan hành chính có liên quan về các khiếu tố vi phạm bị cáo buộc trong sử dụng và báo cáo tài chính công, việc áp đặt một hình phạt nếu nó được xác định rằng một người nào đó đã vi phạm, hoặc một quyết định của cơ quan bầu cử trong việc không áp đặt trừng phạt cũng có thể bị khiếu tố.

ii) Khiếu tố trong giai đoạn bầu cử

463. Trong giai đoạn bầu cử, các hoạt động bị khiếu tố trong khâu chuẩn bị có thể bao gồm việc cập nhật đăng ký bầu cử, đặt và mua các thẻ đăng ký (ở nơi được sử dụng), những đề cử hoặc việc đăng ký ứng cử viên, vị trí điểm bỏ phiếu, lựa chọn cán bộ cho điểm bỏ phiếu, đăng ký của quan sát viên ở nơi được cho phép, và các hoạt động liên quan tới vận động bầu cử.

464. Những khiếu tố kết quả bầu cử thường liên quan tới ngày bầu cử, đặc biệt là về thủ tục bỏ phiếu, việc thành lập, quản lý và biên chế nhân sự của các điểm bỏ phiếu, quyết định của các cán bộ ở điểm bỏ phiếu về người được phép bỏ phiếu hoặc hành vi ngăn cản cử tri được bỏ phiếu tự do và bí mật, và các hình thức khác. Các vấn đề khác bị khiếu tố bao gồm thủ tục kiểm phiếu và đối chiếu lá phiếu nhận được, việc phân phối các ghế được bầu, việc tuyên bố các kết quả, xác nhận tính hợp lệ của cuộc bầu cử và công bố kết quả bầu cử.

Cập nhật đăng ký bầu cử

465. Có một xu hướng ngày càng tăng để đảm bảo các quyền bầu cử của công dân với đầy đủ quy định cho việc đăng ký bầu cử được cập nhật trong quá trình bầu cử. Thêm vào đó, có khả năng việc khiếu tố sự không thích hợp hoặc loại trừ một đối tượng trong danh sách đăng ký. Ở khía cạnh này, có hai vấn đề có quan hệ mật thiết với nhau nhưng tạo thành các hoạt động khác nhau trong quá trình chuẩn bị cho ngày bầu cử: khiếu tố công bố chung của đăng ký bầu cử và khiếu tố cá nhân về danh sách cử tri. Quyền đưa ra khiếu tố đầu tiên thường nằm ở các đảng chính trị, trong khi cử tri có quan tâm thường đưa ra khiếu tố thứ hai.

466. Mặc dù các đảng chính trị đóng một vai trò trung tâm trong hầu hết các chế độ bầu cử, các ứng cử viên cá nhân vẫn rất quan trọng. (Một số hệ thống bầu cử quy định khả năng ứng cử viên độc lập không cần đề cử bởi đảng nào.) Việc đăng ký ứng cử, đề cử ứng cử viên là một yếu tố thiết yếu của các cuộc bầu cử. Các ứng cử viên phải đáp ứng được các yêu cầu; nếu kết luận bị khiếu tố bởi EDRB sẽ được xem xét bởi EMB.

Các quyết định về cán bộ điểm bỏ phiếu và vị trí điểm bỏ phiếu

467. Các quyết định về việc bổ nhiệm cán bộ điểm bỏ phiếu và vị trí điểm bỏ phiếu đều thuộc phạm vi của EMB và rất cần thiết cho việc tổ chức các cuộc bầu cử và trưng cầu ý dân. Mục đích là để đảm bảo các phiếu được đánh giá và kiểm bởi một cơ quan chính thức thành lập theo yêu cầu của pháp luật và ở địa điểm được quy định bởi pháp luật. Ở một số hệ thống, các công dân được chọn ngẫu nhiên và được tập huấn để làm cán bộ điểm bầu cử. Ở các hệ thống khác, những cán bộ đó được đề xuất bởi các đảng bầu cử hoặc là các công chức.

468. Thành phần của các cán bộ điểm bầu cử thay đổi từ hệ thống này sang hệ thống khác và phản ánh truyền thống và kinh nghiệm cụ thể của mỗi quốc gia. Ở một số quốc gia, ví dụ như ở Đông Âu, đại diện các đảng chính trị tiếp tục chịu trách nhiệm hoặc được ủy thác tiếp nhận và kiểm phiếu trực tiếp. Ở các nước khác, sự tham gia của họ ngày càng được giảm tới mức độ giám sát các hoạt động và đảm bảo rằng chúng được thực hiện phù hợp với pháp luật.

Trong trường hợp như vậy, trách nhiệm được giao phó cho công chức (như ở Uruguay), hoặc trực tiếp cho công dân được lựa chọn ngẫu nhiên và qua đào tạo (như ở Indonesia và Mexico). Kinh nghiệm ở một số hệ thống cho thấy rằng sự tham gia của các cán bộ công chức làm nảy sinh nghi ngờ rằng có thể có sự thiên vị trong hành động của họ đối với đảng thuộc chính phủ. Ở một số quốc gia yêu cầu cán bộ điểm bỏ phiếu không được phép là công chức. Các sự sắp xếp khác bao gồm, nhưng không bao gồm hết, EMB bổ nhiệm cán bộ điểm bỏ phiếu, và sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự.

469. Tương tự, thủ tục lựa chọn vị trí điểm bỏ phiếu cần đảm bảo rằng các địa điểm được xác định theo nguyên tắc rõ ràng và khách quan, rằng chúng càng ở gần với cử tri về mặt địa lý càng tốt để đảm bảo khả năng tiếp cận và tham gia, và rằng kích thước và điều kiện vật chất cho phép tiến hành cuộc bầu cử bình thường và có thể chịu sự giám sát trong ngày bầu cử. Việc sắp xếp thực tế nên là như vậy để tránh bị cản trở bởi những vi phạm về lá phiếu bí mật và đảm bảo công bằng: các chủ sở hữu hoặc có trách nhiệm về mặt pháp lý về cơ sở hoặc tiền đề có thể không có liên hệ chính trị với bất kỳ đảng hoặc ứng cử viên nào, hoặc ở một số quốc gia là chính phủ. Thêm vào đó, một số luật bầu cử quy định rằng cần phải có quyền truy cập đầy đủ cho các cử tri có nhu cầu đặc biệt hoặc khuyết tật, các điểm bỏ phiếu phải được phân chia theo giới tính, quan tâm tới ranh giới của khu vực bầu cử, và không điểm bỏ phiếu nào có tỷ lệ cử tri bầu cử không cân xứng tới mức không thể xử lý tất cả vào cùng một ngày bầu cử.

470. Các quyết định của EMB về thành phần cán bộ điểm bầu cử và vị trí của điểm

bầu cử có thể bị xem xét trước EDRB để đảm bảo rằng chúng được đưa ra phù hợp với khuôn khổ hiến pháp và luật pháp.

Các hoạt động liên quan tới vận động bầu cử

471. Các hệ thống EDR khác nhau đưa ra các cơ chế khác nhau đảm bảo rằng các cuộc vận động bầu cử phù hợp với khuôn khổ pháp lý của hiến pháp và pháp luật, đối với cả bên ứng cử (các đảng chính trị và ứng cử viên) và các bên thứ ba có thể có liên quan (như là truyền thông). Mục đích là để bảo đảm một sân chơi bình đẳng cho các cuộc tranh cử. Các hoạt động của cả hai bên ứng cử và bên khác có thể bị khiếu tố.

472. Các cuộc vận động bầu cử có thể rất căng thẳng. Chúng có thể gây ra các khiếu tố bầu cử và bị truy tố về các cáo buộc hành vi vi phạm liên quan tới quá trình bầu cử hoặc vi phạm pháp luật nói chung, như là về lĩnh vực trật tự công. Những vi phạm này không được xử lý trong cuốn sổ tay này.

473. Một số hệ thống EDR có cơ chế giúp tranh chấp được đưa thẳng lên trước EDRB. Những hệ thống khác thì cần phải đem lên EMB trước, thường không nhất thiết phải là khiếu tố bầu cử hành chính hoặc quy trình để quy trách nhiệm hành chính đến bên được coi là vi phạm. Việc này dẫn đến quy trình hành chính, qua đó các bên liên quan (các đảng chính trị, ứng viên và/hoặc giới truyền thông) có quyền tham dự điều trần, và EMB quyết định một biện pháp trừng phạt như buộc phải ngưng các sai phạm khác trong tiến trình bầu cử (như ra lệnh phát sóng hoặc quảng cáo trái phép trên radio hoặc truyền hình đều bị cấm).

474. Xem xét tư pháp bởi EDRB thường được cho phép đối với mọi quyết định của EMB về chiến dịch bầu cử, bao gồm các quyết định liên quan đến việc cung cấp hỗ trợ tài chính cho chi phí chiến dịch, chỉ định địa điểm nơi trưng bày tài liệu chiến dịch, việc phân phối quỹ thời gian chính thức cho việc phát sóng quảng cáo chiến dịch trên phương tiện truyền thông công cộng... Rõ ràng EDRB phải hoạt động trong những khung thời gian rất ngắn để cung cấp các biện pháp kịp thời và hiệu quả nhằm ngăn ngừa mọi sự cố bất thường ảnh hưởng đến kết quả bầu cử.

Ngày bầu cử và kết quả bầu cử

475. Nhiều vấn đề liên quan đến ngày bầu cử, việc kiểm phiếu và tuyên bố kết quả được nêu trong đoạn 464. Ở một số nước, các khiếu tố kết quả bầu cử là xác đáng và được giải quyết trước khi cơ quan có thẩm quyền (thường là EMB và/hoặc EDRB) chính thức tuyên bố kết quả bầu cử và tên người thắng cử. Tuy nhiên trong hầu hết hệ thống EDR, hành động hoặc quyết định bị khiếu tố là những hành vi liên quan đến việc chứng nhận bầu cử (việc tuyên bố rằng bầu cử và kết quả bầu cử là hợp lệ, và việc tuyên bố tên người trúng cử nếu có). Các khiếu tố này là trách nhiệm của EMB hoặc các cơ quan tư pháp bầu cử cấp thấp hơn, thậm chí là nhân viên cấp cao nhất của EDRB.

476. Ở một số hệ thống, người ta được phép khiếu tố trước một cơ quan lập pháp hoặc cơ quan tư pháp khác sau khi bầu cử đã được công nhận và kết quả đã được công bố. Ở Vương quốc Anh, kết quả bầu cử được thông báo ngay sau khi kiểm phiếu xong. Ứng

viên thua cuộc có thể đệ đơn (gọi là khiếu tố bầu cử) trước tòa bầu cử (xem ví dụ trong hộp 6.14). Ở Pháp, khiếu tố kết quả bầu cử quốc gia hoặc trưng cầu dân ý có thể được nộp đơn lên Hội đồng Hiến pháp bởi một ứng viên hoặc một cử tri đã đăng ký.

iii) Các khiếu tố trong giai đoạn hậu bầu cử

477. Các khiếu tố được nêu ra khi quy trình bầu cử đã chấm dứt bao gồm khiếu tố về việc không giám sát chặt chẽ các nguồn tài nguyên mà các đảng chính trị sử dụng và cách sử dụng tài nguyên đó trong chiến dịch. Thông thường người ta chỉ xem xét chi tiêu cho chiến dịch chứ không xem xét chi tiêu thông thường của đảng chính trị. Một vấn đề có thể xuất hiện đó là việc cập nhật lần cuối cùng các đảng ký bầu cử.

478. Khiếu tố có thể được nêu lên liên quan đến các quy trình bầu cử ở địa phương, các công cụ dân chủ trực tiếp, cấp quốc gia, và xuyên quốc gia. Ta cũng nên xem xét lại các luật và quy định có thể áp dụng trong giai đoạn này đứng từ góc độ kinh nghiệm của các kì bầu cử trước, và để đưa ra những cải cách khả thi đối với các luật và quy định bầu cử hiện hành, bao gồm cả khung của hệ thống EDR.

Khiếu tố liên quan đến các hình thức bầu cử và các vấn đề khác

479. Một số hệ thống EDR trao thẩm quyền cho EDRB tương ứng (nhất là những EDRB trao cho các tòa bầu cử chuyên biệt) để nghe tranh tụng và giải quyết tranh chấp bầu cử nhất định chứ không phải là tranh chấp với các cơ quan bầu cử. Ví dụ như bầu cử trong nội bộ đảng (xem đoạn 442-445) và bầu cử để gia nhập các hiệp hội ngành nghề và nhóm trung gian (Chile, Paraguay) và vị thế đại học (Paraguay, Uruguay). Phòng Tối cao của Tòa án Bầu cử thuộc Nhánh Tư pháp của Liên bang Mexico có thẩm quyền nghe tranh tụng và ra phán quyết về các tranh chấp lao động giữa các chủ thể bầu cử (EMB và EDRB) và nhân viên của các chủ thể này.

480. Nhiều hệ thống EDR đưa ra thẩm quyền của EDRB để xem xét tranh chấp liên quan đến thủ tục dân chủ trực tiếp, như sáng kiến của công dân, trưng cầu dân ý và thu hồi phiếu, nhất là khi thủ tục đó thuộc thẩm quyền của EMB. Ví dụ như Hội đồng Hiến pháp nước Pháp được hiến định quyền xem xét tranh chấp về kết quả trưng cầu dân ý. Nhìn chung, các công cụ dân chủ trực tiếp có thể được tiến hành cùng thời điểm với bầu cử người đại diện, hoặc diễn ra vào lúc khác. Thảo luận chi tiết hơn về các công cụ dân chủ trực tiếp được in trong Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA quốc tế.

3. Đối tượng đưa ra khiếu tố

481. Nhiều hệ thống EDR có những điều khoản khác nhau về khả năng con người hoặc thực thể, chẳng hạn đảng phái chính trị, ứng cử viên, người bỏ phiếu, công dân, cấp lãnh đạo, giới quan sát, đầu ra truyền thông... có thể khiếu tố hành vi và thủ tục bầu cử có ảnh hưởng đến họ. Hệ thống EDR cần phải đặt ra quyền cơ bản cho mỗi người được khiếu tố mọi hành vi hoặc quyết định bầu cử nào nếu người đó cho rằng nó phung phí đến mình trước EDRB. Đây là một phần của quyền tiếp cận công lý bầu cử, được ghi nhận trong nhiều văn bản nhân quyền quốc tế. Nếu một người bị ảnh hưởng xấu bởi một hành vi bầu cử, mà còn bị tước mất quyền này tại một nước là thành viên của một

trong số những văn bản quốc tế hay khu vực kể trên, thì các cơ chế quốc tế hoặc khu vực để bảo vệ quyền lợi sẽ có thẩm quyền giải quyết với tính chất là cơ sở bổ sung và hỗ trợ (xem đoạn 407).

482. Trên thực tế mọi hệ thống EDR đều cho phép người bỏ phiếu được nộp đơn khiếu kiện kết luận không phù hợp mà chính hệ thống EDR đó đưa ra liên quan hoặc không liên quan đến đăng ký bầu cử hoặc từ chối không phát hành thẻ chứng minh thư hay phiếu đăng ký bầu cử. Một số nước cũng cho phép các đảng chính trị và ứng viên - thậm chí cả công tố viên hoặc kiểm sát viên bầu cử - được khiếu tố bất kỳ quyết định nào liên quan đến đăng ký bỏ phiếu, thậm chí cả khi chỉ có một người bỏ phiếu duy nhất. Các nước khác bảo lưu quyền này cho các đảng chính trị trong các trường hợp có tranh chấp pháp lý với báo cáo sau bầu cử của cơ quan bầu cử chịu trách nhiệm, dựa trên quan sát của các đảng đó về sự công bố đăng kí bầu cử.

483. Thêm vào đó, thông thường các quyết định của EMB hoặc một cơ quan có thẩm quyền khác về việc một đảng đăng ký hoặc từ chối đăng ký sẽ được coi là đối tượng tranh chấp bởi các đảng chính trị khác hoặc bất kỳ cá nhân nào muốn thành lập đảng (ở nhiều nước, cá nhân phải là công dân).

484. Mặc dù việc chịu thách thức, các quy chế nội bộ của các đảng chính trị thường được giao phó cho các đảng viên hoặc các đảng chính trị khác (khi EMB cho phép hoặc xác nhận quy chế như vậy), ở Colombia bất kỳ công dân nào cũng có thể ra trước Hội đồng Bầu cử Quốc gia để khiếu tố các điều khoản trong quy chế của một đảng, nếu chúng mâu thuẫn với hiến pháp hoặc luật. Trong một số hệ thống EMB hoặc các cơ quan có thẩm quyền khác có thể khiếu tố quy chế của một đảng là vi hiến hoặc vi phạm pháp luật.

485. Trên thực tế mọi nước cho phép các đảng phái chính trị được quyền khiếu tố mọi quyết định của EMB ảnh hưởng đến họ, hoặc nếu họ xem quyết định đó là bất hợp pháp, cũng như các quyết định của EMB liên quan đến việc chuẩn bị bầu cử và kết quả bầu cử hoặc tính không hợp lệ của người trúng cử. Thường thì các loại hình tổ chức chính trị khác cũng làm điều tương tự.

486. Thông thường trong các hệ thống EDR do cơ quan lập pháp nắm quyền, ngoài các đảng chính trị, thì một hoặc nhiều nhà lập pháp (đương vị hoặc vừa được bổ nhiệm) có quyền khiếu tố liên quan đến việc bầu cử lên cơ quan lập pháp (như trường hợp bầu cử lập pháp tại Argentina, Đức hoặc Hoa Kỳ).

487. Ngoài các trường hợp EMB được phép tự mình xem xét tính hợp pháp của kết quả bầu cử, thì đa phần các nước đều cho phép các ứng viên được khiếu tố kết quả bầu cử trước EDRB. Một số ít các nước khác chỉ cho ứng viên quy chế như một nguyên đơn bên thứ ba, trong khi các nước khác còn không quy định rõ quyền lợi nào cho ứng viên, mặc dù quyền cho ứng viên có thể được coi là ngầm định trong một số vụ việc. Rõ ràng rằng quy chế cho ứng viên thường liên quan đến mức độ phát triển và tính chất của hệ thống đảng chính trị, do đó cũng liên hệ đến khả năng ứng cử độc lập.

488. Thêm vào đó, một vài quốc gia cho phép công dân có quyền khiếu tố kết quả bầu cử hoặc tính hợp lệ của một ứng viên: không những các đảng chính trị và ứng viên mà còn cả công dân cũng có quyền khiếu tố. Đây là một nhân tố quan trọng và đáng khích lệ trong việc tạo điều kiện cho việc tiếp cận hệ thống EDR, mặc dù khả năng phổ biến hành vi khiếu tố (ví dụ như điều này có thể là chiến lược chính trị do một đảng thiểu số hoặc đảng đang thua cuộc lợi dụng nhằm đạt tới thương lượng) có thể cản trở tiến trình chuẩn và giải quyết tranh chấp bởi EDRB - nhất là khi họ chỉ có ít thời gian để làm được điều này. Nó có thể phá hoại tính đáng tin cậy và tính chính danh của một số kỳ bầu cử nhất định.

489. Một số nước quy định rằng khi một loại hình khiếu tố nhất định được dẫn ra, cần tổ chức phiên điều trần không chỉ để nghe từ phía đảng chính trị liên quan và/hoặc bất kì bên thứ ba nào liên quan, mà còn để nghe từ phía kiểm sát viên bầu cử và/hoặc chương lý hay một sứ vụ công đại diện cho quyền lợi chung của toàn xã hội.

4. Thời gian nộp đơn khiếu tố và giải quyết tranh chấp

490. Vì các cơ quan chính thể đại diện phải được đổi mới kịp thời và hiện đang có xu hướng chiến dịch tranh cử ngắn hơn, khung thời gian cho việc nộp đơn và giải quyết tranh chấp chỉ còn rất ngắn - mặc dù thời gian giải quyết không phải lúc nào cũng được định ra một cách rõ ràng trong mọi trường hợp.

490. Vì các cơ quan chính thể đại diện phải được đổi mới kịp thời và hiện đang có xu hướng chiến dịch tranh cử ngắn hơn, khung thời gian cho việc nộp đơn và giải quyết tranh chấp chỉ còn rất ngắn - mặc dù thời gian giải quyết không phải lúc nào cũng được định ra một cách rõ ràng trong mọi trường hợp.

1 ngày sau sự kiện	2 ngày sau sự kiện	3 ngày sau sự kiện	10 ngày sau sự kiện	28–30 ngày sau sự kiện	30 ngày và hơn sau sự kiện
Armenia Czech Republic Lithuania Serbia	Albania Bolivia	Costa Rica Estonia Georgia Guatemala Hungary	Chile Honduras Russia	Canada Cyprus Guyana Iceland	Australia Azerbaijan Nepal Pakistan

Nguồn: International IDEA Electoral Justice database - Cơ sở dữ liệu công lý bầu cử IDEA quốc tế, 17 tháng 5 năm 2010, <<http://www.idea.int/elections/ej/viewData.cfm>>

491. Các khung thời gian để nộp đơn liên quan đến đăng ký bầu cử là rất khác nhau. Trong đa số trường hợp, chúng có thể kéo dài từ ba đến năm ngày, và lên dài nhất là 30 ngày. Thông thường, khiếu tố về hành vi chuẩn bị bầu cử phải được nộp trong khoảng thời gian từ ba đến năm ngày, được tính từ ngày hành vi hoặc quyết định gây ra tranh chấp hoặc ngày thông báo chính thức được đưa đến bên liên quan.

492. Một số loại khiếu tố kết quả bầu cử buộc phải được nộp ngay lập tức, nghĩa là trong khi đang tiến hành kiểm phiếu tại điểm bỏ phiếu. Các loại khiếu tố khác có thể được nộp trước các cơ quan bầu cử cấp cao hơn, cũng có khung thời gian quy định rất ngắn

là hai ngày (như ở Bosnia và Herzegovina). Một số nước cho phép khiếu tố kết quả bầu cử trong vòng từ ba đến năm ngày, cá biệt một số nơi kéo dài đến 15 hoặc thậm chí 30 ngày. Bảng 7.1 cho ta một vài ví dụ. Như ở Vương quốc Anh, hạn chót là 21 ngày nhưng nếu vụ việc này liên quan đến tham ô thì khung thời gian lên đến 28 ngày. Ở Nga, khiếu tố phải được nộp trong vòng 10 ngày tính từ ngày công bố kết quả. Một số nước sử dụng một dịp cụ thể nào đó làm thời điểm xác định khung thời gian, ví dụ như nộp đơn khiếu tố phải trước khi chính thức thông báo tên của người thắng cử. Điều này gây ra sự bất ổn, và bất ổn như vậy có thể dẫn đến tình huống một người thắng cử không có cơ hội biện hộ.

493. Một số hệ thống EDR cũng tạo điều kiện cho một cơ chế khiếu tố kết quả bầu cử xa hơn trong nội bộ EDRB, cho phép khung thời gian là ba ngày để nộp đơn kiện. Như đã nói ở phần trên, một số hệ thống bao gồm khả năng một tranh chấp trước cơ quan tư pháp mà trên cương vị hiến pháp hoặc quy chế là không chuyên về bầu cử, hoặc trước cơ quan tư pháp.

494. Một số nước quy định thời hạn nộp đơn dài hơn nếu liên quan đến những quyết định ra ngoài giai đoạn bầu cử, như các quyết định liên quan đến đăng ký đảng chính trị.

495. Trái lại, thời hạn giải quyết tranh chấp bầu cử không phải lúc nào cũng được quy định rõ ràng, mà điều khoản về vấn đề này lại rất đa dạng. Nguyên tắc quan trọng nhất là tranh chấp phải được giải quyết trước khi thiệt hại trở thành không thể khắc phục được nữa. Có thể ngay tại thời điểm tranh chấp hình thành, EDRB đã nhận ra rằng không còn kịp giải quyết nó cho hợp lý. Hoặc nếu một tranh chấp được duy trì và một biện pháp chấp nhận lỗi là không đủ, thì cần có thời gian để ban hành quyết định và thực thi một biện pháp có thể khắc phục thực chất vi phạm đó. Nếu không thể làm được điều này, thì tranh chấp được tuyên bố là không thể được thừa nhận và được bãi bỏ - mặc dù điều này không ngăn cản hoặc dự phán (prejudge) một hành động tiếp theo nhằm xác định trách nhiệm hình sự hoặc hành chính. Tuy nhiên, EDRB luôn luôn phải cảnh giác, nhất là trong những thời điểm chủ chốt của tiến trình bầu cử, và nếu cần thì luôn ở vị thế có thể ban hành quyết định chỉ trong vài tiếng đồng hồ, miễn là điều này không ảnh hưởng đến sự thận trọng và chất lượng của quá trình ra quyết định.

496. Khung thời gian giải quyết tranh chấp về đăng ký bầu cử thường là từ sáu đến mười ngày kể từ ngày nộp đơn. Khung thời gian ra quyết định nhằm giải quyết tranh chấp thường từ ba đến 15 ngày. Các tranh chấp chống lại các hành động và quyết định xảy ra trong lúc chuẩn bị bầu cử thường phải được giải quyết trong vòng từ ba đến sáu ngày.

497. Khung thời gian để EDRB ra phán quyết về các tranh chấp liên quan đến kết quả bầu cử thường dao động từ một đến mười ngày từ lúc thụ lý vụ việc. Ví dụ như ở Guatemala, Tòa án Công lý Tối cao có ba ngày để phán quyết về đơn kiện amparo, một sự bảo vệ pháp lý quyền bầu cử, và Tòa Hiến pháp có năm ngày để phán quyết về đơn kháng cáo. Tuy nhiên, thời gian cho việc này ở Colombia là 50 ngày, và ở một số hệ thống thông luật như Bangladesh thì việc không quy định thời gian tối đa là để giải quyết tranh chấp bầu cử. Một số hệ thống sử dụng một sự kiện nào đó để làm mốc giải quyết tranh chấp trước khi kết quả bầu cử được thống kê hoặc công bố, hoặc trước khi cơ quan trúng cử làm lễ tuyên thệ nhậm chức.

498. Khi tranh chấp về kết quả bầu cử được đưa ra trước các cơ quan lập pháp, như ở Argentina và Hoa Kỳ, các quy định của những phòng ban có liên quan không giới hạn gì cả. Ngược lại, họ cho phép giải quyết tranh chấp sau khi cơ quan trúng tuyển bắt đầu nhiệm kì. Điều này có nghĩa là một số nhà lập pháp có thể tạm thời nhậm chức trong phòng ban đó, là đối tượng chịu ảnh hưởng bởi kết quả cuối cùng của tranh chấp, và có thể sau này sẽ phải nhường ghế cho người khác.

499. Điều này cũng xảy ra với một số hệ thống EDR do các cơ quan tư pháp đảm nhiệm, như vụ chịu trách nhiệm (Phần V) của Hội đồng Nhà nước Colombia, vụ này có một năm để tuyên bố bầu cử vô hiệu - mặc dù trong thực tế giai đoạn này kéo dài hơn. Vào tháng 7 năm 2009, vụ đã tuyên bố vô hiệu đối với kết quả bầu cử thượng nghị sĩ diễn ra năm 2006, và ra lệnh kiểm lại phiếu khi nhận được đơn khiếu tố từ Trưởng Tư pháp Quốc gia (Procurador General de la Nación), đi đến kết luận rằng đã xảy ra nhiều vụ việc bất thường tại các điểm bỏ phiếu trên toàn quốc, tác động đến 33.000 phiếu bầu, dẫn đến khả năng làm thay đổi kết quả bầu cử của 102 thành viên Thượng viện, một số người phải trả lại ghế Nghị sĩ. Cùng kì đó, Phần V của Hội đồng Nhà nước, điều 179 đoạn 3 Hiến pháp tuyên bố sự ủy nhiệm của một Thượng nghị sĩ là vô hiệu, và người dân giao kết với chính phủ trong vòng sáu tháng trước khi kì bầu cử năm 2006 diễn ra. Tuy nhiên vào tháng 1/2010, toàn bộ Hội đồng Nhà nước đã hủy quyết định trên, khi nhận thấy rằng giao kết đó được kí bảy tháng trước bầu cử, và như vậy là không vi phạm hiến pháp.

