



# Bỏ phiếu từ nước ngoài

---

*Sổ tay của IDEA Quốc tế*

---





# Bỏ phiếu từ nước ngoài

*Sổ tay của IDEA Quốc tế*

(Tài liệu tham khảo, lưu hành nội bộ)

## **Các tác giả chính**

Andrew Ellis  
Carlos Navarro  
Isabel Morales  
Maria Gratschew  
Nadja Braun

## **Những người đóng góp**

Alan Wall  
Arlinda Chantre  
Brett Lacy  
Catinca Slavu  
Dieter Nohlen  
Epp Maaten  
Florian Grotz  
Graham Hassall  
Jacobo Hernández Cruz  
Jeff Fischer  
Jon Fraenkel  
Judy Thompson  
Kåre Vollan  
Leticia Calderón  
Linda Edgeworth

Luis Arias Núñez  
Manuel Carrillo  
Marina Costa Lobo  
Nada Hadzimehic  
Nuias Silva  
Nydia Restrepo de Acosta  
Ozias Tungwarara  
Pasquale Lupoli  
Patrick Molutsi  
Phil Green  
Reginald Austin  
Richard Vengroff  
Simon-Pierre Nanitelamio  
Stina Larserud

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*

Phùng Thị Phương Thảo

*Hiệu đính*

Nguyễn Anh Đức

*“This is a direct translation of the 2007 English version of International IDEA’s Voting from Abroad. The accuracy of the translated text has not been verified by International IDEA. In case of doubt, the original English version prevails ISBN 978-91-85391-66-0. 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 3 năm 2015*

**Viện Chính sách công và Pháp luật**

## Các tập số tay

Các tập số tay của IDEA Quốc tế cố gắng đưa ra các phân tích so sánh, thông tin và những hiểu biết sâu sắc về các thiết chế và quá trình dân chủ. Các tập số tay phục vụ chủ yếu cho những nhà làm luật, 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 số tay cũng được giới học giả, cộng đồng hỗ trợ dân chủ và các cơ quan khác quan tâm.

Quan điểm được thể hiện trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm của IDEA Quốc tế, Viện Bầu cử liên bang Mexico, hay các cơ quan hành chính, cơ quan quản lý trực thuộc, và/hoặc các nước thành viên. Cuốn số tay này độc lập với lợi ích quốc gia hay chính trị cụ thể. Cuốn số tay là kết quả từ những nỗ lực hợp tác của các cơ quan nêu trên cùng với việc nghiên cứu của các chuyên gia nổi tiếng trong lĩnh vực bầu cử.

© Viện Quốc tế về dân chủ và hỗ trợ bầu cử, năm 2007

© Viện Bầu cử liên bang Mexico, năm 2007

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

Viện IDEA Quốc tế  
S-103 34 Stockholm  
Thụy Điển

Viện Bầu cử liên bang Mexico  
Số 100 Viaducto Tlalpan, Arenal Tepepan  
14610 Thành phố Mexico  
Mexico

Thiết kế bìa: Helena Lunding  
Thiết kế bản đồ: Kristina Schollin-Borg  
Thiết kế đồ họa: Trydells Form  
In ấn: Trydells tryckeri AB, Thụy Điển

### **Sự cho phép người di tản và người sinh sống, làm việc ở nước ngoài được bỏ phiếu và vai trò của cộng đồng quốc tế**

Gần 150 năm sau khi bang Wisconsin của Hoa Kỳ lần đầu tiên thông qua luật cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, theo đó cho phép các binh sĩ chiến đấu trong cuộc Nội chiến Hoa Kỳ được quyền bỏ phiếu, nhiều nền dân chủ cũng quy định việc bỏ phiếu cho công dân của họ đang sinh sống ở nước ngoài. Để bắt kịp với tác động của xu hướng thúc đẩy dân chủ trên toàn thế giới và toàn cầu hóa kinh tế, xã hội và văn hóa, ngày càng có nhiều nước kém phát triển cũng đang tìm cách cung cấp thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài cho công dân của họ, đặc biệt là những nước có một tỷ lệ đáng kể công dân thường xuyên cư trú ở nước ngoài. Hơn nữa, trong các xã hội hậu xung đột, với một số lượng lớn người tị nạn và người di tản, hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài đang được tổ chức trên quy mô lớn, cho phép những người này được tham gia vào quá trình bầu cử và chính trị tại quê hương mà vốn được thiết kế để hiện thực hóa mong muốn về một quốc gia hòa giải và hòa bình lâu dài. Đồng thời, tiến bộ công nghệ (bao gồm nhưng không giới hạn ở phương pháp bỏ phiếu điện tử) đôi khi có thể giúp nâng cao hiệu quả và ý nghĩa thực sự cho các cuộc bầu cử tự do và công bằng, ngay cả khi có một tỷ lệ lớn các cử tri đang sống ở nước ngoài. Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử (IDEA Quốc tế) đã đóng một vai trò quan trọng và kịp thời trong việc đưa ra cuốn Sổ tay về bỏ phiếu từ nước ngoài. Các tổ chức quốc tế khác nhau, bao gồm cả IFES (trước đây là Quỹ Quốc tế về Hệ thống bầu cử), Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE), Hội đồng châu Âu, Bộ phận Hỗ trợ bầu cử của Liên Hợp Quốc (UNEAD), Nghị viện châu Âu và Tổ chức di cư Quốc tế (IOM), đã đi đầu trong việc tạo điều kiện cho phép những người dân nhập cư được tham gia vào quá trình bầu cử dân chủ ở chính quê hương của họ. Trong trường hợp của IOM, với nhiệm vụ thúc đẩy sự nhập cư một cách nhân đạo và có trật tự, thì các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài là một phương tiện có lợi cho cả người nhập cư và xã hội, nhằm để thúc đẩy điều kiện thuận lợi cho sự



trở lại của những người tị nạn và những người di tản khác, đặc biệt là ở Bosnia và Herzegovina, Kosovo (Serbia và Montenegro), Đông Timor, Afghanistan, và gần đây nhất, là Irắc.

Tuy nhiên, hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài rất phức tạp và đặt ra những thách thức đáng kể. Ở các nền dân chủ có sự tổ chức bầu cử thường xuyên trong thời bình, các quy định cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được quy định trong luật bầu cử và được thực hiện tại mỗi sự kiện bầu cử, sử dụng kế hoạch có hiệu quả và thời gian biểu thực tế. Tuy nhiên, trong hầu hết các quốc gia chuyển đổi, các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài phải được thiết lập từ đầu, không có đội ngũ nhân viên cũng không có những nơi mà họ đang cần thiết lập để cho phép nhiều hoạt động diễn ra cùng lúc và đạt hiệu suất cao nhất.

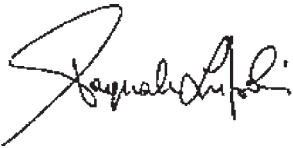
Vì tất cả các bước lập kế hoạch và sự chuẩn mực hóa các hoạt động yêu cầu một thời hạn cuối cùng cho ngày bầu cử, nên thời hạn cho việc hoàn thành mỗi bước thường rất chặt chẽ và bất di bất dịch. Lập kế hoạch cho đủ nguồn lực được huy động một cách nhanh chóng là rất quan trọng, trong khi mỗi tiến trình bầu cử đều có những sự nhạy cảm chính trị - thường làm gia tăng các tình huống hậu xung đột - mà cần phải được cân bằng. Do đó việc lập kế hoạch là cần thiết trong các tình huống hậu xung đột để giải quyết các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài như các hoạt động khẩn cấp, và những người tham gia phải được chuẩn bị không chỉ cho những giờ làm việc mệt mỏi mà còn vì bị “rút ngắn” các thủ tục tiến hành bỏ phiếu cơ bản. Tuy nhiên, các quy định và nguyên tắc hoạt động bầu cử cơ bản cần được thực hiện để “sự rút ngắn” đó không gây nguy hiểm cho an ninh và trách nhiệm giải trình của các tiến trình bầu cử.

Từ kinh nghiệm của cá nhân tôi về bỏ phiếu từ nước ngoài, làm việc dưới áp lực cao, với hàng trăm hoặc thậm chí hàng ngàn nhân viên tạm thời, thường ở khu vực địa lý xa xôi trải khắp nơi trên thế giới và trong những môi trường xã hội và văn hóa khác nhau, là vô cùng khó khăn, nhưng có thể một lúc nào đó rất bổ ích. Tính linh hoạt và sáng tạo cao là không thể thiếu để tạo nên sự thành công cho các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài, nhưng như kinh nghiệm cho thấy, sự chuẩn bị tốt về kiến thức chuyên môn chưa chắc đã đảm bảo được sự thành công cho các hoạt động khẩn cấp.

Khi đánh giá các kết quả của các cuộc bầu cử, các yếu tố quyết định khác như bối cảnh chính trị nói chung, sự tồn tại của các cơ hội bình đẳng trong thời

gian chuẩn bị cho một cuộc bầu cử, số cử tri đi bỏ phiếu trong ngày bầu cử, và tất nhiên là cả công tác kiểm phiếu, không thể được loại trừ, vì tất cả chúng đều tác động trực tiếp vào kết quả thực tế. Tuy nhiên, bằng cách cung cấp những công cụ cho các công dân nước ngoài được tham gia bỏ phiếu, cộng đồng quốc tế chắc chắn góp phần thúc đẩy quyền của cá nhân được bỏ phiếu, và tăng cường sự tham gia dân chủ cũng như sự phát triển hòa bình.

Những kinh nghiệm tích lũy của IOM và những tổ chức khác trong việc thực hiện các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài trên quy mô toàn cầu sẽ được tóm tắt trong cuốn Sổ tay này. Vì vậy, tôi tin tưởng rằng tất cả những người đang, hoặc sẽ tham gia vào quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ tìm thấy những kiến thức có trong cuốn Sổ tay hữu ích này.



Pasquale Lupoli

Giám đốc Bộ phận Hỗ trợ hoạt động  
Tổ chức Di dân quốc tế (IOM)

## Lời mở đầu

Quyền của những người đang sinh sống ở nước ngoài được bỏ phiếu khi một cuộc bầu cử diễn ra trên đất nước của họ từ lâu đã là một vấn đề trong thiết kế và quản lý bầu cử. Tuy nhiên, khi số lượng các nước tổ chức bầu cử dân chủ đã tăng lên, thì vấn đề này càng trở nên nổi bật hơn. Nó không chỉ là vấn đề của những người đang di chuyển và làm việc trên toàn thế giới. Khi bầu cử diễn ra ở các nước đang trong thời kỳ chuyển đổi sau chế độ độc tài, và thậm chí có phần gia tăng sau các cuộc xung đột bạo lực, thì các quyền của những người tị nạn và những người sống ở nước ngoài được tham gia xây dựng tương lai đất nước họ đang ngày càng quan trọng. Cùng lúc đó, câu hỏi mang tính nguyên tắc đã xuất hiện: chính xác thì ai có quyền được đại diện, và bằng cách nào?

Bỏ phiếu từ nước ngoài không khi nào là dễ dàng để thiết kế và thực hiện. Nó đặt ra những vấn đề về chi phí và quản lý thực tế bên cạnh những cân nhắc về chính trị và đại diện. Nhiều phương pháp đã được thông qua. Ở những nơi đạt được thành công, điều này thường đóng góp cho độ tin cậy và tính hợp pháp của các sự kiện bầu cử.

IDEA Quốc tế và Viện Bầu cử Liên bang Mexico (Instituto Federal Electoral, IFE) đã hợp tác với nhau để sản xuất cuốn Sổ tay này, với một trong loạt bài viết về chủ đề thiết kế bầu cử mà IDEA đã đi tiên phong. Sự hợp tác này kết hợp kinh nghiệm của IDEA trong quá trình tri thức hóa toàn cầu về các vấn đề bầu cử trong một hình thức thiết thực cho các nhà xây dựng nền dân chủ, và những công việc mang tính đột phá của IFE trong quá trình giới thiệu hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài được áp dụng trong các cuộc bầu cử tổng thống Mexico.

Các bản đồ của Cuốn sổ tay này, giải thích và so sánh quy định bỏ phiếu từ nước ngoài trên toàn thế giới. Nó là một sản phẩm so sánh độc đáo cho bất cứ ai tham gia vào việc cải thiện cấu trúc bầu cử hiện nay, lên kế hoạch cho quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài, hoặc tham gia vào các cuộc tranh luận.

Ngoài các tác giả của cuốn Sổ tay này, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đến tất

cả những người đã hỗ trợ trong việc hiệu đính và xuất bản cuốn Sổ tay, đặc biệt là những người được nhắc tới trong Lời cảm ơn.



**Vidar Helgesen**  
Tổng Thư ký IDEA Quốc tế



**TS. Luis Carlos Ugalde**  
Chủ tịch Hội đồng Viện IFE Mexico

## Lời cảm ơn

Một số lượng lớn các tổ chức, cá nhân đã đóng góp cho việc xuất bản cuốn Sổ tay này và chúng tôi thực sự biết ơn họ. Ý tưởng về một cuốn Sổ tay về bỏ phiếu từ nước ngoài đã được đưa ra lần đầu tiên vào năm 1998, khi dự án đầu tiên đã hình thành, dưới sự chỉ đạo của Giáo sư Reginald Austin, sau đó là Trưởng Bộ phận Quy tắc và Hướng dẫn của IDEA Quốc tế, và sau đó là Phó trưởng Bộ phận Vijay Patidar. Kể từ đó nhiều người đã tham gia đóng góp ý tưởng và thực hiện cụ thể. Dưới sự chỉ đạo của Andrew Ellis, Trưởng Nhóm Tiến trình Bầu cử của IDEA, cuốn Sổ tay đã được hình thành vào năm 2004 và 2005.

Đây là một ấn phẩm được sản xuất trong quan hệ hợp tác với Viện Bầu cử Liên bang Mexico (IFE). Dưới sự chỉ đạo có hệ thống của Manuel Carillo và Phòng Hợp tác quốc tế của IFE, cuốn Sổ tay đã đưa ra một cái nhìn tổng quan về hệ thống bầu cử ở nước ngoài và những thực tiễn nghiên cứu của Tiến sĩ Carlos Navarro Fierro thuộc Phòng hợp tác quốc tế của IFE. Đồng nghiệp của ông là ông Isabel Morales cũng đã giúp đỡ chúng tôi rất nhiều với những nghiên cứu và cơ sở dữ liệu vô giá. Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đến IFE và những cộng sự tốt bụng, cảm ơn những cuộc họp được chuẩn bị rất tốt của nhóm biên tập. Chúng tôi xin cảm ơn những đóng góp về chuyên môn và những hướng dẫn vô cùng quý giá của Eloy Fuentes, Fernando Ojesto, và Leonel Castillo

Các quản lý dự án chịu trách nhiệm về cuốn Sổ tay là Maria Gratschew và Carlos Navarro, thuộc nhóm Thiết kế của IDEA Quốc tế về Quy trình và Các thiết chế Dân chủ. Đó còn là sự kỳ vọng của chúng ta rằng sự cống hiến của họ trong việc sản xuất cuốn Sổ tay đã mang đến một ấn phẩm hữu ích, trong đó chứa cả một cuộc thảo luận mang tính lý thuyết và những lời khuyên thiết thực cho những người tham gia và tranh luận về vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài.

Các tác giả chính và nhóm biên tập của cuốn Sổ tay này là Isabel Morales, Carlos Navarro Fierro, Nadja Braun, Maria Gratschew và Andrew Ellis.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ, Nhóm các Quyền chính trị mà người đứng đầu là Hans-Urs Willi, tới Nadja Braun vì đã sẵn lòng giúp chúng tôi trong việc cung cấp các kiến thức chuyên môn xuất sắc và về sự biệt phái tới IDEA Quốc tế trong suốt năm 2004. Chúng tôi cũng không thể bỏ qua những đóng góp đầu tiên bởi một số cá nhân khi dự

án còn đang được quản lý bởi Giám đốc Chương trình ở IDEA Quốc tế - Bruce Henry. Daniela Capaccio, Marc Douville, Jeff Labovitz, Shawn O'Brien, Renata Tardioli và Amare Tekle là những người đóng góp ý tưởng ban đầu, những gợi ý và nghiên cứu về các vấn đề liên quan tới bỏ phiếu từ nước ngoài. Dữ liệu và thông tin được cung cấp bởi Peter Erben, Giff Johnson, Kristina Lemon, Gerald Mitchell, Joram Rukambe, Domenico Tuccinardi và Vadim Zhdanovich. Chúng tôi xin cảm ơn Hanna Berheim, Linda Ederberg, Samuel Jones và Johan Lindroth đã cung cấp nghiên cứu về tổng quan so sánh, cũng như những góp ý cho các nội dung khác; và xin cảm ơn Stina Larsrud đã tiếp tục công việc lâm thời trong năm 2005.

Chúng tôi cũng đánh giá cao những nỗ lực của Atty Kabaitan R. Guinhawa-Valmonte, thuộc Ủy ban Bầu cử của Cộng hòa Philippinnes; và cảm ơn đặc biệt đến Erin Thiessen vì những giúp đỡ cho các cử tri ở nước ngoài, cảm ơn Brett Lacy vì đã hỗ trợ nghiên cứu xuất sắc, và Thomas Buchsbaum vì nghiên cứu về bỏ phiếu từ nước ngoài đối với các cuộc bầu cử Nghị viện Châu Âu.

Thêm vào đó, chúng tôi xin được cảm ơn Per Ahlström, Magalí Amieva, Ayman Ayoub, Allassoum Bedoum, Francesca Binda, Åsa Björklund, Anthony Bowyer, Theofilus Dowetin, Naomi Effah, Văn phòng Bầu cử và Trung tâm Đăng ký Bầu cử ở New Zealand, Mileydi Fougstedt, Malin Frick, Lourdes González, Margot Gould, Jeremy Grace, Ossama Kamel, Domingos Magalhaes, Zoe Mills, Stephan de Mul, Rushdi Nackerdien, Simon-Pierre Nanitelamio, Konrad Olszewski, Therese Laanela Pearce, Miguel Pinto, Antonio Spinelli, Martin Tete và Emad Yousef.

Cuối cùng, chúng tôi trân trọng cảm ơn Nadia Handal Zander, Florencia Enghel, Lisa Hagman và Anh Dung Nguyen của Nhóm xuất bản của IDEA Quốc tế, và José-Luis Escutia thuộc Phòng Hợp tác quốc tế của IFE, cũng như biên tập viên Eve Johansson vì sự cẩn thận đến từng chi tiết của cô.