500. Ở một số hệ thống EDR giao cho các tòa án bầu cử không chuyên, như tòa án thông thường của bộ máy tư pháp và một số tòa án hiến pháp hoặc tòa hành chính (nhất là những tòa phải xử lý những đơn kiện hoặc khiếu tố liên quan đến việc chuẩn bị bầu cử, hoặc kết quả bầu cử), có thể ưu tiên đối với khiếu tố bầu cử nhằm giải quyết chúng trong thời hạn được quy định.

5. Bằng chứng

501. Bằng chứng gồm bất kì tài liệu, lời khai hoặc vật thể nào có thể chứng minh hoặc bác bỏ một sự thực bị cáo buộc. Trong các bộ luật bầu cử có rất ít điều khoản quy định về bằng chứng. Ở một số trường hợp, luật bầu cử nhắc đến Bộ luật dân sự hoặc thủ tục hành chính. Tại các nước cho phép khiếu tố lên trước các cơ quan tư pháp không chuyên bầu cử, thì quy định về bằng chứng thường được quản lý bởi những luật hoặc bộ luật về thủ tục áp dụng đối với những khiếu tố nộp cho cơ quan đó.

a) Gánh nặng bằng chứng

502. Gánh nặng bằng chứng là nhiệm vụ của bên nộp đơn khiếu tố, nhằm chứng minh được luận điểm gây tranh cãi hoặc cáo buộc nếu đó là những vụ việc hình sự. Gánh nặng bằng chứng bao gồm không chỉ là gánh nặng của việc đưa ra bằng chứng, cũng là nghĩa vụ của một bên khi đưa ra đủ bằng chứng về một vấn đề để EDRB quyết định, mà còn là gánh nặng của việc thuyết phục, tức trách nhiệm của một bên nhằm thuyết phục EDRB xem xét các sự thực theo cách có lợi cho bên đó. Trong các vụ việc dân sự, nhất là hệ thống thông luật, phán quyết thường được đưa ra “trên sự cân bằng của các

khả năng” hoặc “qua việc xem xét bằng chứng”, và trong các vụ việc hình sự, bản án phải được “rõ ràng không nghi ngờ gì”.

503. Đa số các luật về bầu cử và/hoặc thủ tục thường quy định tường minh hoặc ngầm định nguyên tắc cơ bản rằng một người hoặc một bên đưa ra cáo buộc phải có trách nhiệm chứng minh cáo buộc đó. Các cáo buộc có thể thuộc dạng tích cực, tuyên bố rằng điều gì đó là sự thực, hoặc dạng tiêu cực, tức là từ chối điều gì đó không phải là sự thực. Chỉ có những sự thực bị tranh cãi mới cần đưa ra bằng chứng. Bản thân luật không phải là đối tượng làm bằng chứng, cũng như những sự thực hiển nhiên hoặc không thể chứng minh được.

504. Những nguyên tắc này thường đi kèm với việc cho rằng các hành động và quyết định hành chính của EMB đều hợp lệ. Theo đó, khi một hành động bầu cử hành chính bị khiếu tố là bất hợp pháp hoặc bất thường, thì bên khiếu tố phải chứng minh được rằng hành động bị khiếu tố đã diễn ra, và nó bất hợp pháp hoặc cấu thành nên sự vụ bất bình thường. Nếu bên khiếu tố không hoàn thành được gánh nặng bằng chứng, thì tuyên bố của bên đó bị coi là không có cơ sở, và hành vi bầu cử hành chính của EMB vẫn được xem là hợp lệ.

b) Phương tiện bằng chứng

505. Phương tiện bằng chứng là những nhân tố khiến cho bằng chứng có tính thuyết phục trong suy nghĩ của EDRB. Mục đích định nghĩa phương tiện bằng chứng là để giúp cho EDRB có thể đưa ra quyết định dựa trên sự xuất hiện đầy đủ các nhân tố chắc chắn trong khung thời gian mà lịch trình bầu cử cho phép.

506. Một số luật bầu cử hoặc thủ tục (như ở Colombia và Mexico) cung cấp định nghĩa về phương tiện bằng chứng để giúp người đi kiện biết được những loại bằng chứng nào họ có thể cung cấp nhằm hỗ trợ cho những tuyên bố và lập luận pháp lý mà họ đưa ra, và trong một số trường hợp ngay cả hiệu quả và giá trị mà EDRB gán cho bằng chứng đó. Tuy nhiên, đa số luật và bộ luật thủ tục bầu cử không quy định vấn đề này. Một số quy định rằng sẽ áp dụng Bộ luật Dân sự hoặc thủ tục hành chính trừ phi quy định khác (ví dụ như Bolivia, Guatemala và Paraguay). Nhiều nước đòi hỏi bằng chứng ghi nhận phù hợp phải được đính kèm với khiếu tố hoặc tuyên bố nộp lên để khiếu tố và đính kèm với lời biện hộ của bị đơn (như Chile, Costa Rica, Ecuador, Mexico và Peru).

507. Một số hệ thống cho phép các bên đưa ra bất kỳ loại bằng chứng nào, nhưng số khác lại quy định giới hạn, chỉ cho phép một số hoặc tất cả loại hình sau:

- Văn bản bầu cử;
- Văn bản công hoặc tư nhân, bao gồm văn bản chính thức liên quan đến hành động hoặc quyết định bị khiếu tố;
- Lời thú, lời khai, bằng chứng chuyên gia và bằng chứng hoàn cảnh; và
- Cái được gọi là suy đoán của con người và giả định pháp lý.

Tất cả những loại hình trên có thể được chấp nhận với hạn chế đặc biệt - ví dụ như bằng

chúng phải thích đáng với vụ việc.

508. Đa số EDRB của các nước được quyền đòi hỏi phải đưa ra thêm bằng chứng để hiểu rõ hơn những thực tế đang xem xét, mà không hàm ý cho phép ra khỏi nguyên tắc rằng bên đưa ra cáo buộc phải chứng minh được nó.

509. Vì khung thời gian phải phán quyết là rất ngắn, nên không có luật hoặc quy định nào liên quan đến phương tiện bằng chứng, EDRB đã phải phát triển một số tiêu chí nhằm chấp thuận những bằng chứng phù hợp để ủng hộ cho tuyên bố của các bên trong giới hạn thời gian pháp lý để đưa ra phán quyết. Lời khai của nhân chứng có thể được giới hạn, nếu không bị loại trừ hoàn toàn, trong các vụ việc mà kết quả bầu cử bị khiếu tố.

c) Các hệ thống đánh giá bằng chứng

510. Theo học thuyết chiếm ưu thế về luật thủ tục hoặc luật bằng chứng, thì các hệ thống nhằm đánh giá bằng chứng có thể được xếp thành bốn nhóm:

- a. Các hệ thống bằng chứng pháp lý hoặc cân nhắc bằng chứng từ góc độ pháp lý, trong đó luật chỉ ra trước hiệu quả hoặc giá trị của một phương tiện bằng chứng mà EDRB nên gán cho bằng chứng đó;
- b. Các hệ thống bằng chứng tự do, trong đó EDRB có thể cân nhắc bằng chứng được đưa ra, chấp thuận hoặc đưa ra không bị khiếu tố pháp lý, để quan điểm của thẩm phán được hình thành tự do mà không bị cản trở dưới bất kì hình thức nào, nhất là bị cản trở về mặt pháp lý;
- c. Các hệ thống quy tắc đánh giá và thủ tục theo logic và hợp lý, nhằm đi tới hình thành quan điểm và phán quyết ('sana critica' trong tiếng Tây Ban Nha), trong đó EDRB có quyền quyết định hiệu quả của mỗi thành tố trong vụ việc sao cho phù hợp với quy tắc logic và phương châm kinh nghiệm; và
- d. Các hệ thống hỗn hợp, kết hợp các nhân tố của ba hệ trên.

Hệ thống sana critica là trung điểm của hai hệ đầu, trong đó luật không chỉ rõ ra hiệu quả nên được gán cho một bằng chứng, nhưng điều này cũng không hoàn toàn bị bỏ mặc cho EDRB đánh giá tự do. Thay vào đó, EDRB phải đưa ra được lý do hoặc giải thích được vì sao nó đưa ra đánh giá giá trị như vậy cho mỗi bằng chứng trong vụ việc.

511. Chỉ có rất ít bộ luật và luật bầu cử định nghĩa hệ thống đánh giá bằng chứng mà EDRB nên theo dõi trong các vụ việc đưa ra trước EDRB. Một số nước đưa ra hệ thống bằng chứng tự do, một số khác đưa ra quy định sana critica và một số ít có hệ thống hỗn hợp.

512. Trong các ảnh hưởng đáng kể nhất của việc hình thành các hệ thống bầu cử điện tử có ảnh hưởng đến nhiều EDM khác nhau. Các khiếu tố hình thành trong bối cảnh liên quan đến kiểm tra và đánh giá bằng chứng, liên quan đến cơ chế mà theo đó khiếu tố sẽ được giải quyết. Ở những nước mà khiếu tố được giải quyết tại tòa án tư pháp thông thường, những vấn đề này có thể cần phải được quy định bởi các điều khoản đặc biệt, đòi hỏi phải cải cách luật. Việc điều tra và đánh giá các phương diện này một cách hiệu

quả có thể đòi hỏi phải đào tạo chuyên biệt cho nhân viên EDRB. Các quy định về đánh giá bằng chứng điện tử nên được xem xét lại, và tương tự, cũng đòi hỏi phải có biện pháp đặc biệt hoặc cải cách.

Hộp 7.8. Bầu cử điện tử và giải quyết tranh chấp bầu cử ở California

Avery Davis-Roberts

Bầu cử điện tử ở bang California không phải là đối tượng của các cơ chế đặc biệt nhằm giải quyết tranh chấp có thể phát sinh từ quá trình thực hiện. Thay vào đó, tranh chấp về bầu cử điện tử được giải quyết thông qua các kênh có sẵn.

Việc sử dụng bầu cử điện tử và giải quyết tranh chấp liên quan đến công nghệ được báo chí đưa tin rộng rãi, và thông qua các tổ chức dân sự xã hội ở California nói riêng và ở Hoa Kỳ nói chung. Mặc dù những tranh cãi nổi lên gần đây về các công nghệ bỏ phiếu và nghi ngại trên diện rộng về việc sử dụng công nghệ này, thì mức độ tin tưởng vào các thiết chế chịu trách nhiệm giải quyết tranh chấp vẫn duy trì ở mức cao. Đặc biệt ở California, ngoại trưởng được xem là có thái độ cởi mở khi tiếp nhận thảo luận và tranh cãi về bầu cử điện tử, và chiến dịch tranh cử của ông cũng dựa vào các vấn đề này.

Sau kì bầu cử năm 2000, chính quyền liên bang đã thông qua Đạo luật Giúp người Mỹ Bầu cử (Help America Vote Act - HAVA), yêu cầu mỗi bang phải xem lại các công nghệ bầu cử được sử dụng để đảm bảo đáp ứng một số tiêu chí cơ bản (như khả năng người bầu cử bỏ phiếu trắng hoặc phiếu viết sẵn, khả năng tiếp cận của những người bầu cử tàn tật, và rằng công nghệ đó phải thông báo cho người đi bầu biết khi họ đã bỏ quá số phiếu). Mặc dù luật pháp của bang phải không được đi ngược HAVA, nhưng chi tiết cụ thể về việc triển khai được để lại cho bang tự quyết định, vì vậy trong tổng số 50 bang có rất nhiều cách thực hiện thực tế.

Một số công nghệ đưa ra bởi số lớn các nhà cung cấp được người bỏ phiếu bang California sử dụng, bao gồm các thiết bị quét vống mực, các thiết bị đánh dấu tự động và thiết bị ghi nhận trực tiếp (direct recording equipment - DRE) hoặc máy móc có màn hình cảm ứng. Tất cả các công nghệ được sử dụng đều có một bộ phận là giấy, đóng vai trò thiết yếu đối với tính minh bạch trong quy trình, cũng như trong giải quyết tranh chấp hiệu quả và có ý nghĩa. Ở California, các đơn vị DRE phải đưa ra được một dấu vết kiểm toán bằng giấy có thể kiểm chứng được người đi bầu, và nếu ngân sách cho phép, thì mọi địa điểm bỏ phiếu phải có một DRE nhằm tạo điều kiện bỏ phiếu cho người tàn tật.

Ngoại trưởng cũng là Trưởng đoàn Bầu cử ở bang California. Ngoại trưởng chịu trách nhiệm đảm bảo rằng bầu cử được tiến hành theo đúng quy định của Bộ luật Bầu cử. Ngoại trưởng phải đưa ra được và đảm bảo quy trình khiếu tố hành chính theo đúng quy định của HAVA. Ngoại trưởng cũng chịu trách nhiệm chứng nhận các hệ thống bầu cử điện tử mà các hạt sử dụng. Nếu Ngoại trưởng chưa thông qua thì không được mua hoặc sử dụng bất kì thiết bị nào. Ngoại trưởng có thể đưa ra quy định đối với mã nguồn, phần mềm cơ bản, phần mềm và phần cứng của các thiết bị và máy móc phục vụ cho bầu cử điện tử. Quan trọng nữa là Ngoại trưởng cũng có quyền tìm kiếm trợ giúp ngăn ngừa hoặc trợ giúp hành chính, như thiệt hại tiền tệ hoặc hủy giấy chứng nhận đối với công nghệ trong trường hợp có thay đổi không cho phép đối với phần cứng, phần mềm hoặc phần mềm cơ bản của các máy móc bầu cử, nếu trước thay đổi chúng đã được chứng nhận bởi Ngoại trưởng. Ngoại trưởng cũng có thể rút lại việc thông qua đối với công nghệ trước đây được thông qua.

Cơ chế EDR ở California, bao gồm tranh chấp liên quan đến bầu cử điện tử, được phân tích dưới đây.

Khiếu tố hành chính

Ngoại trưởng phải đảm bảo có các thủ tục để khiếu tố hành chính. Bất kì người nào cư ngụ tại bang California đều có thể đệ đơn khiếu tố nếu họ cho rằng đã, đang hoặc sẽ xảy ra vi phạm Tiêu chuẩn III của HAVA, ví dụ như liên quan đến khả năng tiếp cận quy trình bầu cử dành cho người bầu cử bị tàn tật. Khiếu tố phải bằng văn bản, được công chứng, ký nhận và tuyên thệ bởi người khiếu tố, trên mẫu do Ngoại trưởng đưa ra, mẫu này cũng phải đảm bảo tính tiếp cận đối với người tàn tật và người sử dụng ngôn ngữ thiểu số. Tiếp theo, khiếu tố được nộp lên Ngoại trưởng trong vòng 60 ngày kể từ sự vụ, hoặc trong vòng 90 ngày kể từ khi người khiếu tố biết được sự cố đó Ngoại trưởng có thể tổng hợp các đơn khiếu tố dựa trên sự kiện chung hoặc quan điểm về luật, và sẽ gửi ghi nhận đến bị đơn. Một mục về khiếu tố được tạo ra. Trong khoảng từ 10 đến 60 ngày kể từ lúc nhận đơn khiếu tố, Ngoại trưởng sẽ tổ chức điều trần, tùy ý có thể diễn ra không bằng văn bản. Sau phiên điều trần, sẽ quyết định xem khiếu tố này do chính Ngoại trưởng giải quyết hay chỉ định một người khác. Một biện pháp sẽ được ban hành (không bồi thường, không trừng phạt) hoặc khiếu tố này bị bác bỏ. Dù là cách nào

thì Ngoại trưởng cũng phải đưa ra lý do của quyết định bằng văn bản tới mọi bên liên quan và đăng lên trang web. Nếu Ngoại trưởng không phản hồi đối với đơn khiếu tố trong thời hạn 60 ngày thì đơn khiếu tố sẽ là đối tượng giải quyết tranh chấp thay thế - về cơ bản là một trọng tài độc lập, đóng vai trò là Nhân viên Điều trần. Nhân viên Điều trần sẽ xem xét vụ việc và sẽ đưa ra quyết định về khiếu tố trong vòng 60 ngày kể từ ngày hạn chót ban đầu mà Ngoại trưởng xác định. Quyết định của Nhân viên Điều trần là quyết định cuối cùng và không bao gồm biện pháp bồi thường.

Khiếu tố kết quả bầu cử

Trong các vụ việc này, Tòa Kháng cáo có thẩm quyền phúc thẩm và Tòa án Tối cao có thẩm quyền ban đầu. Điều này bao gồm những vụ việc mà kết quả bầu cử bị khiếu tố. Các khiếu tố về kết quả bầu cử ở California rơi vào một trong hai thể loại: việc không thừa nhận kết quả không yêu cầu tái kiểm phiếu, và khiếu tố kết quả có yêu cầu tái kiểm phiếu.

Khiếu tố không có tái kiểm phiếu Một kì bầu cử có thể bị khiếu tố trong những trường hợp người thắng cử hoặc có số phiếu cao nhất (bị đơn) không đủ tư cách nhậm chức hoặc đã từng phạm tội chống nhượng quyền tập thể, hoặc khi số lượng phiếu bầu giả, bất hợp pháp của bên bị ở mức có thể làm thay đổi kết cục bầu cử nếu chúng bị bỏ không tính. Tòa án Tối cao sẽ có thẩm quyền đối với những vụ như vậy.

6. Các biện pháp khắc phục thu được từ việc khiếu tố kết quả bầu cử

513. Hệ thống pháp luật, bối cảnh lịch sử và tính chất chính trị - xã hội khác nhau giữa các nước tạo nên đa dạng các cơ chế trong các hệ thống EDR khác nhau. Những cơ chế này đều được xây dựng dựa trên sự tôn trọng tuyệt đối đối với ý chí chung được thể hiện trong phiếu bầu. Đối với việc khiếu tố kết quả bầu cử, các hệ thống EDR sẽ được phân loại theo các biện pháp pháp lý của từng hệ thống, dựa trên bản chất đơn khởi kiện hay khiếu tố của các đảng hoặc các ứng cử viên. Ví dụ, về lý thuyết, với đơn khiếu tố bãi bỏ hoàn toàn một cuộc bỏ phiếu, EDRB không thể tổ chức kiểm phiếu lại.

514. Bên khiếu tố có thể đang tìm kiếm một trong số những biện pháp pháp lý sau:

- a. Sửa đổi kết quả bầu cử, dẫn đến thay đổi người chiến thắng, kể cả qua toàn bộ hay chỉ một phần phiếu bầu nếu luật pháp cho phép, hoặc bằng cách loại bỏ kết quả tại một số điểm bỏ phiếu do phiếu bầu không hợp lệ;
- b. Tuyên bố vô hiệu các cuộc bầu cử do tổ chức thực hiện không phù hợp, hoặc do số lượng lớn các điểm không hợp lệ ảnh hưởng lớn đến kết quả bỏ phiếu, dẫn đến khả năng phải tổ chức lại toàn bộ cuộc bỏ phiếu; hoặc
- c. Bãi bỏ tuyên bố trúng cử của một ứng cử viên do không đạt đủ điều kiện.

Hộp 7.9. Các biện pháp giải quyết việc khiếu tố kết quả bầu cử

- a. Thay đổi kết quả bầu cử (có thể thay đổi người thắng cuộc)
 - i. Kiểm phiếu lại một phần hoặc toàn bộ phiếu bầu
 - ii. Bỏ phiếu bầu tại một số điểm bỏ phiếu
- b. Hủy bỏ kết quả bầu cử
- c. Thu hồi tuyên bố của ứng cử viên trúng cử do không đạt đủ điều kiện cần thiết

515. Cần lưu ý là trong một số trường hợp, EDRB sẽ chỉ thừa nhận rằng bầu cử đã được tiến hành không hợp lệ hoặc quá trình bầu cử có một số sai phạm mà không ảnh hưởng lớn đến kết quả bầu cử. Tổng những trường hợp như vậy, các hình phạt có thể được áp dụng trong một hoặc nhiều bản án khác nhau.

a) Sửa đổi kết quả bầu cử có thể thay đổi người chiến thắng

516. Một trong những giải pháp được tìm kiếm bởi người đệ đơn hoặc người khiếu tố có thể là việc EMB thay đổi kết quả bầu cử, có thể bao gồm kết quả thu được trực tiếp từ các điểm bầu cử trong ngày bầu cử, kết quả kiểm phiếu từ cơ quan kiểm phiếu cấp cao ngay sau cuộc bầu cử, hoặc kết quả thu được từ một khu vực bầu cử cụ thể có liên quan tới các phiếu bầu thu được tại một số điểm bầu cử.

517. Mục đích của việc khiếu tố kết quả bầu cử là để thay đổi ứng cử viên đắc cử được EMB công bố. Để giải quyết việc này, có thể sử dụng các biện pháp sau:

- Kiểm phiếu lại một phần hoặc toàn bộ số phiếu bầu theo quy định của hệ thống EDR;
- Bác bỏ phiếu bầu tại một số điểm bỏ phiếu dựa vào những điểm không hợp lệ tại điểm bỏ phiếu có thể ảnh hưởng tới kết quả; và/hoặc
- Đối với một số hệ thống EDR, những phiếu để trống hoặc có khoảng trống đều không hợp lệ.

i) Kiểm phiếu lại toàn bộ hoặc một phần số phiếu bầu

518. Luật Bầu cử đưa ra nhiều cách kiểm phiếu lại khác nhau, chủ yếu là bốn cách sau:

- Đưa vào hiến pháp hoặc vào luật tổng số kiểm phiếu lại của tất cả các cuộc bầu cử, kể cả khi kết quả rất sát nhau. Ví dụ như tại Costa Rica trước sửa đổi luật bầu cử vào tháng 9/2009, hoặc tại Hà Lan;
- Đưa vào luật pháp toàn bộ số kiểm phiếu lại có số phiếu sát nhau, bao gồm cả kiểm phiếu lại tự động hoặc theo khiếu tố của bên liên quan, như tại Canada, Hungary, Lithuania, Mexico kể từ cải cách năm 2007, hay tại một số bang của Hoa Kỳ;
- Thực hiện kiểm phiếu lại một phần tại một số điểm bỏ phiếu nhất định đã được biện minh về mặt pháp lý, như trong phần lớn các hệ thống EDR; và
- Không quy định về toàn bộ hoặc một phần kết quả kiểm phiếu lại, như tại Peru hay ít nhất ba bang của Hoa Kỳ.

Kiểm lại toàn bộ số phiếu ở mỗi cuộc bầu cử, bất kể kết quả

519. Tại Hà Lan và Costa Rica trước sửa đổi năm 2009, pháp luật quy định rằng EMB là tương ứng với Hội đồng Bầu cử Kiesraad và Tòa án Bầu cử Tối cao, và có trách nhiệm thực hiện kiểm phiếu với tất cả phiếu bầu nhận được tại mỗi điểm bỏ phiếu, kể cả khi kết quả gần nhau hoặc có khiếu tố. Trong một tuần kể từ ngày bầu cử, EMB sẽ đưa ra một hướng dẫn tổng thể về việc kiểm phiếu lại trong mọi trường hợp. Đây đúng ra là một cuộc bỏ

phiếu chính thức, với độ tin cậy và tính hợp pháp của kết quả đều cao hơn. Tuy nhiên, việc thực hiện bỏ phiếu tại cộng đồng mà số lượng cử tri không nhiều là dễ hơn cả.

520. Tại Hà Lan và Costa Rica, EMB là đơn vị thực hiện rà soát và sửa đổi cấp cao nhất, với quyền hạn xem xét toàn bộ hoạt động tại cuộc bầu cử tuyến dưới. Tại Costa Rica, các đảng phái chính trị đề cử cán bộ kiểm phiếu tại địa phương. Tòa án Bầu cử tối cao đảm bảo sự độc lập, công bằng và uy tín có được từ hơn 60 năm hoạt động trung thực và hiệu quả.

Kiểm phiếu lại toàn bộ chỉ được thực hiện khi kết quả sát sao

521. Tại Canada, Hungary, Lithuania, Mexico và một số bang của Mỹ, luật pháp cho phép kiểm phiếu lại toàn bộ khi có bất kỳ khiếu tố nào của các đảng. Tại Canada và Mỹ, bên khởi kiện nhằm sẽ phải chịu chi phí kiểm phiếu lại. EBM cũng đưa ra điều khoản về tái kiểm phiếu tự động khi số phiếu giữa hai vị trí đầu chèn nhau một tỷ lệ nhất định. Ví dụ, tại Canada, tái kiểm phiếu tự động sẽ được thực hiện khi chênh lệch nhỏ hơn 0.1% tổng số phiếu; nhỏ hơn 0.5% tổng số phiếu tại bang Washington, Mỹ; ít hơn 50 phiếu tại Lithuania; và nhỏ hơn 1% tổng số phiếu tại Hungary và Mexico.

522. Mặc dù một số bang của Mỹ đã đưa ra tái kiểm phiếu toàn bộ trong cuộc bầu cử vào Hạ viện và Thượng viện, và cho vị trí thống đốc hay các nhà lập pháp, hiện tại Mỹ chưa đưa ra bất kỳ một cuộc tái kiểm phiếu nào. Tái kiểm phiếu một phần có thể được thực hiện, ngoại trừ tại ít nhất 03 bang (Alabama, Illinois và Kentucky) không cho phép khiếu tố hay tái kiểm phiếu. Tại những bang không thực hiện tái kiểm phiếu tự động, tái kiểm phiếu sẽ được thực hiện khi có khiếu tố hoặc được yêu cầu bởi một bên có liên quan từ bang khác. Tại Mỹ, cán bộ kiểm phiếu thường được đề xuất bởi các đảng. Phần lớn các bang thực hiện bỏ phiếu bằng máy tính.

523. Tại Vương quốc Anh, ứng cử viên không trúng cử có thể khiếu tố kết quả bỏ phiếu bằng cách yêu cầu rà soát toàn bộ các phiếu bầu được tính, với hy vọng có thể loại bỏ một số phiếu bầu, từ đó thay đổi kết quả kiểm phiếu. Pháp luật không có quy định về việc rà soát này, mặc dù việc này đã được ghi nhận trong rất nhiều phần trong Sắc luật Đại diện Dân chúng, là phần chính trong luật bầu cử. Thủ tục rà soát tương ứng với một hệ thống bỏ phiếu, trong đó lá phiếu được đánh số và số phiếu của cử tri được nhân viên tại điểm bỏ phiếu ghi lại trên cuống phiếu, cho phép EDRB xác nhận và loại bỏ những lá phiếu không hợp lệ. Điều này được chấp nhận rộng rãi tại Anh, trong khi nhiều nước khác cho rằng cách bỏ phiếu này không đảm bảo bí mật trong bỏ phiếu.

524. Tương tự, mặc dù không có các quy định pháp luật trong hệ thống EDR, một số EDRB đã quy định về việc chấp nhận tiền lệ pháp và kiểm lại phiếu. Chẳng hạn như Tòa án Tối cao của Đài Loan (Zui gao fǎ yuàn) xác nhận kiểm lại phiếu của cuộc bầu cử quốc gia theo lệnh của Tòa án Đài Loan cấp cao (Tòa thượng thẩm) sau cuộc bầu cử tổng thống 2004. Các ví dụ bao gồm các hoạt động của Tòa án Cấp cao Namibia sau năm 2004 với các cuộc bầu cử chung đã ra lệnh kiểm lại phiếu sau khi các đảng đối lập đệ đơn khiếu nại về một loạt sai phạm trong việc kiểm phiếu (kiểm lại phiếu xác nhận kết quả trước đó), và như trường hợp của Tòa án Hiến pháp Moldova (Curtea Constituțională) sau cuộc bầu cử quốc hội năm 2009.

Chỉ kiểm lại phiếu ở các điểm bỏ phiếu cần được chứng minh bằng pháp lý

525. Phần lớn các hệ thống EDR cho phép bào chữa bằng việc kiểm phiếu một phần, mặc dù yêu cầu về bằng chứng có thể sẽ cao. Các hệ thống EDR này thừa nhận độ chính xác của kết quả các cuộc bầu cử được đảm bảo bởi các biện pháp an ninh được quy định khi bổ nhiệm cán bộ ở điểm bỏ phiếu, xác nhận cử tri, tiến hành cuộc bỏ phiếu và kiểm phiếu và đối chiếu các phiếu ở các điểm bầu cử. Báo cáo về các phiếu bầu nhận được sẽ được xây dựng và ký bởi các cán bộ ở điểm bầu cử. Các đảng chính trị có thể có mặt ở mỗi điểm bầu cử; họ hoặc các đại diện của họ có quyền đệ trình phản đối bất kỳ sai phạm hoặc không theo quy tắc họ đã chứng kiến vào ngày bầu cử, và được nhận một bản sao của các giao thức kiểm phiếu và đối chiếu để làm bằng chứng ở điểm bầu cử.

526. Mỗi đảng chính trị, thông qua đại diện của họ, có thể so sánh bản sao kết quả ở điểm bỏ phiếu với đối chiếu lá phiếu được thực hiện bởi các cơ quan thuộc các EMB ngay sau ngày bầu cử. Ở một số hệ thống EDR, luật quy định rằng một cuộc kiểm lại phiếu ở một điểm bầu cử có thể được yêu cầu nếu đang trong giai đoạn đối chiếu lá phiếu của EMB:

- tuyên bố về kiểm phiếu ở một điểm bầu cử có dấu hiệu đã bị thay đổi;
- có sai phạm rõ ràng trong dữ liệu được đưa ra;
- tuyên bố đó không tồn tại; hoặc
- dữ liệu đưa ra không trùng khớp với dữ liệu trong bản sao mà đại diện các đảng chính trị có.

Các trường hợp này chỉ ra việc kiểm phiếu một phần ở một số điểm bầu cử.

527. Các đảng chính trị, và ở một số hệ thống EDR, sẽ bao gồm cả ứng cử viên, có quyền phản đối kết quả đối chiếu của EMB trước EDRB để bảo vệ quyền của họ trước những sai phạm được thực hiện trong ngày bầu cử chưa được điều chỉnh trong việc đối chiếu của EMB, hoặc bởi EMB đã thực hiện các sai phạm mới. Khi một sai sót gây ra bởi EMB, EDRB có thể tiến hành kiểm lại phiếu ở điểm bầu cử có liên quan.

Những quốc gia không có quy định về kiểm lại phiếu toàn bộ hoặc một phần

528. Cần chú ý rằng, như ở ba tiểu bang của Mỹ (xem đoạn 522), một số quốc gia như Bolivia và Peru không có quy định cho việc kiểm lại phiếu một phần hoặc toàn phần. Những hệ thống này dựa trên nguyên tắc loại trừ, coi số phiếu được kiểm vào cuối ngày bầu cử ở điểm bỏ phiếu là một hoạt động hoặc quyết định không thể lập lại.

ii) Bãi bỏ phiếu ở một số điểm bỏ phiếu

529. Có ba loại bãi bỏ:

- bãi bỏ một lá phiếu;
- bãi bỏ số phiếu ở một điểm bầu cử cụ thể; và
- bãi bỏ toàn bộ cuộc bầu cử.

Hủy bỏ một lá phiếu

530. Thực tế là mỗi một luật bầu cử đưa ra một loạt điều kiện có thể dẫn tới xác định một lá phiếu không có giá trị. Nhìn chung, bất kỳ lá phiếu nào cho thấy sự lựa chọn của cử tri khác với yêu cầu của luật sẽ được coi là không hợp lệ. Nguyên tắc thông thường đó là, một lá phiếu bị hủy bỏ khi không thể xác định được ý định của cử tri là trung thực, rõ ràng và đúng.

531. Những phiếu không hợp lệ cần được phân định từ những trường hợp lá phiếu không được đánh dấu và được coi là phiếu trống. Việc phân biệt như vậy có thể rất quan trọng trong những hệ thống quy định một tỷ lệ cần đạt được để các đảng chính trị có thể duy trì đăng ký của mình hoặc được sắp xếp một vị trí dưới hệ thống đại diện tỷ lệ, hoặc một tiêu chuẩn để tiếp cận với tài chính công. Điều này cũng có thể liên quan tới các cuộc trưng cầu ý dân hoặc kiểm lại phiếu ở những nơi pháp luật quy định tỷ lệ. Tuy vậy, một số hệ thống coi các lá phiếu trống là không có hiệu lực.

532. Phần lớn các quốc gia cho phép các cán bộ tại điểm bầu cử hoặc cán bộ kiểm phiếu thẩm quyền xem xét và tuyên bố một lá phiếu không có giá trị trong quá trình kiểm phiếu mà không có khả năng bị phản đối. Trong trường hợp lá phiếu có thể bị phản đối, kháng cáo, hoặc bị xem xét: đây là những trường hợp khác nhau về vấn đề nghi ngờ về danh tính của cử tri. Trong các trường hợp đó, cơ quan cấp cao hơn của EMB sẽ đưa ra quyết định.

533. Trên nguyên tắc, việc bãi bỏ chỉ có thể áp dụng cho một lá phiếu cá nhân của một cử tri cụ thể, và do đó không có ảnh hưởng tới các lá phiếu được bỏ ở điểm bầu cử, hoặc tuyên bố về kết quả cuộc bỏ phiếu đó. Dù vậy, pháp luật của một số nước quy định rằng một số lượng lớn phiếu không có giá trị sẽ có khả năng dẫn tới toàn bộ số phiếu ở một điểm bầu cử sẽ bị hủy bỏ, hoặc thậm chí toàn bộ cuộc bầu cử. Chẳng hạn như nếu có nhiều phiếu không có giá trị hơn phiếu hợp lệ ở một điểm bỏ phiếu, hoặc nếu số phiếu không có giá trị chiếm quá nửa tổng số phiếu hoặc nếu hai phần ba số phiếu là không có giá trị hoặc phiếu trống.

Bãi bỏ các phiếu ở một điểm bầu cử cụ thể

534. Các cơ sở để bãi bỏ phiếu ở một điểm bầu cử có thể xác định theo ba nhóm sau: (a) sai phạm trong việc bổ nhiệm vị trí các cán bộ tại điểm bỏ phiếu; (b) sai phạm trong quy trình bỏ phiếu; và © sai phạm trong việc kiểm phiếu hoặc trong các giao ước hoặc các biên bản.

Sai phạm trong việc bổ nhiệm các cán bộ tại điểm bỏ phiếu

535. Nhìn chung, phạm pháp trong việc phân chia cán bộ tại điểm bầu cử là một cơ sở cho việc bãi bỏ. Vị trí của cán bộ tại điểm bầu cử có thể trái pháp luật do có sai phạm trong việc lựa chọn hoặc chỉ định cán bộ hoặc các thành viên không được bổ nhiệm chính thức; do việc bổ nhiệm được diễn ra sau thời hạn quy định; hoặc do có ít thành viên hơn số lượng được cho phép. Một lý do khác cho việc bãi bỏ số phiếu ở một điểm bỏ phiếu là do địa điểm bỏ phiếu không được đặt đúng chỗ đã được cho phép.

536. Ở Colombia, nếu vợ/chồng hoặc người thân trong gia đình của ứng cử viên tham gia làm cán bộ tại điểm bỏ phiếu, chịu trách nhiệm kiểm phiếu, số phiếu bầu cho ứng cử viên đó tại điểm bỏ phiếu đó sẽ bị bãi bỏ.

Sai phạm trong quy trình bỏ phiếu tại điểm bầu cử

537. Trong số các căn cứ cho việc bãi bỏ do sai phạm trong quy trình bỏ phiếu được quy định trong nhiều khuôn khổ pháp lý, các quy định sau được đặc biệt nhắc tới:

- khi đăng ký bầu cử tại điểm bỏ phiếu bị sai, làm sai lệch hoặc chỉnh sửa;
- khi có các sai phạm trong giấy tờ liên quan tới tên của ứng cử viên hoặc đảng;
- khi những người có quyền bầu cử đã bị ngăn cản;
- khi một người không có mặt khi đăng ký hoặc có danh tính chưa được xác nhận đã được bầu cử;
- khi phát hiện ra có việc bỏ nhiều phiếu cùng lúc; và
- khi bị giám sát bởi đại diện các đảng mà chưa được cho phép.

538. Các căn cứ khác cho việc bãi bỏ bao gồm:

- các hoạt động cưỡng ép của cán bộ điểm bỏ phiếu lên cử tri, bắt họ phải dùng bỏ phiếu, hoặc bỏ phiếu trái với ý định hoặc thiếu sự bảo lãnh của pháp luật;
- sử dụng bạo lực chống lại các cán bộ tại điểm bỏ phiếu trong quy trình bỏ phiếu;
- bạo lực, cưỡng ép hoặc đe dọa cử tri bởi các ứng cử viên hoặc các cử tri khác;
- lừa đảo, hối lộ, ‘ưu đãi’, gây ảnh hưởng, cô lập hoặc sử dụng bạo lực thay mặt cho các ứng cử viên;
- việc sử dụng bạo lực nói chung gây cản trở bỏ phiếu tự do và hòa bình;
- xâm phạm nguyên tắc bỏ phiếu bí mật;
- các hoạt động vận động bị pháp luật cấm;
- can dự bằng tài chính hoặc lạm dụng vị trí thẩm quyền để hạn chế sự tự do của cuộc bỏ phiếu;
- khi cuộc bỏ phiếu được tổ chức vào ngày khác với ngày được chỉ định bởi các cơ quan bầu cử có thẩm quyền, hoặc trong giờ khác với giờ được quy định (ngoại trừ trường hợp bất khả kháng);
- khi điểm bỏ phiếu bắt đầu muộn hoặc kết thúc sớm mà không có lý do hợp lệ, chi phối quyền bầu cử của cử tri; và
- khi cuộc bầu cử được diễn ra ở một địa điểm khác với địa điểm cho phép, hoặc được cho phép bởi người không có thẩm quyền, hoặc, nói chung, khi có sai phạm gây ra sự không rõ ràng cho cuộc bỏ phiếu.

Phần lớn hệ thống EDR quy định các yêu cầu để vô hiệu hóa phiếu bầu cử ở bất kỳ điểm bỏ phiếu nào có sai phạm và gây ảnh hưởng tới kết quả chung của cuộc bầu cử.

539. Dưới đây là các hình thức căn cứ để loại bỏ phiếu bầu ở một điểm bỏ phiếu cụ thể được quy định:

- tiến hành kiểm phiếu ở nơi không được cho phép;
- sử dụng bạo lực chống lại các cán bộ bầu cử khi họ tiến hành kiểm phiếu, tới mức kết quả bầu cử bị ảnh hưởng;
- lừa dối hoặc vi phạm trong việc tính toán số phiếu bầu tạo lợi ích cho một ứng cử viên cụ thể hoặc một loạt ứng cử viên tới mức có thể gây ảnh hưởng tới kết quả của cuộc bỏ phiếu;
- có sự khác biệt giữa, ví dụ như, năm hoặc nhiều hơn số cử tri và số phiếu được đưa ra;
- số lượng phiếu bầu lớn hơn số lượng cử tri đi đăng ký;
- có nhiều số phiếu không có giá trị hơn số phiếu có giá trị, hoặc số lượng số phiếu được đưa ra lớn hơn tổng số cử tri đăng ký ở một điểm bỏ phiếu;
- bất kỳ sai phạm nào khi áp dụng cách thức bầu cử;
- các ảnh hưởng khác trong kiểm phiếu, như là, sai phạm con số hoặc điều chỉnh trong việc đối chiếu số phiếu;
- việc chuẩn bị hoặc ký kết giao ước hoặc các xác nhận bởi những người không có thẩm quyền;
- sử dụng các phương thức không được cho phép;
- thiếu, hủy bỏ hoặc mất tài liệu bầu cử;
- không có chữ ký của một số hoặc tất cả các cán bộ tại điểm bỏ phiếu;
- can thiệp vào văn kiện bầu cử;
- việc vận chuyển các gói phiếu, mẫu hoặc văn kiện khiếu nại từ điểm bỏ phiếu tới bộ máy cấp cao hơn sau khi đã quá thời hạn.

540. Cần phải xem xét ảnh hưởng của việc vô hiệu hóa bỏ phiếu tại toàn bộ một điểm bỏ phiếu. Về nguyên tắc, những trường hợp như vậy chỉ ảnh hưởng tới việc bỏ phiếu ở điểm bỏ phiếu đó, không phải toàn bộ quy trình bầu cử. Tuy nhiên, có khả năng là việc vô hiệu hóa bỏ phiếu ở một số điểm bỏ phiếu có thể gây ảnh hưởng tới toàn bộ cuộc bầu cử. Ảnh hưởng ngay lập tức của việc bãi bỏ một lá phiếu đó là những lá phiếu ở điểm bỏ phiếu đó sẽ bị loại ra khỏi việc đối chiếu các lá phiếu chung trong một cuộc bầu cử; nhưng điều này có thể dẫn tới một lần đối chiếu mới và điều chỉnh lại người thắng cuộc. Trong một số hệ thống EDR, chẳng hạn như ở Bangladesh, có thể phải tiến hành bỏ phiếu lại ở những điểm bỏ phiếu bị ảnh hưởng nếu có căn cứ cho phép làm như vậy. Hầu hết tất cả các khuôn khổ pháp lý bầu cử quy định nguyên tắc, dưới dạng khẳng định hay phủ định, rằng nếu bãi bỏ một cuộc bỏ phiếu tại một điểm hoặc một loạt các điểm bỏ phiếu có thể ảnh hưởng tới kết quả hoặc hiệu lực của toàn bộ cuộc bầu cử, việc bỏ phiếu lại hoặc bầu cử lại sẽ được yêu cầu.

541. Một số hệ thống pháp lý quy định nguyên tắc dưới dạng phủ định, đó là các cuộc bầu cử mới có thể không được diễn ra nếu có dấu hiệu cho thấy việc bỏ phiếu mới (ở điểm bỏ phiếu cụ thể) không có ảnh hưởng gì khác tới cuộc bầu cử. Một số hệ thống khác quy định ở dạng khẳng định, quy định rằng sẽ không có một cuộc bầu cử mới nếu các lá phiếu bị vô hiệu hóa có thể điều chỉnh hoặc ảnh hưởng tới kết quả của cuộc bầu cử hoặc không đủ để quyết định một đảng có thể tiếp tục giữ vị trí tranh cử hợp pháp.

542. Trong khi đó, một số quốc gia cho phép khả năng tổ chức bỏ phiếu mới chỉ ở các điểm bỏ phiếu có lá phiếu bị vô hiệu hóa (hoặc nếu một cuộc bầu cử không được tổ chức ở một điểm bỏ phiếu), đó là bỏ phiếu lại một phần, một số nơi khác quy định phải bỏ phiếu lại toàn bộ cả nước.

543. Khi có sự đối chiếu lá phiếu mới, xác nhận được ban hành cho một danh sách tạm thời hoặc một ứng cử viên sẽ bị thu hồi, và ứng cử viên hoặc danh sách tạm thời mới được đưa ra sẽ là người thắng cuộc và là kết quả của việc hủy bỏ bỏ phiếu ở một hoặc một vài điểm bỏ phiếu đã được chứng nhận sau này.

b) Bãi bỏ cuộc bầu cử

544. Để bảo vệ tính hợp pháp của các hoạt động và thủ tục bầu cử, các khuôn khổ pháp lý bầu cử quy định nhiều căn cứ cho việc bãi bỏ một cuộc bầu cử. Cần phải lưu ý rằng trong các vấn đề bầu cử, như trong bất kỳ lĩnh vực nào khác của luật công, không phải tất cả các vi phạm quy định pháp lý bầu cử có ảnh hưởng giống nhau. Để xác định được mức độ ảnh hưởng, cần phải nhìn vào hậu quả pháp lý của hoạt động sai phạm hoặc hành vi sai trái.

545. Một số khuôn khổ pháp lý bầu cử quy định rõ ràng rằng việc bãi bỏ chỉ có thể được thực hiện theo lệnh trên cơ sở rõ ràng như trong luật pháp, mặc dù một số hệ thống EDR cũng cho phép EDRB một số quyền quyết định trong khuôn khổ pháp lý để tuyên bố bãi bỏ một cuộc bầu cử, chẳng hạn như, miễn là ‘cơ sở lập luận, sai sót hoặc sai phạm... ảnh hưởng tới kết quả chung của cuộc bầu cử’ (Uruguay).

546. Nói chung, như một nguyên tắc của EDR, việc bãi bỏ chỉ có thể được tuyên bố khi sai phạm gây ảnh hưởng tới kết quả của cuộc bầu cử hoặc có thiên vị rõ ràng. Thêm vào đó, việc đệ đơn khiếu tố không ngăn lại hiệu lực (ngay cả khi chỉ có tính tạm thời) của quyết định hoặc hoạt động bị khiếu tố. Một khi giai đoạn được quy định đã hết hiệu lực mà không có khiếu tố nào được đưa ra, hoạt động hoặc quyết định tương tự trở thành hoạt động và quyết định cuối cùng. Và, trong trường hợp nghi ngờ (như ở Ecuador) hoặc nếu hai thẩm phán bầu cử khác nhau (như ở Anh), cuộc bầu cử được đánh giá là hợp lệ. Những quy định này nằm trong nguyên tắc chung của luật đó là các hoạt động công khai được thực hiện hợp lệ sẽ được bảo đảm. Điều này được phản ánh trong câu cách ngôn ‘sự hữu ích không nên bị mất hiệu lực bởi sự vô ích’, có liên quan tới luật bầu cử, như một vài EDRB đã đưa ra trong án lệ của họ (như ở Costa Rica, Mexico và Tây Ban Nha).

547. Thông thường, việc vô hiệu hóa một cuộc bầu cử chỉ có thể được đưa ra bởi một EDRB tư pháp. Tuy nhiên, có trường hợp, nó là kết quả của một khiếu tố hành chính trước EMB (như ở Azerbaijan, Croatia, Estonia, Hungary, Kyrgyzstan, Lithuania và Thổ

Nhĩ Kỳ) hoặc một khiếu tố lập pháp trước một EDRB lập pháp (như ở Hà Lan). Quy tắc trong hệ thống EDR tư pháp đó là các quyết định không bị giới hạn trong các vấn đề được đưa ra hoặc bị cáo buộc, và không vô hiệu quá vấn đề nào khác ngoài những vấn đề đưa ra trong khi khiếu tố hoặc khiếu tố. Hơn nữa, dựa trên các quy định của cơ quan lập pháp, việc bãi bỏ không thể thu hồi bởi một người đã gây ra nó nhằm tuân thủ các nguyên tắc chung khác của pháp luật được quy định là ‘không ai có thể tự cáo buộc hành vi hoặc ý định sai trái của mình để vì lợi ích của mình’.

548. Tùy thuộc vào khuôn khổ pháp lý bầu cử, có ba căn cứ cho việc bãi bỏ một cuộc bầu cử được đưa ra: (a) là kết quả của việc bãi bỏ lá phiếu ở nhiều điểm bỏ phiếu; (b) do các ứng cử viên hoặc danh sách ứng cử viên lâm thời không hợp lệ; và (c) khi cuộc bầu cử không có các bảo đảm cần thiết.

i) Là một hệ quả của việc bãi bỏ lá phiếu ở một loạt các điểm bỏ phiếu

549. Trong những tình huống được mô tả ở đoạn 540-542, thông thường khung pháp lý bầu cử (hoặc án lệ) sẽ đặt ra giả định để định nghĩa khi việc hủy bỏ phiếu ở một hoặc nhiều địa điểm bỏ phiếu có nên được xem là lý do để tin rằng những bất thường có ảnh hưởng đến kết quả bầu cử nói chung hay không, trong trường hợp đó cần tổ chức một cuộc bầu cử mới. Điều này bao gồm tình huống nếu việc hủy phiếu bầu ảnh hưởng đến hơn một nửa địa điểm bầu cử, nếu việc hủy bầu cử ảnh hưởng đến hơn một nửa số phiếu bầu hoặc nếu chúng đại diện cho một phần ba số phiếu bầu hợp lệ trên toàn quốc. Ở một số nước, việc hủy phiếu của 20% địa điểm bầu cử là ngưỡng được định ra để hủy toàn bộ cuộc bầu cử.

ii) Vì những lý do về tính hợp lệ của ứng viên hoặc một nhóm ứng viên

550. Một số lượng lớn các luật về bầu cử quy định rằng không có cơ sở để hủy bầu cử nếu một hay nhiều ứng viên trong cùng nhóm không đáp ứng yêu cầu về tính hợp lệ, hoặc khi ứng viên đó đã xuất hiện một cách gian lận trong mặt này. Mặc dù các nước đó không quy định đây là cơ sở để hủy bầu cử, nhưng khi một ứng viên được bầu ra là không hợp lệ thì biện pháp duy nhất là thu hồi tuyên bố hoặc chứng nhận.

iii) Khi một bầu cử không được đảm bảo cần thiết

551. Một số khung pháp lý bầu cử đặt ra cơ sở tuyên bố hủy bỏ bầu cử là sự hiện diện đầy đủ của những hành vi bạo lực hoặc cưỡng ép nhằm thay đổi kết quả, và do vậy bầu cử đã diễn ra mà không được đảm bảo cần thiết (ví dụ như Bolivia, Panama); có sự biến dạng diện rộng về số phiếu do sai lầm, giả mạo hoặc bạo lực (như Paraguay); có các vi phạm khiến cho không thể xác định được ý chí thực sự của người đi bỏ phiếu (như Nga); có hành vi tham nhũng hoặc hành vi phạm pháp khác với mục đích quảng bá hoặc thu tóm kì việc bầu cử của bất kì người nào diễn ra ở mức có thể gây ảnh hưởng đến kết quả (như Vương quốc Anh); hoặc có những hành vi phá hoại bầu cử, ảnh hưởng đến kết quả chung (như Uruguay).

552. Các ví dụ trên bao gồm nhiều khái niệm, như “đảm bảo được đòi hỏi”, “hành vi phá hoại bầu cử”, “sự biến dạng diện rộng về số phiếu” hoặc “chiếm ưu thế rộng”, không

cho phép EDRB toàn quyền tự do và thận trọng ra quyết định. Thay vào đó, nó buộc EDRB phải quyết định theo một phương thức hợp lý về việc ứng dụng kỹ thuật của các khái niệm pháp lý không xác định và việc biến đổi chúng để phù hợp với mục đích cần hướng tới. Vì nguyên nhân này, EDRB không chỉ bị ràng buộc với những tiền lệ mà còn phải cung cấp lý do để biện minh cho quyết định của mình. Lập luận về tính thực dụng không còn đủ nữa.

553. Cuối cùng, một nhóm nhỏ các nước đã đưa ra thêm cơ sở để hủy toàn bộ cuộc bầu cử, cho dù là bầu cử tổng thống và/hoặc cơ quan lập pháp, nếu như nó tiến hành mà không phải do cơ quan phù hợp đứng ra tổ chức, hoặc nếu diễn ra vào ngày khác chứ không phải vào ngày chính thức tuyên bố tổ chức.

c) Hủy bỏ việc bầu cử của một ứng viên vì không đáp ứng tiêu chuẩn về tính hợp lệ

554. Một biện pháp mà người khiếu tố có thể sử dụng đó là hủy bỏ sự chứng nhận của một ứng viên hoặc tuyên bố rằng ứng viên đó được bầu ra nếu như người ấy không đáp ứng được các yêu cầu về tính hợp lệ do luật định. Tình huống này xảy ra khi việc hủy bầu cử không phải là hệ quả pháp lý của việc không đáp ứng tiêu chuẩn về tính hợp lệ, nhất là khi chỉ có một ứng viên trong một nhóm (chính yếu và thay thế) là không hợp lệ, hoặc trong trường hợp bầu cử diễn ra sử dụng hình thức đại diện tỉ lệ. Trong trường hợp sau, hậu quả thông thường sẽ là người tiếp theo trong danh sách được chọn (danh sách đảng không nhận thêm ứng viên). Ở các hệ thống khác, bầu cử bổ sung hoặc bầu cử một phần được tổ chức, như Thái Lan.

7. Nguyên tắc về tính nhất quán và việc sử dụng hết mọi phán quyết hoặc quyết định

555. Mọi hệ thống EDR cần phải ủng hộ và tôn trọng các nguyên tắc chung về luật thủ tục áp dụng cho phán quyết và quyết định nhằm thể hiện được sự khách quan của EDRB. Theo đó, EDRB nên thận trọng (trừ phi có điều khoản ghi nhận rõ một kết quả khác) để mọi phán quyết và quyết định của mình phải nhất quán với khiếu tố của các bên và với vấn đề đang được tranh cãi. Các quyết định không nên nhìn nhận vấn đề khác với cách nhìn của người trong cuộc.

556. Tương tự, cần phải ghi chú rằng một số EDRB có quyền đền bù những khiếm khuyết trong khiếu tố hoặc lập luận liên quan đến cáo buộc trong tranh chấp. Điều đó không có nghĩa là EDRB có thể tự tiện hành động. Điều khoản này chỉ cho phép đền bù bất kì khiếm khuyết nào trong lập luận gây phương hại đến quyền bầu cử. EDRB không thể đưa ra cáo buộc nằm ngoài khiếu tố ban đầu.

557. Nguyên tắc về việc sử dụng hết các phán quyết và quyết định đòi hỏi EDRB phải xem xét toàn bộ mọi vị trí mà bên khiếu tố và bên bị đơn đưa ra, nhằm đảm bảo rằng không bỏ sót bất cứ chi tiết hợp lý nào trong quá trình đi đến công lý. Nguyên tắc này bổ sung cho nguyên tắc về tính nhất quán giữa giải pháp các bên tìm kiếm và quyết định mà EDRB đưa ra.

CHƯƠNG 8

CHƯƠNG 8

Các cơ chế EDR thay thế

1. Giới thiệu

558. Các hệ thống giải quyết tranh chấp liên quan đến bầu cử (EDR) chính thống được tiến hành bằng các phương tiện và cơ chế để kiểm soát tranh chấp bầu cử. Những cơ chế như vậy thường được xem là các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử thông thường hoặc thay thế (AEDR). Mục tiêu chính của những cơ chế này không phải là thay thế các hệ thống EDR chính thống, mà để đóng vai trò hỗ trợ, nhất là trong những tình huống mà hệ thống chính thống gặp khó khăn về độ tin cậy hoặc những giới hạn về tài chính hoặc thời gian liên quan đến khủng hoảng chính trị, khủng hoảng thiết chế, hoặc tới chính cấu trúc chưa hoàn thiện của nó. Ngược lại với các cơ chế EDR, các cơ chế AEDR hỗ trợ một hoặc nhiều bên trong tranh chấp để giúp họ bắt đầu một quy trình giải quyết tranh chấp đơn phương (qua việc rút lại tuyên bố hoặc phản hồi), song phương, hoặc thông qua bên thứ ba.