# Nội dung

Lời tựa.....	II
Lời mở đầu .....	V
Lời cảm ơn .....	VII
Các từ viết tắt .....	XIX

## **Giới thiệu**..... 3

Nadja Braun và Maria Gratschew

1. Bối cảnh.....	3
2. Những loại bầu cử nào áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài? .....	7
3. Các nhóm cử tri ở nước ngoài: ai sẽ được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài? .....	7
3.1. Những hạn chế .....	9
4. Các cách bỏ phiếu từ nước ngoài: các thủ tục thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài là gì? .....	10
5. Nhìn nhận.....	11
6. Thuật ngữ.....	13

## **Chương 1. Bỏ phiếu từ nước ngoài:**

### **tổng quan so sánh** ..... 15 |

Carlos Navarro, Isabel Morales và Maria Gratschew

1. Giới thiệu .....	15
2. Các quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài.....	16
2.1. Các quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng vẫn chưa thực hiện .....	17
3. Các loại bầu cử áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài.....	21

4. Người có đủ điều kiện bỏ phiếu từ nước ngoài .....	24
5. Các thủ tục bỏ phiếu được sử dụng trong bỏ phiếu từ nước ngoài ...	30
6. Đại diện chính trị cho cử tri ở nước ngoài .....	38
7. Bỏ phiếu từ nước ngoài và sự tham gia .....	41
7.1. Ví dụ về thông tin của số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu .	42
7.2. Những lý do số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp . ....	44
7.3. Các vấn đề phát sinh từ việc số cử tri nước ngoài đi bỏ phiếu thấp .....	46
<b>Bảng 1.1:</b> Quốc gia và vùng lãnh thổ có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài.....	17
<b>Bảng 1.2:</b> Các quốc gia có quy định bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng vẫn chưa thực hiện.....	18
<b>Bảng 1.3:</b> Các loại bầu cử áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài .....	22
<b>Bảng 1.4:</b> Các quốc gia và vùng lãnh thổ có khung hạn chế pháp lý cho việc bỏ phiếu ở nước ngoài theo hoạt động ở nước ngoài (14) .....	26
<b>Bảng 1.5:</b> Một số ví dụ về các quốc gia và vùng lãnh thổ hạn chế pháp lý cho việc bỏ phiếu ở nước ngoài theo thời gian cư trú ở nước ngoài .....	27
<b>Bảng 1.6:</b> Các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài.....	32
<b>Bảng 1.7:</b> Các quốc gia có các thủ tục hỗn hợp cho bỏ phiếu từ nước ngoài .....	35
<b>Bảng 1.8:</b> Đại diện chính trị trong các cơ quan lập pháp quốc gia cho cử tri ở nước ngoài .....	38
<b>Nghiên cứu trường hợp</b>	
<b>Botswana:</b> kết quả bỏ phiếu từ nước ngoài không như mong đợi. ...	47
Patrick Molutsi	



**Chương 2. Lịch sử và chính trị của bỏ phiếu từ nước ngoài** ..... 53

Andrew Ellis

1. Một cuộc khảo sát về lịch sử của bỏ phiếu từ nước ngoài..... 53
2. Bỏ phiếu từ nước ngoài trong giai đoạn chuyển đổi dân chủ ..... 57
3. Bỏ phiếu từ nước ngoài và thiết kế hệ thống bầu cử..... 58
  - 3.1. Bỏ phiếu cá nhân và thiết kế hệ thống bầu cử ..... 59
  - 3.2. Bỏ phiếu từ xa và thiết kế hệ thống bầu cử ..... 60
  - 3.3. Bỏ phiếu theo ủy quyền và thiết kế hệ thống bầu cử..... 61
  - 3.4. Các vấn đề về thời gian..... 61

**Các nghiên cứu trường hợp**

**Quần đảo Cook:** Ghế đại diện cho các cử tri ở nước ngoài bị bãi bỏ 62  
Graham Hassall

**Indonesia:** Một hệ thống thiết lập lâu dài cho bỏ phiếu từ nước ngoài tại các phái bộ ngoại giao..... 66  
Alan Wall

**Zimbabwe:** Các quy định hạn chế ..... 70  
Ozias Tungwarara

**Mozambique:** Một hệ thống phải chăng quá chủ quan?..... 73  
Simon-Pierre Nanitelamio

**Chương 3. Khôn khổ pháp lý và tổng quan về luật bầu cử** ..... 80

Dieter Nohlen and Florian Grotz

1. Bỏ phiếu từ nước ngoài: một thách thức cho các nền dân chủ ở thế kỷ 21?..... 80
2. Khái niệm và các quy định của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài: những đặc điểm cơ bản và những lựa chọn ..... 83

2.1. Khái niệm bỏ phiếu từ nước ngoài .....	83
2.2. Các nguồn pháp lý cho bỏ phiếu từ nước ngoài.....	83
2.3. Quyền được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài và những yêu cầu cho việc đăng ký là một cử tri ở nước ngoài..	84
2.4. Các thủ tục cho bỏ phiếu từ nước ngoài .....	84
2.5. Thỏa thuận bỏ phiếu từ nước ngoài cho các khu vực bầu cử .....	85
3. Ba vấn đề về cấu trúc của bỏ phiếu từ nước ngoài .....	87
3.1. Bỏ phiếu từ nước ngoài: Vấn đề đại diện .....	88
3.2. Bỏ phiếu từ nước ngoài: Thách thức trong việc tổ chức bầu cử .....	91
3.3. Bỏ phiếu từ nước ngoài và giải quyết tranh chấp bầu cử..	91
3.4. Tóm tắt sơ bộ về ba vấn đề cấu trúc .....	92
4. Kết luận .....	92
<b>Bảng 3.1:</b> Tổng quan về những lập luận và những phản đối việc ban hành bỏ phiếu từ nước ngoài .....	93
<b>Nghiên cứu trường hợp</b>	
<b>Colombia:</b> Đại diện của người nhập cư trong Nghị viện .....	95
Nydia Restrepo de Acosta	
<b>Bồ Đào Nha:</b> Mở rộng các quyền bỏ phiếu và giảm sự tham gia ...	101
Marina Costa Lobo	
<b>Chương 4. Quyền được bỏ phiếu .....</b>	<b>108</b>
Phil Green	
1. Giới thiệu .....	108
2. Các loại bầu cử .....	109
3. Các điều kiện cho quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài .....	110

3.1. Quốc tịch .....	111
3.2. Nơi cư trú .....	113
3.3. Bỏ phiếu bắt buộc và bỏ phiếu từ nước ngoài .....	116
4. Điều kiện để đứng vào vị trí ứng cử viên trong các cuộc bầu cử	117
5. Sự đăng ký của các cử tri ở nước ngoài .....	117
6. Những ví dụ về các điều kiện cho bỏ phiếu từ nước ngoài.....	119
7. Kết luận .....	122
<b>Hộp 4.1:</b> Những ví dụ về các điều kiện cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài.	120
<b>Nghiên cứu trường hợp</b>	
<b>Senegal:</b> Một lượng đáng kể cử tri ở nước ngoài .....	125
Richard Vengroff	
<b>Quần đảo Marshall:</b> Một tỷ lệ cao cử tri ở nước ngoài.....	130
Jon Fraenkel	
<b>Chương 5. Thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài</b> .....	135
Judy Thompson	
1. Giới thiệu .....	135
2. Các thủ tục cho bỏ phiếu từ nước ngoài.....	136
3. Thời gian .....	138
4. Chi phí và ngân sách .....	141
5. Công tác hậu cần .....	145
6. Bảo mật các tài liệu bầu cử .....	147
7. Đăng ký cử tri .....	147
8. Bỏ phiếu từ nước ngoài và lá phiếu kín .....	149
9. Thỏa thuận trước bỏ phiếu từ nước ngoài.....	151
10. Kết luận .....	152

<b>Bảng 5.1:</b> Ưu điểm và nhược điểm của các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài .....	137
<b>Bảng 5.2:</b> Những ví dụ về thời gian bầu cử cho việc bỏ phiếu ở trong và ngoài nước.....	139
<b>Bảng 5.3:</b> Những ví dụ về chi phí của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài .....	143
<b>Hình 5.1:</b> Các phong bì được sử dụng trong bỏ phiếu từ nước ngoài .....	150
<b>Nghiên cứu trường hợp</b>	
<b>Brazil:</b> Bỏ phiếu bắt buộc và lợi ích được hoàn lại giữa các cử tri ở nước ngoài.....	153
Leticia Calderón-Chelius	
<b>Honduras:</b> Một quyết định dựa trên những toan tính chính trị.....	158
Jacobó Hernández Cruz	

## **Chương 6. Các vấn đề của Nước chủ nhà** ..... 164

Brett Lacy

1. Đàm phán với nước chủ nhà .....	165
2. Vai trò và trách nhiệm của nước chủ nhà .....	167
3. Các thỏa thuận của nước chủ nhà .....	173
3.1. Vai trò của các bên thứ ba.....	174
3.2. Hướng dẫn chung cho các thỏa thuận của nước chủ nhà .	174
3.3. Bỏ phiếu từ nước ngoài tại lãnh sự quán, đại sứ quán hoặc qua bưu điện .....	175
4. Chi phí .....	176
5. Kết luận .....	178

**Chương 7. Các quyền chính trị của người tị nạn và người di tản:  
sự ban quyền bầu cử và sự tham gia** ..... 180

Jeff Fischer

1. Giới thiệu .....	180
1.1. Người tị nạn là ai?.....	180
2. Những trở ngại trong việc cung cấp quyền bỏ phiếu cho người tị nạn.....	182
3. Khuôn khổ pháp lý.....	184
3.1. Quyền được bỏ phiếu .....	184
3.2. Quy trình bầu cử .....	185
3.3. Các hệ thống đại diện .....	185
3.4. An ninh .....	185
4. Các yêu cầu đặc biệt về chính trị và hậu cần.....	185
4.1. Quốc gia và nhóm tổ chức xuất sắc .....	185
4.2. Thông tin. ....	186
4.3. Chính trị của sự di dời.....	187
5. Kết luận .....	187

<b>Bảng 7.1: Dân số tị nạn và các sự kiện bầu cử</b> .....	182
--	-----

**Nghiên cứu trường hợp**

<b>Bầu cử Tổng thống Afghanistan năm 2004: Bỏ phiếu từ nước ngoài cho một lượng lớn dân số di tản</b> .....	188
---	-----

Catinca Slavu

<b>Bosnia and Herzegovina: Xu hướng hậu chiến trong bỏ phiếu từ nước ngoài</b> .....	195
--	-----

Linda Edgeworth và Nada Hadzimehic

<b>Iraq:</b> Một lượng lớn cộng đồng người xa xứ và các mối quan tâm về an ninh.....	201
Judy Thompson	

## **Chương 8. Các quyền chính trị của người lao động nhập cư và bỏ phiếu từ nước ngoài. ....**

207

Carlos Navarro Fierro

1. Giới thiệu.....	207
2. Nhận thức về các quyền chính trị của người lao động nhập cư ...	208
3. Những thách thức trong việc thiết kế một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, bao gồm người lao động nhập cư .....	210
4. Những lựa chọn thay thế cho việc thiết kế và thực hiện. ....	214
5. Những ý kiến kết luận.....	216

### **Nghiên cứu trường hợp**

<b>Cộng hòa Dominica:</b> Thỏa thuận chính trị đáp ứng nhu cầu về quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài. ....	219
Luis Arias Núñez	

<b>Mexico:</b> Bảo vệ sự toàn vẹn của quá trình bầu cử .....	225
Carlos Navarro Fierro và Manuel Carillo	

<b>Philippines:</b> Kinh nghiệm đầu tiên trong việc bỏ phiếu từ nước ngoài.....	230
Ủy ban Philippines về bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài	

<b>Cape Verde:</b> Một lượng lớn cộng đồng người xa xứ và tỷ lệ cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp.....	239
Nuias Silva và Arlinda Chantre	

## **Chương 9. Giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài .....244**

Kåre Vollan

1. Giám sát các cuộc bầu cử .....244
2. Các loại qgiám sát và mục đích của chúng.....245
3. Đánh giá trước khi giám sát .....246
4. Khi nào bỏ phiếu từ nước ngoài nên được giám sát? .....247
5. Bỏ phiếu từ nước ngoài: môi trường được kiểm soát và không được kiểm soát .....248
6. Quá trình giám sát: các khả năng và các giới hạn .....250
  - 6.1. Môi trường chính trị.....252
  - 6.2. Bỏ phiếu cá nhân trong môi trường được kiểm soát .....252
  - 6.3. Bỏ phiếu qua bưu điện .....252
  - 6.4. Bỏ phiếu điện tử .....253
7. Kết luận .....254

## **Chương 10. Bỏ phiếu điện tử và bỏ phiếu từ nước ngoài ..... 257**

Nadja Braun

1. Giới thiệu .....257
2. Bỏ phiếu điện tử từ xa và bỏ phiếu từ nước ngoài .....258
3. Những lập luận ủng hộ và phản đối bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri ở nước ngoài.....262
  - 3.1. Ủng hộ.....262
  - 3.2. Phản đối.....262
4. Một số thách thức về an ninh cho bỏ phiếu điện tử từ xa và những hướng giải quyết .....264

5. Hỗ trợ khác thông qua công nghệ truyền thông và thông tin mới ....	266
6. Kết luận .....	267
<b>Bảng 10.1: Một số thách thức an ninh cho bỏ phiếu từ xa và những hướng giải quyết.....</b>	<b>264</b>
<b>Nghiên cứu trường hợp</b>	
<b>Estonia: Nhiều lựa chọn cho bỏ phiếu từ nước ngoài .....</b>	<b>268</b>
Epp Maaten	
<b>Thụy Sĩ: Bỏ phiếu từ nước ngoài trong một nhà nước liên bang có nền dân chủ trực tiếp .....</b>	<b>273</b>
Nadja Braun	
<b>Phụ lục A. Bỏ phiếu từ nước ngoài: Một cuộc khảo sát 214 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới. ....</b>	<b>278</b>
<b>Phụ lục B. Thuật ngữ.....</b>	<b>297</b>
<b>Phụ lục C. Tài liệu tham khảo và đọc thêm .....</b>	<b>303</b>
<b>Phụ lục D. Chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài: Một số ví dụ.....</b>	<b>314</b>
<b>Phụ lục E. Về những người đóng góp .....</b>	<b>320</b>
<b>Về IDEA Quốc tế.....</b>	<b>332</b>
<b>Về Viện Bầu cử liên bang Mexico.....</b>	<b>334</b>



## Các từ viết tắt

<b>AU</b>	Liên minh Châu Phi
<b>BiH</b>	Bosnia và Herzegovina
<b>BPRAS</b>	Luật liên bang về quyền chính trị ở nước ngoài (Thụy Sĩ)
<b>CEB</b>	Hội đồng bầu cử trung ương (Cộng hòa Dominica)
<b>CIP</b>	Đảng Quần đảo Cook
<b>COAV</b>	Ủy ban về Bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài (Philippines)
<b>COMELEC</b>	Ủy ban Bầu cử (Philippines)
<b>CSFE</b>	Conseil supérieur des Français de l'étranger (Hội đồng công dân Pháp ở nước ngoài)
<b>DFA</b>	Sở Ngoại Vụ (Philippines)
<b>DFA-OAVS</b>	Ban Thư ký bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài, Sở Ngoại Vụ (Philippines)
<b>DP</b>	Đảng Dân chủ (Quần đảo Cook)
<b>DPD</b>	Hội đồng Đại diện Khu vực (Indonesia)
<b>DPR</b>	Hội đồng Đại diện Nhân dân (Indonesia)
<b>DFA</b>	Sở Ngoại Vụ (Philippines)
<b>DPR</b>	Hội đồng Đại diện Nhân dân (Indonesia)
<b>DPRD</b>	Hội đồng Đại diện Khu vực (Indonesia)
<b>EMB</b>	Cơ quan quản lý bầu cử
<b>ERAO</b>	Văn phòng Đăng ký Bầu cử ở nước ngoài (Cộng hòa Dominica)
<b>ERB</b>	Ủy ban Đăng ký Bầu cử (Philippines)
<b>EU</b>	Liên minh Châu Âu
<b>Frelimo</b>	Mặt trận giải phóng Mozambique
<b>FPTP</b>	Đầu phiếu đa số đơn (hệ thống bầu cử)
<b>FRY</b>	Cộng hòa Liên bang Nam Tư (Yugoslavia)
<b>ID</b>	chứng minh thư/thẻ nhận dạng cá nhân
<b>IDEA</b>	Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử
<b>IDP</b>	Người mất nơi ở nội địa/người di tản
<b>IEC</b>	Ủy ban Bầu cử độc lập (Botswana)
<b>IECI</b>	Ủy ban Bầu cử độc lập Iraq

<b>IFE</b>	Viện Bầu cử Liên bang (Mexico)
<b>IFES</b>	Quỹ Quốc tế cho các hệ thống bầu cử
<b>IOM</b>	Tổ chức Di dân Quốc tế
<b>JEMB</b>	Cơ quan Quản lý bầu cử (Afghanistan)
<b>JRT</b>	Lực lượng đặc nhiệm tham gia đăng ký bầu cử (Kosovo)
<b>KPU</b>	Ủy ban Bầu cử độc lập quốc gia (Indonesia)
<b>LCO</b>	Văn phòng Điều phối về công tác hậu cần (Cộng hòa Dominica)
<b>MECO</b>	Văn phòng Kinh tế và Văn hóa Manila (Philippines)
<b>MMP</b>	Đại diện tỷ lệ hỗn hợp thành viên (hệ thống bầu cử)
<b>MOU</b>	Biên bản ghi nhớ
<b>MP</b>	Thành viên của Nghị viện
<b>NEC</b>	Ủy ban Bầu cử Quốc gia (Mozambique)
<b>NEC</b>	Hội đồng Bầu cử Quốc gia (Colombia)
<b>NGO</b>	Tổ chức phi chính phủ
<b>NRCS</b>	Cơ quan đăng ký quốc gia (Registraduria Nacional del Estado Civil) (Colombia)
<b>NZD</b>	Đô la New Zealand
<b>OAV</b>	Cử tri kiểm diện ở nước ngoài (Philippines)
<b>OCV</b>	Bỏ phiếu từ nước ngoài (Iraq)
<b>ODIHR</b>	Văn phòng các Tổ chức Dân chủ và Nhân quyền
<b>ONEL</b>	Ủy ban Bầu cử Độc lập (Senegal)
<b>OSCE</b>	Tổ chức An ninh và Hợp tác Châu Âu
<b>PC</b>	Máy tính cá nhân
<b>PDA</b>	Thiết bị kỹ thuật số hỗ trợ cá nhân
<b>PHP</b>	Đồng peso Philippines
<b>PPLN</b>	Ủy Ban kiểm phiếu ở nước ngoài (Indonesia)
<b>PR</b>	Hệ thống bầu cử đại diện tỷ lệ
<b>Renamo</b>	Đảng phong trào kháng chiến Mozambique
<b>RESG</b>	Nhóm hỗ trợ bầu cử cho người tị nạn (trong cuộc bầu cử năm 1996 ở Bosnia và Herzegovina)

<b>RS</b>	Cộng hòa Srpska (Bosnia và Herzegovina)
<b>SADC</b>	Cộng đồng phát triển Nam Phi
<b>SBEI</b>	Hội đồng Thanh tra Bầu cử (Philippines)
<b>SNTV</b>	Hệ thống bầu cử lá phiếu duy nhất không chuyển nhượng
<b>TAL</b>	Luật Hành chính nhà nước Iraq trong thời kỳ quá độ
<b>TRS</b>	Hệ thống bầu cử bỏ phiếu hai vòng
<b>TSE</b>	Toà án Bầu cử tối cao (Brazil)
<b>UK</b>	Vương quốc Anh
<b>UN</b>	Liên Hợp Quốc
<b>UNAMA</b>	Phái đoàn hỗ trợ Liên Hợp Quốc ở Afghanistan
<b>UNDP</b>	Chương trình phát triển Liên Hợp Quốc
<b>UNEAD</b>	Bộ phận Hỗ trợ Bầu cử của Liên Hợp Quốc
<b>UNHCR</b>	Cao ủy Liên Hợp Quốc về người tị nạn
<b>USD</b>	Đô la Mỹ

# Giới thiệu

---

Giới thiệu •

# Giới thiệu

Nadja Braun và Maria Gratschew

## 1. Bối cảnh

Toàn cầu hóa của đời sống chính trị, cá nhân và tri thức, sự lan tỏa của nền dân chủ trên toàn thế giới và sự gia tăng tình trạng nhập cư vì nhiều lý do khác nhau đã góp phần tạo nên một mối quan tâm ngày càng lớn trong việc bảo đảm quyền bỏ phiếu cho những người tị nạn, các nhà ngoại giao, thành viên của các lực lượng vũ trang đang làm việc ở nước ngoài và những người đang tạm thời hoặc vĩnh viễn vắng mặt trên đất nước của họ. Trong khi hiến pháp của nhiều nước đảm bảo quyền được bỏ phiếu cho tất cả các công dân, thì thực tế những cử tri đang ở nước ngoài khi cuộc bầu cử diễn ra lại bị tước đi quyền được bỏ phiếu do thiếu các thủ tục cho phép họ thực hiện quyền này. Các chương tiếp theo của cuốn Sổ tay này khảo sát những vấn đề lý luận và thực tiễn xung quanh vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài, xác định bản đồ các quy định về bỏ phiếu ở nước ngoài được áp dụng trên toàn thế giới, và nêu ví dụ về những cách thức thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài của các nước khác nhau.