559. Một số cơ chế AEDR tồn tại bên cạnh và đóng vai trò hỗ trợ lâu dài cho các cơ chế EDR chính thống. Một số khác xuất hiện trên cơ sở chuyên biệt hoặc trong những hoàn cảnh đặc biệt khác thường, xuất phát từ khủng hoảng chính trị hoặc khi thiết chế không thể vận hành trong những cơ chế EDR chính thống.

560. Các cơ chế AEDR có chức năng hỗ trợ là loại hình phổ biến nhất. Ở những nước có các cơ chế kiểu này, chúng thường tồn tại lâu dài và/hoặc được củng cố trước khi bầu cử tiến hành để coi như một hình thức/phương án giải quyết các tranh chấp về bầu cử có thể xảy ra theo phương hướng đơn giản và phổ thông hơn, và chúng được hỗ trợ bởi hệ thống EDR đã có sẵn. Một ví dụ là việc sử dụng biện pháp hòa giải, trung gian hoặc trọng tài, thay vì tranh tụng thông qua EDRB chính thống. Trong những vụ việc như vậy, sử dụng các cơ chế AEDR không có nghĩa là hệ thống EDR chính thống quá yếu kém, mà đó là một cách giải quyết tranh chấp nhanh và tiết kiệm chi phí. Cả hai hệ thống giải quyết tranh chấp chính thống và phổ thông cùng tồn tại và tương hỗ cho nhau.

561. Một số cơ chế AEDR được dùng để lấp vào lỗ hổng về tính tin cậy trong bản thân hệ

thống EDR chính thống, vì nguyên nhân tranh chấp chính trị hoặc sự yếu kém về thiết chế. Vai trò của những cơ chế AEDR như vậy được thể hiện khi một tranh chấp nghiêm trọng xuất hiện trong quan hệ với việc tổ chức bầu cử, quá trình diễn ra bầu cử, và kết quả của bầu cử. Việc giải quyết tranh chấp được trao cho một cơ quan chuyên biệt trên cơ sở cực kỳ đặc biệt mà bình thường hệ thống EDR không có. Các ví dụ là việc sử dụng biện pháp thương lượng và trung gian trong vụ việc của Kenya với Zimbabwe để tạo ra các chính phủ thống nhất toàn quốc, nhằm giải quyết những tranh chấp bầu cử - chính trị đã nổ ra sau đợt bầu cử gây tranh cãi ở hai nước này vào năm 2008 và 2009 (theo thứ tự).

2. Sự tiến hóa của giải quyết tranh chấp thay thế

562. Giải quyết tranh chấp bầu cử bên ngoài tòa án thông thường không phải là hiện tượng mới xuất hiện. Trên toàn thế giới, nhiều xã hội đã áp dụng những phương pháp không phải tư pháp, phương pháp bản địa hoặc phổ thông để giải quyết tranh chấp bầu cử cũng như các loại tranh chấp khác. Ví dụ như ở Hoa Kỳ, các cơ chế AEDR xuất hiện lần đầu ở một số bang từ thập kỉ 1970 để giải quyết các tranh chấp quyền dân sự trên địa bàn cộng đồng, thông qua biện pháp trung gian, và để đối phó với tình trạng biện pháp tòa án bị đình trệ và tốn kém, bởi hệ thống tòa án không đáp ứng kịp nhu cầu tranh chấp quá lớn.

563. Tuy nhiên điều mới ở đây là sự lan tỏa của các cơ chế AEDR và khả năng áp dụng cùng sự thể chế hóa rộng rãi của chúng trên toàn thế giới, nhất là ở những xã hội hậu tranh chấp trong những năm gần đây. Những ích lợi của việc áp dụng các cơ chế AEDR không bị trói buộc trong lĩnh vực chính trị và bầu cử. Chúng còn có thể được sử dụng để giải quyết những vấn đề phức tạp ở quy mô cộng đồng trong những hoàn cảnh mà mối quan hệ giữa các bên trong tranh chấp phải được duy trì, sự hợp tác cộng đồng phải được củng cố, và phải cần có những phương án thay thế cho bạo lực và tòa án.

564. Ở Nam Phi, sự ra đời của thể chế dân chủ vào thập kỉ 1990 đã chứng kiến cuộc trải nghiệm quy mô lớn với các biện pháp giải quyết tranh chấp (ADR) ở những khu vực như tranh chấp lao động, quyền tiếp cận công lý, cung ứng dịch vụ, và nhất là tiến hành bầu cử dân chủ năm 1994. Nhiều cấu trúc ADR đã được tạo dựng ra để đối phó với khối lượng tranh chấp lớn xuất hiện trong các cuộc bầu cử gây tranh cãi, và làm giảm căng thẳng cho môi trường chính trị; chúng gồm các cấu trúc kiểm soát tranh chấp dựa trên cộng đồng và các ủy ban liên lạc đảng chính trị. Những cấu trúc này sử dụng các cơ chế AEDR như đàm phán, trung gian và trọng tài nhằm giải quyết tranh chấp ở mọi cấp độ chính quyền, tức ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương (xem đoạn 579 và hộp 8.1).

Hộp 8.1. Chương trình kiểm soát xung đột của Ban bầu cử Độc lập Nam Phi

Joram Rukambe

Ban Bầu cử Độc lập Nam Phi lập ra một chương trình kiểm soát xung đột năm 1999. Chương trình này chỉ hoạt động vào thời điểm bầu cử và có nguồn lực chuyên gia để kiểm soát xung đột, như các luật sư, giáo viên, lãnh tụ tôn giáo trong cộng đồng. Những người này được tuyển khoảng một vài tuần trước khi bầu cử diễn ra. Họ được đào tạo về luật bầu cử và có thể được tham vấn nếu cần. Các chuyên gia sử dụng Kỹ năng trung gian và hòa giải, và nộp báo cáo lên EMB. Họ có thể can thiệp qua điện thoại hoặc qua điều trần công khai tại cộng đồng, khi đó các bên tranh chấp được trình bày

Tiếp

và một phương án giải quyết được đưa ra. Chương trình này đã chứng tỏ được tính hiệu quả và số lượng tranh chấp phải đưa lên tòa án nói riêng cũng như số lượng tranh chấp bầu cử nói chung đã giảm đáng kể. Ví dụ như có 1113 vụ tranh chấp trong các kì bầu cử năm 1999, tính cả tranh chấp về quyền tiếp cận người bầu cử, ứng viên hoặc đảng chính trị bị đe dọa, hoặc sự phá hoại tính công khai của chiến dịch. Con số tranh chấp giảm chỉ còn 314 trong năm 2000, và đến năm 2004 còn 253 vụ.

565. Từ đó đến nay, các cơ chế AEDR đã được sử dụng rộng rãi và hiệu quả ở hầu hết các nước hậu xung đột như Afghanistan, Cộng hòa Dân chủ Congo, Indonesia, Malawi và Mozambique, cũng như ở Nam Phi. Ở những nước này, đã từng sử dụng rộng rãi các phương pháp hòa giải và trọng tài để kiểm soát tranh chấp bầu cử, thông qua cách chuyển giao chức năng và thẩm quyền xét xử cho các cấu trúc dựa vào dân sự. Những cấu trúc đó có quyền lực trọng tài và quyền đưa ra quyết định có tính ràng buộc với các bên trong tranh chấp. Các ủy ban trung gian và trọng tài như thế đã được dựng lên dưới sự bảo trợ của EMB ở cấp độ quốc gia, tỉnh và thành phố, đóng vai trò như những “điểm đến” đầu tiên của tranh chấp bầu cử và giúp giảm bớt áp lực lên hệ thống tòa án chính thống.

566. Các nước như Ghana và Botswana thường được nêu lên như các hình mẫu dân chủ châu Phi, hiện đang sử dụng các ủy ban liên lạc và các cấu trúc dựa vào cộng đồng để hỗ trợ các EMB trong việc thúc đẩy bầu cử minh bạch và đáng tin cậy, thông qua biện pháp trung gian, kiểm soát và giải quyết xung đột có hiệu quả.

3. Các cơ chế AEDR lâu dài đã tồn tại song song với các cơ chế EDR

a) Những bước quan trọng trong tiến trình AEDR

567. Nhìn chung, các cơ chế AEDR có thể được xếp vào ba loại: đơn phương, tức ý chí của một bên trong tranh chấp là đủ để giải quyết tranh chấp hoặc xem như đã giải quyết được; song phương, tức các bên cần phải nhất trí trước khi tranh chấp được xem là đã giải quyết; và loại cần có sự can thiệp của bên thứ ba, ngoại trừ cơ quan nhà nước. Trong nhóm đầu tiên có sự từ bỏ hoặc chấp nhận. Nhóm thứ hai có sự thỏa hiệp hoặc cho/nhận giữa hai hoặc các bên. Nhóm thứ ba có ba phương án: hòa giải, trung gian hoặc trọng tài (xem hộp 8.2).

Hộp 8.2. Các cơ chế EDR thay thế

- i. Đơn phương: sự rút lui của nguyên đơn và sự chấp nhận của bị đơn
- ii. Song phương / Đa phương: sự thỏa hiệp (giao dịch) hoặc dàn xếp hòa bình giữa các bên
- iii. Can thiệp của bên thứ ba (tương tự tòa án):
 - Hòa giải
 - Trung gian
 - Trọng tài

568. Các cơ chế AEDR có bản chất tự nguyện và các bên trong tranh chấp được tự do lựa chọn hình thức áp dụng. Trừ phi các bên đồng ý hòa giải, trung gian hoặc trọng tài, thì họ không bị ràng buộc bởi các quyết định của những cơ quan có liên quan. Trong vấn đề này, có điểm khác biệt so với các cơ chế EDR vì EDR là bắt buộc và có quyền ràng buộc đối với chủ thể ngay cả khi chủ thể đó không muốn tham gia vào tiến trình. Tất nhiên AEDR sẽ không thể thay thế hoàn toàn cho các EDR, nhưng chúng sẽ bổ trợ cho nhau. Thậm chí khi cơ chế AEDR được ủng hộ, thì khả năng phải tìm đến cơ chế EDR làm cứu cánh vẫn cần phải tiếp tục.

569. Ở một số nước, các điều khoản quy định về hệ thống EDR có nhắc cụ thể đến khả năng tồn tại của các cơ chế AEDR. Trong một số trường hợp, ngoại trừ những khi giả mạo (theo định nghĩa trong luật), thì quyết định của cơ chế AEDR có tính pháp lý đầy đủ, và thậm chí có tính ràng buộc đối với các bên liên quan. Các cơ chế AEDR được sử dụng trong các bối cảnh pháp lý khác nhau, bao gồm cả ở những hệ thống tòa án chính thống ở các nền dân chủ đã hình thành, từ đàm phán trước khi tòa thụ án (các bên tranh chấp được khuyến khích đàm phán trực tiếp với nhau trước khi một số thủ tục pháp lý diễn ra), cho đến các hệ thống trọng tài hoặc xét xử quy mô nhỏ gắn tương tự với quy trình thủ tục tại tòa án.

570. Các tranh chấp bầu cử có thể được dàn xếp bên ngoài EDRB qua sự rút lui của nguyên đơn. Hành động rút đơn là tương đương với việc khuếch từ một quyền. Sự chấp nhận có lỗi của bị đơn cũng có thể dẫn đến việc giải tòa tranh chấp (xem hộp 8.3). Cả hai hành động đều là đơn phương, vì ý chí của nguyên đơn hoặc bị đơn là đã đủ để xem là đã giải quyết xong tranh chấp - mặc dù đôi khi luật định phải có sự chấp thuận của bên kia.

Hộp 8.3. ‘Vụ việc Winchester’: Vương quốc Anh

Andrew Ellis

Trong bầu cử năm 1997 tại UK, hai ứng viên dẫn đầu đều có trên 20.000 phiếu tại một quận ở Winchester đòi hỏi chỉ được một người đại diện. Chênh lệch về số phiếu của hai người này là 2 phiếu. Ứng viên về nhì là Gerry Malone cùng đảng của ông cho rằng người ta tính thiếu một số phiếu. Ông nộp đơn khiếu tố đòi kiểm lại phiếu cho tòa bầu cử. Ứng viên dẫn trước là Mark Oaten cùng đảng của ông không biết chắc tòa sẽ phán quyết ra sao, và họ biết chắc rằng nếu ra tòa tranh cãi mà thua kiện thì sẽ phải thua một số tiền lớn (xem hộp 6.4). Do đó ông chọn không tranh cãi tại tòa, và một cuộc bầu cử mới được mở ra. Một phần chiến dịch của Oaten là “Malone không chịu rằng mình thua cuộc nên cố tình gây sức ép để phải bầu cử lại không đáng có”. Trong cuộc bầu cử lại, số phiếu Oaten chiếm được cao hơn của Malone đến hơn 20.000 phiếu. Cách đánh giá tình hình chính trị của Oaten là cách tốt nhất để bảo vệ lợi ích của bản thân hóa ra lại rất chính xác.

571. *Thỏa hiệp* là cách dàn xếp tranh chấp hòa bình, dù ngầm định hay công khai, mà hai bên tranh chấp không phải viện đến một bên thứ ba để giúp giải quyết tranh chấp. Thỏa hiệp đòi hỏi có sự đồng ý song phương hoặc đa phương của mọi bên trong tranh chấp.

572. *Trung gian hoặc hòa giải* được coi là tương tự trong chừng mực cả hai bên dùng một bên thứ ba khách quan để giải quyết xung đột. Bên trung gian giúp các bên tranh chấp hiểu nhau hơn, đóng vai trò điều phối thụ động. Bên hòa giải lại đóng vai trò chủ động trong đàm phán, đưa ra những giải pháp khả dĩ cho các bên tranh chấp nhằm đạt đến một phương án mà tất cả đều chấp nhận được. Trung gian không có công thức hoặc quy định cụ thể, trong khi hòa giải lại được pháp luật quy định rõ ràng.

573. *Trọng tài* được sử dụng khi các bên thống nhất sử dụng trọng tài. Quyết định cuối cùng thường được gọi là “tuyên án”, được đưa ra dựa trên luật hoặc dựa trên tính công bằng. Biện pháp trọng tài có các tính chất tương tự như phán quyết của tòa vì nó được tòa án đảm bảo thi hành, có tính ràng buộc đối với các bên tranh chấp.

574. Mặc dù quy trình của biện pháp trọng tài thường được các bên thống nhất trước, thì quy trình đó vẫn phải tuân theo quy trình pháp lý thông thường. Điều này nghĩa là xem xét công bằng, bao gồm quyền được bào chữa, việc cung cấp và kiểm tra bằng chứng, và việc kiểm tra chéo các thông tin trước khi phán quyết được đưa ra.

575. Một số nước cung cấp hai phương án trọng tài dựa trên tính chất của tranh chấp: *thiết chế hoặc cơ quan trọng tài* do luật định, *hoặc trọng tài cá nhân* do các bên tự do chọn lựa. Thậm chí khi luật cho phép trọng tài là thiết chế, thì các bên trong tranh chấp vẫn được tự do lựa chọn biện pháp trọng tài hoặc tòa án thông thường (trong lĩnh vực bầu cử, như ở Indonesia năm 2004 và Afghanistan năm 2005).

576. Các cơ chế AEDR, với tính chất phổ thông hơn, có nhiều ưu thế hữu ích cho công lý bầu cử, gồm:

- Tiếp cận công lý dễ dàng, nhanh chóng và tiết kiệm chi phí hơn;
- Một môi trường an toàn hơn cho các bên tranh chấp;
- Khả năng đi đến cách giải quyết mà đôi bên cùng có lợi; và
- Cơ hội tránh được các vấn đề của cơ chế EDR.

577. Các cơ chế AEDR cũng có một số điểm yếu. Nổi bật nhất là chúng chưa hiệu quả khi giữa các bên tồn tại sự bất cân xứng lớn về quyền lực, tức là lợi ích giữa một bên quá yếu và một bên quá mạnh, và bất lực khi một bên không hợp tác - nhất là trong tranh chấp đa phương.

b) Các nước có nhiều kinh nghiệm với các cơ chế AEDR lâu dài

578. Các cơ chế EDR thay thế chưa được phát triển đầy đủ, và đến nay các nghiên cứu về tính hiệu quả của nó vẫn còn ít. Tuy nhiên, nhiều nước đã có một loại hình cơ chế AEDR nhất định: ở Afghanistan, chúng liên quan đến các cơ quan bầu cử; Campuchia (xem hộp 8.4); Ethiopia; Kenya; Lesotho; Malawi; Mexico có cơ chế AEDR cho một số bầu cử địa phương ở các cộng đồng bản địa và thổ dân dưới hệ thống tộc lệ; Samoa; Nam Phi; và Uganda.

Hộp 8.4. AEDR ở Cambodia

Denis Truesdell

Các thiết chế EDR chính thống ở Campuchia bao gồm Ủy ban Bầu cử Quốc gia (the National Election Commission - NEC) và Hội đồng Hiến pháp. NEC chịu trách nhiệm giải quyết mọi khiếu tố và kháng cáo qua tổ chức điều trần công khai, ngoại trừ những vụ việc thuộc thẩm quyền của nhánh tư pháp. Các tranh chấp bầu cử được xem xét ở cấp độ mà chúng xảy ra, bắt đầu từ cấp quan chức ở trạm bầu cử, Ban Bầu cử Cộng đồng (the Commune Election Commission - CEC) và Ban Bầu cử Tỉnh (the Provincial Election Commission - PEC). Mọi phán quyết mà các ủy ban này đưa ra đều có thể được

kháng cáo lên cấp cao hơn, lên đến NEC và cao nhất là Hội đồng Hiến pháp.

Như vậy, các tranh chấp bầu cử được giải quyết trong nội bộ cấu trúc bầu cử, tức là bên ngoài hệ thống tòa án chính thống - hệ thống này được đa số dân chúng coi là ngoài tầm với, không được tin tưởng, và thường được coi là chỉ để giải quyết các vấn đề tội phạm. Do đó, hầu hết dân Campuchia đều quen với việc liên hệ với quan chức địa phương như trưởng làng, già làng, trưởng tộc... để quyết định giải quyết tranh chấp. Những chủ thể này không có quyền giải quyết tranh chấp theo nghĩa pháp lý, mặc dù Luật Quản lý Cộng đồng (Law on Commune Administration) cho phép hội đồng tại địa phương hòa giải tranh chấp giữa các công dân.

Các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử thay thế đã được chính thống hóa trong quy định về bầu cử để giải quyết phần lớn các tranh chấp bầu cử. Mặc dù chúng được thiết kế để giải quyết các tội bầu cử nhỏ, nhưng truyền thống về sử dụng biện pháp trung gian và hòa giải ngoài phạm vi tòa án đã khiến cơ chế AEDR trở thành công cụ giải quyết tranh chấp rất mạnh. Các vụ việc nghiêm trọng hơn thường được "hòa giải" khi lẽ ra chúng đã bị đưa lên cơ quan có thẩm quyền cao hơn. CEC tiến hành cơ chế AEDR mặc dù chúng không có khả năng tiến hành thủ tục điều trần tư pháp chính thống, một thủ tục bắt buộc đối với mọi đơn kháng cáo và hành vi vi phạm pháp luật nghiêm trọng. Những thủ tục đó do PEC và NEC tiến hành. Các bên không chấp nhận với phán quyết hoặc từ chối hòa giải có cơ hội tiếp tục nộp đơn khiếu tố lên cấp cao hơn. Tuy vậy, hệ thống này vẫn bị chỉ trích vì một số lượng lớn hồ sơ khiếu tố bị từ chối thụ lý ngay tại vạch xuất phát bởi các quan chức bầu cử

cấp thấp, những người cho rằng đơn đó là vô nghĩa, vô căn cứ. Giới phê bình cũng lo ngại rằng cơ chế AEDR bị lạm dụng áp đặt lên các bên mặc dù có thể họ muốn phán quyết bằng con đường thủ tục điều trần tư pháp chính thống, chỉ có ở mức PEC và NEC.

Mặc dù có hạn chế như vậy, nhưng cơ chế AEDR vẫn đóng góp đáng kể trong việc xử lý nhanh các tranh chấp bầu cử và đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn ngừa xung đột, thông qua cung cấp khả năng tiếp cận dễ dàng tới cấp có thẩm quyền về vấn đề bầu cử, cung cấp hướng dẫn, trả lời thắc mắc và giải quyết vấn đề trước khi chúng phát triển thành khiếu tố.

579. Ví dụ như Nam Phi và Lesotho đã thể chế hóa một hệ thống các ủy ban liên lạc, đóng vai trò là phương tiện tham vấn và hợp tác giữa EMB và các đảng có đăng ký về mọi vấn đề liên quan đến bầu cử, với mục tiêu tạo ra bầu cử tự do, công bằng và thực chất. Các ủy ban này đã được hình thành trên toàn quốc, ở tỉnh và địa phương, và hoạt động lâu dài. Mỗi đảng chính trị có đăng ký đều có quyền cử hai đại diện tại mỗi ủy ban. Các ủy ban thường xuyên gặp gỡ và quyền điều hành được trao cho EMB, nắm vai trò chủ tọa ở mọi cấp độ. Chúng đã đóng góp đáng kể tới việc nhận diện và giải quyết nhiều xung đột bầu cử, và sự thận trọng của chúng được coi là công khai và trong sạch. Những ủy ban như vậy được pháp luật công nhận là những cấu trúc giải quyết xung đột bầu cử. Chúng có cách tiếp cận vấn đề theo hướng tham vấn và xây dựng, tìm kiếm sự đồng thuận giữa các đảng chính trị và ứng viên. Các tòa án do Tòa Bầu cử Nam Phi chỉ định để giải quyết các xung đột bầu cử thường chấp nhận các phán quyết của ủy ban, được tôn trọng và đảm bảo thực thi bởi các cơ quan có liên quan.

580. Tài liệu vết về việc sử dụng biện pháp hòa giải, trung gian và trọng tài trong lĩnh vực bầu cử còn rất ít. Tuy nhiên sẽ là rất hiệu quả nếu EMB có thể đưa ra được những cơ chế như vậy để giải quyết tranh chấp bầu cử. Đặc biệt ở những EMB có thành phần là đại diện của đảng chính trị sẽ thường xảy ra tranh cãi trong nội bộ EMB nhằm đạt tới thỏa thuận chung về cách xử lý lợi ích. Điều này giúp giảm bớt gánh nặng của EDR và cũng cung cấp giải pháp nhanh chóng, tiết kiệm - một điều quan trọng khi nhìn ở góc độ quỹ thời gian eo hẹp của một kì bầu cử. Quy tắc ứng xử mà EMB khuyến khích cũng tạo điều kiện thành lập những ủy ban chuyên biệt, bao gồm các đại diện của mọi lực

lượng chính trị tham gia trong kì bầu cử, với nhiệm vụ đảm bảo mọi quy định của bộ quy tắc ứng xử đều được tuân thủ. Đây thường là những phương pháp hiệu quả để giải quyết và giảm số lượng xung đột, nhất là trong giai đoạn chiến dịch bầu cử như trường hợp Yemen năm 2003 và Palestinian Authority năm 2006.

581. Nhiều nước quy định trước khi nộp đơn khiếu tố một hành vi hoặc quyết định của cơ quan EMB, nguyên đơn phải xuất hiện trước cơ quan đó hoặc trước cấp chịu trách nhiệm để tạo cơ hội cho cơ quan đó hoặc cấp đó sửa lại hành vi sai lầm. Chỉ sau khi thủ tục đó đã xong thì mới được đem lên cấp tòa án hoặc cao hơn. Cần lưu ý rằng cần sử dụng hết mọi biện pháp hành chính không có nghĩa là tranh chấp hành chính chính thống, và do vậy nên được xem là cơ chế AEDR chứ không phải tranh chấp bầu cử hành chính.

582. Tương tự, khi các đảng chính trị lập ra các cơ chế nội bộ nhằm giải quyết mâu thuẫn nội bộ đảng, về lý thuyết có thể coi chúng là cơ chế AEDR. Nguyên tắc chung là một đảng viên có thể nộp đơn lên EDRB nhằm khiếu tố một hành vi của đảng mình chỉ khi nào người ấy đã sử dụng toàn bộ mọi cơ chế giải quyết xung đột trong nội bộ đảng. Quyết định của các cơ chế nội bộ đó thường được EDRB chấp thuận, nghĩa là cuối cùng và có tính ràng buộc.

4. Các cơ quan AEDR chuyên biệt được tạo ra như một cơ chế giải quyết xung đột bầu cử cụ thể

a) Các cơ quan AEDR được thành lập với vai trò là biện pháp nội bộ quốc gia

583. Qua loại AEDR này, một hoặc nhiều cơ quan của một nước (thường là cơ quan lập pháp) giao quyền cho một cơ quan chuyên biệt lâm thời, về bản chất là tư pháp, với nhiệm vụ cụ thể là giải quyết các tranh chấp liên quan đến tiến trình bầu cử. Tình huống này xuất hiện trong những vụ việc đặc biệt nghiêm trọng, trong đó bất đồng lớn xảy ra giữa các lực lượng chính trị về các tiến hành hoặc kết quả của tiến trình bầu cử, và họ chọn cách thành lập các cơ chế là thiết chế hơn là những biện pháp giải quyết tranh chấp bầu cử cụ thể sẵn có. Một khi đạt được đồng thuận giữa các lực lượng chính trị có liên quan và các khu vực tương ứng trong xã hội, thì nhánh lập pháp sẽ ban hành một quy định hoặc nghị định thành lập các cơ chế bổ sung và/hoặc cơ quan chuyên biệt có quyền đưa ra phán quyết cuối cùng đối với tranh chấp bầu cử, không còn kháng cáo được nữa.

584. Tình huống như vậy đã diễn ra trong kì bầu cử tổng thống năm 1876 ở Hoa Kỳ. Khiếu tố kết quả bầu cử ở ba bang (có 19 thành viên Cử tri Đoàn là đủ để tác động kết quả) được giao cho Ủy ban Bầu cử chuyên biệt, không quy định trong Hiến pháp Mỹ, nhưng đã được thành lập thông qua một nghị định lập pháp được ban hành sau khi bầu cử diễn ra. Ủy ban này gồm năm Thượng nghị sĩ, năm thành viên Hạ viện và năm thẩm phán Tòa án Tối cao. Với tám phiếu thuận, Ủy ban đã ủng hộ ứng cử viên Đảng Cộng hòa là Rutherford B. Hayes, chủ yếu qua cách bỏ phiếu theo đảng của mình. Kết quả do ba bang có được bị đảo ngược và một ứng viên khác được tuyên bố thắng cử.

Hộp 8.5. Hoa Kỳ: từ phân cấp đến tập trung hóa EDR

Tracy Campbell

Hoa Kỳ là nước liên bang cộng hòa hiến pháp, có khung hiến định trao quyền cho chính quyền liên bang của 50 bang thành viên. Trong các quyền đó, có quyền tổ chức và thực hiện bầu cử tại bang cũng như tại quốc gia. Hiến pháp Hoa Kỳ quy định rõ ràng về bầu cử liên bang đối với Quốc hội Hoa Kỳ. Điều 1, Phần 4 Hiến pháp Hoa Kỳ định rõ: "Thời gian, địa điểm và phương thức tổ chức bầu cử Thượng nghị sĩ và Hạ nghị sĩ là do mỗi Bang quy định bằng luật; nhưng Quốc hội có thể đưa ra quy định hoặc thay đổi quy định bất kì lúc nào thông qua luật, ngoại trừ việc chọn Thượng nghị sĩ". Ngoài ra, Hiến pháp còn những phần khác và lịch sử lập pháp bầu cử do liên bang cho phép cũng cung cấp cho các bang quyền tự do tương đối trong việc giải quyết không chỉ là tranh chấp bầu cử tại bang, mà còn là liên bang.