IDEA Quốc tế rất vinh dự thực hiện nhiệm vụ xuất bản cuốn Sổ tay này. Đây là một kho tàng kiến thức, công cụ và những tài liệu mang tính toàn cầu về các thiết chế và bầu cử so sánh, IDEA đã chờ đợi từ lâu để được xuất bản cuốn Sổ tay hữu ích này nhằm mục đích mang lại kiến thức và kinh nghiệm về bỏ phiếu từ nước ngoài và là cơ sở giúp cho các bên liên quan trong quá trình bầu cử có thêm hiểu biết về quyền lợi và những quyết định của họ sẽ ảnh hưởng và có ý nghĩa đối với các cử tri ở trong và ngoài nước. Phương pháp tiếp cận lý thuyết và thực tiễn được sử dụng trong việc biên soạn cuốn Sổ tay này. Thực tế là các chủ thể liên quan như các nhà lập pháp, các nhà quản lý bầu cử, các chính trị gia, quan chức chính phủ, các viện nghiên cứu, các cơ quan truyền thông, các quan sát

viên bầu cử và những người khác được bổ nhiệm để đánh giá, thiết kế quy trình bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ có thể tiếp cận rất ít hoặc chỉ đủ nguồn lực để hướng dẫn trong phạm vi công việc của họ. Hiện nay, các tiêu chuẩn cơ bản hoặc những hướng dẫn về bầu cử toàn cầu đang được xây dựng, vì thế việc tập hợp các kiến thức đã có và chia sẻ các nguồn lực và kinh nghiệm giữa các cơ quan quản lý bầu cử (EMB) góp phần quan trọng vào việc tăng cường hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài trong tương lai.

Mục đích của Sổ tay là tham gia cùng các bên liên quan trong cuộc tranh luận và thảo luận thêm về vấn đề này để cải thiện cấu trúc hiện tại, sẵn sàng thực hiện trong tương lai và thực hành bỏ phiếu từ nước ngoài. Trên cả hai cấp độ lý thuyết và thực tế, nó nhằm mục đích đóng góp vào cuộc thảo luận về các nguyên tắc cơ bản của đại diện và làm thế nào để vận hành và cân bằng được các tiêu chí như là tính toàn diện và hiệu quả. IDEA hy vọng rằng nó cũng sẽ một phần nào đó tạo ra sự hiểu biết tổng quát hơn về vấn đề thiết kế thể chế và bầu cử cho các nhà lập pháp, EMB, các đảng chính trị và các thành viên khác thảo luận về sự thay đổi. Việc thực hành tốt cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài là một thách thức trong tương lai đối với nền dân chủ và sự nhận thức về dân chủ trong số các cử tri là người nhập cư nói riêng.

Trong năm 2000 có 175 triệu người nhập cư quốc tế trên thế giới, theo đó, cứ 35 người trên thế giới thì có một người nhập cư quốc tế. Con số này cho thấy sự gia tăng nhiều hơn gấp đôi với mức tăng từ 76 triệu người vào năm 1960. Nếu so sánh, ta sẽ thấy dân số thế giới chỉ tăng gấp đôi từ 3 tỷ người năm 1960 lên 6 tỷ người trong năm 2000. Đáng nói là thống kê cho thấy thế giới ngày càng phát triển thì mật độ người nhập cư cũng tăng lên, đặc biệt ở một số quốc gia. Xu hướng này cũng cho thấy đã có một sự thay đổi của làm sống lao động nhập cư đến khu vực Đông Á và Đông Nam Á, và sự nhập cư là nguyên nhân chính làm gia tăng dân số ở các nước tiếp nhận, nơi mà tiêu chuẩn sống chỉ ở mức thấp.

Mặc dù số liệu thống kê chính xác về sự nhập cư rất khó thu thập, ước tính cho thấy tổng số người nhập cư trên thế giới có thể đạt 190 triệu vào đầu năm 2005. Con số này đã tăng hơn gấp đôi kể từ thập niên 1970. Sự sụp đổ của Liên Xô đã làm tăng tỷ lệ người nhập cư trong những năm cuối thập niên 1980 và đầu thập niên 1990. Số lượng người nhập cư sống ở các nước phát triển cao hơn số người sống ở các nước đang phát triển, và đã tăng lên kể từ thập niên 1970. Số lượng này đã tăng lên chủ yếu ở Bắc Mỹ và ở các lãnh thổ của Liên Xô cũ, trong khi lại giảm đặc biệt là ở châu Á, Mỹ Latin và Caribe. Năm 2000, số lượng các

quốc gia mà người nhập cư chiếm 10% dân số là 70 nước. Có sáu quốc gia hoặc khu vực trên thế giới mà người nhập cư chiếm hơn 60 % dân số.

Số lượng nhóm tri thức, sinh viên, khách du lịch và các cử tri tiềm năng khác ở nước ngoài cũng đã tăng lên kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Không chỉ con số các cử tri tiềm năng ở nước ngoài gia tăng trên toàn thế giới; mà họ cũng có tính lưu động và dịch chuyển nhanh hơn, từ đó làm tăng nhu cầu về việc thực hiện hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài trong những hoàn cảnh khác nhau.

Hơn nữa, trong thập kỷ qua đã chứng kiến một số trường hợp cộng đồng quốc tế hỗ trợ tổ chức các cuộc bầu cử như một yếu tố quan trọng của những thỏa thuận được thiết kế để kết thúc những cuộc xung đột lớn trong nội bộ một số quốc gia. Trong mỗi cuộc bầu cử, bao gồm ở những nước như Campuchia, Bosnia và Herzegovina (xem nghiên cứu trường hợp), Croatia, Mozambique (xem nghiên cứu trường hợp), Angola và Haiti, sự tham gia của những người tị nạn và / hoặc các công dân khác đang sinh sống ở nước ngoài tại thời điểm diễn ra cuộc bầu cử đã là một vấn đề lớn mà các bên cần quan tâm. Trong một số trường hợp, một lượng lớn dân số phải di dời khỏi nơi ở của họ bởi một cuộc xung đột vẫn có thể được bỏ phiếu; ở những trường hợp khác, sự tham gia của họ đã không được đảm bảo. Với những trường hợp nảy sinh các vấn đề đặc biệt, thì những tình huống thường gặp cần phải được phân tích và rút ra bài học có thể có những cách giải quyết các cuộc xung đột tương tự trong tương lai.

Người nhập cư quốc tế là một lực lượng chính trị tiềm năng quan trọng mà lá phiếu của họ trong nhiều trường hợp ảnh hưởng không nhỏ tới kết quả của cuộc bầu cử. Do đó, các đảng chính trị, các chính phủ cầm quyền/đương nhiệm và các phe đối lập có thể có nhiều quan điểm khác nhau về sự tham gia của nhóm này trong các cuộc bầu cử. Nếu có một nhóm lớn công dân đã bỏ nước ra đi vì lý do chính trị, thì có thể giả định rằng đảng cầm quyền sẽ không ủng hộ việc mở rộng các quyền bỏ phiếu cho nhóm này.

Những quy định đặc biệt được ban hành bởi một số quốc gia cho phép các nhà ngoại giao và các thành viên của các lực lượng vũ trang ở nước ngoài được bỏ phiếu là ít gây tranh cãi nhất. Thậm chí quy định cho phép tất cả công dân của một nước đang sinh sống ở nước ngoài được bỏ phiếu từ nước ngoài còn ít gây tranh cãi hơn. Các quyền bỏ phiếu cho những người này cũng phải được xem xét với các cơ chế tạo điều kiện cho những người thường trú ở trong nước nhưng tạm thời vắng mặt như khách du lịch, sinh viên, hoặc những người kinh doanh ở nước ngoài được tham gia bỏ phiếu.

Ngày nay, bỏ phiếu từ nước ngoài được ghi nhận trong chương trình nghị sự ở nhiều nước. Về mặt lịch sử, nó là một hiện tượng xuất hiện gần đây, tuy nhiên cũng có ngoại lệ, một số ít quốc gia đã thực hiện việc này trong nhiều năm – ví dụ như Ai-len đã cho phép các thủy thủ và ngư dân được bỏ phiếu từ nước ngoài sớm nhất là vào đầu thế kỷ 20, trong khi công dân ở những nước có nền dân chủ lâu đời khác mãi cho đến những năm 1980 hoặc 1990 mới được trao quyền. Bỏ phiếu từ nước ngoài gần đây đã được quy định ở Mexico (xem nghiên cứu trường hợp), cho phép tất cả các cử tri ở nước ngoài lần đầu tiên được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống vào tháng 7 năm 2006, và ở hai nước Ghana và Panama đã áp dụng lần đầu tiên trong cuộc bầu cử quốc gia năm 2008. Andrew Ellis đã phác thảo lịch sử của vấn đề này trong phần giới thiệu về bỏ phiếu từ nước ngoài trong chương 2, và Dieter Nohlen và Florian Grotz chỉ ra trong chương 3 những điểm đáng chú ý về tính hợp pháp của bầu cử từ nước ngoài ở các vùng khác nhau trên thế giới bắt nguồn từ những thay đổi chính trị trên toàn thế giới trong những năm 1990.

Bỏ phiếu từ nước ngoài đang được thực hiện ở 115 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới. Trong số các quốc gia này, khoảng 2/3 cho phép tất cả các công dân của mình thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài, và 1/3 hạn chế quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài với một số nhóm nhất định. 28 nước châu Phi và 16 nước ở châu Mỹ cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài. 41 nước châu Âu, 10 nước ở Châu Đại Dương và 20 nước ở châu Á cũng cho phép thực hiện điều này (xem bảng 1.1 để có cái nhìn tổng quan hơn).

Tuy nhiên, sự hiện diện hay thiếu vắng của các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài còn quá xa để trở thành một biện pháp. Đó là việc đưa ra nhiều hơn nữa những chi tiết để phân tích về các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài kể từ khi có một loạt hệ thống bầu cử được sử dụng. Có một sự khác biệt rất lớn khi nhắc đến những nhóm người được phép bỏ phiếu từ nước ngoài, trong những hoàn cảnh nào, họ được yêu cầu những gì, ở đâu và bằng cách nào việc bỏ phiếu và kiểm phiếu được thực hiện. Ví dụ, ở một số nước chỉ cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài đối với các nhóm nhất định ở nước ngoài, hoặc với một số lượng tối thiểu cử tri đăng ký ở một nước; những nước khác chỉ cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài trong một số cuộc bầu cử nhất định.

Năm quốc gia có quy định cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng chưa thực hiện vì các lý do khác nhau, đó là Angola, Bolivia, Hy Lạp, Nicaragua và Panama. Một ví dụ gần đây là Mozambique, quy định cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài đã được đưa ra từ những năm đầu thập niên 1990 nhưng không được thực



hiện trong bất kỳ một cuộc bầu cử nào cho đến tháng 12 năm 2004. Những lý do khiến các quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài không thực hiện trong thực tế có thể là chính trị, tài chính, công tác quản lý hay hậu cần. Trong trường hợp của Mozambique (xem nghiên cứu trường hợp), với mỗi cuộc bầu cử, bỏ phiếu từ nước ngoài có thể không được thực hiện cho đến khi EMB của nước này xét thấy điều kiện cần thiết nhất định, các tài liệu và công tác tổ chức đã sẵn sàng. Bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện đầu tiên ở Mozambique vào năm 2004, mười năm sau khi các luật về bỏ phiếu từ nước ngoài được soạn thảo.

Bảng 1.1 và phụ lục A là danh sách 115 quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài và 100 quốc gia và vùng lãnh thổ không cho phép thực hiện điều này. Bảng 1.2 liệt kê các quốc gia có những thỏa thuận cho bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng đã không được áp dụng cho đến nay bởi vì cơ chế thực hiện của những nước này còn phụ thuộc các lý do khác nhau.

Việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài là phức tạp bởi các yếu tố như số lượng cử tri, các địa điểm, khoảng cách, chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài và sự phức tạp của hệ thống bầu cử. Như Judy Thompson viết trong chương 5, bỏ phiếu từ nước ngoài làm cho kế hoạch bầu cử trở nên phức tạp hơn. Kế hoạch cho quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài cũng cần phải chú ý tới các vấn đề ngăn chặn việc bỏ phiếu hai lần, chẳng hạn như các cử tri cùng một lúc bỏ phiếu cả ở trong nước và từ nước ngoài.

## 2. Những loại bầu cử nào áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài?

Bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được áp dụng tại các cuộc bầu cử quốc gia hay địa phương hoặc cả hai. Nó cũng có thể được sử dụng trong các cuộc bầu cử địa phương và các cuộc trưng cầu dân ý. Đa số các nước cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ trong các cuộc bầu cử cấp quốc gia, chẳng hạn như các cuộc bầu cử tổng thống hay bầu cử lập pháp. Một số quốc gia, chẳng hạn như Ireland và Nga, cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài trong tất cả loại hình bầu cử, trong đó có trưng cầu dân ý và bầu cử địa phương. Bảng 1.3 và Phụ lục A cho biết chi tiết về các loại hình bầu cử được áp dụng ở các nước có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài.

## 3. Các nhóm cử tri ở nước ngoài: ai sẽ được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài?

Có một số nhóm cử tri ở nước ngoài trên thế giới và các cách tiếp cận khác nhau để phân loại những nhóm đó. Hoàn cảnh xã hội, chính trị, văn hóa, dân tộc

đều dẫn đến việc nhập cư và do đó sẽ tạo ra các nhóm cử tri tiềm năng ở nước ngoài. Sổ tay hướng dẫn này cho thấy có bốn nhóm chính những người đang sinh sống hay cư trú ở nước ngoài đều có quyền bỏ phiếu, đó là: (a) người lao động nhập cư, (b) người tị nạn, bao gồm cả người di tản/người vô gia cư nội địa (IDP), (c) các cá nhân trong nhóm nghề nghiệp nhất định, chẳng hạn như quân nhân, công chức hay nhân viên ngoại giao (và gia đình họ) và (d) tất cả các công dân của một quốc gia đang sống ở nước ngoài hoặc ở lại, tạm thời hoặc vĩnh viễn (đôi khi là đối tượng bị hạn chế (xem phần 3.1). (Phil Gree thảo luận về các nhóm này và các quyền lợi của họ chi tiết hơn trong chương 4).

- Nhóm thứ nhất là người lao động nhập cư. Trong số 190 triệu người đã đề cập ở trên có ít nhất 50% là lao động nhập cư. Một tỷ lệ cao từ 30 đến 40 triệu người trong số này là lao động bất hợp pháp, không có giấy tờ thích hợp sẽ càng khó khăn hơn cho họ để được đăng ký và bỏ phiếu như những cử tri ở nước ngoài và dẫn đến cảm giác bất an vì họ sợ sẽ bị phạt nếu họ làm vậy. Carlos Navarro viết về những vấn đề này trong Chương 8 và nhấn mạnh tới một lượng lớn lao động người Mexico ở Mỹ.
- Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) cho biết, ngoài những lao động nhập cư quốc tế, có khoảng 8,5 triệu người tị nạn và 24 triệu người di cư nội địa/người di tản trên thế giới. Người tị nạn là những người đã di cư đến một nước thứ hai vì hoàn cảnh chính trị, xã hội, hay văn hóa, và vì thế, họ đủ điều kiện như là một cử tri ở nước ngoài. Người di tản là những người di cư hay tị nạn trong chính đất nước của họ, họ cũng được xem xét cùng với người tị nạn bởi vì họ cũng gặp phải những vấn đề tương tự, và có thể tạo nên một nhóm lớn những người có quyền được bỏ phiếu bị đe dọa. Việc tổ chức bỏ phiếu ở nước ngoài cho người tị nạn hoặc người di tản là rất phức tạp, yêu cầu một lượng lớn thông tin được cung cấp trước khi các hoạt động này có thể diễn ra. Theo như Jeff Fischer đã chỉ ra trong Chương 7, một số vấn đề cần được tính toán, chẳng hạn như thực tế là một quốc gia tổ chức bầu cử cần phải biết cử tri của họ đang ở đâu, thực tế là có nhiều vấn đề an ninh trong việc tổ chức các cuộc bầu cử ở một khu vực hay ở một nước, và câu hỏi về những thỏa thuận cần thiết lập được với nước chủ nhà. Ngoài ra, các cuộc bầu cử thường tốn kém, việc lập kế hoạch cẩn thận và kịp thời là rất quan trọng trong quá trình bầu cử. Tuy nhiên, bài học kinh nghiệm cho chúng ta thấy rằng, nguồn thời gian là không đủ để thực hiện tất cả những việc trên. Việc cấp quyền bỏ phiếu cho những người tị nạn có thể sẽ gây ra các tác động chính trị khó khăn, nhưng đồng thời cũng giúp giải quyết các xung đột bởi vì các động thái chính trị sẽ giúp giảm số

người di tản sinh ra bởi những chế độ “mị dân” để không bị mất đi các quyền chính trị mà họ vẫn có tiếng nói và được bỏ phiếu bất chấp sự xáo trộn tạm thời của họ. Việc tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài cho người tị nạn thường liên quan đến việc hợp tác với các tổ chức quốc tế.

- Các thành viên của một nhóm chuyên gia, những người đang cư trú ở một nước khác vẫn có quyền bầu cử, bởi tính chất công việc của họ thường dưới dạng các dịch vụ của nhà nước. Một số nước như Ấn Độ, Zimbabwe và một số quốc gia khác chỉ cho phép một nhóm nhất định nào đó được đăng ký và được bỏ phiếu từ nước ngoài (xem Chương 1). Dieter Nohlen và Florian Grotz thảo luận trong Chương 3 nên coi quyền được bỏ phiếu là một quyền cơ bản cho tất cả công dân, không kể vị trí của họ hay nên hạn chế quyền này căn cứ vào quốc tịch và nơi họ cư trú.
- Nhóm cuối cùng là tất cả công dân ở một nước ở nước ngoài. Ví dụ, Áo, Nga và Thụy Điển cho phép tất cả cử tri ở nước ngoài của họ được quyền bỏ phiếu từ nước ngoài.

### 3.1. Những hạn chế

Chương 3 của Dieter Nohlen và Florian Grotz chỉ ra những hạn chế trong quyền được bỏ phiếu ở nước ngoài tại những nước áp dụng quyền này. Những hạn chế thường liên quan đến thời gian ở nước ngoài và các hoạt động ở nước ngoài. 30 quốc gia có những hạn chế cho cử tri ở nước ngoài.