Bởi vì khung quy định về bầu cử ở Hoa Kỳ là phân cấp, nên mỗi bang quy định mỗi khác nhau. Không chỉ mỗi bang mỗi luật, quy định và thủ tục tiến hành quy định, mà mỗi bang còn được tự do trao nhiều thủ tục như vậy cho chính quyền địa phương - thường là hạt. Hạt chính là nhân tố quyết định những chi tiết như sử dụng loại thiết bị bầu cử nào, thiết kế phiếu bầu ra sao, và có áp dụng thủ tục nào hay không đối với người bầu cử vắng mặt và bầu cử tạm thời. Đa số các bang có quy chế và bộ máy hành chính để giải quyết tranh chấp bầu cử, nhưng mô hình bộ máy là khác nhau giữa các bang.

Vì luật bầu cử của mỗi bang là khác nhau, nên vụ việc pháp luật liên quan đến giải quyết tranh chấp bầu cử cũng khác nhau. Tất nhiên có tồn tại lợi ích liên bang trong việc tiến hành bầu cử, nhất là khi bầu cử các vấn đề liên quan đến văn phòng liên bang. Quyết định của Tòa án Tối cao Hoa Kỳ trong việc tham gia và giải quyết tranh chấp liên quan đến đợt bầu cử năm 2000 tại bang Florida là một ví dụ về lợi ích liên bang. Mọi việc tái kiểm phiếu đều bị ngưng lại chờ quyết định của tòa.

Tranh chấp bầu cử liên bang thường được giải quyết bởi một tòa án khác chứ không phải Tòa án Tối cao. Điều 1, Phần 5 của Hiến pháp Hoa Kỳ nêu rằng "Mỗi Viện [Hạ viện / Nghị viện] sẽ tự quyết định bầu cử, tái cử, năng lực của thành viên mình". Đạo luật về Tranh chấp Bầu cử Liên bang (Federal Contested Election Act - FCEA) cung cấp các cách thức để thực hiện điều này. Các tranh chấp về việc bầu chọn ứng viên ngồi ghế trong Quốc hội Hoa Kỳ được giải quyết bởi chính nơi chịu ảnh hưởng; điều này diễn ra qua điều trần và điều tra khiếu tố bởi Ủy ban Hành chính Viện. Ủy ban báo cáo các tìm kiếm của mình lên toàn bộ Viện, và Viện sẽ bỏ phiếu chọn ra cách giải quyết cuối cùng.

585. Trong ví dụ này, các thiết chế có sẵn bị chính tình huống làm áp đảo, và cần phải có giải pháp thay thế. Trong khi một cách lý tưởng thì môi trường chính trị, các nhân vật chính và xã hội cam kết bảo vệ và tôn trọng quyết định của các thiết chế sẵn có và tốt hơn hết là những tình huống đó dừng bao giờ xuất hiện, thì thực tế là đôi khi các hệ thống đang tồn tại bị mất tín nhiệm hoặc không đủ mạnh để giải quyết tranh chấp với mức độ đáng tin cậy cao. Tuy nhiên, tác hại đến hiến pháp có thể còn lớn hơn hiệu quả mà giải pháp đem lại. Việc tiến hành giải pháp thay thế như vậy nên được xem xét cẩn thận, không chỉ vì nó có thể tạo ra tiền lệ nguy hiểm mà một bên thua cuộc trong tương lai có thể viện dẫn nhằm đặt câu hỏi về kết quả bầu cử và khiếu tố quyền lực bầu cử, để mong đạt tới một giải pháp thay thế có lợi hơn cho người ấy.

b) Các cơ quan AEDR chuyên biệt quốc tế

586. Ở Kenya, sau hậu quả của đợt bạo lực hậu bầu cử năm 2007, Liên minh Châu Phi thông qua cựu Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc ông Kofi Annan đã can thiệp với vai trò trung gian để đạt đến thỏa thuận và tạo ra chính phủ hỗn hợp. Năm 2009, Cộng đồng Phát triển Nam Phi (Southern African Development Community - SADC) chỉ định cựu Tổng thống Nam Phi là ông Thabo Mbeki làm trung gian trong vụ xung đột diễn ra sau kì bầu cử năm 2008 ở Zimbabwe. Quy trình này dẫn đến việc kí kết một thỏa thuận chia sẻ quyền lực giữa các đảng nổi loạn và sự hình thành một chính phủ quốc gia thống nhất.

587. Hai ví dụ kể trên về các biện pháp ngoài hiến định để giải quyết xung đột bầu cử đòi hỏi hai quốc hội ở hai nước phải phê chuẩn các thỏa thuận, như một hình thức vận hành hóa hiệp định hòa bình và tạo ra tính ràng buộc đối với các bên trong tranh chấp. Việc sử dụng các chủ thể bên ngoài để đàm phán và trung gian trong xung đột hậu bầu cử ở hai nước, và quyết định đưa hiệp định hòa bình lên cho quốc hội chấp thuận nhằm tạo ra tính ràng buộc về mặt pháp lý cũng khiến chúng có những tính chất của các cơ chế AEDR.

Lời cuối

588. Cả hệ thống EDR lẫn AEDR đều có giá trị khi được tin tưởng và sử dụng khi cần thiết, lúc xảy ra khiếu tố. Thậm chí khi lòng tin đó có tồn tại, thì chúng vẫn chỉ là một phần của quy trình bầu cử nói chung, trong đó các chủ thể tham gia là chủ thể chính trị. Các chính trị gia đưa ra phán quyết chính trị - và hệ thống công lý bầu cử phải là một lựa chọn đủ hấp dẫn để khuyến khích họ sử dụng nó.

Phụ lục a

Phụ lục a

Chú thích

Hệ thống EDR chuyên biệt	Là hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử (EDR) có sự tham gia của một cơ quan lâm thời (ad hoc), bắt nguồn từ một thỏa thuận mang tính thời vụ (provisional) hoặc chuyển tiếp. Hệ thống này có thể được thành lập bởi sự can thiệp quốc tế hoặc là giải pháp mang tính thể chế của chính quốc gia. Đặc điểm nổi bật của hệ thống này nằm ở bản chất thời vụ (provisional) và chuyển tiếp: cơ quan lâm thời (ad hoc) có nhiệm vụ giải quyết khi xuất hiện sự khiếu tố (challenges) trong một kì hoặc một chuỗi các kì bầu cử được tổ chức trong một thời gian nhất định. Đây có thể là cơ quan lập pháp, tư pháp hoặc hành chính.
Thẩm quyền tài phán	Là quá trình giải quyết tranh chấp một cách hợp pháp hoặc tuyên bố chính thức của Tòa về một phán quyết hay sắc lệnh (decree) trong quá trình tố tụng (tức bao gồm phán quyết hoặc quyết định của Tòa). Từ này cũng có thể được định nghĩa là văn bản sắc lệnh của Tòa án đối với các bên liên quan trong vụ kiện. Quá trình xét xử bao gồm một buổi điều trần (sau khi có thông báo) về bằng chứng pháp lí của một vấn đề xảy ra trên thực tế (factual issue).
Khiếu tố hành chính	Là sự khiếu tố do các cơ quan quản lí bầu cử (EMB) phụ trách chỉ đạo, tổ chức, điều hành và giám sát thủ tục bầu cử giải quyết. Cơ quan chịu tác động của sự khiếu tố này có thể khiếu tố một hoạt động hoặc quyết định bầu cử thông qua một thủ tục. Thủ tục này cho phép chính cơ quan đó hoặc cấp cao hơn đưa ra quyết định về tranh chấp phát sinh.

Phương pháp thay thế trong giải quyết tranh chấp (AEDR)	Là biện pháp để các bên tranh chấp đạt được thỏa thuận và tránh phải tranh tụng. Thông thường có 4 loại phương án thay thế trong giải quyết tranh chấp (ADR): <i>thỏa thuận, trung gian, luật phối hợp</i> và <i>trọng tài</i> (Đôi khi xuất hiện phương án thứ 5 là hòa giải; tuy nhiên, để phù hợp với mục đích của cuốn sách, phương án này có thể được xem là một hình thức <i>trung gian</i>). Các ADR có thể được áp dụng bên cạnh hệ thống pháp luật hiện hành hoặc do thiếu những giải pháp thông thường trở nên thiếu tin cậy.
Cơ chế của các phương án thay thế trong giải quyết tranh chấp bầu cử (AEDR)	Là các cơ chế AEDR có thể tồn tại song song với hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử (EDR) chính thức, đóng vai trò lâm thời (ad hoc) hoặc được áp dụng trong những trường hợp đặc biệt. Chúng cung cấp một hoặc nhiều bên liên quan đến tranh chấp để khởi xướng quá trình giải quyết theo hướng đơn phương, song phương hoặc thông qua một bên thứ ba. Trong trường hợp cuối, các cơ chế tư pháp tương ứng bao gồm hòa giải, trung gian và trọng tài.
Phương án thay thế trong giải quyết tranh chấp bầu cử (AEDR)	Là các cơ quan, tổ chức và/hoặc cơ chế hoạt động bên ngoài các cơ quan và/hoặc hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử (EDRB) hợp pháp. AEDR cũng có thể là các hệ thống xử lý và/hoặc dàn xếp các tranh chấp liên quan đến các tiến trình bầu cử. Đây đều là những cơ quan và/hoặc cơ chế không chính thức hoặc mang tính truyền thống, ví dụ như các Ủy ban lâm thời (ad hoc) phụ trách giám sát quá trình tuân thủ các quy tắc ứng xử, các cơ chế giải quyết tranh chấp truyền thống, các tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự...
Bãi bỏ	Là sự xóa bỏ hiệu lực pháp lý. Có ba hình thức hủy bỏ: hủy một phiếu bầu, hủy bỏ tất cả phiếu bầu tại một đơn vị bầu cử và hủy bỏ cả kì bầu cử.
Kháng cáo	Là đề nghị đối với cơ quan EDR cấp cao hơn nhằm xác nhận, đảo ngược hoặc điều chỉnh một quyết định của cơ quan EDR cấp dưới.
Phương pháp trọng tài	<i>Phương pháp trọng tài tự nguyện bắt buộc</i> : Là quá trình các bên tranh chấp chọn và chấp thuận cho một bên thứ ba trung lập nghe điều trần và giải quyết tranh chấp của họ bằng việc đưa ra một quyết định mang tính bắt buộc. Phương pháp trọng tài là một quá trình phân xử giữa các bên liên quan nhằm giải quyết các tranh chấp nhất định. Phương pháp này khác với tranh

	tụng (ligitation) ở những đặc điểm: (1) Không yêu cầu tuân theo các quy định pháp lí về bằng chứng và thủ tục; (2) Có sự linh hoạt về thời gian và lựa chọn của người đưa ra quyết định; (3) Quá trình xét xử được tiến hành cách riêng tư, không công khai Những quyết định của trọng tài mang tính bắt buộc thường được Tòa án ban hành hiệu lực, miễn là không xảy ra sai sót nào trong quá trình áp dụng phương pháp này. <i>Phương án trọng tài chỉ định không ép buộc</i> (mandatory non-binding arbitration): Phương án trọng tài này được áp dụng ngay sau thủ tục xét xử của Tòa án. Các trọng tài được Tòa chỉ định sẽ nghe điều trần vụ việc và áp dụng quyền hạn tư pháp được giới hạn bởi pháp luật và những quy định có liên quan. Bên thua kiện có quyền được hưởng một phiên tòa mới (trial de novo) của Tòa sơ thẩm (trial court).
Trọng tài	Là một luật sư hoặc một cá nhân khác được lựa chọn nhằm nghe điều trần và giải quyết tranh chấp mà không cần đến một phiên tòa chính thức, thông qua quá trình áp dụng <i>phương pháp trọng tài</i> .
Phân định ranh giới	Là quá trình quyết định cách phân định ranh giới của khu vực bầu cử. Quá trình này phân chia quốc gia thành nhiều vùng và địa điểm bỏ phiếu (electoral districts and polling sites), đôi khi còn được gọi là quá trình phân vùng, phân giới cắm mốc hoặc phân định.
Vận động (bầu cử)	Là các hoạt động chính trị dưới bất cứ hình thức nào nhằm thúc đẩy sự ủng hộ cho một ứng cử viên, một đảng phái chính trị hay một lựa chọn sẵn có đối với cử tri trước thềm bầu cử. Cụm từ này cũng có thể hiểu là một công cụ của dân chủ trực tiếp (direct democracy instrument) trong giai đoạn vận động tranh cử như các cuộc họp, biểu tình, các bài phát biểu, điều hành, những chương trình phát sóng, tranh luận và các sự kiện khác. Ngoài ra, việc sử dụng các phương tiện truyền thông và Internet cũng nằm trong định nghĩa này.
Tài trợ vận động	Là việc tạo nguồn kinh phí cho một chiến dịch chính trị (bằng các khoản tiền nhờ gây quỹ, đóng góp...).
Ứng cử viên	Là người được chọn tham gia tranh cử với tư cách là đại diện của một đảng phái chính trị hay một cá nhân nhận được sự ủng hộ của bất cứ đảng phái nào

Xác nhận kết quả	Là việc chứng thực và xác nhận chính thức kết quả bầu cử được công bố
Giáo dục công dân	Là một chương trình cung cấp thông tin và/hoặc giáo dục nhằm tăng cường nhận thức về quyền hạn và trách nhiệm của công dân
Luật dân sự	Là pháp luật được xây dựng đầu trên cơ sở các văn bản pháp lí được hệ thống hóa trong Hiến pháp và các quy chế. Phần thứ hai của Dân luật nằm ở cách tiếp cận luật pháp theo phong tục, tập quán
Quy tắc ứng xử	Là một nhóm các quy định về hành vi ứng xử của các thành viên và/hoặc nhân viên của cơ quan quản lí bầu cử hay các đảng phái chính trị khi tham gia vào tiến trình bầu cử
Thông luật	Là pháp luật được các thẩm phán xây dựng thông qua các quyết định của Tòa án và các Hội đồng xét xử (tribunal) tương tự (còn được gọi là Án lệ), chứ không thông qua các quy chế pháp lí và hoạt động hành pháp (executive branch action). Những quyết định này được xem là tiền lệ và nguyên tắc stare decisis được áp dụng.
Hệ thống thông luật	Là hệ thống pháp lí tạo giá trị tiền lệ (precedential weight) cho Thông luật dựa trên nguyên tắc: các dữ kiện tương tự nhau phải được đánh giá như nhau trong mọi trường hợp để đảm bảo tính công bằng
Xung đột	Là sự cạnh tranh giữa các lực lượng đối lập, phản ánh sự đa dạng trái chiều của các ý kiến, mối ưu tiên, nhu cầu và lợi ích.
Tòa án Hiến pháp	Là Tòa án chuyên giải quyết những vấn đề thuộc Hiến pháp, có thể bao gồm tính hợp hiến của các bộ luật, các thủ tục và kết quả có liên quan đến tiến trình bầu cử.
Các biện pháp khắc phục (Corrective measures)	<i>Sự khiếu tố trong bầu cử</i> (electoral challenges) mang tính khắc phục (corrective nature) bởi hệ quả của chúng bao gồm hủy bỏ hiệu lực, điều chỉnh hoặc thừa nhận hành vi sai trái nhằm sửa chữa vi phạm và phục hồi quyền lợi bầu cử có liên quan. Biện pháp khắc phục được áp dụng nhằm thanh lọc tiến trình bầu cử, ngăn không cho hậu quả của một hành vi sai quy cách nào tiếp diễn và ảnh hưởng nghiêm trọng tới kết quả bầu cử, bất kể chế tài hành chính nào được áp dụng cho người vi phạm.

Công bố kết quả	Là sự công khai kết quả bầu cử bằng hình thức truyền miệng hoặc văn bản. Kết quả này có thể bao gồm số phiếu thu được của mỗi ứng cử viên và/hoặc đảng phái chính trị tham gia tranh cử, số lượng ứng cử viên hoặc đảng phái chính trị trúng cử hoặc số phiếu ủng hộ nhóm phương án được trình bày bằng việc áp dụng công cụ của dân chủ trực tiếp.
Công cụ của dân chủ trực tiếp	Là công cụ cho phép công dân tham gia trực tiếp vào quá trình đưa ra quyết định chính trị. Nó có thể là một trong 4 hình thức sau: trưng cầu dân ý, sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự (agenda initiatives) hoặc bỏ phiếu bãi miễn (recall).
Cử tri	Là người có đủ điều kiện và được đăng ký tham gia bỏ phiếu trong một kì bầu cử hoặc dưới hình thức công cụ của dân chủ trực tiếp.
Quản trị bầu cử	Là các biện pháp cần thiết để tiến hành tiến trình bầu cử.
Sai phạm trong quản trị bầu cử	Là hành vi, sai sót bởi một cơ quan hoặc cán bộ bầu cử vi phạm hoặc không đáp ứng được các yêu cầu của luật hay thủ tục bầu cử, nhưng không bị quy kết là hành vi phạm tội.
Khiếu tố bầu cử	Là khiếu kiện do người tham gia bầu cử hoặc một bên liên quan cho rằng các quyền bầu cử của họ đã bị xâm phạm.
Ủy ban bầu cử	Danh hiệu này thường được trao cho một cơ quan quản lí bầu cử (EMB) độc lập hoặc thành phần phi chính phủ của một EMB kết hợp (mixed model EMB).
Tòa án bầu cử	Là Tòa án Tư pháp hoặc cơ quan giải quyết tranh cãi của một chủ thể bầu cử (electoral actor) về tính hợp pháp của một kì bầu cử hoặc khiếu tố hành vi của ứng cử viên, đảng phái chính trị hay cơ quan quản lí bầu cử. Xem <i>Hội đồng xét xử bầu cử</i> (electoral tribunal).
Hành vi phạm tội trong bầu cử	Là hành vi hoặc sai sót bị quy kết là hành vi phạm tội theo luật bầu cử hoặc pháp luật hình sự thông thường, ví dụ gian lận trong bầu cử, cưỡng chế bỏ phiếu, cản trở hoặc làm sai lệch quá trình đăng kí cử tri và vi phạm các điều khoản về tài trợ chiến dịch bầu cử.
Chu kỳ bầu cử	Là chu kỳ khép kín liên quan tới quá trình chuẩn bị và tiến hành một kì bầu cử hoặc công cụ của dân chủ trực tiếp (một trong số chuỗi sự kiện diễn ra liên tục).

	Ngoài tiến trình bầu cử, chu kỳ này còn bao gồm giai đoạn đánh giá sau bầu cử và/hoặc kiểm toán, lưu trữ hồ sơ nội bộ (institutional memory), quá trình tư vấn và lên kế hoạch cho tiến trình bầu cử tiếp theo.
Xung đột bầu cử	Là các <i>khiếu kiện, không công nhận</i> , khiếu tố nào hoặc khiếu tố (contest) nào liên quan tới bất cứ giai đoạn nào của tiến trình bầu cử.
Cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử (EDRB)	Là cơ quan được giao phó trách nhiệm bảo vệ các quyền bầu cử và giải quyết tranh chấp bầu cử. Trách nhiệm này có thể được trao cho các cơ quan hành chính, tư pháp, lập pháp, các tổ chức quốc tế hoặc cơ quan lâm thời (ad hoc) (trong trường hợp đặc biệt, khi có thỏa thuận cấp tỉnh hoặc thỏa thuận chuyển tiếp).
Hệ thống lập pháp EDR	Là một hệ thống EDR cho phép cơ quan lập pháp, một trong số các Ủy ban của cơ quan này hay một hội đồng chính trị (other political assembly) đưa ra quyết định cuối cùng về tính hợp pháp của các cuộc bầu cử trong trường hợp xảy ra bất cứ khiếu tố nào.
Hệ thống EDR	Là khuôn khổ pháp lý nằm trong hệ thống tư pháp bầu cử, bao gồm các cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử và bảo vệ các quyền bầu cử. Trách nhiệm này có thể được trao cho các cơ quan hành chính, tư pháp, lập pháp, các tổ chức quốc tế hoặc các cơ quan lâm thời (ad hoc). Xem <i>Cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử (EDRB)</i> .
Tư pháp bầu cử	Trong cuốn sổ tay này, khái niệm tư pháp bầu cử đề cập đến các phương tiện và cơ chế bảo đảm tính hợp pháp của từng hành động, thủ tục và quyết định liên quan tới tiến trình bầu cử (theo Hiến pháp, luật quy chế (statute law), các công cụ pháp luật, công ước quốc tế (international instrumentals and treaties) và tất cả các quy định pháp lý có hiệu lực khác trong nước), cũng như các cơ chế bảo vệ và phục hồi quyền bầu cử. Tư pháp bầu cử cho phép những cá nhân bị xâm phạm quyền bầu cử khiếu kiện, được tham gia phiên điều trần và xét xử
Cơ chế tư pháp bầu cử (cơ chế giải quyết tranh chấp bầu cử)	Là tất cả các phương tiện sẵn có nhằm bảo đảm rằng tiến trình bầu cử không bị ảnh hưởng bởi các điều lệ sai quy cách (irregularities), cũng như bảo vệ các quyền bầu cử. Có thể phân biệt các cơ chế này thành ba loại: cơ chế cung cấp giải pháp khắc phục chính thức (provide a formal remedy) hoặc mang tính khắc phục

	(corrective in nature), cơ chế mang tính trừng phạt (punitive in nature) và cơ chế của các phương án thay thế trong giải quyết tranh chấp.
Hệ thống tư pháp bầu cử (EJS)	Là nhóm các phương tiện và cơ chế sẵn có trong một quốc gia (hoặc trong một cộng đồng địa phương hay trong bối cảnh quốc tế và khu vực) nhằm đảm bảo và xác minh rằng các hành động, thủ tục và quyết định bầu cử đều tuân thủ khuôn khổ pháp lý, cũng như bảo vệ và khôi phục các quyền bầu cử. Hệ thống tư pháp bầu cử là công cụ quan trọng nhất của nguyên tắc pháp quyền (the rule of law) và sự đảm bảo tuyệt đối (ultimate guarantee) cho việc tuân thủ các nguyên tắc dân chủ nhằm tổ chức các kì bầu cử tự do, công bằng và trung thực (free, fair and genuine).
Luật bầu cử	Là các điều khoản lập pháp (legislation) quy định về mọi khía cạnh của tiến trình bầu cử thể chế chính trị (political institutions), được bao hàm trong Hiến pháp và khuôn khổ thể chế (institutional framework) của một quốc gia.
Khuôn khổ pháp lý trong bầu cử	Là tập hợp các yếu tố cấu thành pháp lý quy định hoặc ảnh hưởng đến tiến trình bầu cử. Các yếu tố chính bao gồm những điều khoản của Hiến pháp, luật bầu cử và những quy định lập pháp (legislation) khác tác động tới tiến trình bầu cử như luật của các đảng phái chính trị, luật cấu thành cơ quan lập pháp, các nguyên tắc, quy định bổ trợ về bầu cử (subsidiary electoral rules and regulations) và những quy tắc ứng xử.
Quản lý bầu cử	Quá trình thi hành các hoạt động, nhiệm vụ và chức năng của cơ quan hành chính bầu cử
Cơ quan quản lý bầu cử (EMB)	Mục đích thành lập và trách nhiệm pháp lý của những cơ quan này là quản lý một phần hoặc tất cả các yếu tố căn bản của việc tổ chức các kì bầu cử hoặc công cụ của dân chủ trực tiếp. Những yếu tố đó bao gồm việc xác định các cá nhân đủ điều kiện bầu cử, tiếp nhận và xác thực đề cử của những người tham gia bầu cử (tức các đảng phái chính trị và/hoặc ứng cử viên trong các kì bầu cử), tiến hành bỏ phiếu, kiểm phiếu và phân loại phiếu.
Hệ thống giải quyết tranh chấp được ủy quyền bởi cơ quan quản lý bầu cử (EMB)	Trong hệ thống này, ngoài trách nhiệm tổ chức và quản lý các tiến trình bầu cử, cơ quan quản lý bầu cử độc lập còn được trao quyền tư pháp để giải quyết các yêu cầu khiếu tố và đưa ra phán quyết cuối cùng về tính hiệu lực của tiến trình bầu cử.

Sai phạm trong bầu cử (Electoral offence)	<i>Xem Hành vi phạm tội trong bầu cử.</i>
Hình phạt bầu cử (Electoral penalty)	Là biện pháp trừng phạt áp dụng đối với cá nhân, tập thể (entity) gây ra hành vi phạm tội trong bầu cử hoặc người chịu trách nhiệm cho các điều lệ sai quy cách (irregulaty). Hình phạt bầu cử có thể mang tính hình sự (sử dụng các hình phạt thông thường) hoặc tính hành chính (sử dụng chủ yếu các hình phạt tài chính). Hình phạt hình sự chỉ được áp dụng bởi Tòa án. Hình phạt hành chính có thể được áp dụng bởi cơ quan quản lý bầu cử trong một vài hệ thống tư pháp bầu cử.
Tiến trình bầu cử	Là chuỗi các giai đoạn của công tác chuẩn bị và tiến hành một kì bầu cử hoặc công cụ của dân chủ trực tiếp. Quá trình này thường bao gồm việc ban hành luật bầu cử, đăng kí bầu cử, ứng cử và đề xuất của các ứng cử viên và/hoặc các đảng phái chính trị, chiến dịch bầu cử, bỏ phiếu, kiểm phiếu, phân loại phiếu, giải quyết tranh chấp bầu cử và công bố kết quả.
Quy định bầu cử	Là các nguyên tắc bổ trợ cho pháp luật được tạo bởi cơ quan quản lý bầu cử (EMB) hoặc Bộ ngành mà cơ quan đó trực thuộc, nằm trong quyền hạn được bao hàm trong luật bầu cử nhằm quản lý công tác tổ chức và quản trị (administration) bầu cử.
Các quyền bầu cử	Là một số quyền lợi chính trị được đảm bảo bởi các điều khoản cơ bản hoặc nền tảng của một sắc lệnh pháp lý (legal order) (thường được quy định trong Hiến pháp). Nhìn chung, các điều khoản này liên quan tới quyền được tham gia vào công vụ (public affairs) một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện được bầu cử tự do (freely-elected representatives).
Hệ thống bầu cử	Là nhóm các nguyên tắc và thủ tục cho phép cử tri tham gia bỏ phiếu và chuyển kết quả từ những lá phiếu này thành số ghế cho các đảng phái chính trị và ứng cử viên trong nghị viện hoặc cơ quan lập pháp.
Hội đồng xét xử bầu cử (electoral tribunal)	Là cơ quan tư pháp được quyền nghe điều trần về các ý kiến khiếu tố (contests) và tranh chấp liên quan đến những vấn đề bầu cử.