Vì những lý do thực tế, một quốc gia có thể giới hạn khả năng bỏ phiếu từ nước ngoài cho những công dân thường trú hay tạm trú tại những quốc gia nhất định (trong một số trường hợp là nước láng giềng). Một số quốc gia, chẳng hạn như Senegal (xem nghiên cứu trường hợp), quy định bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ khi có số lượng tối thiểu cử tri ở nước ngoài được đăng ký tại một nước chủ nhà.

Quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài đôi khi được giới hạn chỉ trong một loại hình bầu cử đặc biệt hoặc trong trưng cầu dân ý (xem mục 2 ở trên).

Quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài đôi khi được áp dụng cho những cử tri được giả định rằng có mối liên hệ nào đó với đất nước họ. Họ có thể phải thể hiện ý định trở về nước, như trường hợp ở Philippines (xem nghiên cứu trường hợp).

Đôi khi cũng có những yêu cầu bổ sung, ví dụ như các cử tri không được cư trú ở nước ngoài nhiều hơn một số năm nhất định. Đây là trường hợp của Vương quốc Anh (xem chương 1).

#### 4. Các cách bỏ phiếu từ nước ngoài: các thủ tục thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài là gì?

Có một số cách thức mà cử tri có thể thực hiện việc bỏ phiếu của họ từ nước ngoài. Ở một số quốc gia, ví dụ như Quần đảo Cook (xem nghiên cứu trường hợp), Indonesia (xem nghiên cứu trường hợp), Ấn Độ và Slovenia cung cấp các phương pháp thay thế cho bỏ phiếu từ nước ngoài, trong khi các nước khác hạn chế lựa chọn phương pháp này, vì lý do hậu cần, tài chính. Một số lựa chọn có phần tốn kém hơn so với những lựa chọn khác, trong khi một số lựa chọn lại cung cấp một kênh bỏ phiếu an toàn hơn hoặc nhanh hơn. Bốn lựa chọn bỏ phiếu chính (cũng là chủ đề của chương 1 và 5) như sau:

- Bỏ phiếu cá nhân. Các cử tri phải đi đến một nơi cụ thể và bỏ lá phiếu của mình tại đó. Địa điểm này có thể là một phái bộ ngoại giao hoặc một địa điểm bỏ phiếu đặc biệt được thiết lập ở nước ngoài. Đây là thủ tục được sử dụng rộng rãi nhất cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài và được tìm thấy như là phương pháp bỏ phiếu duy nhất trong ví dụ ở Afghanistan (xem nghiên cứu trường hợp), Argentina, Hungary và Nam Phi.

- Bỏ phiếu qua bưu điện. Cử tri điền vào lá phiếu tại một nơi mà họ chọn và sau đó, lá phiếu này được chuyển qua đường bưu điện về nước nhà. Đôi khi các nhân chứng được yêu cầu để xác nhận danh tính của các cử tri và chứng nhận rằng người đó tự do bỏ phiếu và không có sự can thiệp. Bỏ phiếu qua bưu điện là hình thức bỏ phiếu duy nhất ở Canada, Jersey, Na Uy, Mexico (xem nghiên cứu trường hợp) và Thụy Sĩ (xem nghiên cứu trường hợp).

- Bỏ phiếu theo ủy quyền. Một công dân đang sinh sống ở nước ngoài có thể bỏ phiếu bằng cách chọn người bỏ phiếu theo ủy quyền cho cử tri tại một địa điểm bỏ phiếu ở nước nhà, hoặc ở nước ngoài. Tất cả chỉ trừ bốn quốc gia cho phép hình thức này được kết hợp với bỏ phiếu cá nhân hoặc bỏ phiếu qua bưu điện.

- Phương tiện điện tử. Các cử tri có thể sử dụng Internet, thiết bị trợ giúp kỹ thuật số cá nhân (PDA), điện thoại hoặc điện thoại di động để bỏ lá phiếu của mình. Hình thức bỏ phiếu điện tử thường được gọi là bỏ phiếu điện tử từ xa, hoặc là bỏ phiếu điện tử có thể trở nên phổ biến hơn trong tương lai. Nghiên cứu trường hợp ở Estonia và chương 10 thảo luận về việc thí điểm sự lựa chọn hữu ích này.

Ngoài ra còn có các cách thức khác, hai quốc gia Australia và New Zealand cho phép cử tri của họ ở nước ngoài được bỏ phiếu bằng văn bản fax, trong những hoàn cảnh nhất định và nếu được yêu cầu. Bảng 1.6, Bảng 1.7 và Phụ lục A liệt kê các thủ tục được sử dụng ở các nước khác nhau hoặc các thủ tục bỏ

phiếu hỗn hợp. Cách thức phổ biến nhất được áp dụng ở các nước thực hành bỏ phiếu từ nước ngoài là bỏ phiếu cá nhân. Việc bỏ phiếu thường diễn ra tại các phái bộ ngoại giao và các cơ sở chính thức khác. Cách thức này được sử dụng tại 55 quốc gia. Những ưu điểm chính của cách thức này là đảm bảo tính bí mật của lá phiếu, và rằng sự chọn lựa của cử tri được đảm bảo đến cùng trên văn bản lá phiếu. Cách thức bỏ phiếu phổ biến thứ hai là bỏ phiếu qua bưu điện. Ưu điểm của cách thức này là được thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới, nhưng nhược điểm là chi phí cao và các dịch vụ bưu điện thường rất chậm. Tuy nhiên, các hệ thống hỗn hợp lại cho phép cử tri ở nước ngoài được sử dụng hơn một cách thức bỏ phiếu, mặc dù không phổ biến (chỉ áp dụng ở 27 quốc gia). Ví dụ, các hệ thống hỗn hợp có thể cho phép kết hợp bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu qua bưu điện, hoặc bỏ phiếu theo ủy quyền và bỏ phiếu qua bưu điện.

Rất ít quốc gia sử dụng bỏ phiếu điện tử cho cử tri ở nước ngoài, mặc dù một số cuộc thử nghiệm đang được tiến hành và các hệ thống đang được triển khai thí điểm. Chỉ Estonia, Pháp và Hà Lan cho đến nay cung cấp cách thức này cho cử tri ở nước ngoài của họ. Sự mở rộng gần đây của công nghệ thông tin và truyền thông mới, đặc biệt là Internet và điện thoại di động, có thể cung cấp các kênh bỏ phiếu mới, tạo điều kiện cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài phát triển hơn trong tương lai gần. Trong chương 10, Nadja Braun đã làm nổi bật các vấn đề an ninh liên quan đến bỏ phiếu điện tử, và đặc biệt là với bỏ phiếu điện tử từ xa, đặt ra một số thách thức cần được giải quyết trước khi kênh bỏ phiếu mới này được giới thiệu. Chi phí là một vấn đề đáng quan tâm cần được giải quyết trước khi chuyển sang sử dụng rộng rãi hình thức bỏ phiếu điện tử. Trong khi bỏ phiếu điện tử chỉ được thử nghiệm và thực hiện ở một vài trường hợp, nhiều kinh nghiệm cho thấy việc tiến đến sử dụng phương tiện điện tử là cần thiết, nhằm tạo điều kiện cho các giai đoạn của quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài, chẳng hạn như việc cung cấp các thông tin về sự đăng ký của các đảng, các ứng cử viên và các cử tri.

## 5. Nhìn nhận

Ở nhiều quốc gia, quyền của công dân, những người đang cư trú ở nước ngoài, hoặc khách du lịch hay những người đi kinh doanh đang tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài trong ngày bầu cử được tham gia vào cuộc bầu cử là một bước phát triển khác gần đây, nhưng vẫn chưa phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên, tính phổ biến – với nghĩa là sự không giới hạn và vô điều kiện của bỏ phiếu từ nước ngoài - được nhiều người xem như là một phần của các quyền công dân trong một thế giới nơi mà hàng triệu người đang sinh sống và làm việc ở nước

ngoài và là nơi mà việc thực hiện các quyền và thực thi pháp luật đang ngày càng mang tính chất xuyên quốc gia nhiều hơn. Với sự tôn trọng các quyền và nhiệm vụ chính trị, thì vấn đề cần thảo luận là một quốc gia có nên hay không nên cho phép người dân không thuộc quốc gia đó được bỏ phiếu bầu cho các thể chế ở quốc gia của họ, chẳng hạn như các cơ quan lập pháp quốc gia, trong cuộc trưng cầu dân ý hoặc bầu cử tổng thống. Nếu không có quy định cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài của quốc gia là quê hương của họ, đây là một mất mát đáng kể về các quyền chính trị cho những người đang ở nước ngoài. Một số quốc gia, ví dụ như Thụy Điển, cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài ở cấp địa phương hoặc khu vực. Chương 3 của Broaches bàn về vấn đề này.

Một số nước sẽ xem xét các quy định cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, và trong quá trình đó có thể quyết định bãi bỏ hoặc tiếp tục duy trì nó. Lý do chính để bãi bỏ cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài dường như là vì chi phí cao, đặc biệt là chi phí cho mỗi cử tri, nhưng các nguyên tắc về quyền bình đẳng được tham gia và cơ hội bình đẳng được tham gia đã chống lại việc lấy tiêu chí về chi phí làm lý do tước đi một quyền chính trị cơ bản như vậy. Thảo luận về việc ban hành/đưa ra cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài đang được tiến hành ở một số nước Mỹ Latin, trong khi khả năng xoá bỏ nó cũng đang được thảo luận tại một số quốc gia khác.

Cuốn sổ tay này cũng trình bày các ví dụ về chi phí của bỏ phiếu từ nước ngoài; ước tính sơ bộ cũng như các chi phí thực tế (xem nghiên cứu trường hợp và Phụ lục D). Hầu hết các quốc gia có quy định tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài thông qua việc thiết lập công tác hành chính, với sự hỗ trợ của các dịch vụ bưu điện, của Bộ Ngoại giao, vv. Tuy nhiên, một số lượng nhỏ các nước, điển hình là những nước gần đây đã thoát khỏi xung đột, tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài với hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, các quốc gia khác hoặc các đối tác. Sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế là cần thiết trong một số trường hợp, với một loạt các lý do, bao gồm cả các vấn đề liên quan đến niềm tin, an ninh hoặc thiết lập tổ chức. Tuy nhiên, theo những con số ở Phụ lục D và các nghiên cứu trường hợp, thì việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài thông qua các đối tác quốc tế có thể rất tốn kém.

Cuối cùng, cuốn sổ tay này sẽ đưa ra các ví dụ về tỷ lệ cử tri ở nước ngoài tham gia bỏ phiếu không như mong đợi, ví dụ, ở Botswana và Mexico (xem nghiên cứu trường hợp và Chương 1). Có nhiều lý do cho những cử tri tiềm năng ở nước ngoài không đăng ký hoặc bỏ phiếu. Lý do này có thể liên quan đến sự sợ hãi của một người đang ở một nơi mà người đó không mong đợi sẽ được bỏ phiếu, vì lý do công việc hoặc chính trị. Các lý do khác có thể là một người không quan tâm nhiều tới các vấn đề chính trị trong đất nước của họ, hoặc đôi

khi những nỗ lực hậu cần trở nên phức tạp và tốn kém cho hai lần, lần đầu tiên để được đăng ký và sau đó được bỏ phiếu. Phần cuối cùng của Chương 1 thảo luận về tầm quan trọng của sự tham gia và xem xét lý do tại sao một số nước không cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, hoặc đang có kế hoạch để xóa bỏ nó.

## 6. Thuật ngữ

Mục đích của cuốn Sổ tay này là hướng tới các thủ tục của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài nên được áp dụng cho một số hoặc tất cả cử tri của một quốc gia đang tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài được thực hiện quyền bỏ phiếu của họ từ bên ngoài lãnh thổ quốc gia. Các thuật ngữ dùng trong Sổ tay này là ‘bỏ phiếu từ nước ngoài’, có ý nghĩa gần giống với ‘bỏ phiếu khiếm diện’ hay “bỏ phiếu ở ngoài quốc gia”. Phụ lục B cung cấp một danh mục các thuật ngữ khác được sử dụng trong cuốn Sổ tay này.

# CHƯƠNG 1

CHƯƠNG 1



# 1. Bỏ phiếu từ nước ngoài: Tổng quan so sánh

Carlos Navarro Fierro, Isabel Morales và Maria Gratschew\*

## 1. Giới thiệu

Chương này trình bày một cái nhìn tổng quan so sánh về thực hành bỏ phiếu từ nước ngoài trên toàn thế giới, được khảo sát ở trên 214 quốc gia và vùng lãnh thổ có liên quan. Trong đó bao gồm tất cả các nước thành viên cũng như vùng lãnh thổ của Liên Hợp Quốc, mặc dù họ có một tư cách pháp nhân khác nhau, nhưng đều có một đặc điểm chung: họ chọn chính quyền của riêng mình và không là đại diện cho nghị viện hay cơ quan lập pháp trong chính đất nước của họ. Danh sách đầy đủ các quốc gia và vùng lãnh thổ có các quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài được trình bày tại Phụ lục A của cuốn Sổ tay này.

Nghiên cứu cho thấy rằng 115 quốc gia và vùng lãnh thổ có quy định pháp lý cho phép cử tri của mình được tham gia bỏ phiếu từ nước ngoài (tính đến tháng 5 năm 2007), trong đó có năm nước có quy định pháp lý cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng vì nhiều lý do khác nhau, cơ chế này vẫn chưa được thực hiện.

Phụ lục A và các thông tin được cung cấp trong chương này chỉ bao gồm các tài liệu tham khảo về các quốc gia và vùng lãnh thổ, những nơi quy định bỏ phiếu từ nước ngoài được áp dụng trong các cuộc bầu cử quốc gia hoặc trưng cầu dân ý cấp quốc gia. Các quốc gia và vùng lãnh thổ có quy định bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ áp dụng cho bầu cử ở cấp địa phương không bao gồm trong đó.

Một số ít quốc gia có quy định pháp luật về bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng chỉ áp dụng đặc biệt tại một thời điểm trong lịch sử của họ. Có những trường hợp bỏ phiếu nước ngoài được sử dụng tại một thời điểm trong lịch sử của một quốc gia hoặc vùng lãnh thổ nhưng nó không còn được tiếp tục hoặc quy định

---

\*Brett Lacy hỗ trợ nghiên cứu cho Tổng quan so sánh này và Phụ lục A.

trong khuôn khổ pháp luật. Chẳng hạn như trường hợp của Eritrea và Đông Timo khi việc bỏ phiếu từ nước ngoài được cho phép trong các cuộc trưng cầu dân ý liên quan đến sự độc lập của họ, tương ứng vào các năm 1993 và 1999. Một ví dụ khác cho việc sử dụng bỏ phiếu từ nước ngoài sớm, trên cơ sở rất hạn chế là ở Campuchia, cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài được sử dụng trong cuộc bầu cử vào Quốc hội Lập hiến năm 1993, nhưng chỉ khi các cử tri lần đầu đến Campuchia để đăng ký. Tokelau cũng rơi vào tình huống tương tự: bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được sử dụng một cách hạn chế trong cuộc trưng cầu về độc lập của nước này vào năm 2006.

Phần tổng quan này cố gắng chỉ ra những sự thực hành khác nhau của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, cùng với việc mô tả và nhóm các nước có cơ chế này lại. Cần lưu ý rằng quá trình phân loại được xây dựng trên 115 nước có quy định bỏ phiếu từ nước ngoài. Và trong khi nó nhằm mục đích mô tả tất cả các thực hành, một số nước có vẻ đã đơn giản hóa hoặc có thể không muốn tiếp tục. Phụ lục A cung cấp những thông tin chi tiết hơn từ nước này sang nước khác.

## **2. Các quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

Bảng 1.1 cho thấy, các quy định cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài phân bố rộng khắp trên thế giới. Bỏ phiếu từ nước ngoài phổ biến nhất ở châu Âu, nhưng được tìm thấy trong tất cả các khu vực trên thế giới. Đa số các quốc gia và vùng lãnh thổ đều có cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài.

Qua kiểm tra cho thấy, các quốc gia có cơ chế này cũng rất khác nhau về mức độ phát triển kinh tế-xã hội: bao gồm cả các nước thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) và các nước từ các vùng kém phát triển của thế giới. Trong khi không có mối tương quan rõ ràng giữa quy định bỏ phiếu từ nước ngoài và đặc điểm kinh tế xã hội hay chính trị, những yếu tố này vẫn còn quan trọng trong các cuộc tranh luận và quá trình ra quyết định liên quan đến các quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài và sự thực hiện chúng, và thường được phản ánh trong những thách thức hoặc sự phức tạp phải đối mặt. Các nước cũng khác nhau về bề dày lịch sử mà nền dân chủ của họ được thành lập, nguồn gốc, sự ổn định, củng cố các thiết chế của họ và thực hành dân chủ, bao gồm cả các nền dân chủ được thiết lập tốt cùng với những nền dân chủ mới nổi hoặc được phục hồi, và thậm chí một số nước còn nghi ngại có thể được xem là dân chủ.

**Bảng 1.1:*****Các quốc gia và vùng lãnh thổ có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài***

<b>Khu vực</b>	<b>Quốc gia</b>
<b>Châu Phi (28)</b>	Algeria, Angola, Benin, Botswana, Cape Verde, Central African Republic, Chad, Côte d'Ivoire, Djibouti, Equatorial Guinea, Gabon, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Mali, Mauritius, Mozambique, Namibia, Niger, Rwanda, São Tomé và Príncipe, Senegal, Nam Phi, Sudan, Togo, Tunisia, Zimbabwe
<b>Châu Mỹ (16)</b>	Argentina, Bolivia, Brazil, Canada, Colombia, Cộng hòa Dominica, Ecuador, Quần đảo Falkland, Guyana, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Peru, Mỹ, Venezuela
<b>Châu Á (20)</b>	Afghanistan, Bangladesh, Ấn Độ, Indonesia, Iran, Irắc, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lào, Malaysia, Oman, Philippines, Singapore, Syria, Tajikistan, Thái Lan, Uzbekistan, Yemen, Nhật Bản
<b>Tây Âu, Trung Âu và Đông Âu (41)</b>	Áo, Azerbaijan, Belarus, Bỉ, Bosnia và Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cộng hòa Séc, Đan Mạch, Estonia, Phần Lan, Pháp, Georgia, Đức, Gibraltar, Hy Lạp, Guernsey, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Jersey, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Isle of Man, Moldova, Hà Lan, Na Uy, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Romania, Nga, Slovenia, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Ukraine, Vương quốc Anh
<b>Thái Bình Dương (10)</b>	Australia, Quần đảo Cook, Fiji, Quần đảo Marshall, Micronesia, Nauru, New Zealand, Palau, Pitcairn Islands, Vanuatu
<b>Tổng 115</b>	

***2.1. Các quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng vẫn chưa được thực hiện***

Có năm quốc gia được biết đến (xem bảng 1.2) trong số 115 quốc gia, mặc dù có một số quy định trong hiến pháp hay luật pháp cho phép bỏ phiếu từ nước

ngoài, nhưng vẫn không thể hiện thực hóa do sự thiếu thỏa thuận chính trị, pháp lý, tài chính, hành chính cần thiết để được quy định hoặc tổ chức (Ghana là ngoại lệ, bỏ phiếu từ nước ngoài dự kiến sẽ được mở rộng cho tất cả cử tri ở nước ngoài trong cuộc bầu cử năm 2008). Điều này cung cấp bằng chứng về sự liên quan ngày càng tăng của bỏ phiếu từ nước ngoài vào chương trình nghị sự chính trị và bầu cử ở một số vùng trên thế giới, cũng như trong những cuộc bút chiến liên quan đến những tranh luận về tính phù hợp và tính khả thi của nó và sự phức tạp của việc ra quyết định.