Cử tri đủ tiêu chuẩn	Là người có đủ tiêu chuẩn đăng kí bầu cử và bỏ phiếu trong một kỳ bầu cử hoặc công cụ của dân chủ trực tiếp.
Chứng cứ	Bao gồm các tài liệu, lời khai hoặc vật thể hữu hình dùng để chứng minh hoặc bác bỏ một cơ sở lập luận bị cáo buộc (alleged fact), được công bố tại phiên điều trần bởi cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử (EDRB).
Phí nộp đơn	Là yêu cầu pháp lí về việc trả lệ phí hoặc tiền đặt cọc (deposit) khi nộp đơn khiếu kiện (complaint).
Tự do ngôn luận (Freedom of expression)	Là một quyền phổ quát (universal right) được bảo vệ bởi Tuyên ngôn quốc tế về Nhân quyền. Điều 19 của Tuyên ngôn quy định: “Mọi người đều có quyền tự do và bày tỏ quan điểm mà không bị can thiệp, cũng như quyền tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt ý kiến thông qua các phương tiện truyền thông, không bị giới hạn bởi ranh giới lãnh thổ”.
Các kì bầu cử tự do, công bằng và trung thực (free, fair and genuine)	Một kỳ bầu cử tự do, công bằng và thực chất xuất phát từ một tiến trình bầu cử, một cuộc cạnh tranh thực sự (real contest) với đầy đủ (full enjoyment) các quyền tự do và chính trị cơ bản liên quan tới bầu cử, gồm: quyền tự do ngôn luận, tự do lập hội (freedom of association), tự do hội họp (freedom of assembly) và tự do di chuyển (freedom of movement). Tiến trình bầu cử này được giám sát bởi một cơ quan hành chính bầu cử (electoral administration) trung lập để đảm bảo kì bầu cử được tiến hành công bằng, trung lập và tuân thủ pháp luật. Việc giám sát độc lập (independent scrutiny) và tiếp cận quá trình rà soát độc lập (access to independent review) là khả thi. Một khuôn khổ pháp lý được áp dụng và cử tri được thông tin đầy đủ về các quyền lợi của mình.
Cơ quan quản lí bầu cử theo mô hình nhà nước (government model EMB)	Là mô hình cơ quan quản lí bầu cử mà trong đó, các cuộc bầu cử được tổ chức và quản lí bởi cơ quan hành pháp (executive branch) của nhà nước, thông qua các Bộ như Bộ Nội vụ và/hoặc chính quyền địa phương.

Bảo đảm	Là các phương tiện hoặc công cụ mang tính cấu thành và thủ tục nhằm bảo đảm, bảo vệ, hỗ trợ, biện hộ hoặc giám hộ (assured, protected, supported, defended or safeguarded) những giá trị, quyền lợi hoặc tổ chức (institutions) được bảo vệ hoặc thiết lập bởi một sắc lệnh đại diện cho cử tri (by a legal order on behalf of the voter).
Sự không tương thích	Giới hạn luật pháp trong việc ứng cử hoặc bầu cử vào một vị trí đại diện (representative position) để tránh việc một người đang nắm giữ chức vụ do dân cử (public position) tiếp cận hoặc đảm nhiệm một vị trí khác.
Mô hình EMB độc lập	Là mô hình cơ quan quản lý bầu cử mà trong đó các kì bầu cử được tổ chức và quản lý bởi một cơ quan độc lập và tự quản, không thuộc nhánh hành pháp của nhà nước (independent and autonomous of the executive branch of government), có ngân sách và tự quản lý kinh phí hoạt động.
Sai phạm (Infraction)	Là hành vi hoặc trường hợp không tuân thủ một điều khoản pháp lý hoặc quy định hành chính
Khiếu tố quốc tế (International challenge)	Các công cụ pháp luật được quy định trong các điều ước, hiệp ước quốc tế nhằm giúp các cá nhân, tổ chức tìm kiếm sự giúp đỡ ở cơ quan có thẩm quyền sau khi đã tận dụng triệt để (exhausting) các giải pháp trong nước.
Khiếu tố tư pháp (judicial challenge)	Là các công cụ pháp lý mang tính thủ tục được pháp luật quy định mà theo đó, hai hoặc nhiều bên xung đột sẽ nhờ một cơ quan tư pháp (thẩm phán hoặc tòa án) xét xử tranh chấp liên quan cáo buộc về một lỗi, điều lệ không chính quy (irregularity), hành vi sai trái, sai sót hoặc tính bất hợp pháp trong một kì bầu cử hoặc quyết định bầu cử. Với tư cách là bên thứ ba ở cấp cao hơn (superior) và thuộc nhà nước, cơ quan tư pháp sẽ đưa ra quyết định cuối cùng một cách trung lập về tranh chấp đó. Thông thường, khiếu tố bầu cử (electoral challenges) được chia làm hai loại: các phiên xét xử (trials) hoặc các bản kháng cáo (appeals).

Hệ thống EDR tư pháp	Là hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử cho phép cơ quan chính quyền (authority) đưa ra quyết định cuối cùng trong trường hợp yêu cầu khiếu tố (challenge) về một kì bầu cử nhất định được gửi lên cơ quan tư pháp. Các cơ quan có thể được trao thẩm quyền này bao gồm: tòa án tư pháp thông thường (regular court of the judicial branch), tòa án hoặc hội đồng Hiến pháp, tòa án hành chính hoặc tòa án chuyên biệt về bầu cử.
Phán quyết	Là quyết định được tạo lập và ban hành bởi một cơ quan tư pháp hoặc cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử
Thẩm quyền xét xử	Là khả năng và phạm vi địa lý của tòa án hoặc một cơ quan tư pháp khác về quyền chỉ đạo, đưa ra quyết định và thực thi. Thẩm quyền xét xử là quyền hoạt động của Tòa. Tòa án phải có thẩm quyền đối với vấn đề được xét xử (the subject matter), phạm vi địa lý của đơn khiếu kiện (complaint) và cá nhân hay tổ chức bị khiếu kiện.
Quy định lập pháp (Legislation)	Là pháp luật được xây dựng từ quá trình lập pháp, còn được gọi là luật quy chế (statute law). Luật thành văn được thông qua bởi quốc hội, nghị viện hoặc các cơ quan lập pháp khác ở cấp trung ương và cấp địa phương.
Quyền giải quyết khiếu tố lập pháp	Là các công cụ pháp lí được quy định trong Hiến pháp hoặc các quy chế tại một vài quốc gia nhằm trao quyền giải quyết một số yêu cầu khiếu tố bầu cử, xác thực hoặc đưa ra quyết định cuối cùng về cuộc bầu cử cho các cơ quan lập pháp hoặc các tổ chức chính trị khác.
Tính chính đáng	Là tính công bằng được thừa nhận của một tiến trình giải quyết tranh chấp bầu cử.
Trách nhiệm pháp lí (Liability)	Là các nghĩa vụ được pháp luật hoặc hợp đồng quy định, xuất phát từ các vi phạm dân sự (torts). Trách nhiệm pháp lí chỉ có thể được quyết định bởi Tòa án, thậm chí cả khi Tòa tiến hành dàn xếp dựa trên sự đồng thuận giữa các bên.

Tranh tụng (Litigation)	Là quá trình cạnh tranh tư pháp nhằm đạt được quyết định phân xử của Tòa án.
EMB cấp thấp hơn	Là cơ quan quản lý bầu cử dưới cấp nhà nước như cấp tỉnh, cấp khu vực, cấp quận, huyện và cấp xã
Hòa giải	Là quá trình các bên tranh chấp sử dụng sự trợ giúp của một bên thứ ba nhằm đạt được thỏa thuận dàn xếp một cách riêng tư, không chính thức và không bắt buộc. Người đóng vai trò hòa giải không có quyền áp đặt thỏa thuận dàn xếp và phải nỗ lực trợ giúp các bên tranh chấp đạt được sự đồng thuận về một giải pháp mà các bên đều có thể chấp nhận được.
Thành viên (của EDRB hoặc EMB)	Là người được chỉ định hoặc bầu chọn để công tác trong một tổ chức hoặc hội đồng chỉ đạo và thực thi quyền hạn cũng như chức năng của cơ quan giải quyết tranh chấp bầu cử hoặc cơ quan quản lý bầu cử.
Hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử kết hợp giữa lập pháp và hành chính (mixed legislative-administrative EDR system)	Là hệ thống kết hợp các đặc điểm của hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử. Thông thường, các yêu cầu khiếu tố được tiếp nhận bởi các cơ quan hành chính, sau đó tới các cơ quan lập pháp có liên quan.
Mô hình EMB kết hợp	Là cơ quan quản lý bầu cử với mô hình kép với thành phần chính sách, điều hành và giám sát không phụ thuộc vào cơ quan hành chính nhà nước (giống như cơ quan quản lý bầu cử theo mô hình độc lập) và thành phần triển khai thực hiện nằm trong một cơ quan nhà nước và/hoặc chính quyền địa phương (giống như cơ quan quản lý bầu cử theo mô hình nhà nước).
Quan sát viên	Là người có quyền chứng kiến và đánh giá, nhưng không can thiệp vào tiến trình bầu cử
Sai phạm (offence)	Là hành vi vi phạm một điều luật hoặc nguyên tắc hay một hành vi bất hợp pháp

Đăng ký gia nhập của đảng (party registration)	Là việc gia nhập các đảng phái chính trị nhằm tham gia bầu cử dựa trên những tiêu chí hợp lệ, việc kí nhận và nộp lệ phí.
Mạo danh (personation)	Là hành vi gian lận trong bỏ phiếu do một cá nhân giả làm cử tri đã đăng kí.
Điểm bỏ phiếu (cơ sở bỏ phiếu)	Là địa điểm được thành lập với mục đích phục vụ công tác bỏ phiếu và do cơ quan quản lí bầu cử phụ trách.
Tiền lệ pháp	Là nguyên tắc pháp lí mà các tòa án sau này buộc phải tuân thủ trong quá trình đưa ra quyết định. Pháp luật được xây dựng dựa trên nguyên tắc tiền lệ và stare decisis. Do đó, nếu gặp phải dữ kiện hoặc trường hợp tương tự, Tòa (đặc biệt là tòa án cấp thấp hơn (lower court) buộc phải áp dụng các nguyên tắc pháp lí đã được thiết lập từ vụ kiện trước đó để đưa ra quyết định cho vụ kiện đang được xét xử.
Biện pháp trừng phạt	Một biện pháp trừng phạt không khắc phục hoặc hủy bỏ hiệu lực pháp lí của một điều lệ không chính quy trong bầu cử (electoral irregularity). Nó áp dụng cho cá nhân thực hiện hành vi vi phạm hoặc cá nhân chịu trách nhiệm đảm bảo vi phạm không xảy ra, thông qua luật hành chính bầu cử với các chế tài xử phạt hoặc luật hình sự bầu cử.
Bãi miễn	Là công cụ của dân chủ trực tiếp cho phép một số lượng quy định công dân yêu cầu tổ chức một cuộc bỏ phiếu về việc có nên bãi nhiệm một quan chức dân cử trước khi hết nhiệm kì.
Kiểm lại phiếu	Là quá trình tái tính toán đầy đủ hoặc một phần số phiếu thu được trong một kì bầu cử hoặc công cụ của dân chủ trực tiếp.
Trưng cầu ý dân	Là công cụ của dân chủ trực tiếp bao gồm một cuộc bỏ phiếu của cử tri về một vấn đề chính sách công như dự thảo sửa đổi Hiến pháp hoặc một dự luật. Kết quả của cuộc bỏ phiếu này có thể mang tính bắt buộc hoặc tham khảo.
Cử tri đã đăng kí	Là cử tri hợp pháp có tên trong danh sách chính thức hoặc bản đăng kí cử tri (register of electors).

Đăng ký (registration) các đảng phái chính trị và ứng cử viên	Là việc ghi tên những cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu và các thông tin có liên quan vào bản đăng kí (register) hoặc danh sách cử tri (list of electors).
Đăng ký cử tri	Là việc đưa tên công dân và các thông tin liên quan vào danh sách <i>cử tri</i> trong một cuộc bầu cử.
Pháp quyền	Nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi sự bình đẳng trong việc bảo vệ quyền con người và trừng phạt theo pháp luật giữa các cá nhân và tập thể. Nó chi phối nhà nước, bảo vệ công dân trước những các hành vi chuyên quyền của quốc gia, bảo đảm rằng các họ là đối tượng của pháp luật, không phải những quy định độc đoán của con người. Pháp quyền bao gồm ba thể chế (institutions): thể chế an ninh hoặc thực thi pháp luật, hệ thống tòa án và bộ máy tư pháp và hệ thống điều chỉnh (correction system). Nguyên tắc này cho rằng luật pháp phải “thống trị” bằng cách thiết lập một khuôn khổ pháp lí cho tất cả các hành vi ứng xử.
Chế tài	Là các biện pháp được áp dụng bởi một thể chế trước các hành vi không tuân thủ pháp luật và không thể chấp nhận.
Phân bổ vị trí (seat allocation)	Là quá trình phân bổ các vị trí trong một hội đồng lập pháp cho các đảng phái chính trị hoặc ứng cử viên dựa trên số phiếu họ thu được
Tòa án bầu cử chuyên trách	Là tòa án chuyên xử lí các vấn đề bầu cử. Người đứng đầu tòa án này tùy thuộc vào hệ thống giải quyết tranh chấp bầu cử của quốc gia.
<i>Stare decisis - Tiên lệ pháp (phải được tôn trọng)</i>	Là nguyên tắc về quá trình đưa ra quyết định pháp lí. Theo đó, các quyết định tư pháp đã có từ trước phải được áp dụng trong các trường hợp tương tự.
Quy chế	<i>Xem Quy định lập pháp (legislation)</i>
Phân loại phiếu	Là quá trình tổng hợp kết quả kiểm phiếu trong một tiến trình bầu cử, còn được gọi là hợp nhất kết quả kiểm phiếu (amalgamation of results).

EMB chuyển tiếp	Là cơ quan quản lý bầu cử được thành lập lâm thời nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các kì bầu cử chuyển tiếp. Thông thường cơ quan này được thành lập dưới sự bảo trợ của cộng đồng quốc tế như Liên Hiệp Quốc và có thể bao gồm thành viên là các chuyên gia quốc tế.
Phiên xét xử	Trong pháp luật, phiên xét xử là quá trình giám định tư pháp hoặc nghe điều trần và đưa ra phán quyết đối với các vụ kiện dân sự hoặc hình sự.
Phổ thông đầu phiếu (universal suffrage)	Là sự mở rộng quyền được bầu cử hoặc tham gia vào nhà nước dân chủ cho tất cả những người trưởng thành, không phân biệt chủng tộc, giới tính, tín ngưỡng, trí tuệ và địa vị kinh tế hoặc xã hội.
Giáo dục cử tri (Voter education)	Là quá trình truyền đạt nhận thức về tiến trình bầu cử cho người dân, bao gồm các thông tin cụ thể và thủ tục đăng kí cử tri và bỏ phiếu
Đăng kí cử tri (voter registration)	Là quá trình thiết lập tính hợp lệ (eligibility) của các cá nhân để bỏ phiếu trong một tiến trình bầu cử hoặc công cụ của dân chủ trực tiếp và ghi danh những cá nhân đủ tiêu chuẩn vào bản đăng kí (register). Là một trong những công tác tốn kém về chi phí, thời gian cũng như phức tạp nhất của tiến trình bầu cử, quá trình này thường tiêu tốn một phần đáng kể ngân sách, thời gian và các nguồn lực của cơ quan quản lý bầu cử.
Writ of certiorari (lệnh lấy vụ việc lên xét xử lại)	Là lệnh (writ) của tòa án phúc thẩm cấp cao đưa ra do sự thận trọng, yêu cầu tòa án cấp thấp cung cấp biên bản đã được chứng nhận của một vụ kiện cụ thể mà tòa án này đã xét xử, nhằm xác định các điều lệ sai quy cách hoặc thiếu sót đáng để xem xét lại cả vụ kiện.

Phụ lục b

Phụ lục b

Phụ lục B

Tài liệu tham khảo và đọc thêm

General

ACE Knowledge Network <<http://www.aceproject.org>>

The ACE Knowledge Network offers a wide range of services related to electoral knowledge, assistance and capacity development through an online knowledge repository that provides comprehensive information and customized advice on electoral processes.

ConstitutionNet <<http://www.constitutionnet.org>>

ConstitutionNet is a web-based resource centre, developed by International IDEA in partnership with Interpeace, with funding from the government of Norway, for those participating in constitution building. It aims to assist constitution builders and their collaborators in designing context-specific solutions to common problems by giving them access to specifically designed, well-targeted, need-based and clearly communicated comparative knowledge tools.

International IDEA Unified Database <<http://www.idea.int/uid/>>

International IDEA has created a unified database which incorporates data from previously separate databases and resources covering topics such as electoral justice, voter turnout, electoral system design, gender quotas, direct democracy and many more.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance

(International IDEA), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2008), available at <http://www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm>

- , *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2006), available at <<http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>>
- , *Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections* (Stockholm: International IDEA, 1999), available at <http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/index.cfm>
- , *Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections* (Stockholm: International IDEA, 1997), available at <http://www.idea.int/publications/conduct_admin/index.cfm>

Orozco Henríquez, Jesús, 'Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado' [EJ systems in comparative law], in *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas* [Electoral Justice Systems: Assessment and Prospects] (Mexico City: IFE, UNDP, IJ-UNAM, IFES, IDEA and TEPJF, 2001)

United Nations, *Global Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers*, 15 October 2005, available at <http://www.idea.int/resources/analysis/observation_coc.cfm>

Weinberg, Barry H., *The Resolution of Election Disputes: Legal Principles that Control Election Challenges, 2nd Edition* (Washington: IFES, 2008), available at <<http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2008/The-Resolution-of-Election-Disputes.aspx>>

Bosnia and Herzegovina

Election Law of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06 and 24/06.

Law on Court of Bosnia and Herzegovina, *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04 and 61/04

Bhutan

Election Commission of Bhutan, *Learning from Experience Programme*, vols 1 and 2 (Thimphu: Election Commission of Bhutan, 2008)

—, Action Plan for the Implementation of the Learning from Experience Programme (Thimphu: Election Commission of Bhutan, 2008)

European Parliament, Final Report of the EU Election Observation Report of the Kingdom of Bhutan, EU/EOM, Brussels, May 2008

Keynote Speech by Mr Robert Dahl, IFES Legal Policy Adviser, Paper presented at the Seminar on Legal Solutions to Disputes Related to Election Results during the General Assembly of the Association of Asian Election Authorities (AAEA), 21–25 July 2008, Taipei, Taiwan, available at <http://aaeassec.org/d_6.html>

Report by the Election Commission of Bhutan, Paper presented at the Seminar

on Legal Solutions to Disputes Related to Election Results during the General Assembly of the Association of Asian Election Authorities (AAEA), 21–25 July 2008, Taipei, Taiwan, available at <http://aaeassec.org/d_6.html>

Burkina Faso

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *La réforme du système électoral au Burkina Faso* [The Reform of the Electoral System in Burkina Faso], (Stockholm: International IDEA, 1999)

—, *La démocratie au Burkina Faso* [Democracy in Burkina Faso], (Stockholm: International IDEA, 1998)

Cambodia

Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (COMFREL) in cooperation with the Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (NICFEC) and the Youth Council of Cambodia (YCC), *Final Joint Assessment Report: Findings and Conclusions on Cooling Day, Polling/Ballot Counting and Immediate Post-Election Period for the Second Mandate of Commune Council Elections, 2007, April 2007*, available at <<http://www.com.comfrel.org>>

United Nations Development Programme (UNDP), Country report, ‘National Assembly election in Cambodia’, 27 July 2003, available at <<http://www.un.org.kh/undp/?url=/undp/resources/publications/&page=5>>

Germany

Beyme, Klaus von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung* [The Political System of Germany: An Introduction] (Wiesbaden: VS-Verlag, 2004)

Graßhoff, Karin and Klein, Hans H., ‘Verschleppte Wahlprüfung’ [Protracted scrutiny of election], *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 September 2006

Hey, Arnulf von, *Wahlfreiheit und Wahlprüfung* [Electoral Freedom and Scrutiny of Election] (Berlin: Dunker & Humblot, 1975)

Lindner, Ralf and Schultze, Rainer-Olaf, ‘Germany’, in Dieter Nohlen, Matthias Catón and Philip Stöver (eds), *Elections in Europe: A Data Handbook* (Oxford: Oxford University Press, 2007)

Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme* [Electoral Law and Party System: Theory of and Empirical Evidence on Electoral Systems] (Opladen: Budrich, 2007)

Nohlen, Dieter, ‘Wahlrecht/Wahlsystem/Wahlprüfung’ [Electoral law/ electoral system/scrutiny of election], in Uwe Andersen and Wichard Woyke (eds),

Deutschland (Opladen: Leske&Budrich, 2003), pp. 582–89 Rauber, David N., Wahlprüfung in Deutschland: materiell-rechtliche

Maßstäbe für die *Wahlprüfung bei Parlamentswahlen und Wahlen auf kommunaler Ebene* [Scrutiny of Elections in Germany: Substantive Standards on Scrutinizing Parliamentary Elections and Local Elections] (Baden-Baden: Nomos, 2005)

Rudzio, Wolfgang, *Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland* [The Political System of Germany] (Wiesbaden: VS-Verlag, 2006) Schreiber, Wolfgang, *Handbuch des Wahlrechts zum deutschen Bundestag* [Compendium on the Electoral Law to Germany's First Chamber in the Legislature] (Köln: Heymann, 2002)

Japan

Jin, Horie (ed.), *Seiji Kaikaku to Senkyo Seido* [Political Reform and Electoral Systems] (Tokyo: Ashi Shobou, 1993), pp. 292–96

Russia

Demidov, B., 'Russia: integrity assessment', Global Integrity Country Report 2004, available at <<http://www.globalintegrity.org>>

European Court of Human Rights, Chamber judgement in the case of the Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia (application no. 55066/00), Press release issued by the Registrar on 11 January 2007, available at <<http://www.coe.int/press>>

Fogelklou, A., 'Interpretation and accommodation in the Russian Constitutional Court', in Ferdinand Feldbrugge (ed.), *Russia, Europe and the Rule of Law* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2006)

Interfax, 'President Putin signs law banning Duma deputies from changing party and approves removal of "Against All" option in voting ballots', 14 July 2006

Lukin, A., 'A short history of Russian elections' short life', *Moscow Times*, 17 March 2004

Mendras, M., *Comment fonctionne la Russie? Le politique, le bureaucrate et l'oligarque* [How Does Russia Work? The Politician, the Bureaucrat and the Oligarch] (Paris: CERI Autrement, 2003)

Morschakova, T., 'The principle of independence vs the mechanism of dependence', *GazetaRU*, 31 March 2005

Mosnews, 'Russian Supreme Court refuses to review parliamentary election results', *Mosnews*, 16 December 2004

Popova, M., 'Russian courts and the CEC in electoral disputes', *Europe-Asia Studies*, 58/3 (May 2006), p. 397

Reports by the Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, on the election observation missions to Russia in 2003 and 2004 are available at <http://www.osce.org/odihr-elections/14519.html> Information on the relevant national legislation, court decisions and international recommendations and observations can be found on the Vota database of the Venice Commission, <<http://www.venice.coe/vota>>; the official website of the Central Electoral Commission of the Russian Federation, <<http://www.cikrf.ru/cikrf/eng/law/>>; the official website of the Constitutional Court of the Russian Federation, <<http://ks.rfnet.ru>> and the official website of the OSCE/ODIHR, <http://www.osce.org/odihr-elections/item_12_14342.html>.

United Kingdom

Schofield's Election Law, <<http://www.sweetandmaxwell.co.uk/Catalogue/ProductDetails.aspx?recordid=4143&productid=433945>>

United States

Campbell, Tracy, *Deliver the Vote: A History of Election Fraud, an American Political Tradition, 1742–2004* (New York: Basic Books, 2006)

Morris, Roy, *Fraud of the Century: Rutherford B. Hayes, Samuel Tilden, and the Stolen Election of 1876* (New York: Simon & Schuster, 2001)

Robinson, Lloyd, *The Stolen Election: Hayes Versus Tilden, 1876* (New York: Forge Books, 2001)

E-justice

Carrington, Paul, 'Virtual civil litigation: a visit to John Bunyan's Celestial City', available at <<http://www.iapl2010.hu>>

Cerrillo, Agusti and Fabra, Pere, *E-Justice: Using Information Communication Technologies in the Court System* (London: Information Science Reference, 2009)

Digital Interview Recording Project of the Cumbria Constabulary, available at <<http://www.lcjb.cjsonline.gov.uk>>

Oskamp, Anja, Lodder, Arno R. and Apistola, Martin, *IT Support of the Judiciary: Australia, Singapore, Venezuela, Norway, The Netherlands and Italy* (Cambridge: T-M-C Asser Press, 2004)

Preparatory works of the Colloquium of the International Association of Procedural Law, 'Electronic Justice, Present and Future', University of Pecs, 23–25 September 2010, available at <<http://www.iapl2010.hu>>

For more information about the mandate and powers of the TSE see <http://www.tse.jus.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/justca_eleitoral/justica_eleitoral.htm>; an example of the TSE online services available can be found at <<http://www.tse.jus.br/internet/home/push.htm>>.

E-voting in the United States

American Association of People with Disabilities v. Shelley (2004) 324 F.Supp.2d 1120. Americans for Safe Access v. Alameda County (2009) A121390, A122619 (Alameda County Super. Ct. No. RG04-192053), available at <http://www.courthousenews.com/2009/06/17/Court_Upholds_Injunction_in_Voting_Machine_Case.htm> (accessed 18 June 2009)

California Judicial Branch, 'Factsheet', available at <<http://www.courtinfo.ca.gov/about/aboutjb.htm>> (accessed 18 June 2009)

Election Administration Research Center, 'What is election administration?', available at <<http://earc.berkeley.edu/faq.php>> (accessed 18 June 2009)

Help America Vote Act (HAVA) (2002) San Diego County v Bowen, available at <<http://www.verifiedvotingfoundation.org/article.php?id=6545>> 'Secretary of state and four counties sued for denying access to voters

with disabilities', available at <<http://www.accessiblesociety.org/topics/voting/cavotesuit0304bkgd.html>> (accessed 18 June 2009) Secretary of state of the State of California, Text of Proposed Recount

Regulations, available at <http://www.sos.ca.gov/elections/elections_recountregs.htm> (accessed 19 June 2009)

Secretary of state of the State of California, Frequently asked questions about the top-to-bottom review, available at <http://www.sos.ca.gov/elections/elections_vsr.htm> (accessed 18 June 2009)

Secretary of state of the State of California, California complaint procedures per Help America Vote Act (HAVA) of 2002, Title IV, section 402, available at <http://www.sos.ca.gov/elections/hava-complaint-procedure.htm>.

Phụ lục c

Phụ lục c

Phụ lục C

Về tác giả

Adhy Aman là cán bộ thuộc Chương trình toàn cầu về Các tiến trình bầu cử của IDEA Quốc tế. Ông tập trung vào các vấn đề liên quan đến tính công bằng và nền dân chủ tham gia (participatory democracy) trong tiến trình bầu cử. Đồng thời, ông cũng là cán bộ của Chương trình phụ trách về các sáng kiến cải cách chính trị và bầu cử cấp quốc gia cũng như khu vực châu Á Thái Bình Dương. Trong giai đoạn đầu của quá trình cải cách bầu cử chung tại Indonesia năm 1999, Adhy đảm nhiệm chức vụ Thư kí đầu tiên của Ủy ban Giám sát bầu cử quốc gia – cơ quan giữ chức năng giám sát các cuộc bầu cử và giải quyết tranh chấp. Những năm sau đó, ông tập trung vào những cải cách về giải quyết tranh chấp trong bầu cử tại các nước châu Á. Adhy có Bằng Thạc sĩ Luật của Đại học Georgetown tại Washington D.C.

Ayman Ayoub là luật sư người Tây Ban Nha gốc Syry, chuyên về các chương trình hỗ trợ phát triển, trong đó cải cách bầu cử và pháp luật. Trong 17 năm qua, ông tập trung vào việc cung cấp các dịch vụ hỗ trợ chuyên nghiệp cho các tiến trình dân chủ hóa tại các quốc gia đang trong giai đoạn chuyển tiếp hoặc hậu xung đột ở Trung Đông, Tây Phi, Đông Âu và Đông Nam Á. Ông là chuyên gia cấp cao và phụ trách về năng lực quản lý cho Ủy ban Châu Âu, Liên Hiệp Quốc và Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) cũng như nhiều nhà tài trợ và các tổ chức quốc tế khác. Từ năm 2005 đến 2007, ông đảm nhiệm chức vụ Cán bộ chương trình cấp cao (Senior Programme Officer) của IDEA Quốc tế tại Stockholm và sau này tiếp tục hoạt động tại tổ chức này với vai trò Tư vấn cấp cao (Senior Consultant). Ông là đồng tác giả của *Thiết kế quản lý bầu cử (Electoral Management Design): Sổ tay IDEA Quốc tế* (2006) và cho xuất bản cuốn sách này bằng tiếng Ả-rập. Ông cũng xuất bản cuốn *Thiết kế hệ thống bầu cử: Sổ tay IDEA Quốc tế mới* (2005) bằng ngôn ngữ này. Ngoài ra, Ayoub còn là tác giả của nhiều bài báo và báo cáo liên quan tới bầu cử và từng dịch nhiều chủ đề trên trang điện tử Bách khoa toàn thư về bầu cử của ACE sang tiếng Ả-rập. Hiện ông vẫn tiếp tục đóng vai trò chuyên gia cấp cao cho các dự án hỗ trợ phát triển trên toàn thế giới.

Tracy Campbell tập trung chủ yếu vào lịch sử chính trị-xã hội của Mỹ trong thế kỉ XX. Ông đã viết ba cuốn sách: *Nền chính trị của sự tuyệt vọng: Quyền lực và sự kháng cự trong*

các cuộc chiến về thuốc lá (Kentucky, 1993), *Tóm tắt vinh quang: Sự sa ngã và chuộc tội của Edward F. Prichard, Jr* (Kentucky, 1998) – cuốn sách được đề cử giải Pulitzer và *Bổ phiếu: Lịch sử gian lận trong bầu cử - một truyền thống trong nền chính trị của Mỹ giai đoạn 1742-2004* (Basic Books, 2006). Ông đã nhiều lần thuyết trình về các vấn đề liên quan đến liêm chính trong bầu cử và lịch sử chính trị, cũng như là tác giả của một cuốn sách lịch sử lớp 4 tại Kentucky. Năm 2008, ông giữ vai trò Giáo sư thỉnh giảng môn Lãnh đạo Khu vực công (Public Leadership) theo chương trình George McGovern tại Đại học Dakota Wesleyan. Bên cạnh đảm nhiệm chức vụ Chủ nhiệm Chương trình cử nhân của Khoa Lịch sử tại Đại học Kentucky, Hoa Kỳ, ông còn là Giám đốc của Trung tâm Nghiên cứu Chính sách công Wendell H. Ford.

Avery Davis-Roberts gia nhập Trung tâm Carter năm 2003 và là Cộng tác viên cấp cao của Chương trình Dân chủ (Democracy Program). Bà hiện đang quản lý Dự án Các tiêu chuẩn bầu cử dân chủ tại Trung tâm nhằm phát triển các tiêu chí đánh giá tiến trình dân chủ. Ngoài ra, bà còn phụ trách các nghiên cứu của Trung tâm về phương pháp luận trong việc quan sát công nghệ bầu cử điện tử. Bà đã thực hiện nhiệm vụ quan sát tiến trình bầu cử tại châu Á, châu Phi, Nam Mỹ và Trung Đông. Trước khi làm việc tại Trung tâm, Avery là một tư vấn nghiên cứu (research consultant) tại London. Bà được trao tặng Bằng liên kết danh dự ngành Luật và tiếng Ả-rập và Bằng Thạc sĩ Luật về Nhân quyền quốc tế từ trường Nghiên cứu về Phương Đông và châu Phi tại Đại học London, Anh.

Zoran Dokovich đảm nhiệm chức vụ Cố vấn về vấn đề nhập cư và chuyển dịch tự do (Migration/Freedom of Movement Adviser) tại Ban Các thể chế dân chủ và Nhân quyền (ODIHR) của tổ chức An ninh và Phát triển châu Âu (OSCE), trợ giúp tổ chức này trong việc thực thi các cam kết về quyền tự do dịch chuyển thông qua các cải cách trong hệ thống đăng ký nhân khẩu. Trước đó, ông Dokovich công tác tại Ban Bầu cử của OSCE khi tổ chức này thực hiện nhiệm vụ tại Bosnia-Herzegovina. Ông gia nhập Ủy ban Bầu cử trung ương của Bosnia-Herzegovina với tư cách là Trưởng Ban Đăng ký cử tri và sau này là Tổng thư ký của Ủy ban. Ông cũng tham gia một số nhiệm vụ quan sát tiến trình bầu cử của ODIHR tại Đông Âu và Trung Á.

Andrew Ellis là Giám đốc Chương trình của IDEA Quốc tế tại khu vực châu Á Thái Bình Dương, từng là Giám đốc điều hành và phụ trách chính Chương trình Các tiến trình bầu cử. Từ năm 1999 đến 2003, ông giữ vai trò là Cố vấn cấp cao tại Viện Dân chủ quốc gia (NDI) ở Indonesia, tập trung vào các vấn đề liên quan tới cải cách Hiến pháp, tiến trình bầu cử và vấn đề phân quyền. Ông là đồng tác giả các cuốn sách của IDEA Quốc tế, như *Thiết kế hệ thống bầu cử: Sổ tay IDEA Quốc tế mới* (2005), *Thiết kế Quản lý Bầu cử: Sổ tay IDEA quốc tế* (2006) và *Dân chủ trực tiếp: Sổ tay IDEA Quốc tế* (2008), cũng như đã có nhiều bài viết về các vấn đề thiết kế khung thể chế. Ông cũng giữ những vị trí quan trọng khác như Cố vấn kỹ thuật cấp cao cho Ủy ban Bầu cử Palestine năm 1996, thiết kế và lập kế hoạch cho chương trình hỗ trợ bầu cử của Ủy ban châu Âu tại Campuchia trong các cuộc bầu cử năm 1998. Andrew nguyên là Phó Chủ tịch và Tổng thư ký của Đảng Tự do Vương quốc Anh và là Giám đốc điều hành của tổ chức Những người Dân chủ Tự do Vương quốc Anh.

Sergueï Kouznetsov từng là một luật sư tại Nga trước khi gia nhập Hội đồng Châu Âu năm 1995. Ông tham gia Ủy ban Venice năm 1998 với tư cách là cán bộ pháp lý tại Ban Bầu cử và Trưng cầu dân ý. Kouznetsov có được vốn kinh nghiệm sâu rộng trong khu vực Đông Nam châu Âu và các quốc gia thuộc khối Thịnh vượng chung thông qua các hoạt động chuẩn bị cho Ủy ban Venice thăm dò ý kiến của các đảng phái chính trị về những vấn đề liên quan đến hiến pháp, bầu cử và pháp lý tại Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Kyrgyzstan, Serbia và Ukraine. Ông từng gia nhập các nhóm cố vấn pháp lý trong nhiều nhiệm vụ quan sát tiến trình bầu cử do Nghị viện của Hội đồng Châu Âu (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) tiến hành, đáng chú ý nhất là tại Azerbaijan (2006 và 2008), Bosnia-Herzegovina (2006), Palestine (2005), Nga (1993), Serbia (2007 và 2008) và Ukraine (2004, 2006 và 2007).

Ralf Lindner là Chuyên viên nghiên cứu cấp cao tại Viện Nghiên cứu các Hệ thống và cải cách Fraunhofer tại Karlsruhe, Đức. Ông có bằng Tiến sĩ ngành Khoa học chính trị tại Đại học Augsburg, Đức. Các vấn đề được ông quan tâm nghiên cứu bao gồm hành vi bầu cử và các hệ thống đảng phái tại châu Âu và Bắc Mỹ, lý thuyết và thực tiễn của các khuyến nghị chính sách cũng như những nghiên cứu về cải cách, khoa học và công nghệ. Ông đóng góp vào việc xuất bản các ấn phẩm: *Các cuộc bầu cử tại Mỹ* (D. Nohlen, Oxford, 2005), *Các cuộc bầu cử tại châu Âu* (D. Nohlen, P. Stover, Baden-Baden, 2010) và một cuốn sách phân tích tác động của Internet tới các đảng phái chính trị và những nhóm lợi ích (*Politischer Wandeldurch digitale Netzwerkkommunikation?*, Wiesbaden, 2007).

Augustin Loada là giáo sư tới từ Burkina Faso. Ông tốt nghiệp tại Pháp và là giáo sư môn Công pháp và Khoa học chính trị ở Đại học Ouagadougou, Burkina Faso từ năm 1995. Năm 2000, ông được chọn để tham dự chương trình Học giả Fulbright tại Đại học Boston, Mỹ. Ông cũng là Trưởng Khoa Luật và Khoa học chính trị của trường Đại học Ouagadougou. Hiện ông đang là Giám đốc Trung tâm Quản trị Dân chủ (Democratic Governance) tại Burkina Faso. Trung tâm này nghiên cứu về quản trị và quá trình dân chủ hóa, giúp tăng cường năng lực của các chủ thể chính trị (các tổ chức xã hội dân sự, các đảng phái chính trị, chính quyền địa phương...) trong quá trình quản trị dân chủ.

Jesús Orozco-Henríquez hiện là giáo sư tại Viện nghiên cứu pháp luật của Đại học tự quản quốc gia Mexico (National Autonomous University of Mexico) và đã được Đại hội đồng của Tổ chức các Quốc gia châu Mỹ bầu làm Ủy viên của Hội đồng Liên Mỹ về Nhân quyền (2010-2013). Ông từng là Thẩm phán tại cơ quan tư pháp bầu cử cấp cao nhất của Mexico – Trung ương Tòa án bầu cử liên bang (Central Chamber of Federal Electoral Court) (1990-1996) và Tòa án bầu cử tư pháp liên bang cấp cao (Higher Chamber of the Electoral Court of the Federal Judiciary) (1996-2006). Ông đã cho xuất bản nhiều ấn phẩm về luật bầu cử, nhân quyền, luật Hiến pháp và luật so sánh. Ông có Bằng Tiến sĩ danh dự của Đại học tự quản quốc gia Mexico cũng như Bằng Thạc sĩ Luật so sánh của Đại học California, Los Angeles, Mỹ.

Deki Pema là Ủy viên của Ủy ban bầu cử Bhutan (ECB) từ năm 2006. Trong suốt thời gian đó, bà đã tham gia thiết lập hệ thống bầu cử, bao gồm việc soạn thảo luật bầu cử mới và xây dựng cơ cấu tổ chức của ECB. Đồng thời, bà tham gia vào nhiều chiến dịch giáo dục cho cử tri và cán bộ bầu cử cũng như quá trình đăng ký của các cuộc bầu cử

trong năm 2008. Trước khi gia nhập ECB, Deki Pema giữ chức vụ cán bộ kế hoạch cấp cao của Ban Chính sách và Kế hoạch, Bộ Nông nghiệp. Bà có Bằng Thạc sĩ Kinh tế nông nghiệp từ Đại học London, Anh.

Joram Rukambe là Cố vấn bầu cử cấp khu vực cho Chương trình phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) tại Johannesburg. Trước đó, ông phụ trách quản lý Chương trình của IDEA Quốc tế tại châu Phi và Trung Đông, Giám đốc bầu cử và Giám đốc điều hành của Ủy ban bầu cử Namibia. Ông đồng thời giữ vai trò tư vấn và cố vấn kỹ thuật cho nhiều cơ quan quản lý bầu cử ở khu vực Nam Phi, trong đó có Cộng hòa Nam Phi và Zambia từ năm 1994 đến 2001. Ông cũng tham gia quan sát nhiều tiến trình bầu cử tại các quốc gia thuộc khu vực này. Rukambe có Bằng Thạc sĩ Truyền thông và Văn hóa của Đại học Natal, Nam Phi.

Maiko Shimizu đã tham gia nhiều hoạt động quan sát các tiến trình bầu cử tại Pakistan, Campuchia, Indonesia và Đài Loan với tư cách quan sát viên cũng như điều phối viên của Mạng lưới Tự do bầu cử châu Á và Interband – tổ chức phi chính phủ của Nhật Bản. Từ tháng 11/2005 đến 12/2006, bà công tác tại nhóm Các tiến trình bầu cử của IDEA Quốc tế, trợ giúp Dự án Tư pháp bầu cử và các hội thảo vận động cử tri đi bầu cử. Bà từng là chuyên viên nghiên cứu của nhóm Các quan hệ chính trị và kinh tế tại Đại sứ quán Nhật Bản ở Đông Ti-mo từ năm 2007 đến 2010. Bà có Bằng Thạc sĩ Nghiên cứu quốc tế (về hòa bình và giải quyết xung đột) của Đại học Queensland, Australia, nơi bà theo học chương trình học bổng Rotary World Peace.

Dennis Truesdell là một cán bộ tư vấn quốc tế về quá trình bầu cử. Ông đảm nhiệm vai trò Cố vấn pháp lý tại Campuchia từ năm 2001 đến 2007 trong một chương trình hỗ trợ bầu cử trên phạm vi rộng của UNDP dành cho Ủy ban bầu cử quốc gia Campuchia. Kể từ đó, ông công tác tại Quỹ Các hệ thống bầu cử quốc tế ở Haiti và Ban Hỗ trợ bầu cử của UNMIS ở Sudan. Trước đó, Truesdell từng tham gia nhiều nhiệm vụ gìn giữ hòa bình như Chính quyền chuyển tiếp của Liên Hiệp Quốc tại Campuchia (UNTAC), Lực lượng bảo vệ của Liên Hiệp Quốc (UNPROFOR), Chiến dịch khôi phục lòng tin của Liên Hiệp quốc (UNCRO) và Nhiệm vụ của Liên Hiệp Quốc tại Bosnia-Herzegovina (UNMIBH) cho đến khi quay trở lại Canada để đảm nhiệm chức vụ Cố vấn pháp lý cho Tổng giám đốc Văn phòng bầu cử Quebec và sau đó là cán bộ tư vấn cho Ban Kiến tạo hòa bình (Peace-building Unit) của Cơ quan Phát triển quốc tế tại Canada. Truesdell là thành viên của Hội luật gia Quebec (Quebec Bar) và có Bằng Thạc sĩ Luật của Đại học Kinh tế London, Anh.

Domenico Tuccinardi là Giám đốc của NEEDS – chương trình đào tạo các quan sát viên từ Liên minh châu Âu do một đoàn thể, đứng đầu là IDEA Quốc tế thực hiện. Ông tập trung hoạt động trong lĩnh vực lập pháp và quản lý bầu cử. Từ năm 1999 đến 2000, ông đã chỉ đạo các dịch vụ gia hạn đăng ký và bỏ phiếu của Tổ chức An ninh và Phát triển châu Âu (OSCE) tại Bosnia-Herzegovina. Với tư cách là Phó Giám đốc bầu cử tại OSCE từ năm 2001 đến 2002, ông đã thiết kế công nghệ số hóa cho quá trình đăng ký của cử tri và tổ chức chuyển giao chức năng quản lý bầu cử cho Hội đồng bầu cử mới của Bosnia-Herzegovina. Tuccinardi từng là Chuyên gia quản lý bầu cử của nhóm Kế hoạch tại các cuộc bầu cử chuyển tiếp ở Iraq trong năm 2005 và quản lý dự án hỗ trợ các cuộc bầu cử này của Liên minh châu Âu. Gần đây, ông đảm nhiệm vai trò Cố vấn đặc biệt

của Liên minh châu Âu về Trưng cầu dân ý độc lập tại Montenegro và thiết lập Mạng lưới những người tham gia (Pratitioners' Network), thuộc Hệ thống tri thức bầu cử ACE (ACE Electoral Knowledge Network). Ông từng là Phó Trưởng quan sát viên trong các nhiệm vụ của Liên minh châu Âu tại Venezuela và Nicaragua, cũng như tham gia nhiều quá trình hỗ trợ và quan sát bầu cử trên thế giới. Ông là một trong những tác giả của *Hướng dẫn Phương pháp luận về Hỗ trợ bầu cử của EU và Tập huấn EC-UNDP-IDEA về Hỗ trợ bầu cử hiệu quả*. Ông cũng cộng tác xuất bản các ấn phẩm khác trong lĩnh vực quản lý bầu cử, quá trình đăng kí của cử tri và công nghệ bỏ phiếu.

Phụ lục d

Phụ lục d

Khái quát về IDEA Quốc tế

Nhiệm vụ của chúng tôi

Trong một thế giới nơi nền dân chủ không thể bị xem thường, nhiệm vụ của Viện Nghiên cứu quốc tế về Dân chủ và Trợ giúp bầu cử (IDEA Quốc tế) là

hỗ trợ các thay đổi mang tính dân chủ mang tính bền vững bằng cách cung cấp kiến thức mang tính so sánh, trợ giúp các cải cách dân chủ và tác động tới những chính sách xây dựng dân chủ và nền chính trị

Nhằm thực hiện nhiệm vụ này, chúng tôi tập trung vào năng lực của các cơ quan dân chủ trong việc tạo nên một bộ máy chính trị có sự tham gia rộng rãi của công chúng, một chính phủ mang tính đại diện và có trách nhiệm, sẵn sàng đáp ứng nguyện vọng của công dân, nền pháp trị và các quyền bình đẳng cho mọi công dân.

Chúng tôi hoạt động trong ba lĩnh vực:

- Cung cấp kiến thức và kinh nghiệm mang tính tương quan so sánh nhằm từ thực tiễn của các tiến trình dân chủ trong nhiều bối cảnh khác nhau trên thế giới;
- Hỗ trợ các chủ thể chính trị trong quá trình cải cách các cơ quan và tiến trình dân chủ và tham gia vào các tiến trình chính trị khi được đề nghị; và
- Tác động đến chính sách xây dựng nền dân chủ bằng việc cung cấp các nguồn tri thức mang tính tương quan so sánh và trợ giúp các chủ thể chính trị.

Hoạt động của chúng tôi được tóm gọn bằng hai nguyên tắc chính:

- Chúng tôi là những nhà tuyên truyền về các thay đổi mang tính dân chủ. Bản chất của nền dân chủ là biến đổi sao cho hệ thống quản trị thích nghi và đáp ứng được nhu cầu của một xã hội không ngừng thay đổi.
- Chúng tôi là những người hỗ trợ thay đổi. Người thực hiện những thay đổi này phải đến từ chính các cộng đồng.

Chương trình của chúng tôi

Nền dân chủ không thể đem xuất nhập khẩu, nhưng có thể được hỗ trợ. Và bởi các chủ thể của nền dân chủ có thể được tác động bởi những cá nhân và tổ chức khác trên thế giới, IDEA Quốc tế đóng một vai trò quan trọng trong việc trợ giúp các sáng kiến của họ, bằng cách:

Cung cấp kiến thức và kinh nghiệm mang tính tương quan so sánh về:

- Các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý
- Các bản Hiến pháp
- Các đảng phái chính trị
- Vấn đề giới tính trong nền dân chủ và việc trao quyền cho phụ nữ trong lĩnh vực chính trị
- Quá trình tự đánh giá của nền dân chủ
- Vấn đề dân chủ và phát triển

Trợ giúp các chủ thể của nền dân chủ trong các tiến trình cải cách quốc gia:

Do những thay đổi mang tính dân chủ sau cùng sẽ tác động đến công dân ở cấp quốc gia và địa phương, theo yêu cầu và trong phạm vi của các chương trình chúng tôi tiến hành hỗ trợ tiến trình dân chủ quốc gia tại những nước trong khu vực:

- Mỹ Latin
- Châu Phi và Trung Đông
- Châu Á Thái Bình Dương.

Tác động đến những chính sách xây dựng nền dân chủ:

Một trong những điểm quan trọng nhất của công tác tăng cường tiến trình xây dựng nền dân chủ là việc trao đổi kiến thức và kinh nghiệm giữa các chủ thể chính trị. Chúng tôi hỗ trợ các cuộc trao đổi này thông qua:

- Đối thoại
- Hội thảo và Hội nghị
- Bồi dưỡng năng lực chuyên môn.

Nỗ lực phát triển và tập trung vào việc tìm hiểu các vấn đề chính:

Do các cơ quan và tiến trình dân chủ hoạt động ở nhiều bối cảnh quốc gia và quốc tế khác nhau, chúng tôi đang phát triển và tập trung tìm hiểu mối quan hệ tương tác giữa nền dân chủ và:

- Sự phát triển
- Xung đột và an ninh
- Vấn đề giới tính

- Tính đa dạng (diversity)

Cách tiếp cận của chúng tôi

Nền dân chủ lớn mạnh từ chính các cộng đồng và là một quá trình năng động, liên tục biến đổi và không bao giờ đạt đến trạng thái ổn định vĩnh viễn. Điều này được phản ánh trong hoạt động của chúng tôi: nhằm hỗ trợ những nỗ lực của các đối tác để họ không ngừng tạo ra bước tiến trong các tiến trình dân chủ, chúng tôi theo sát họ trên từng chặng đường với một tầm nhìn dài hạn.

Chúng tôi phát triển quan hệ hợp tác với những chủ thể có liên quan trong việc đẩy mạnh tiến trình dân chủ. Đó là các thực thể chính trị cấp khu vực, ví dụ như Liên minh châu Âu (EU), Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS), Liên minh châu Phi (AU), các nhà hoạch định chính sách, chính trị gia, đảng phái chính trị, các cơ quan quản lý bầu cử, các tổ chức dân sự xã hội. Đồng thời, chúng tôi cũng phát triển quan hệ đối tác chiến lược đối với các cơ quan ủng hộ thay đổi mang tính dân chủ ở cấp khu vực, cấp quốc tế, đơn phương hoặc đa phương cũng như các cơ quan của Liên Hiệp Quốc.

Tóm lại, chúng tôi đưa ra vốn kinh nghiệm và các phương án lựa chọn nhưng không thiết lập bất cứ giải pháp nào. Điều này phù hợp với tiêu chí: người đưa ra quyết định trong nền dân chủ là các công dân và những đại diện mà họ lựa chọn.

IDEA Quốc tế là một tổ chức liên chính phủ với mục tiêu hỗ trợ nền dân chủ mang tính bền vững trên thế giới. Các thành viên của IDEA Quốc tế là những quốc gia dân chủ và ủng hộ cả về chính trị cũng như tài chính cho hoạt động của Viện nghiên cứu. Những nước này bao gồm: Australia, Barbados, Bỉ, Botswana, Canada, Cape Verde, Chile, Costa Rica, Đan Mạch, Phần Lan, Đức, Ghana, Ấn Độ, Mauritius, Mexico, Namibia, Hà Lan, Na Uy, Peru, Bồ Đào Nha, Nam Phi, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ và Uruguay. Nhật Bản giữ vai trò là quan sát viên.

Mục lục

A

cơ quan ad hoc, 60, 86-9, 100-2, 190-2, 195-6
AEDR và, 184, 188-6, 195-6 định nghĩa của, 199

EDR và, 16-7, 60, 100-2, 190-2 ở Afghanistan, 78, 102, 187

ở Bosnia và Herzegovina, 78 ở Cambodia, 78

ở Kenya, 184, 192 ở Nepal, 79 nội bộ, 79-80, 188-9

quốc tế, 79-80, 192-4 ở Timor Leste, 78

ở Mỹ, 191 ở Zimbabwe, 184

provisional quality of, 86 administrative challenge, 67, 70, 84, 137-8,

178, 190, 195

ADR. See alternative dispute resolution

AEDR. See alternative electoral dispute

resolution

Afghan Independent Human Rights Commission, 102

Afghanistan, Islamic Republic of ad hoc bodies in, 78, 102, 187 AEDR in, 185, 187-8

Electoral Complaints Commission (ECC), 32-9, 102

Africa, 86, 185

Xem tên các quốc gia

African Charter on Human and Peoples' Rights (1981), 13, 15, 143

African Commission on Human and Peoples' Rights, 143

African Union, 143, 192 Albania

electoral results challenges in, 162 Electoral College (Kolegji Zgjedhor),

75, 99

electoral courts in, 74-5, 99

alternative dispute resolution (ADR), 184, 195 in South Africa, 184

See also alternative electoral dispute resolution (AEDR)

alternative electoral dispute resolution (AEDR), 183-93

arbitration, 183-7 (see also main entry)
classification of, 184, 195 collaborative law, 195

compared to EDR, 183-6

conciliation, 183, 185-7, 190, 195-7 (see also main entry)

definition of, 9-10, 12, 37, 80, 196 mediation, 183-7, 189, 195-6, 204 negotiation, 133, 141, 184-7, 195 in Afghanistan, 185, 187-8

in Cambodia, 188-9
 in Congo, Democratic Republic of, 185 in Ethiopia, 188
 in Indonesia, 185, 187-8 in Lesotho, 188-9
 in Kenya, 184, 192
 in Malawi, 185, 188
 in Mozambique, 185
 in post-conflict countries, 185 in South Africa, 184, 188-9, 192 in Timor-Leste, 78
 in United States, 184 in US states, 184
 in Zimbabwe, 184, 192
 mechanisms of (see alternative dispute resolution (ADR))
 American Convention on Human Rights (1969), 2, 13, 15, 17, 143
 American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948), 13
 Annan, Kofi, 192
 annulment, 1-2, 10-1, 20, 37-41, 59, 73, 84, 137, 140, 164, 205
 definition of, 196
 entire vote, of, 2, 169, 174, 178-80 evidence required for, 126-7 grounds for, 176-7
 polling station irregularities, after, 170-1, 174-9, 196
 presidential elections, of, 2 senate elections, of, 2, 164, 178-9 single ballot, of, 174, 196 referendum, of, 129
 arbitration
 and AEDR, 183-7, 189 binding voluntary, 196 definition of, 195-6 mandatory non-binding, 196
 Argentina
 constitutional reform (1994) in, 103 EDRB in, 107, 111
 EDRS in, 65-7, 86, 107, 111 elections in, 17, 153
 Electoral Board (Junta Electoral Nacional), 67
 electoral results challenges in, 66-7, 161, 164
 Luis Patti case, 67
 political trials in, 67, 107, 111 prior judicial review in, 65, 86, 141
 Armenia
 democratic transition in, 72 EDR in, 90
 EDRS in, 72
 electoral results challenges in, 162 quotas in, 153
 Australia
 electoral results challenges in, 162 EDRS in, 69, 131
 Austria
 constitution of (1920), 70 EDRS in, 70
 Azerbaijan
 electoral results challenge in, 162, 178 EMB in, 178

B
 Baker v. Carr (US Supreme Court), 151
 Bangladesh
 EDRS in, 177
 electoral results challenges in, 164 Belgium
 EDRS in, 66
 prior judicial review in, 65 Bhutan
 EDRS in, 26, 51-4
 electoral process development in, 26, 120-1
 Learning from Experience Programme (2008), 51-4, 120-1, 208
 Bolivia
 EDRB in, 93, 166
 electoral results challenges in, 74, 86, 162, 179
 judicial review in, 86 recounts in, 174
 Bosnia and Herzegovina
 Central Election Commission (CEC), 97
 EDRB in, 97