**Bảng 1.2: Các quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng vẫn chưa được thực hiện**

<b>Quốc gia</b>	<b>Tình trạng</b>
<b>Angola</b>	Luật bầu cử năm 1992 cho phép công dân đang sinh sống ở nước ngoài được tham gia vào các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp hoặc đăng ký tại mỗi phái bộ ngoại giao, nơi đặt địa điểm bỏ phiếu. Luật cũng chỉ rõ, cộng đồng ở nước ngoài sẽ được coi là một khu vực bầu cử, từ đó, ba đại diện sẽ được bầu vào Quốc hội. Việc áp dụng những quy định này còn phụ thuộc vào sự có mặt của các điều kiện vật chất cần thiết, và việc ra quyết định của Ủy ban Bầu cử Quốc gia, vì thế, vẫn chưa thực hiện được.
<b>Bolivia</b>	Từ năm 1991, luật bầu cử bổ sung một quy định (Điều 97) cho phép công dân của Bolivia đang sinh sống ở nước ngoài (có đủ điều kiện để bầu) được bỏ phiếu bầu tổng thống và phó tổng thống, và xác định rằng quyền này sẽ được quy định bởi một luật cụ thể. Một luật đã được thông qua bởi Hạ viện vào tháng 12 năm 2005 nhưng hiện vẫn đang được thảo luận tại Thượng viện nên không quy định nào được ban hành.
<b>Hy Lạp</b>	Hiến pháp quy định khả năng bỏ phiếu từ nước ngoài cho các cuộc bầu cử quốc gia qua đường bưu điện, hoặc "các cách phù hợp khác", nhưng đạo luật cần thiết để áp dụng quy định này vẫn chưa được thông qua.

<b>Nicaragua</b>	Luật bầu cử năm 2000 (cũng như luật bầu cử năm 1996 trước đó) cung cấp khả năng cho những người đang tạm thời không có mặt trên lãnh thổ quốc gia hoặc đang sinh sống ở nước ngoài được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử tổng thống và cơ quan lập pháp. Khả năng này bị hạn chế bởi:
	(a) 'Những điều kiện về sự liêm chính, bình đẳng, minh bạch, an toàn, kiểm soát, giám sát và kiểm tra trong phạm vi lãnh thổ quốc gia' phải tồn tại (Điều 122) và (b) Nếu các yêu cầu được đáp ứng đầy đủ và có những động thái hợp lý sau những ý kiến của các đảng chính trị, thì cơ quan bầu cử nên đưa ra quyết định sáu tháng trước khi diễn ra quá trình bầu cử. Không có bằng chứng cho thấy rằng cơ quan bầu cử sẽ sử dụng cơ chế bỏ phiếu ở nước ngoài trong cuộc bầu cử sắp tới, cũng không thấy có kế hoạch cụ thể để thực hiện điều đó.
<b>Panama</b>	Bỏ phiếu từ nước ngoài được đưa vào luật năm 2007, và nó được áp dụng trong cuộc bầu cử tổng thống vào năm tiếp theo 2008.

Trường hợp của Ecuador như là một nghịch lý. Vào cuối năm 2002, Quốc hội cuối cùng đã thông qua đạo luật cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài được áp dụng trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2006; tuy nhiên, những năm trước, vào tháng 4 năm 1987, Quốc hội đã quyết định gỡ bỏ vấn đề này trong hiến pháp dù mới chỉ được phê duyệt ba tháng trước đó với lý do mà Quốc hội cho là vi hiến. Bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện tại Panama lần đầu tiên vào năm 2008 sau khi một số luật gần đây, dù gây tranh cãi, nhưng vẫn được thông qua vào năm 2007.

Những nước khác, chẳng hạn như Chile, El Salvador và Guatemala ở Mỹ La-tinh, mặc dù không có quy định pháp lý đã được phê duyệt, nhưng vấn đề có liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài vẫn bước vào chương trình nghị sự trong các cuộc tranh luận chính trị và lập pháp hay được ủng hộ như là một chủ đề ưu tiên của chương trình nghị sự. Chile có những đề xuất rằng bỏ phiếu từ nước ngoài nên được áp dụng cho các cuộc bầu cử tổng thống và các cuộc trưng cầu dân ý. Các tổ chức khu vực đã chỉ ra tầm quan trọng của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài có liên quan đến các cuộc bầu cử trước đó ở Guatemala. Hạ viện của Costa Rica đã nhận được một dự thảo luật bầu cử mới trong đó bao gồm các điều

khoản cho bỏ phiếu từ nước ngoài. Các ủy ban Nghị viện của Panama đã thảo luận về dự thảo luật cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài và đưa ra những phương pháp khả thi. Một quyết định được thông qua bởi Nghị viện vào năm 2006 và bởi Tòa án bầu cử năm 2007 cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, dự kiến được thực hiện trong năm 2008.

Tại các khu vực khác của thế giới, ví dụ như ở Comoros, Điều 4 của một dự thảo cải cách bộ luật bầu cử đệ trình trước Quốc hội có đưa ra khả năng bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được sử dụng trong các cuộc trưng cầu dân ý. Một số quốc gia, ví dụ như Ai Cập, xem xét việc ban hành cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài như một biện pháp hành chính thuần túy mà sẽ sớm được sử dụng. Các cuộc thảo luận ở Nigeria cũng làm gia tăng mối quan tâm về bỏ phiếu từ nước ngoài. Một số nước có quy định hiện hành cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài và với một số nước có lịch sử thực hiện lâu dài thì đang xem xét mở rộng hoặc cải thiện quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này có thể được thực hiện bằng cách mở rộng thêm các quyền bỏ phiếu để bổ sung các loại bầu cử hoặc tăng số lượng cử tri trong một nhóm hoặc bổ sung những cách thức bỏ phiếu cho cử tri ở nước ngoài. Ví dụ, ở Estonia, các cử tri có thể bỏ phiếu bằng phiếu điện tử (e-voting) từ nước ngoài, ngoài cách thức bỏ phiếu cá nhân hoặc bỏ phiếu qua bưu điện.

Armenia là một ví dụ gần đây về một quốc gia quyết định bãi bỏ cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Luật bầu cử mới có hiệu lực từ tháng Giêng năm 2007 trong bối cảnh không có quy định nào cho phép người mang hai quốc tịch được bỏ phiếu từ nước ngoài. Có ý kiến cho rằng người Armenia ở nước ngoài không nên có tiếng nói chính trong việc quyết định sự lãnh đạo và số phận của Armenia, và rằng điều này sẽ là chỉ là quyền của những người Armenia hiện đang sống ở Armenia. Đáng chú ý là mặc dù với một cộng đồng lớn người Armenia di tản, có rất ít người trong số họ sử dụng quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài. Số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu rất thấp và không có dấu hiệu cho thấy cử tri có một ảnh hưởng đáng kể đến kết quả của cuộc bầu cử trước đó.

Những mục sau của phần tổng quan này tập trung vào ba vấn đề chính, đó là:

- các loại hình bầu cử cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài;
- quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài; và
- các cách thức bỏ phiếu từ nước ngoài.

Những mục này chỉ bao quát trong phạm vi 115 quốc gia có quy định hiện hành về bỏ phiếu từ nước ngoài. Bản đồ thế giới kèm theo cuốn Sổ tay này cho thấy phân bố chi tiết của 115 quốc gia và vùng lãnh thổ cùng với sự phân biệt hai

loại bầu cử và thủ tục bỏ phiếu (xem dưới đây). Bản đồ cũng cho thấy năm quốc gia đã thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài trong quá khứ và năm quốc gia đã ban hành cơ chế này nhưng chưa thực hiện.

Phân tông quan không thảo luận về các khía cạnh chi tiết của mỗi chủ đề, mà các chủ đề này được thảo luận từ chương 2 đến chương 10 của cuốn Sổ tay này.

Cuối chương là một mô tả ngắn gọn về mười một nước công nhận các quyền chính trị của công dân đang cư trú ở nước ngoài mà có được các ghế đại diện dành sẵn trong các cơ quan lập pháp quốc gia hay quốc hội để đảm bảo tiêu chí của đại diện chính trị.

### 3. Các loại bầu cử áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài

Quyết định cho phép áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài trong các loại hình bầu cử là rất quan trọng. Nó không chỉ liên quan đến những cân nhắc chính trị và thể chế (của các thể chế và các cấp chính quyền chịu ảnh hưởng bởi số phiếu bầu của cử tri ở nước ngoài), mà còn phải cân nhắc các vấn đề về kỹ thuật và hậu cần, chủ yếu liên quan đến loại hệ thống được sử dụng để bầu cơ quan lập pháp hoặc tổng thống và các thủ tục sẽ được sử dụng trong cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài (xem bảng 1.6).

Tổng quan cho thấy có bốn loại bầu cử áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài, đó là:

- bầu cử lập pháp;
- bầu cử tổng thống;
- trung cầu dân ý; và
- bầu cử địa phương.

Nó có thể áp dụng đối với một loại bầu cử hoặc trong nhiều loại hình bầu cử hỗn hợp. Hai loại đầu tiên liên quan đến cuộc bầu cử và đổi mới các cơ quan đại diện quốc gia, ví dụ như cơ quan lập pháp và tổng thống. Nhóm thứ ba là trung cầu dân ý. Chúng ta hãy xem xét nhưng chỉ ở cấp quốc gia, mặc dù một số quốc gia liên bang có quyền áp dụng công cụ riêng của họ về dân chủ trực tiếp ở cấp địa phương.

Nhóm bầu cử địa phương bao gồm tất cả các cuộc bầu cử vào cơ quan lập pháp hoặc hành pháp ở các cấp độ chính trị-hành chính thấp hơn cấp quốc gia; tuy nhiên, điều này có thể thay đổi từ nước này sang nước khác tùy vào cấu trúc đặc biệt của mỗi nhà nước hoặc chính phủ. Tiêu chí quan trọng là đại diện được lựa chọn bằng cách phổ thông đầu phiếu. Nhóm này được nghiên cứu kết hợp với những loại bầu cử khác cho các mục đích của cuốn Sổ tay này.

Câu hỏi về bỏ phiếu từ nước ngoài cho các cơ quan đại diện địa phương không nên bị lãng quên. Tuy nhiên, cho đến nay, chỉ có một trường hợp quy định bỏ phiếu từ nước ngoài cho một thiết chế địa phương trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu.

Công dân ở một số nước thành viên của Liên minh châu Âu (EU) hoặc Hội đồng châu Âu đang cư trú tạm thời hoặc vĩnh viễn tại một quốc gia thành viên của EU hoặc Hội đồng châu Âu có thể bỏ phiếu trong cuộc bầu cử địa phương tại nơi họ cư trú.

Bảng 1.3 liệt kê 115 quốc gia, nơi mà bỏ phiếu từ nước ngoài được thiết lập và được nhóm theo các loại bầu cử khác nhau hoặc áp dụng trong các sự kiện bầu cử kết hợp.

Bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được phép áp dụng cho một loại bầu cử, thực tế phổ biến nhất là dành cho cuộc bầu cử lập pháp, đó là trường hợp ở 31 quốc gia. Bên cạnh đó, mười bốn nước cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được sử dụng trong các cuộc bầu cử tổng thống. Không có trường hợp quốc gia nào cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ sử dụng trong trưng cầu dân ý.

Một số quốc gia cho phép sử dụng bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ trong các cuộc bầu cử lập pháp hoặc bầu cử tổng thống, chứ không cho phép áp dụng vào cả hai loại hình này. Ví dụ, Afghanistan áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử tổng thống vào năm 2004, nhưng không áp dụng cho cuộc bầu cử lập pháp vào năm 2005. Azerbaijan cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được sử dụng trong cuộc bầu cử lập pháp, mặc dù Tổng thống được bầu trực tiếp.

**Bảng 1.3: Các loại bầu cử áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài**

<b>Loại bầu cử</b>	<b>Số trường hợp</b>	<b>Quốc gia</b>
Chỉ các cuộc bầu cử lập pháp	31	Angola, Anh, Australia, Azerbaijan, Bangladesh, Bỉ, Botswana, Cộng hòa Séc, Fiji, Đức, Gibraltar, Hi Lạp, Guernsey, Guinea-Bissau, Guyana, Ấn Độ, Iraq, Nhật Bản, Jersey, Lesotho, Luxembourg, Lào, Quần Đảo Marshall, Nauru, Hà Lan, Oman, Quần đảo Picairn, Nam Phi, Thái Lan, Thổ Nhĩ Kỳ, Zimbabwe



BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

Chỉ các cuộc bầu cử tổng thống	14	Afghanistan, Benin, Bolivia, Brazil, Cộng hòa Trung Phi, Chad, Côte d'Ivoire, Cộng hòa Dominica, Ecuador, Honduras, Panama, Tunisia, Venezuela (chỉ cho bãi miễn tổng thống)
Cả các cuộc bầu cử lập pháp và bầu cử tổng thống	20	Argentina, Bulgaria, Cape Verde, Croatia, Djibouti, Equatorial Guinea, Georgia, Ghana, Guinea, Indonesia, Israel, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Philippines, Romania, São Tomé và Príncipe, Senegal, Singapore, Syria
Các cuộc bầu cử lập pháp, bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý	11	Áo, Colombia, Moldova, Peru, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Rwanda, Slovenia, Tajikistan, Ukraine, Uzbekistan
Các cuộc bầu cử lập pháp, các cuộc bầu cử tổng thống, các cuộc bầu cử địa phương và trưng cầu dân ý	6	Algeria, Belarus, Ireland, Mỹ, Nga, Togo
Các cuộc bầu cử lập pháp và trưng cầu dân ý	7	Canada, Quần đảo Cook, Estonia, Hungary, Italy, Latvia, Thụy Điển
Các cuộc bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý	7	Pháp, Gabon, Kyrgyzstan, Lithuania, Mali, Niger, Yemen
Các cuộc bầu cử kết hợp	19	Bosnia và Herzegovina, Đan Mạch, Quần đảo Falkland, Iceland, Iran, Isle of Man, Kazakhstan, Liechtenstein, Malaysia, Mauritius, Micronesia, New Zealand, Nauy, Palau, Tây Ban Nha, Sudan, Thụy Sĩ, Vanuatu, Phần Lan
Chỉ trưng cầu dân ý	0	–
Tổng	115	

Bốn mươi lăm trong số 115 quốc gia và vùng lãnh thổ quy định bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ áp dụng cho một loại bầu cử, nhưng một số quốc gia lại cho phép áp dụng cho hai hoặc nhiều loại bầu cử. Thực tế phổ biến nhất là cho phép áp dụng trong hai loại bầu cử tổng thống và bầu cử lập pháp, được thấy ở 21 quốc gia. Cũng có khoảng hơn 20 quốc gia và vùng lãnh thổ cho phép sử dụng bỏ phiếu từ nước ngoài trong một sự kết hợp của ba loại bầu cử hoặc nhiều hơn. Tuy nhiên, các con số ở bảng 1.3 không nói lên toàn bộ câu chuyện. Để cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện trong hầu hết các loại bầu cử, thì vấn đề nhìn thấy đầu tiên sẽ là thỏa thuận, bao gồm trong đó tất cả cử tri ở nước ngoài. Tuy nhiên, để cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài tăng mật độ phủ rộng và tính toàn diện của nó, còn phụ thuộc một phần vào sự sắp xếp kỹ thuật và hành chính, kể cả các hạn chế và hiệu quả thực tế. Ví dụ, một số quốc gia chỉ có một cách thức bỏ phiếu sẵn có cho một cuộc bầu cử, hoặc rất ít quốc gia không nhất thiết phải yêu cầu một số lượng lớn cử tri ở nước ngoài (xem mục 4).

Từ một góc nhìn khác, các thông tin có sẵn cho phép chúng ta xác định xem liệu cử tri có lựa chọn để bỏ phiếu cho các loại cơ quan thực hiện các nhiệm vụ của chính phủ, ví dụ, trong một hệ thống bầu cử tổng thống, cử tri ở nước ngoài có cơ hội được bỏ phiếu cho tổng thống, trong khi trong một hệ thống bầu cử nghị viện, cử tri ở nước ngoài có cơ hội được bỏ phiếu cho các thành viên của Nghị viện.

#### **4. Người có đủ điều kiện được bỏ phiếu từ nước ngoài**

Các chỉ số quan trọng đầu tiên về mức độ phủ rộng hoặc tính toàn diện của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài liên quan đến các yêu cầu về quốc tịch, nơi cư trú, sự đăng ký của cử tri hoặc các yêu cầu khác, phải được đáp ứng trước khi một người được thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài. Những yêu cầu này có thể thay đổi đáng kể trong mỗi bối cảnh khác nhau. Nhiều quốc gia không chỉ đưa ra các yêu cầu thông thường cho một cá nhân được thực hiện các quyền chính trị của mình trong nước, mà còn bao gồm một số yêu cầu đặc biệt hoặc bổ sung liên quan đến tình trạng của cử tri tiềm năng ở nước ngoài.

Khi không có yêu cầu đặc biệt hoặc bổ sung liên quan đến hoàn cảnh hay tình trạng cá nhân của cử tri tiềm năng ở nước ngoài, một đảm bảo cho thấy tính phổ biến có thể được giả định trong một nghĩa nào đó rằng tất cả công dân đều có thể tiếp cận bỏ phiếu từ nước ngoài, kể cả khi họ tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài. Yêu cầu thông thường và phổ biến nhất, mặc dù không phải là duy nhất,

đó là quốc tịch, và cũng có những ngoại lệ. Ví dụ, New Zealand công nhận công dân của các quốc gia khác như là những cử tri ở nước ngoài nếu họ đang định cư tại New Zealand: họ không cần phải là công dân của New Zealand mới đủ điều kiện là cử tri ở nước ngoài. Từ quan điểm này, New Zealand được coi là trường hợp toàn diện nhất. Chương 4 cung cấp các câu hỏi về quốc tịch và về các quyền chi tiết hơn.

Đa số trong 115 quốc gia và vùng lãnh thổ có một luật về bỏ phiếu từ nước ngoài không bao gồm những yêu cầu đặc biệt hoặc hạn chế pháp lý đối với các cá nhân có đủ điều kiện thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài. Ở những nước còn lại, có những hạn chế chính thức trong việc xác định đủ điều kiện cho một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài, hầu hết liên quan đến hoàn cảnh cư trú ở nước ngoài (các hạn chế liên quan đến hoạt động ở nước ngoài) hoặc khoảng thời gian mà các công dân vắng mặt tại đất nước của họ (các hạn chế về thời gian lưu trú ở nước ngoài). Loại hạn chế thứ nhất được tìm thấy ở 14 quốc gia (xem bảng 1.4). Nam Phi thuộc nhóm này nhưng có nhiều điểm khác biệt: bỏ phiếu từ nước ngoài được ban hành cho cộng đồng người di tản ở nước ngoài trong cuộc bầu cử lịch sử của nước này năm 1994 trong điều kiện rất toàn diện, nhưng kể từ đó bỏ phiếu từ nước ngoài được hạn chế một cách có hệ thống.

Trong cuộc tổng tuyển cử tháng 4 năm 2004, bỏ phiếu từ nước ngoài bị hạn chế trong phạm vi các thành viên của các đoàn ngoại giao và những cử tri đã đăng ký trong nước và chỉ ở nước ngoài tạm thời. Điều thú vị là pháp luật Nam Phi không chỉ rõ sự vắng mặt tạm thời là như thế nào, nhưng lại cung cấp các thông số về thời gian, cách thức đăng ký và thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài. Hạn chế bỏ phiếu từ nước ngoài cho nhân viên ngoại giao hoặc cho những người làm việc cho chính phủ là một loại hạn chế hoạt động khá phổ biến, ví dụ, nó được tìm thấy ở Bangladesh, Ireland, Israel, Lào và Zimbabwe. Quy định cho phép những người trong lực lượng vũ trang, sinh viên hoặc công dân tham gia vào một công việc chính thức hoặc công việc quốc tế khác được bỏ phiếu từ nước ngoài cũng rất phổ biến. Bỏ phiếu từ nước ngoài hầu như được mở rộng ở Ghana, cho phép tất cả cử tri đang cư trú ở nước ngoài được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tiếp theo năm 2008.

**Bảng 1.4: Các quốc gia và vùng lãnh thổ có khung hạn chế pháp lý cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài theo hoạt động ở nước ngoài (14 quốc gia)**

<b>Quốc gia/ vùng lãnh thổ</b>	<b>Cử tri</b>
<b>Bangladesh</b>	Chỉ các cán bộ của chính phủ đang thực hiện nhiệm vụ
<b>Fiji</b>	Chỉ những công dân đang thực hiện nhiệm vụ quân sự hoặc công vụ, đang làm việc cho một tổ chức quốc tế của Fiji, hoặc tới Fiji để học tập, làm việc cho một công ty được đăng ký ở Fiji.
<b>Ghana</b>	Chỉ các nhà ngoại giao, nhân viên của Liên Hợp Quốc và các tổ chức quốc tế khác, cảnh sát, quân nhân làm nhiệm vụ giữ gìn hòa bình, và sinh viên thuộc diện có học bổng của chính phủ
<b>Guyana</b>	Chỉ các cán bộ/nhân viên của chính phủ hoặc các công ty cổ phần đang làm nhiệm vụ ở nước ngoài, và các sinh viên tham gia vào các khóa học toàn thời gian của các tổ chức giáo dục nước ngoài.
<b>Ấn Độ</b>	Chỉ các thành viên của các lực lượng vũ trang và các quan chức chính phủ đang nhận nhiệm vụ ở nước ngoài
<b>Ireland</b>	Chỉ những công dân đang thực hiện nhiệm vụ chính thức ở nước ngoài có tính chất ngoại giao, quân sự
<b>Israel</b>	Chỉ những công dân đang thực hiện nhiệm vụ chính thức ở nước ngoài có tính chất ngoại giao, quân sự
<b>Lào</b>	Chỉ những cán bộ nhà nước
<b>Lesotho</b>	Chỉ những công dân đang thực hiện nhiệm vụ chính thức ở nước ngoài có tính chất ngoại giao, quân sự
<b>Lesotho</b>	Chỉ cán bộ ngoại giao và sinh viên ở nước ngoài
<b>Mauritius</b>	Chỉ nhân viên ngoại giao
<b>Singapore</b>	Chỉ cho những người làm việc cho chính phủ theo những hợp đồng cố định
<b>Nam Phi</b>	Chỉ nhân viên ngoại giao và những cử tri đã đăng ký tạm thời ở nước ngoài

<b>Zimbabwe</b>	Chỉ những công dân đang thực hiện nhiệm vụ chính thức ở nước ngoài có tính chất ngoại giao, quân sự
-----------------	---

Bảng 1.5 liệt kê một số ví dụ về loại hạn chế thứ hai, liên quan đến thời gian lưu trú ở nước ngoài. Hạn chế này cũng có nhiều hình thức khác nhau. Hầu hết các quốc gia đặt ra giới hạn thời gian mà cử tri có thể ở nước ngoài trước khi họ bị mất đi các quyền bỏ phiếu. Ví dụ, ở Guinea, thời gian tối đa ở nước ngoài là 19 năm, trong khi giới hạn của Úc là sáu năm, mặc dù có thể yêu cầu gia hạn. Quần đảo Falkland cho phép cử tri bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ khi họ đang ở nước ngoài tạm thời, và chỉ khi họ đang cư trú tại Vương quốc Anh và không nơi nào khác. Thống đốc của Quần đảo Falkland đã thực hiện một loạt thỏa thuận hành chính để thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài. Thời hạn tối đa ở lại nước ngoài đối với người Đức là 25 năm, Vương quốc Anh là 15 năm, Canada 5 năm và Thổ Nhĩ Kỳ là 6 tháng.

Hạn chế về thời gian lưu trú ở nước ngoài cũng có thể thực hiện theo cách ngược lại, có nghĩa là một cử tri đã đi xa quê hương của họ trong một khoảng thời gian nhất định có thể được bỏ phiếu từ nước ngoài. Ví dụ, cử tri ở Chad cần phải đăng ký bỏ phiếu tại cơ quan đăng ký ít nhất sáu tháng trước khi cuộc bầu cử diễn ra. Tại Mozambique, cử tri phải đã cư trú ở nước ngoài ít nhất một năm trước khi bắt đầu quá trình đăng ký bầu cử. Trừ khi cử tri đã ra nước ngoài ít nhất là sáu tháng và đăng ký tại một phái bộ ngoại giao, họ có thể bỏ phiếu nếu chỉ định một người được ủy quyền. Gibraltar, Guernsey, Isle of Man và Jersey cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ khi cử tri đó tạm thời ở lại nước ngoài, và việc đăng ký bầu cử chỉ có thể diễn ra trong lãnh thổ. Cử tri Senegal cần phải cư trú ở nước ngoài ít nhất sáu tháng mới có quyền bỏ phiếu từ nước ngoài, và việc đăng ký cũng như bỏ phiếu chỉ diễn ra ở các nước nơi Senegal có một phái bộ ngoại giao.

**Bảng 1.5: Một số ví dụ về các quốc gia và vùng lãnh thổ hạn chế pháp lý cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài theo thời gian cư trú ở nước ngoài.**

<b>Quốc gia</b>	<b>Các yêu cầu về cư trú ở nước ngoài</b>
<b>Úc</b>	Tối đa sáu năm cư trú ở nước ngoài
<b>Canada</b>	Tối đa năm năm cư trú ở nước ngoài
<b>Chad</b>	Cử tri phải được ghi trong danh sách tại cơ quan đăng ký sáu tháng trước khi bắt đầu quá trình bầu cử

<b>Quần đảo Cook</b>	Tối đa bốn năm ở nước ngoài, ngoại trừ thời gian ở nước ngoài vì các lý do y tế hoặc học tập, nghiên cứu
<b>Quần đảo Falkland</b>	Chỉ những cử tri tạm trú tại Vương quốc Anh
<b>Gibraltar</b>	Chỉ một quy định sinh sống ở nước ngoài
<b>Guernsey</b>	Chỉ một quy định sinh sống ở nước ngoài
<b>Guinea</b>	Tối đa 19 năm cư trú ở nước ngoài
<b>Isle of Man</b>	Chỉ một quy định sinh sống ở nước ngoài
<b>Jersey</b>	Chỉ một quy định sinh sống ở nước ngoài
<b>Mozambique</b>	Cử tri sinh sống ở nước ngoài ít nhất 1 năm trước khi diễn ra bầu cử
<b>Mozambique</b>	Cử tri sinh sống ở nước ngoài ít nhất 1 năm trước khi diễn ra bầu cử
<b>Senegal</b>	Ít nhất sáu tháng cư trú trong phạm vi của một đại diện ngoại giao ở nước ngoài
<b>Vương quốc Anh</b>	Tối đa 15 năm cư trú ở nước ngoài

Một số lượng ít các quốc gia, nơi mà cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài là hợp pháp hoặc bị hạn chế thực tế đối với những cử tri chỉ tạm thời không có mặt trên lãnh thổ quốc gia. Ở đó, lý do thường thấy là những giới hạn về kỹ thuật hoặc hành chính nhiều hơn là những lý do về khuôn khổ/giới hạn pháp luật, nên bỏ phiếu từ nước ngoài không được cung cấp cho những người chỉ ra khỏi đất nước của họ trên cơ sở tạm thời, dù cho đó là vì công việc, kinh doanh, nghiên cứu, hoặc vì lý do y tế hay giải trí. Úc, Canada, Đan Mạch, New Zealand và Na Uy là một trong số ít các nước cung cấp các điều kiện cho những cử tri quá cảnh đi du lịch hoặc tạm thời ở nước ngoài. Theo đó, cử tri của họ không bị yêu cầu phải đăng ký cụ thể là một cử tri ở nước ngoài, hoặc họ có thể yêu cầu đăng ký như vậy trong vòng vài ngày trước thời hạn quy định bỏ phiếu.

Tuy nhiên, cũng có một số hình thức khác để hạn chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Ngay cả đối với khoảng 80 quốc gia và vùng lãnh thổ mà không hạn chế cụ thể quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài, thì vẫn không có đảm bảo rằng tất cả cử tri đủ điều kiện sẽ được bỏ phiếu. Việc thực hiện quyền này có thể bị cản trở hoặc giới hạn bởi các yêu cầu pháp lý khác nhau, chẳng hạn như sự cần

thiết phải hạn chế trước khi một người có thể đăng ký là một cử tri, hoặc bởi các quy định kỹ thuật, hành chính hoặc hoạt động liên quan đến đăng ký bầu cử hoặc tự bỏ phiếu. Một số trở ngại hành chính có thể liên quan đến những khó khăn trong việc tiếp cận và truyền gửi lá phiếu. Một số hạn chế khác sẽ được thảo luận dưới đây.

Trường hợp ở Philippines đáng được chú ý đặc biệt vì đây là quốc gia duy nhất có những yêu cầu đặc biệt đối với các điều kiện và quyền được bỏ phiếu của một số công dân ở nước ngoài theo danh mục phân loại cụ thể, mặc dù các yêu cầu này không áp dụng cho những công dân bình thường ở nước ngoài. Có những yêu cầu đặc biệt cho người Philippines mà khi sinh ra đã trở thành công dân nhập tịch của nước khác, nhưng muốn có được quốc tịch Philippines thì theo Luật Sở hữu Quốc tịch và Thu hồi Quốc tịch năm 2003 của Philippines, người đó phải có một năm cư trú ở trong nước. Ngoài ra, có những yêu cầu đặc biệt cho người Philippines ở nước ngoài được công nhận là dân nhập cư hoặc thường trú bởi một nước khác. Những người này được yêu cầu ký vào một bản khai ý định quay trở về và tiếp tục cư trú tại Philippines không muộn hơn ba năm từ khi họ nộp đơn xin đăng ký là cử tri ở nước ngoài.

Có những điều kiện hoặc yêu cầu khác về hành chính và kỹ thuật, mặc dù chúng không chính thức hạn chế quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài, song vẫn có thể ảnh hưởng đáng kể và thậm chí quyết định đến khả năng hay cơ hội để thực hiện quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài. Các yêu cầu và điều kiện phải dùng chứng minh thư để đăng ký cử tri ở nước ngoài là đặc biệt quan trọng trong bối cảnh này (xem Chương 4). Càng nhiều yêu cầu khắt khe cho việc xác minh danh tính để đăng ký như một cử tri ở nước ngoài, càng nhiều khó khăn hoặc thời gian quá ngắn cho việc xác minh, thì càng có nhiều hạn chế bao trùm lên các cử tri tiềm năng ở nước ngoài. Ví dụ, khi Cơ quan chuyển tiếp Liên Hợp Quốc tại Campuchia (UNTAC) cho phép sử dụng cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử Quốc hội Lập hiến ở Campuchia vào năm 1993 đã tạo điều kiện cho cử tri được đăng ký trước đó trong phạm vi cả nước, nhưng cuối cùng lại chỉ thiết lập các địa điểm bỏ phiếu ở Paris, New York và Sydney, vì thế làm giảm đáng kể tính toàn diện của cơ chế này.

Các giấy tờ cần thiết để chứng minh rằng một người đáp ứng đủ các yêu cầu và do đó có thể đăng ký như một cử tri ở nước ngoài có thể đặc biệt quan trọng đối với các cử tri tiềm năng nếu họ là những người vì tình trạng di trú của họ hoặc thời gian tạm trú của họ ở nước sở tại mà không được đăng ký bỏ phiếu, hoặc có thể phải đối mặt với những khó khăn nếu muốn có được quyền bỏ phiếu

(xem trong Chương 7 và 8). Khi bỏ phiếu từ nước ngoài được sử dụng lần đầu tiên vào năm 2006 ở Mexico, chính quyền đã cho phép tất cả công dân có thể cử tri của cơ quan bầu cử được bỏ phiếu từ nước ngoài, nhưng chỉ giới hạn trong số những người được cấp thẻ ở trong nước. Một số quốc gia yêu cầu cử tri ở nước ngoài nộp một bản thị thực hợp lệ trước khi họ được phép bỏ phiếu.

Tương tự, nếu một thủ tục đăng ký cho phép một người là một cử tri ở nước ngoài được thực hiện bỏ phiếu tại một đại sứ quán hoặc lãnh sự quán, mật độ và sự phân bố địa lý của mạng lưới các phái bộ ngoại giao có trụ sở ở nước ngoài và khoảng cách giữa các phái bộ ngoại giao và các vùng, hoặc khu vực các cử tri tiềm năng cư trú và / hoặc làm việc có thể ảnh hưởng tiêu cực đến mật độ bao phủ của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài.

Ngược lại, nếu các yêu cầu cho việc xác minh điều kiện của các cử tri và đăng ký là một cử tri ở nước ngoài là hợp lý với mọi công dân, và nếu công dân có đầy đủ tài liệu hoặc thời gian để đăng ký (ví dụ, bổ sung, thay thế hoặc cập nhật các văn bản được yêu cầu tại các phái bộ ngoại giao ở nước ngoài hoặc qua đường bưu điện, hoặc có thể bằng phương tiện điện tử), điều này chắc chắn làm gia tăng sự tham gia bỏ phiếu từ nước ngoài trong nhiều trường hợp.

Việc đăng ký bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống Afghanistan năm 2004 là một trường hợp thú vị. Bỏ phiếu từ nước ngoài được tiến hành chỉ ở hai nước láng giềng, nơi hầu hết những người tị nạn Afghanistan cư trú, đó là Iran và Pakistan. Một số lượng lớn cử tri Afghanistan trú tại Iran không được đăng ký bởi đại diện của các cơ quan bầu cử Afghanistan, nhưng vẫn đủ điều kiện được bỏ phiếu bằng cách tham chiếu tài liệu đăng ký cho người tị nạn Iran (xem nghiên cứu trường hợp).

## **5. Các thủ tục bỏ phiếu được sử dụng trong bỏ phiếu từ nước ngoài**

Các quốc gia cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài cần đảm bảo rằng việc này được tiến hành theo một cách thức đáp ứng những yêu cầu về an ninh, tính minh bạch và sự bảo mật; và hướng đến việc bảo đảm cho các cử tri có cơ hội được bỏ phiếu một cách bình đẳng. Tuy nhiên, các quốc gia và vùng lãnh thổ cũng cần phải có những điều chỉnh và đổi mới để đối phó với những thách thức đặt ra với cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, chẳng hạn như vị trí địa lý của cử tri, vấn đề an ninh trong việc vận chuyển lá phiếu, chi phí cao và các vấn đề hành chính khác được đề cập ở trên, do đó, không có gì ngạc nhiên để thấy rằng nói chung các thủ tục cho bỏ phiếu từ nước ngoài cũng tương tự như những thủ tục áp dụng trong phạm vi lãnh thổ quốc gia. Cũng không phải là đáng ngạc nhiên khi trong một số



trường hợp đặc biệt, các thủ tục ngoại lệ được thông qua, đặc biệt là để mang lại một loạt khả năng phù hợp với tất cả các cử tri ở nước ngoài cho họ được thực hiện quyền bỏ phiếu từ xa hoặc khi họ ở những nơi không thể tiếp cận. Mọi thủ tục bỏ phiếu áp dụng ở nước ngoài đều liên quan đến các cử tri tiềm năng và cơ hội được tham gia bỏ phiếu của họ.

Chương 5 thảo luận về các khía cạnh và các thủ tục khác nhau như bỏ phiếu qua bưu điện, bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu theo ủy quyền, cũng như những ưu điểm và nhược điểm của chúng.

Có năm cách thức bỏ phiếu khác nhau được sử dụng cho bỏ phiếu từ nước ngoài trên toàn thế giới. Đó là:

- bỏ phiếu cá nhân tại các phái bộ ngoại giao hoặc những địa điểm được quy định;
- bỏ phiếu qua bưu điện;
- bỏ phiếu theo ủy quyền;
- bỏ phiếu bằng điện tử; và
- bỏ phiếu bằng fax.

Bảng 1.6 cho thấy các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài nhóm lại thành bốn loại lớn: bỏ phiếu cá nhân, bỏ phiếu qua bưu điện, bỏ phiếu theo ủy quyền và phương pháp hỗn hợp. Bảng 1.7 sau đó cho biết những nước có các thủ tục bỏ phiếu hỗn hợp.

Trong tổng số 114 quốc gia, có tới 83 quốc gia chỉ có một cách thức bỏ phiếu là có sẵn cho cử tri ở nước ngoài. Trong số này, 54 quốc gia lựa chọn sử dụng bỏ phiếu cá nhân tại một quầy phiếu được thiết lập đặc biệt, ví dụ, tại phái bộ ngoại giao hoặc những địa điểm được chỉ định khác. Đây là thủ tục thông thường nhất cho bỏ phiếu từ nước ngoài. Hai mươi lăm quốc gia chỉ sử dụng duy nhất bỏ phiếu qua bưu điện. Bỏ phiếu theo ủy quyền là phương pháp bỏ phiếu duy nhất ở bốn quốc gia. Với hai mươi bảy trường hợp còn lại, có sự kết hợp của hai hay nhiều phương pháp bỏ phiếu, bao gồm cả việc sử dụng ngoại lệ bỏ phiếu bằng fax và bỏ phiếu điện tử.

**Bảng 1.6: Các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài**

<b>Các thủ tục</b>	<b>Số trường hợp</b>	<b>Quốc gia</b>
Chỉ bỏ phiếu cá nhân	54	Afghanistan, Angola, Argentina, Azerbaijan, Belarus, Botswana, Brazil, Bulgaria, Cape Verde, Cộng hòa Trung Phi, Colombia, Côte d'Ivoire, Croatia, Cộng hòa Séc, Djibouti, Cộng hòa Dominica, Ecuador, Equatorial Guinea, Phần Lan, Georgia, Ghana, Guinea-Bissau, Iran, Honduras, Hungary, Iceland, Iraq, Israel, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lào, Moldova, Mozambique, Namibia, Niger, Peru, Guyana, Ba Lan, Romania, Nga, Rwanda, São Tomé và Príncipe, Senegal, Singapore, Nam Phi, Sudan, Syria, Tunisia, Thổ Nhĩ Kỳ, Ukraine, Uzbekistan, Venezuela, Yemen, Quần đảo Pitcairn
Chỉ bỏ phiếu qua bưu điện	25	Áo, Bangladesh, Bosnia và Herzegovina, Canada, Đan Mạch, Quần đảo Falkland, Fiji, Đức, Gibraltar, Guernsey, Ireland, Italy, Jersey, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malaysia, Isle of Man, Quần đảo Marshall, Mexico, Na Uy, Panama, Thụy Sĩ, Tajikistan, Zimbabwe
Chỉ bỏ phiếu theo ủy quyền	4	Mauritius, Nauru, Togo, Vanuatu
Các thủ tục hỗn hợp	27	Algeria, Australia, Belgium, Benin, Chad, Quần đảo Cook, Pháp, Estonia, Gabon, Guinea, Ấn Độ, Indonesia, Latvia, Lithuania, Mali, Micronesia, Hà Lan, New Zealand, Palau, Philippines, Bồ Đào Nha, Anh, Nhật Bản, Slovenia, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Thái Lan, Bolivia, Greece, Nicaragua, Oman
Vẫn chưa thực hiện hoặc chưa có	4	Bolivia, Greece, Nicaragua, Oman
<b>Tổng</b>	<b>114</b>	

Chú ý: Mỹ không có trong bảng này vì các thủ tục cho bỏ phiếu từ nước ngoài thay đổi theo các bang.