EDRS in, 70, 78, 162 elections in, 78

electoral results challenges in, 163 EMB in, 70, 97

ethnic conflict (1995-6) in, 78, 97 judicial review in, 70

Botswana, 185

boundary delimitation (districting, demarcation)

definition of, 196

electoral district allocation and, 18-9, 150, 158, 196

polling site designation and, 196 Brazil

EDRBs in, 48, 107, 111 electoral courts in, 48, 74, 103 electronic justice and, 115-8 EMBs in, 116-7

Bulgaria

constitutional court (Konstitucionen súd) in, 72, 102, 107

democratic transition in, 72 EDRS in, 72

Burkina Faso EDRS in, 28-9

electoral results challenges in, 72 EMB in, 28-9

quotas in, 153

C

Cambodia

ad hoc bodies in, 78 AEDR in, 188

constitutional council of, 72, 188 Commune Election Commission

(CEC), 188-9 EDRS in, 72, 78 electoral law in, 149

National Election Commission, 188-9

opposition parties in, 149 post-conflict transition in, 78 Provincial Election Commission, 188-9 United Nations intervention (1992) in,

33 Cameroon, 72

Canada

EDRS in, 69, 131

electoral results challenges in, 69, 162 EMB in, 69

local elections in, 17 recounts in, 171-2

Caribbean countries, 69

See also individual countries Castañeda Gutman vs Mexico, 2, 51

Charter of Paris for a New Europe (1990), 13

Chile

constitution of, 73 EDRS in, 73. 105, 160 EDRB in, 105, 160, 166

Electoral Certifications Tribunal (Tribunal Calificador de Elecciones) in, 73, 99

electoral courts in, 73-5, 99, 111. 150, 160, 166

electoral results challenges in, 74, 162 EMB in, 74, 154

civic education, 18, 19, 23, 25-6, 51, 120-1, 197, 206

See also voter education civil law, 48, 58, 92, 132, 197 code of conduct

for political parties, 26, 30, 33, 208 for EMBs and EDRBs, 30-4, 112, 197

code of ethics, 30-1 Colombia

citizen challenge in, 73, 161

Council of State (Consejo de Estado) in, 100, 107

EDRB in, 164

EDRS in, 91, 99, 127, 164 electoral justice rulings, 2, 166

electoral results challenges in, 73, 161, 164

EMB in, 73, 154

polling station regulation in, 175 colonialism, 5

colonial legal systems, influence of, 101

common law, 11, 41-2, 48, 50, 58, 86, 92, 128, 131-2, 164-5, 197 Communist Party (Germany), 150

C

conciliation

AEDR and, 183, 185-7, 189, 195-6 definition of, 195-7

Congo, Democratic Republic of (DRC) AEDR in, 185

constitutional councils advantages of, 133 disadvantages of, 133

in Burkina Faso (Conseil Constitutionnel), 28-9, 72

in Cambodia, 72, 188 in Cameroon, 72

in France (Conseil Constitutionnel), 64-5, 71, 100, 102, 105, 107, 122, 128, 159-160

in Kazakhstan (Konstitucıq Kengesi), 72, 102

in Mozambique, 72

See also constitutional courts constitutional courts

advantages of, 133, 138-9, 153 definition of, 138-9, 198 disadvantages of, 133

in Bulgaria (Konstytucionen súd), 102, 107

in Croatia (Ústavní Soud), 101, 107 in Czech Republic (Ústavní Soud), 96,

100-1

in Georgia (saqarTvelos sakonstitucio sasamarTlo), 72, 102

in Germany, 3, 16, 65, 71, 102-4, 150 in Guatemala, 164

in Indonesia (Mahkamah Kontitusi), 72, 91, 96, 107, 117-8

in Lithuania, 101, 104, 107

in Moldova (Curtea Constituțională), 173 in Portugal (Tribunal Constitucional),

103-4, 107

in Slovakia (Ústavný Súd), 101, 105, 107 professionalism and, 105, 108

term limits and, 107

See also constitutional councils Convention on the Elimination of All

Forms of Discrimination Against Women (1979), 13, 17

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992), 17

Convention on the Political Rights of Women (1962), 13, 17

Costa Rica constitution of, 91

EDRB in, 92-3, 111, 153, 178 EDRS in, 74, 76-7, 86, 91

electoral courts in, 74, 77, 91, 99, 107, 162

electoral tribunal (Tribunal Supremo

de Elecciones) in, 76, 91-2, 99, 107, 153

electoral justice rulings, 2

electoral results challenges in, 162, 178 EMB in, 74, 76-7, 91, 99, 153 political parties in, 86

polling station regulation in, 171 quotas in, 153

recounts in, 2, 171 Cyprus, Republic of, 162 Czech Republic

constitution of, 86

Constitutional Court (Ústavní Soud), 96, 100-1

democratic transition in, 72 EDRB in, 96

EDRS in, 72

electoral results challenges, 162

D

Dayton Agreement (1995), 97 Declaration on Criteria for Free and Fair

Elections (1994), 13, 5, 77

See also under Inter-Parliamentary Council democracy

emerging, 5 constitutional, 85

direct, 6, 10, 19, 160, 197-201, 205-7 (see also direct democracy instruments)

internal, 19, 23, 34, 146-8, 151-2 (see also under political parties)

representative, 6, 148 Denmark, 65
 direct democracy instruments agenda
 initiatives, 198
 citizens' initiative, 73, 130, 160-2, 198
 definition of, 198
 recall, 6, 10, 19, 160, 174, 198, 205 referendum,
 2, 6, 10, 19, 37, 70-1, 100,
 128-9, 157-60, 174, 198, 205 (see also main
 entry)

E

Ecuador

EDRBs in, 92, 99 EJS in, 40

electoral council (Consejo de Participación
 Ciudadana y Control Social) in, 102

electoral courts in, 40, 74, 102, 166, 178

EMB in, 74

political parties in, 99 proportional
 representation in, 153

EDR. See electoral dispute resolution EDRB.
 See electoral dispute resolution body EDRM.
 See electoral dispute resolution

mechanism

EDRS. See electoral dispute resolution system

EJS. See electoral justice system electoral
 code of conduct, 26, 30-6

See also code of conduct electoral courts, 199,
 206

See also under individual countries electoral
 crimes and offences

classification of, 41-5 EDRB and, 89, 126-7
 examples of, 44-56

legal framework for prosecution of, 43
 sanctions for, 40-56

electoral cycle, 3, 6-7, 9, 18-22, 27-8, 75, 143,
 145, 148

electoral dispute resolution (EDR) alternative,
 183-94 (see alternative

electoral dispute resolution) case studies (see
 electoral dispute

resolution (EDR) case studies)

classification, 38, 57-82, 133 challenges (see
 electoral dispute

resolution (EDR) challenges) education and,
 18, 19, 23, 25-6, 51,

120-1, 197, 206 guarantees, 44, 83, 118-36

international obligations for, 15-6 legal
 framework, 24-5

mechanisms, 37-56 (see also electoral
 dispute resolution mechanisms) principles,
 15, 23, 83-117, 129, 180-2 electoral dispute
 resolution body (EDRB)

accountability of, 88-9, 95, 109-12 ad hoc, 88-
 9, 95, 103, 199 appeals to, 196

classification of, 80 cost of, 114-7, 123-5
 definition of, 199 design of, 89

impartiality of, 88-9, 94-108, 131, 180
 independence of, 29, 88-108, 112, 131
 integrity of, 88-9, 112-3

liability of, 88-9, 109-11, 127, 163
 performance of, 27, 114

political consensus and, 26 professionalism
 of, 27-31, 88-9, 94-5,

105, 108-15

sustainability of, 88-9, 104, 114-7
 transparency of, 3, 15, 29, 33, 51, 99,

110, 116, 118-21

electoral dispute resolution (EDR) case
 studies

Argentina, 67

Bosnia and Herzegovina, 97 Bhutan, 120-1

Cambodia, 149

Colombia, 73

France, 128

Germany, 71

Japan, 124 Hungary, 127

Luis Patti case (Argentina), 67 'Richmond

- Case'(UK), 124-5 Russia, 140
- South Africa, 184
- United Kingdom, 124, 186
- United States (USA), 191 'Winchester Case' (UK), 186-7
- electoral dispute resolution (EDR) challenges
- administrative, 67, 70, 84, 137-8, 178, 190, 105
- case studies (see under electoral dispute resolution (EDR) case studies)
- citizen, 73, 130, 160-2, 198 classification of, 39-40, 80, 128,
- 143-59
- judicial, 62, 84, 137-41, 161, 203 legislative, 141, 178, 203 international, 137, 142, 202 remedies from, 169-82 requirements for, 160-8
- time limits, filing, 162-4
- See also under names of individual countries
- electoral dispute resolution mechanism (EDRM), 37-8, 200
- See also under annulment; sanctionselectoral dispute resolution system (EDRS)
- access to, 3, 121-2
- ad hoc bodies and, 16-7, 60, 78-82, 195, 199
- application of, 131-6 classification of, 57-80 consistency of, 119, 131-6, 180-1 definition of, 38, 94, 199 EMB-entrusted, 27, 75-7, 200 impartiality of, 94-108 independence of, 94-108
- information technology applications and, 115-9 (see also polling station electronic; voting: electronic)
- judicial, 68-74, 86-7, 203 (see also constitutional courts; constitutional councils)
- legislative, 61-7, 85, 138, 178, 199, 204
- mixed legislative-administrative, 65-6, 138, 204
- timeliness of, 118-9, 125-7, 130-1
- transparency of, 3, 15, 29, 33, 51, 99, 110, 116, 118-21
- electoral justice
- ad hoc bodies and, 134 definition of, 9-15 defence of, 16-7
- electoral cycle and, 3, 6-7, 9, 18-22, 27-8, 75, 143, 145, 148
- importance of, 1-8 electoral justice system (EJS)
- definition of, 200 classification of, 38 elements of, 10 important factors for, 4
- prevention of disputes and, 23-34 rule of law and, 9, 15, 23, 25, 27, 65,
- 68, 79, 84-5, 89, 96, 118, 133, 151, 200
- electoral management body (EMB) definition of, 200
- electoral courts and, 199 electoral commissions and, 198 Governmental Model, 202
- Independent (autonomous) Model, 145, 198, 202
- lower-level, 203
- Mixed Model, 145, 198, 204 performance of, 27
- political consensus and, 26 polling station control by, 204 professionalism, 27 transitional, 206
- See also under individual countries electoral rights
- definition of, 12-3 establishment of, 13
- human rights instruments and, 13 principle, 14
- electronic justice, 115-8 El Salvador
- civil law in, 92 electoral courts in, 74, EDRB in, 104
- EMB in, 92
- EMB. See electoral management body
- Estonia
- administrative challenge in, 178 EMB in, 178

EDRS in, 70
 electoral results challenges in, 162 Ethiopia
 AEDR in, 188 EDRS in, 58
 electoral results challenges in, 70 European
 Convention on Human Rights
 (1950), 2, 17
 European Convention for the Protection of
 Human Rights and Fundamental Freedoms
 (1950), 13, 15, 142
 European Court of Human Rights, 2, 16, 142
 European Parliament, elections, 129
 European Union (EU), 17
 Europe, Eastern
 democratic transition in, 66, 72 EDRS in, 70
 political parties in, 157
 See also individual countries
 Europe, Central
 democratic transition in, 72
 See also individual countries
 Europe, Western
 constitutional courts in, 16, 70, 86
 See also individual countries

F

Finland
 administrative courts in, 73, 91 constitution
 of, 91
 EDRS in, 73 France
 constitution of (1946), 64 constitution
 of (1958), 63, 159 constitutional council
 (Conseil
 Constitutionnel), 64-5, 71, 100, 102, 105, 107,
 122, 128, 159-60 EDRB in, 105, 107, 122, 128,
 159-60
 EDRS in, 63-5, 132
 electoral challenges in, 100, 122, 128, 159
 electoral law in, 50

legislative abuses in, 64-5 'Parity Law' (2000),
 50 quotas, 50
 overseas departments of, 50

G

Gambia, 92 Georgia
 constitutional court (saqarTvelos
 sakonstitucio sasamarTlo), 72, 102
 electoral challenges in, 102 Germany
 constitutional court (Verfassungsgerichtshof),
 3, 16, 65, 71, 102-4, 150
 EDRS in, 16, 71
 electoral challenges in, 141, 161 Ghana, 185
 Greece
 electoral courts in, 74-5
 electoral tribunals, temporary, 75 Guatemala
 constitutional court, 74, 164 EDRB in, 93,
 111, 164, 166 EDRS in, 74, 100
 electoral challenges in, 162
 electoral tribunal (Tribunal Supremo
 Electoral), 93
 Guyana
 constitution of, 96 electoral challenges in, 162

H

Harare Commonwealth Declaration (1991),
 13
 Help America Vote Act (HAVA), 168-9
 Honduras
 EDRB in, 104 EMBs in, 154
 electoral challenges in, 162 electoral courts
 in, 74 electoral laws in, 153
 proportional representation in, 153 human
 rights, 12-5, 20, 23, 25, 29-30, 57,
 89, 121, 142,
 human rights instruments

African Charter on Human and Peoples' Rights (1981), 13, 15, 143

American Convention on Human Rights (1969), 2, 13, 15, 17, 143

American Declaration of the Rights and Duties of Man (1948), 13

Charter of Paris for a New Europe (1990), 13

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1979), 13, 17

Convention on the Political Rights of Women (1962), 13, 17

International Covenant on Civil and Political Rights (1966), 13, 15, 17

Universal Declaration of Human Rights (1948), 13, 150, 202

See also United Nations Human Rights Committee; United Nations Human Rights Council

Hungary

administrative challenges in, 178 dispute over use of media in, 147-8 EDRS in, 70

electoral challenges in, 162, 171-2, 178 EMB in, 70

recounts in, 171-2

I

Iceland

EDRS in, 66

electoral challenges in, 162

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 5, 30, 33-4, 59-60, 93, 112, 114, 138, 160, 162

IDEA publications

Code of Conduct for the Ethical and Professional Administration of Elections, 30, 33, 112

Code of Conduct for International Election Observers, 34

Code of Conduct for Political Parties Campaigning in Democratic Elections, 30

Declaration of Principles for International Election Observation, 34

Direct Democracy: the International IDEA Handbook, 160

Electoral Management Design: The International IDEA Handbook, 60, 88, 93, 138

IDEA publications, online databases, International IDEA Electoral Justice database, 162

Unified Database, 59

India

common law tradition in, 131 electoral courts in, 69, 107 EDRB in, 107

EDRS in, 131 EMB in, 60, 69

Indonesia

AEDR in, 185, 187-8 arbitration, use of in, 187-8 constitutional court (Mahkamah Kontitusi), 72, 91, 96, 107, 117-8 constitution of, 96, 107

EDRBs in, 93-4 EDRS in, 59, 73, 115-8

Election Supervisory Committee for the Indonesian General Elections in 2004 (Panitia Pengawas Pemilihan Umum), 93-94

electronic justice and, 115-8 EMBs in, 158

legal traditions in, 58 quotas, 153-4

Inter-American Commission on Human Rights, 143

Inter-American Court of Human Rights, 2, 16, 51, 142-3

Castañeda Gutman vs Mexico, 2, 51

International Covenant on Civil and Political Rights (1966), 13, 15, 17, 87 Inter-Parliamentary Union's Declaration on Criteria for Free and Fair Elections (1994), 13, 57

Ireland, Republic of

constitution of, 95

EDRBs of, 95

Italy

civil law tradition in, 58 constitution of, 66
EDRS in, 58, 61, 63, 65-6

electoral results challenges in, 141 prior
judicial review in, 141

J

Jamaica

EDRS in, 69, 101, 125

Election Petitions Act in, 101, 125 electoral
courts in, 69

Japan

EDRS in, 70

effect of fees on EDR, 124 electoral results
challenges in, 124 electoral courts in, 70

juicio político, 50-1, 111

K

Kazakhstan

constitutional council (Konstituciq Kengesi)
in, 72, 102

Kenya

ad hoc bodies in, 79, 192 AEDR in, 184, 188,
192 electoral courts, 70

election violence (2007), 3, 192 Khmer
Nation Party (Cambodia), 149 Korea, South,
70

Kyrgyzstan

EDRB in, 41, 107, 178 EDRS in, 41, 100, 105
electoral challenges in, 178 electoral courts
in, 100, 105 EMB in, 41, 178

L

Latin America democratization in, 86 EDRB
in, 48

EDRS in, 74-5, 77, 86, 90, 111 electoral courts
in, 48, 73-4, 86, 90, 111 electoral tribunals in,
75

EMB in, 77

juicio político (political trial) in, 50-1, 111

See also names of individual countries

Latvia

administrative courts in, 66 EDRS in, 65-6

prior judicial review in, 65 Lesotho

AEDR in, 188-9 electoral challenges in, 70
electoral courts in, 70 EMB in, 189

local electoral bodies in, 188-9 party liaison
committees in, 189

Lithuania

annulment in, 178 constitutional court
(Lietuvos

Respublikos Konstitucinis Teismas), 66, 101,
104, 107

EDRB in, 104 EDRS in, 65-6, 101

electoral results challenges in, 66, 162, 171-2,
178

Parliament of, 101

prior judicial review in, 65 recounts in, 171-2

M

Malawi

AEDR in, 185, 188 Mexico

AEDR in, 188 annulment in, 178

Centre for Electoral Judicial Training (Centro
de Capacitacion Judicial), 114

Code of Ethics in, 31 constitution of, 51

EDRB in, 31, 93, 105, 107-8, 111, 153, 160,
178

EDRS in, 2, 40, 74, 86, 92-4, 100, 111, 126,
146-7, 158

electoral courts in, 2, 74, 92-4, 100, 108, 114,
132

electoral crime, prosecution of, 47, 166

electoral results challenges in, 2, 114, 126

EMB in, 60, 132, 154, 160

juicio político (political trial) in, 111 recounts in, 2, 171-2

minority inclusiveness, 23-5 minority languages, 168 minority rights, 133, 168 mixed EDRS, 62, 67, 138, 167

judicial-legislative, 65, 71 legislative-administrative, 66, 204 legislative-judicial, 65

Mixed Model EMB, 138, 145, 198, 204 Moldova

constitutional court (Curtea Constituțională) in, 3, 72 173

EDRS in, 72 Mozambique

AEDR in, 185 constitutional council in, 72

N

Namibia

electoral courts in, 172-3 independence of, 33

Nepal

ad hoc bodies in, 79 constitution of, 79 EDRS in, 70 electoral courts in, 79

Netherlands EDRB in, 178

EDRS in, 65-6, 178

prior judicial review in, 65 recounts in, 171

New Caledonia, 50

New Zealand, 17 Nicaragua

constitution of, 76 EDRS in, 76

EJS rulings in, 2

electoral council (Consejo Supremo Electoral) in, 89, 105

electoral courts in, 74 EMB in, 74, 76 political parties in, 153

Niger

constitutional courts in, 72 EDRS in, 58, 72

legal traditions in, 58 Nigeria, 72

non-governmental organizations electoral challenges by, 142-3 support for EDR, 123

Norway

EDRS in, 65-6

prior judicial review in, 65

O

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

ad hoc bodies and, 7 Bosnian conflict and, 97

post-conflict transition and, 78, 97

P

Pakistan

EDRS in, 58, 69

electoral results challenges in, 162 legal traditions in, 58

Palestinian Authority EDRS in, 58

electoral courts in, 74-5, 102 EMB in, 74, 190

Panama

annulment in, 179 EDRB in, 93, 153 EDRS in, 41, 74, 153

electoral courts in, 41, 48, 74, 102, 107, 127

electoral crimes, prosecution of, 47-8, 111

Paraguay

annulment in, 179 EDRB in, 160, 166 electoral courts in, 74 quotas in, 153

'Parity Law' (France), 50 peace agreements

Comprehensive Peace Agreement (2006-Nepal), 79

Dayton Agreement (1995), 97 EDR and, 79, 192

penalties

administrative, 38, 41, 42, 50 criminal, 38, 42-3, 50 electoral, 1, 10, 41, 111, 201

Peru

EDRB in, 92-3, 105 EDRS, 74, 123

electoral courts in, 74, 93

electoral crimes, prosecution of, 166 recounts in, 171, 174

Philippines, 90 pluralism, 23, 25, 34, 113 Poland

EDRBs in, 146 EDRS in, 70, 90 electoral courts in, 90

political participation, right to, 15, 152, 155 political parties

ADR and, 184-5, 189-90

EDR, participation in, 70, 158-61 EDRB, participation in, 97-9, 103-6, 11, 120, 130-1, 145-6, 158-9 EJS, participation in, 4, 23-4

EMB, participation in, 23-4, 26, 28-34, 38, 41, 63, 120, 137-9, 158-9, 185, 189-90

elections (internal), 6, 19, 23, 76, 86, 151-6, 160

electoral challenges by, 17-8, 68, 84-8, 121-2, 144, 148-9, 157, 161-3, 169 electoral infractions by, 11, 19, 41, 44, 47-9, 54, 73, 144, 151, 171-3 in Bhutan, 26

in Bosnia and Herzegovina, 97 in Cambodia, 149-50

in France, 50

in Nicaragua, 2 in Spain, 2

resource oversight of, 61-3, 126, 156, 160

right to establish, 13

suppression of, 19, 41, 46, 49, 53, 131, 148-50, 175

polling station (polling site, voting station, voting site)

definition of, 204 EDRB and, 63

electoral challenges involving, 2, 19, 44-7, 84, 156-7, 163-4, 170-9, 188, 204

electronic, 51-2, 117, 167-8, 172, 191 EMB and, 6, 76, 119, 138, 156-8 political parties and, 63

Portugal

constitutional court (Tribunal Constitucional) in, 72, 103-4, 107

EDRB in, 104 EDRS in, 72

electoral courts in, 72, 90 post-conflict countries, 97, 184-5 presidential elections, 63, 65

annulment of, 180 in Argentina, 66 in Austria, 70

in Brazil (2004), 117 in Costa Rica (2006), 2 in France, 100

in Kenya (2007), 3

in Mexico (2006), 2 in Taiwan, 70

in Turkey (2007), 2

in Ukraine (2004), 2

in United States, (1876), 61, 79, 191

in United States (2000), 2, 58, 61, 65-6, 172, 191

in Uruguay, 76

proportional representation systems, 153, 174, 180

proportionality, 123

punitive measures, 1, 7, 10, 38, 40, 42-3, 59, 169, 200, 205

Q

quotas, gender, 50, 153

R

recall, 6, 10, 19, 160, 174, 198, 205 recount

automatic, 172 manual, 2, 171 partial, 129, 170-4 total, 2, 171-2, 174

See also under individual countries and US states

referendum, use of, 2, 6, 10, 19, 37, 100, 157-60, 174, 198, 205

in Austria, 70

in France, 71, 100, 128-9, 159-60 in Russia, 140-1

Romania, 72

rule of law, 9, 15, 23, 25, 27, 65, 68, 79, 84-5, 89, 96, 118, 133, 151, 200

Russia

EMB in, 70 EDRS in, 70

electoral crimes in, 179

electoral results challenges in, 162-3 See also Russian Federation

Russian Federation

electoral courts in, 90, 140-1

S

Samoa, 188

sanctions, 19, 38, 40-56, 205 administrative, 42-3, 48, 130-1, 154-5 criminal, 43-4, 130

financial, 49-50 Sierra Leone, 33 Slovakia

constitutional court (Ústavný Sud) in, 72, 91, 101, 105, 107

constitution of, 96 EDRB in 105 EDRS in, 72

Slovenia

constitutional court in, 100 EDRS in, 72

socialist states, 66-7 South Africa

ADR and AEDR in, 184-5, 188 EDRB in, 101

electoral courts in, 16, 74-5, 101-2, 189 EMB in, 60, 74, 189

Independent Electoral Commission, 184-5

party liaison committees in, 184, 189 Southern African Development

Community (SADC), 192 Spain

administrative courts, 40 constitutional court (Tribunal

Constitucional), 2, 16, 72, 150 civil law tradition in, 58

EDRB in, 155, 178

EDRS in, 40, 58, 72, 86, 155 electoral justice rulings in, 2

stare decisis, 92, 131, 197, 204, 206 Sweden

EDRS in, 74

Elections Review Council (Valprövningsnämnden), 75, 100, 105

electoral courts in, 74-5 Switzerland

EDRS in, 65-6

prior judicial review in, 141

T

Taiwan

EDRB in, 172 EDRS in, 58, 70 electoral courts in, 70

electoral justice rulings in, 2 electoral results challenges in, 70 presidential elections in, 70, 172 recounts in, 2, 172-3

Thailand

constitutional court, 2 electoral justice rulings in, 2 partial election in, 180

Timor-Leste

ad hoc bodies in, 78 ADR and AEDR in, 78 EDRS in, 78, 90

Turkey annulment, 2

administrative challenge in, 178 constitutional courts in, 2

constitution of, 77 EDRS in, 76, 178 electoral councils in, 76-7

electoral justice rulings in, 2 EMB in, 99, 178 nullification in, 178 presidential election (2007), 2

U

Uganda

AEDR in, 188 EDRS in, 70 electoral courts in, 70

Ukraine annulment in, 2

electoral justice rulings in, 2 presidential election (2004), 2

United Kingdom annulment in, 41, 178

common law tradition in, 58 EDRB in, 172, 178

EDRS in, 41, 44, 58, 62-4, 68-9, 86, 131, 159

electoral courts in, 38-9, 64, 68, 86, 124-5,

131, 178

electoral crimes in, 41, 179 electoral justice rulings in, 2

electoral results challenges, 124-5, 159, 163, 172, 178, 186-7

polling station irregularities in, 44-5 'Richmond Case', 124-5 'Winchester Case', 186-7

United Nations (UN), 34, 78 Secretary-General special appointments, 102, 192

United Nations Election Law for Cambodia (1992), 33

United Nations Human Rights Committee, 15

United Nations Human Rights Council, 142

United States of America (USA) ad hoc bodies and, 191 AEDR in, 184

common law tradition in, 58

constitution of, 63-4, 95, 191-2 EDRBs in, 95, 107, 111

EDRS in, 58, 61, 63-5, 86, 100, 127, 151, 161, 191-2

Electoral College, role of, 191 electoral courts in, 141, 151 electoral justice rulings, 2

electoral results challenges, 2, 58, 141, 164, 191

electronic voting in, 167-8 polling station irregularities, 172

presidential election (1876), 61, 79, 191

presidential election (2000), 2, 58, 61, 65-6, 172, 191 recounts, 2, 171-2, 174 See also US states, EDR in

Universal Declaration of Human Rights (1948), 13, 150, 202

universal suffrage, 12, 17, 91, 206

Uruguay

annulment in, 178-9 EDRBs in, 99, 103, 160, 178 EDRS in, 103-4, 153 electoral courts in, 154 EMBs in, 158

USA. See United States of America

US states, EDR in, 100, 172

Alabama, 172 California, 167-9 Florida, 2, 191 Illinois, 172 Kentucky, 172

Uzbekistan, 70

V

Venezuela EDRS in, 74

electoral courts in, 107 EMB in, 74, 89, 93

Venice Commission's Code of Good Practice in Electoral Matters, 15

vote-buying, 11, 43, 176 voter access, 158, 168, 176 voter coercion, 45, 176

voter credentials, collection of, 46

voter education, 26-7, 120-1, 206 See also civic education

voter registration, 18, 46, 61, 148-9, 156, 161, 199, 205-6

voters, transport of, 44-5

voting, electronic, 51-2, 117, 167-8, 172, 191

voting, multiple, 175-6

W

World War, First, 70, 86

World War, Second, 86

writ of certiorari, 65, 139-40, 206

Y

Yemen

EDRS in, 92, 190

EMB in, 92, 190

Z

Zimbabwe

ad hoc bodies in, 192 AEDR in, 184, 192

presidential election (2008), 192