Khi bỏ phiếu cá nhân được sử dụng, dễ dàng hình dung rằng sự tham gia của cử tri ở nước ngoài phụ thuộc vào mức độ hay phạm vi của mạng lưới ngoại giao hoặc lãnh sự của mỗi nhà nước trên toàn thế giới. Sự khác biệt giữa các quốc gia trên phương diện này là rất lớn. Ví dụ, Nga có phái bộ ngoại giao, lãnh sự quán tại hơn 140 quốc gia, vùng lãnh thổ, trong khi Peru chỉ có các đại diện ngoại giao (có nghĩa là, không xem xét đến những lãnh sự danh dự) ở 55 nước, Gabon có ít hơn 30 quốc gia, Azerbaijan có khoảng 20 quốc gia và Cộng hòa Trung Phi có 10 quốc gia. Tuy nhiên, mối tương quan giữa số lượng các cơ quan đại diện chính thức ở nước ngoài và sự bao phủ của cử tri tiềm năng ở nước ngoài không phải là một đường thẳng, vì sự phân bố địa lý của cử tri tiềm năng ở nước ngoài cũng rất quan trọng. Quy định pháp luật cụ thể đôi khi được thực hiện để thiết lập các quầy phiếu ở nước ngoài trên cơ sở cân nhắc kỹ thuật hoặc hậu cần, chẳng hạn như số lượng ước tính và mật độ cử tri tiềm năng ở nước ngoài, hoặc con số thực sự đăng ký tại một cơ quan có thẩm quyền nhất định.

Vì lý do tài chính hay hậu cần, không có gì là bất thường đối với các quốc gia cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, để giới hạn sự sắp xếp cho việc đăng ký và bỏ phiếu cho một nhóm cụ thể của khu vực pháp lý ở nước ngoài nơi người ta tin rằng có số lượng cao cử tri tiềm năng đang cư trú. Cộng hòa Dominica đã chọn một nhóm các thành phố nằm ở năm quốc gia (Canada, Tây Ban Nha, Puerto Rico, Hoa Kỳ và Venezuela) để tiến hành bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2004 (đó là kinh nghiệm đầu tiên của nước này về thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài). Mozambique đã giới hạn hoạt động bỏ phiếu đầu tiên ở nước ngoài trong các cuộc bầu cử tổng thống và lập pháp năm 2004 chỉ ở 9 quốc gia, trong đó có 7 ở châu Phi và 2 ở châu Âu (Đức và Bồ Đào Nha). Hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài của Senegal áp dụng cho cuộc bầu cử năm 2000 và đã rộng hơn một chút kể từ khi nó được áp dụng ở 15 quốc gia, bao gồm bốn nước châu Âu, Canada và Hoa Kỳ.

Cuộc trưng cầu dân ý về độc lập được tổ chức vào năm 2006 ở Tokelau có thể là trường hợp cực đoan nhất của việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài và đã gây tranh cãi về lý do của sự việc. Các đề xuất ban đầu giới hạn bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện bởi người Tokelau ở Samoa. Tuy nhiên, đề xuất này đã vấp phải sự phản đối bởi số lượng lớn người Tokelau tại Úc và New Zealand dẫn đến việc bỏ phiếu, ban đầu dự kiến vào cuối năm 2005, nhưng bị hoãn lại. Những sự giới hạn trong trường hợp của Afghanistan và Honduras cũng rất đáng kể.

Đối với các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài đầu tiên trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2002, Honduras quyết định hạn chế sự đăng ký của cử tri ở nước ngoài, và bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ thực hiện tại sáu thành phố ở Mỹ, nơi có các đại diện lãnh sự. Honduras cũng duy trì cách làm này cho cuộc bầu cử tổng thống được tổ chức năm 2006. Như được đề cập ở trên, Afghanistan chỉ tiến hành bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2004 ở hai nước láng giềng, nơi hầu hết người di tản Afghanistan đang cư trú là Iran và Pakistan.

Để lấy một ví dụ có liên quan, ta sẽ thấy có những quốc gia mà ban đầu được coi là cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài tại tất cả các quốc gia mà họ có đại diện chính thức, nhưng việc thực hiện tại các quầy phiếu trong thực tế chỉ tồn tại một số lượng tối thiểu các cử tri đã đăng ký. Các ngưỡng yêu cầu được đặt ra như sau: trong khi Bulgaria yêu cầu tối thiểu là 20 cử tri đã đăng ký, và Brazil tối thiểu là 30, thì Senegal ở ngưỡng rất cao - mức tối thiểu là 500 cử tri đăng ký. Trong một số trường hợp, quy định như vậy cũng có thể chi phối sự thành lập khu vực bỏ phiếu trên tàu biển.

Các lá phiếu cũng có thể được bỏ tại các quầy phiếu ở nước ngoài, những địa điểm này được thiết lập trong trụ sở chính hoặc trụ sở của các tổ chức quốc tế hoặc khu vực, hoặc ở những nơi thiết lập đặc biệt hoặc thuê ở nước chủ nhà, chẳng hạn như trường học hoặc các trung tâm thể thao. Trong suốt quá trình chuyển đổi hậu xung đột, cộng đồng quốc tế đóng một vai trò rất quan trọng, chẳng hạn như những người Afghanistan và Iraq vào năm 2004, hoặc như ở Campuchia, Eritrea, Đông Timo hay Bosnia và Herzegovina năm 1990, hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được hỗ trợ hoặc thậm chí được thực hiện bởi các tổ chức quốc tế, như các nghiên cứu trường hợp mà cuốn sổ tay này minh họa.

Một thủ tục chính khác để bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được sử dụng một cách độc quyền là bỏ phiếu qua bưu điện. Hai mươi lăm nước chỉ sử dụng cách thức này để bỏ phiếu từ nước ngoài và chủ yếu ở Tây Âu. Bỏ phiếu qua bưu điện có thể là một phương pháp hiệu quả và chi phí thấp nếu các dịch vụ bưu điện hoạt động tốt, có hiệu quả và an toàn. Tuy nhiên, các dịch vụ bưu điện không hoạt động theo các tiêu chuẩn này có thể làm tổn hại đến quá trình bầu cử của các cử tri ở nước ngoài.

Như được đề cập ở trên, 27 quốc gia có một hệ thống hỗn hợp sử dụng hai hoặc nhiều thủ tục bỏ phiếu để bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này không nhất thiết có nghĩa rằng các cử tri có thể tự do lựa chọn các thủ tục mà họ thấy thoải mái nhất hoặc phù hợp với họ; các phương pháp khác nhau có thể có sẵn cho các cử

tri ở nước ngoài tùy thuộc vào nơi mà họ cư trú và các kênh bỏ phiếu đáng tin cậy ở những nơi đó. 27 quốc gia được nhóm lại theo năm phương pháp bỏ phiếu kết hợp (xem bảng 1.7). Sự kết hợp của bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu qua bưu điện là một ưu thế, được sử dụng bởi 12 trong số 27 quốc gia. Một sự kết hợp giữa các thủ tục được coi là lựa chọn để khuyến khích sự tham gia của cử tri hoặc để bù đắp cho những hạn chế hoặc thiếu sót có thể phát sinh từ việc chỉ sử dụng một hệ thống, bảo đảm, chắc chắn và đáng tin cậy. Ví dụ, bỏ phiếu cá nhân đáp ứng tốt các nguyên tắc và yêu cầu của an ninh, bảo mật và độ tin cậy trong việc bỏ phiếu cũng như vận chuyển lá phiếu, nhưng nếu để bảo đảm cho các cử tri tiềm năng, thì nó sẽ có nhiều hạn chế hơn so với bỏ phiếu qua bưu điện. Không có nghi ngờ rằng, ít nhất là về phương diện địa lý, sự sẵn có của một phạm vi rộng lớn những lựa chọn thay thế sẽ bảo đảm tốt hơn cho cử tri tiềm năng ở nước ngoài.

Tuy nhiên, điều này vẫn sẽ phụ thuộc rất lớn vào tính chất và đặc điểm của mỗi lựa chọn có sẵn, chẳng hạn như vị trí địa lý chính xác của cử tri.

Ở một số nước, cử tri có thể thoải mái lựa chọn các cách thức phù hợp nhất với họ; trong khi ở những nước khác, vị trí địa lý của cử tri có thể dẫn là một sự hạn chế đáng kể khi họ chỉ được tiếp cận một loại thủ tục bầu cử.

**Bảng 1.7: Các quốc gia có các thủ tục hỗn hợp cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

Các thủ tục bỏ phiếu hỗn hợp	Số trường hợp	Quốc gia
Bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu qua bưu điện	12	Quần đảo Cook, Indonesia, Latvia, Lithuania, Micronesia, Palau, Philippines, Bồ Đào Nha, Slovenia, Nhật Bản, Thái Lan, Tây Ban Nha
Bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu theo ủy quyền	7	Algeria, Benin, Chad, Pháp, Gabon, Guinea, Mali
Bỏ phiếu qua bưu điện và bỏ phiếu theo ủy quyền	2	Ấn Độ, Vương quốc Anh
Bỏ phiếu cá nhân, bỏ phiếu qua bưu điện và bỏ phiếu theo ủy quyền	2	Belgium, Thụy Điển

Các cách khác ngoài những cách trên	4	Australia (cá nhân, bưu điện, fax), Estonia (cá nhân, bưu, điện, điện tử), Hà Lan (bưu điện, ủy quyền, điện tử), New Zealand (cá nhân, bưu điện, fax)
-------------------------------------	---	---

Sáu quốc gia gồm Australia, Bỉ, Estonia, Hà Lan, New Zealand và Thụy Điển tiến bộ hơn so với những quốc gia còn lại kể từ khi họ cung cấp cho cử tri ở nước ngoài ba hoặc nhiều hơn cách khác nhau để bỏ phiếu. Điều này kết hợp với thực tế là những quốc gia trên không yêu cầu bổ sung, chẳng hạn như một cử tri phải dành một khoảng thời gian ở nước ngoài hoặc quy định số lượng cử tri ra nước ngoài tại cùng một điểm, rõ ràng cho thấy ý định của họ trong việc bảo đảm lớn nhất cho các cử tri. Tuy nhiên, những thỏa thuận của các nước này rất khác nhau.

Cho đến gần đây, Bỉ, với những cải cách được đưa ra vào năm 2001, đã mở rộng đáng kể số lượng các lựa chọn có sẵn và Thụy Điển, với cải cách đưa ra trong năm 2002, đã thực hiện bỏ phiếu qua bưu điện cho một số cử tri, và hướng đến là cho tất cả cử tri. Đây là hai nước duy nhất cung cấp cho các cử tri của họ ở nước ngoài khả năng lựa chọn “tự do” giữa ba thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài, mặc dù cũng có sự khác biệt giữa hai nước. Estonia và Hà Lan cũng là những nước tiên bộ kể từ khi gia nhập nhóm này. Bỉ có các lựa chọn sau đây: (a) bỏ phiếu cá nhân tại các phái bộ ngoại giao mà các cử tri ở nước ngoài đã được đăng ký, (b) bỏ phiếu thông qua một đại diện hoặc ủy quyền tại các địa điểm tương tự hoặc trong một thành phố tự trị cấp quốc gia (nhưng chỉ khi người đại diện cư trú trong khu vực của phái bộ ngoại giao hoặc trong thành phố tự trị của Bỉ), và (c) bỏ phiếu qua bưu điện. Ở Thụy Điển, bỏ phiếu qua bưu điện từ nước ngoài hoặc bỏ phiếu cá nhân tại phái bộ ngoại giao (bỏ phiếu qua bưu điện trước đây) chỉ có sẵn cho các cử tri Thụy Điển cư trú tại Đức và Thụy Sĩ: các nước này không cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra tại các đại sứ quán trên lãnh thổ của họ (xem nghiên cứu trường hợp Thụy Sĩ để biết thêm thông tin). Thụy Điển cũng có một thủ tục đặc biệt, được gọi là bỏ phiếu qua người đưa tin: cử tri cần có một phong bì mà họ có được bằng cách mua hoặc thu thập ở các địa điểm bỏ phiếu. Ngoài cử tri, một nhân chứng và một người đưa tin được yêu cầu phải có mặt tại nơi chuẩn bị cho cuộc bỏ phiếu. Cử tri chuẩn bị bỏ lá phiếu của mình và nhân chứng ký xác nhận và cung cấp số chứng minh thư thì thủ tục bỏ phiếu được tiến hành. Người đưa tin cũng phải ký tên ở ngoài phong bì rồi chuyển

phong bì bên trong có tài liệu và phiếu bầu tới một phái bộ ngoại giao ở nước ngoài hoặc một quầy phiếu ở trong nước. Nhân chứng và người đưa tin không thể là cùng một người. Thủ tục này khác với bộ phiếu theo ủy quyền vì cử tri tự viết vào lá phiếu của họ.

Estonia và Hà Lan đều cung cấp lựa chọn bỏ phiếu qua bưu điện, ngoài ra Estonia còn cung cấp lựa chọn bỏ phiếu cá nhân và Hà Lan bằng bỏ phiếu theo ủy quyền. Nhưng cả hai nước này còn có một điểm chung là đưa ra cách thức bỏ phiếu thứ ba, đó là bỏ phiếu bằng điện tử chỉ mới thực hiện gần đây.

Australia và New Zealand cung cấp lựa chọn bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu qua bưu điện là có sẵn cho cử tri ở nước ngoài. Ngoài ra, bỏ phiếu bằng fax, có thể áp dụng cho các nhóm cử tri bị hạn chế, những người có thể bị tước đoạt cơ hội được bỏ lá phiếu của họ, ví dụ những người sống trong các khu vực khắc nghiệt hoặc các khu vực rất khó tiếp cận, chẳng hạn như các vùng địa cực. Cơ sở này hướng tới một nguyên tắc bảo đảm cho các cử tri trên những cân nhắc về tính bảo mật trong việc gửi đi và trả lại các lá phiếu. Bỏ phiếu bằng fax là một phương pháp đặc biệt và chỉ được sử dụng khi thật cần thiết.

Mỹ là một quốc gia liên bang và có sự phân cấp mạnh mẽ nơi các bang khác nhau có sự tự chủ cao trong việc áp dụng và phát triển các luật lệ bầu cử, thủ tục, cũng cung cấp lên đến ba cách thức bỏ phiếu từ nước ngoài. Ngoài cách thức bỏ phiếu qua bưu điện, được áp dụng cho tất cả các bang, một vài tiểu bang còn mở ra khả năng bỏ phiếu bằng fax hoặc bỏ phiếu bằng điện tử trong một cách rất hạn chế vì chỉ có một số lượng nhỏ các cử tri ở nước ngoài được tiếp cận các thủ tục này. Trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, Mỹ là quốc gia đầu tiên kiểm tra, theo một cách chọn lọc cao và rất có kiểm soát, áp dụng cơ chế bỏ phiếu bằng cách bỏ phiếu điện tử, một phương pháp có thể áp dụng tới những vùng sâu, vùng xa. Mặc dù không có nghi ngờ rằng tác động của việc sử dụng các công nghệ mới cho việc truyền tải lá phiếu là đầy hứa hẹn trong tương lai gần và một số quốc gia đã thiết kế hoặc kiểm tra các chương trình thí điểm cho việc sử dụng này, nhưng để áp dụng phương pháp điện tử cho bỏ phiếu từ nước ngoài vẫn cần trải qua một giai đoạn thử nghiệm (xem chương 10).

Đối với nhóm 21 quốc gia cho phép áp dụng hai thủ tục trong cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, điều đó nhấn mạnh rằng phạm vi bảo đảm cơ chế này có liên quan đến các đặc điểm và điều kiện quy định việc áp dụng của mỗi thủ tục và những cách chính xác mà chúng được kết hợp. Tại Indonesia và Nhật Bản, cử tri ở nước ngoài có thể lựa chọn giữa bỏ phiếu cá nhân tại phái bộ ngoại giao và bỏ phiếu qua bưu điện. Tại Pháp và một số nước ở châu Phi nói tiếng Pháp, bỏ phiếu cá

nhân áp dụng cho những người đăng ký tại các đại sứ quán và các lãnh sự quán, thường bị giới hạn trong cuộc bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý, trong khi bỏ phiếu theo ủy quyền được sử dụng bởi những người đang tạm thời thực hiện nghĩa vụ quân sự hoặc nhiệm vụ của chính phủ ở nước ngoài. Philippines quyết định thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài lần đầu tiên vào năm 2004, bảo đảm rằng một lượng lớn cử tri sẽ được thực hiện bằng cách bỏ phiếu cá nhân tại các phái bộ ngoại giao và các cơ sở chính thức khác, và phương pháp này đã được áp dụng tại 80 quốc gia, trong khi bỏ phiếu qua bưu điện có sẵn cho cử tri ở nước ngoài chỉ có tại ba quốc gia (Canada, Nhật Bản và Anh) vì họ có các dịch vụ bưu chính hiệu quả và đáng tin cậy. Trường hợp của Bồ Đào Nha cũng khá đặc biệt, cử tri ở nước ngoài chỉ có thể bỏ phiếu qua bưu điện trong các cuộc bầu cử nghị viện và được bỏ phiếu cá nhân trong các cuộc bầu cử tổng thống.

## 6. Đại diện chính trị cho cử tri ở nước ngoài

Mười một nước, trong đó có bốn nước ở châu Âu (Croatia, Pháp, Italy và Bồ Đào Nha), bốn nước ở châu Phi (Algeria, Angola, Cape Verde và Mozambique) và ba nước ở châu Mỹ (Colombia, Ecuador và Panama) - không chỉ cho phép công dân của họ ở nước ngoài tham gia tích cực vào một số quy trình bầu cử, mà còn cho phép họ được bầu đại diện của mình vào cơ quan lập pháp quốc gia (xem bảng 1.8). Đó cũng là trường hợp được thực hiện trước đây tại Quần đảo Cook, nhưng ‘các ghế đại diện ở nước ngoài’ đã bị bãi bỏ vào năm 2003. Thực tế này cho thấy rõ ràng mục đích củng cố các cử tri ở nước ngoài liên kết với cộng đồng chính trị quốc gia, tạo điều kiện thúc đẩy các chương trình nghị sự trong nước và can thiệp trực tiếp từ quan điểm ở nước ngoài trong các cuộc tranh luận và các quá trình ra quyết định chính trị về các chủ đề lợi ích quốc gia. Mỗi nước đều có những đặc biệt riêng.

**Bảng 1.8: Đại diện chính trị  
trong các cơ quan lập pháp quốc gia cho cử tri ở nước ngoài**

Quốc gia	Số ghế đại diện	(% của tổng số ghế đại diện trong Nghị viện, tổng số ghế)
Algeria	8	(2.0%, 389)
Angola	3	(1.4%, 220). Bỏ phiếu từ nước ngoài vẫn chưa được thực hiện



BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

Cape Verde	6	(8.3%, 72). Chỉ có hai ghế từ Châu Mỹ, Châu Âu, Châu Phi và các khu vực còn lại của thế giới
Colombia	1	(0.6%, 166)
Croatia	6	(3.9%, 152). Tối đa 6 ghế (xem bên dưới)
Ecuador	6	(4.6%, 130).
Pháp	12	(3.6%, 331). Chỉ thượng viện (được bầu thông qua Hội đồng tối cao của Pháp ở nước ngoài)
Italy	12	(1.9%, 630). Một khu vực bầu cử cho người Italy ở nước ngoài đại diện cho bốn nhóm địa lý, (a) Châu Âu (gồm Nga và Thổ Nhĩ Kỳ); (b) Nam Mỹ; (c) Bắc và Trung Mỹ; (d) Châu Phi, Châu Á, Châu Đại Dương và Châu Nam Cực
Mozambique	2	(0.8%, 250). Hai khu vực bầu cử một thành viên, cho Châu Phi và các khu vực còn lại của thế giới
Panama	6	(4.6%, 130). Bộ phiếu từ nước ngoài vẫn chưa được thực hiện
Portugal	4	(1.7%, 230)

Hiến pháp Cape Verde được thông qua vào năm 1992 thiết lập ba khu vực ở nước ngoài với hai đại diện được bầu vào Quốc hội, một cho những người đang cư trú tại châu Mỹ, một cho những người đang sống ở châu Âu và các khu vực còn lại của thế giới. Quy tắc này được áp dụng lần đầu tiên trong cuộc bầu cử lập pháp tháng 12 năm 1995, và một lần nữa trong cuộc bầu cử năm 2001 và năm 2006. Ở Colombia, Hiến pháp thông qua vào năm 1991 quy định thiết lập một khu vực bầu cử đặc biệt mà đảm bảo tính đại diện của các nhóm thiểu số chính trị, các nhóm dân tộc và công dân đang cư trú ở nước ngoài. Một thập kỷ sau, Quốc hội đã thông qua một luật cho việc thiết lập các khu đặc biệt này để bầu năm ghế trong Hạ viện. Quốc hội quyết định rằng một trong những ghế đại diện sẽ tương ứng với số người Colombia ở nước ngoài, và ghế này đã được xác định lần đầu tiên sau cuộc bầu cử lập pháp năm 2002 (xem nghiên cứu trường hợp).

Luật về bầu cử nghị viện ở Croatia được thông qua vào năm 1995 thiết lập một khu vực bầu cử đặc biệt trong một viện (của Nghị viện) đại diện cho cộng đồng người di tản Croatia (ước tính vào thời gian đó có hơn 400.000 người đủ

tuổi đi bỏ phiếu). Mười hai ghế được chia cho mỗi khu vực trong 10 khu vực bầu cử nhiều thành viên. Do có chỉ trích về số lượng ghế quá nhiều dành cho người Croatia ở nước ngoài nên quy định pháp luật này đã được sửa đổi. Hiện nay, Croatia cung cấp tối đa là sáu ghế cho cử tri ở nước ngoài, nhưng con số chính xác sẽ được xác định sau mỗi cuộc bầu cử bằng cách tính số lượng phiếu ở nước ngoài và số phiếu trung bình cần thiết để có được một ghế trong nước. Trong cuộc bầu cử năm 2003, người Croatia ở nước ngoài chỉ được dành bốn ghế.

Ở Pháp, từ năm 1948 công dân ở nước ngoài đã được cung cấp ghế đại diện tại Thượng viện, và từ năm 1983 đã lên tới 12 ghế. Tuy nhiên, điều quan trọng cần phải nhấn mạnh là 12 ghế thượng nghị sĩ không được chọn bằng các cách trực tiếp trong những người Pháp ở nước ngoài; thay vào đó là lựa chọn từ một trường đại học được tạo thành bởi 150 thành viên, những người được bầu trong số 183 người sáng lập nên Hội đồng tối cao của công dân Pháp ở nước ngoài năm 1948 (Conseil Supérieur des Français de l'Étranger, CSFE), sẽ đại diện cho chính phủ Pháp và hai triệu công dân Pháp cư trú ở nước ngoài. 150 thành viên của Hội đồng được bầu trực tiếp bởi các cử tri ở nước ngoài.

Algeria có tám ghế đại diện dành sẵn trong Nghị viện cho cử tri ở nước ngoài. Điều này làm tăng 2 phần trăm số lượng các nghị sĩ.

Ngoài việc cung cấp cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện trong cuộc bầu cử vào cơ quan lập pháp và trưng cầu dân ý, các cải cách hiến pháp đã được phê duyệt tại Italia vào năm 2000 khẳng định công dân ở nước ngoài được cung cấp các ghế đại diện trong cả hai viện của Nghị viện, 12 ghế trong Hạ viện và 6 ghế trong Thượng viện. Những quy định trong hiến pháp đã được đưa vào một luật cụ thể và được ban hành đầu năm 2002, một vài tháng sau cuộc bầu cử tháng 5 năm 2001, và người Italia ở nước ngoài sẽ được có đại diện chính trị chỉ sau khi diễn ra cuộc bầu cử lập pháp tiếp theo. Với mục đích đó, luật pháp đã nhìn thấy trước sự cần thiết phải thành lập bốn khu vực bầu cử ở nước ngoài: một ở Châu Âu, một ở Nam Mỹ, một ở Bắc Mỹ và Trung Mỹ và cuối cùng được phân bố đều ở Châu Phi, Châu Á, Châu Đại Dương và Châu Nam Cực cho cả hai viện. Đối với mỗi khu vực, tối thiểu một ghế phụ và một ghế thượng nghị sĩ sẽ được chỉ định, và người còn lại sẽ được chỉ định theo số lượng phiếu bầu của cử tri ở nước ngoài. Cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra lần đầu tiên trong một cuộc trưng cầu dân ý tổ chức tháng 5 năm 2003.

Hiến pháp Mozambique được thông qua vào năm 1990 chỉ rõ, ngoài việc áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử lập pháp, hai trong số 250

ghé thành lập Quốc hội của nước Cộng hòa sẽ được chỉ định từ các khu vực bầu cử được đặt ở nước ngoài, một cho châu Phi và một cho các khu vực còn lại của thế giới. Mặc dù các luật bầu cử liên tiếp được phê duyệt thực hiện theo hướng trên, nhưng cho đến khi các luật và các thỏa thuận được thông qua bởi các cơ quan bầu cử nhằm điều chỉnh cuộc tổng tuyển cử vào tháng 12 năm 2004 thì các quy định của hiến pháp cuối cùng mới được thực hiện. Người Mozambique sinh sống ở bảy quốc gia đã tạo nên một khu vực bầu cử ở châu Phi, trong khi những người sống ở hai nước châu Âu (Đức và Bồ Đào Nha) tạo thành một khu vực khác với chỉ một đại diện được bầu (xem nghiên cứu trường hợp).

Người Bồ Đào Nha ở nước ngoài được có đại diện trong Hạ viện từ năm 1976. Với mục đích này, các cử tri ở nước ngoài cũng tạo nên hai khu vực bầu cử, một ở Châu Âu và một cho các khu vực còn lại của thế giới. Hai đại diện được bầu ở mỗi khu vực, nhưng chỉ khi có đủ tối thiểu 55.000 cử tri bỏ phiếu trong khu vực đó. Nếu số cử tri tham gia bỏ phiếu ít thì chỉ có một ghế được phân cho các khu vực tương ứng. Trong cuộc bầu cử Nghị viện tháng 2 năm 2005, cả hai khu vực đều giành được hai ghế của mình.

Cuối cùng, Angola và Panama chưa thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài. Nếu điều này xảy ra, ba ghế trong Nghị viện sẽ được bầu trực tiếp bởi những người Angola ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về bỏ phiếu từ nước ngoài.

## 7. Bỏ phiếu từ nước ngoài và sự tham gia\*

Về cơ bản, bỏ phiếu từ nước ngoài là hướng tới làm gia tăng sự tham gia chính trị và do đó góp phần vào tính hợp pháp và trách nhiệm của các chính phủ dân chủ. Như các chương được trình bày trong cuốn Sổ tay này, sẽ rất khó để có được điều này từ cả các luận điểm thực tế và lý thuyết, quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài cũng là một phần thiết yếu trong các quyền chính trị của công dân; nhưng câu hỏi đặt ra là bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ làm gia tăng một loạt vấn đề xung quanh sự tham gia mà cần phải được giải quyết.

Đến nay, các mức độ tham gia của các cử tri ở nước ngoài vẫn thấp hơn các mức độ tham gia của cử tri trong nước.

Ở hầu hết các nước mà bỏ phiếu từ nước ngoài được cho phép, cử tri bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ chiếm một tỷ lệ tương đối nhỏ trong tổng số cử tri đi bỏ phiếu. Tuy nhiên, dân số bỏ phiếu từ nước ngoài có thể tác động đáng kể đến kết

\* Erin Thiessen phát triển bài viết trong mục này với nhiều tác giả.

quả bầu cử. Ví dụ như cuộc bầu cử lập pháp ở Italy năm 2006 mà là lần đầu tiên cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài (xem nghiên cứu trường hợp).

Kết quả cuộc bầu cử không được biết cho đến khi tất cả các lá phiếu ở nước ngoài được đếm, nhóm nhỏ này có liên quan đến tác động chính trị vì thực tế rằng các hệ thống bầu cử sẽ thưởng cho các đảng hoặc các bên liên minh nếu bên nào có số phiếu cao nhất. Ở một số nước, bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra một cách quy mô trong một cuộc bầu cử và thường được tính trước. Điều này có thể dễ hoặc không dễ nhận thấy ở các nước mà đã có kinh nghiệm trong các phong trào dân số liên quan đến xung đột hay sự nhập cư của người lao động. Cuộc bầu cử năm 2004 tại Afghanistan cho thấy 10% tổng số cử tri là những cử tri đang ở nước ngoài (như Pakistan và Iran), một phần do các chiến dịch giáo dục sâu rộng và cử tri quan tâm nhiều hơn vì lần đầu tiên cuộc bầu cử dân chủ của đất nước cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài (xem nghiên cứu trường hợp). Một ví dụ gần đây của một quốc gia có số lượng lớn cử tri đủ điều kiện đang cư trú ngoài biên giới quốc gia có khả năng ảnh hưởng đến kết quả của cuộc bầu cử là Iraq. Cả Afghanistan và Iraq tiến hành quy trình bỏ phiếu từ nước ngoài có quy mô lớn và các chiến dịch giáo dục cử tri trong cuộc bầu cử gần đây của họ. Người ta chỉ có thể dự đoán sẽ xảy ra những phản ứng giữa nhiều người cư trú ở nước ngoài nếu như bỏ phiếu từ nước ngoài không được tổ chức cho các nhóm này. Tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử Iraq tháng 1 năm 2005 là cao (265.000 cử tri đăng ký, một tỷ lệ đăng ký cao hơn dự đoán). Một số lượng lớn người Iraq ở nước ngoài là người tị nạn bất hợp pháp, và có nguy cơ bị trục xuất về nước hoặc đến một khu vực chiến tranh, làm giảm số cử tri đăng ký ở một số nước. Các lý do khác cho tỷ lệ tham gia của cử tri là thấp bao gồm mối lo ngại về an ninh, cử tri không quan tâm, khó tiếp cận các cơ sở đăng ký và bỏ phiếu, và các vấn đề tài liệu. Trong cuộc bầu cử tháng 12, khi bỏ phiếu từ nước ngoài được tổ chức chính bởi IECI, có 320.000 cử tri đã đăng ký.

### ***7.1. Ví dụ về thông tin của số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu***

Ở những nơi bỏ phiếu từ nước ngoài được cho phép, tỷ lệ đăng ký và số cử tri đi bỏ phiếu trong tổng số cử tri ở nước ngoài luôn luôn thấp hơn số cử tri đang có trong nước. Một số quốc gia có việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài và hoạt động tốt, số cử tri đi bỏ phiếu vẫn thấp hơn so với số cử tri đi bỏ phiếu trong nước. Ví dụ, các nước Brazil, Honduras, Italya, Philippines, Senegal, Tây Ban Nha, Thụy Điển và Venezuela. Số cử tri đi bỏ phiếu trong tổng số cử tri Tây Ban Nha ở nước ngoài là dưới 30% tại cuộc bầu cử lập pháp năm 2004, so với

khoảng 75 % số cử tri trong nước. Ngay cả ở Brazil, nơi bỏ phiếu là bắt buộc đối với công dân đang tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài, chỉ có khoảng 50% cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện tham gia. Mexico vừa mới áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử tháng 7 năm 2006, nhưng nhìn thấy một tỷ lệ đăng ký thấp bất ngờ so với số lượng lớn người Mexico sống tại Mỹ. Trong cuộc bầu cử tổng thống Afghanistan vào năm 2004, 80% số cử tri đăng ký tại Pakistan tham gia bỏ phiếu, và ở Iran chỉ là khoảng một nửa số người đăng ký.

Ngược lại, một số nước đã phát hiện ra rằng, mặc dù sự giảm dần về số lượng người bỏ phiếu từ nước ngoài, nhưng tỷ lệ cử tri đã đăng ký ở nước ngoài - những người thực sự bỏ phiếu vẫn còn rất cao. Ví dụ, tại Bosnia và Herzegovina, mặc dù số lượng cử tri ở nước ngoài giảm nhiều hơn số công dân đã trở về nhà, nhưng cử tri ở nước ngoài đăng ký đi bỏ phiếu vẫn ở khoảng 80% kể từ đầu những năm 2000.

Trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu năm 2004, chỉ có 8,9% cử tri Phần Lan đang cư trú ở nước ngoài thực hiện quyền bỏ phiếu của họ tại cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu. Phụ nữ và nam giới tham gia vào hầu hết các cuộc bầu cử như những cử tri ở nước ngoài. Số cử tri đi bỏ phiếu thấp trong số các cử tri Phần Lan ở nước ngoài đã dẫn đến cuộc thảo luận về việc đưa ra hình thức bỏ phiếu qua bưu điện từ nước ngoài để cử tri ở nước ngoài sẽ không phải đi đến một phái bộ ngoại giao để bỏ phiếu, và những đề xuất về những ghé đại diện dành sẵn cho cử tri ở nước ngoài có thể được đưa ra sẽ làm cho cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài có ý nghĩa hơn.

Hầu hết các nước thực hiện bỏ phiếu bắt buộc trong nước không áp đặt điều này lên những cử tri của họ ở nước ngoài. Bỏ áp đặt quy tắc này với các cử tri ở nước ngoài, nhưng nó chỉ có hiệu lực như một quy tắc hoàn toàn lý thuyết vì không thể áp đặt trừng phạt lên một cử tri đang cư trú ở nước ngoài. Trong thực tế, tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu trong số cử tri Bỉ ở nước ngoài luôn thấp hơn cử tri Bỉ ở trong nước.

Namibia chỉ có thủ tục bỏ phiếu cá nhân cho cử tri ở nước ngoài và đã tổ chức bỏ phiếu tại 24 quầy phiếu khác nhau ở nước ngoài với số cử tri khoảng 1.900 người tham gia trong cuộc bầu cử Nghị viện và tổng thống năm 2004, trung bình mỗi quầy bỏ phiếu có 80 người. Do số lượng lớn công việc liên quan trong và sau khi bỏ phiếu, phải có nhiều nỗ lực trong khi chỉ có rất ít cử tri. Số cử tri đi bỏ phiếu trong số cử tri Namibia ở nước ngoài là rất thấp, chỉ chiếm 0,09% tổng số cử tri.

## 7.2. Những lý do số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp

Các yếu tố ảnh hưởng đến số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp là chính trị, hành chính, thể chế và tài chính. Những lý do khiến số cử tri đi bỏ phiếu thấp có sự khác nhau giữa cử tri trong nước và cử tri ở nước ngoài, nhưng một số yếu tố có thể ảnh hưởng riêng đến việc bỏ phiếu từ nước ngoài, chẳng hạn như vị trí địa lý của khu vực bỏ phiếu, tiếp cận thông tin, và các công tác hậu cần cho việc đăng ký cử tri.

Việc đặt các quầy phiếu chỉ ở các đại sứ quán hoặc lãnh sự quán sẽ gây ra những trở ngại cho việc bỏ phiếu của cử tri ở nước ngoài. Ví dụ, nếu số lượng quầy phiếu quá ít hoặc khó tiếp cận, điều này có thể làm giảm sự tham gia của cử tri. Tuy nhiên cũng có khi trái ngược lại, ví dụ như trường hợp của Thụy Điển khi thiết lập một số lượng ít các quầy phiếu ở nước ngoài trong cuộc bầu cử Nghị viện năm 2006 thì lại thu được nhiều phiếu bầu hơn là khi tăng số lượng các quầy phiếu. Giờ mở cửa của các phái bộ ngoại giao cũng có thể ảnh hưởng đến số lượng cử tri có được cơ hội bỏ phiếu.

Các yêu cầu về việc đăng ký cử tri cũng là chìa khóa của sự tham gia bầu cử từ nước ngoài vì hầu hết các quốc gia hiện mới đang có những bước đầu tiên trong vấn đề này. Một ví dụ về những thỏa thuận không thích hợp là tại Mexico vào năm 2006 đã yêu cầu cử tri cung cấp một thẻ bỏ phiếu có ảnh và chỉ cho những người ra đi từ Mexico được bỏ phiếu từ nước ngoài. Trong khi đó, người ta ước tính rằng chỉ có 4,2 triệu trong 11 triệu người Mexico ở nước ngoài có một thẻ bỏ phiếu có ảnh hợp lệ, và 40.665 người trong số này được đăng ký bỏ phiếu. Tương tự, trong cuộc bầu cử Quốc hội lập hiến năm 1993 của Campuchia, rất ít địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài được đặt ở Mỹ và các điểm bỏ phiếu này chỉ dành cho các cử tri đến từ Campuchia được đăng ký.

Những yêu cầu về số lượng tối thiểu hoặc tối đa cử tri đủ điều kiện cũng có thể làm cử tri nản lòng và không tham gia bầu cử, hay gây trở ngại cho những người muốn đăng ký là cử tri ở nước ngoài. Ví dụ, Senegal chỉ tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài nếu tổng số cử tri đăng ký tại một nước từ 500 người trở lên. Những hạn chế khác hoặc những điều kiện tiên quyết, chẳng hạn như các yêu cầu về tài liệu chứng minh có nguồn gốc ở nước sở tại (Mexico) hoặc có ý định trở về nước (Philippines), cũng có thể làm giảm sự tham gia bầu cử của cử tri ở nước ngoài.

Tùy thuộc vào cách thức, thời điểm và nơi mà các chiến dịch bầu cử được tổ chức, cử tri có thể cảm thấy tăng hoặc giảm khuynh hướng tham gia. Ngoài ra, chỉ có một số ứng cử viên hoặc đảng có thể được đại diện trong chiến dịch

vận động ở nước ngoài, chủ yếu là vì lý do chính trị hay tài chính. Một số nước (như Mexico) đã quyết định tạo ra một sân chơi bình đẳng hơn giữa các đảng phái chính trị tham gia bằng cách đơn giản là không cho phép các loại hoạt động chiến dịch ở nước ngoài, điều này có nghĩa là những thông tin được cung cấp cho cử tri không quá phụ thuộc vào việc các bên có đủ khả năng tiến hành các chiến dịch bầu cử quốc tế đồng thời với các chiến dịch bầu cử quốc gia của họ. Hơn nữa, thông tin về cuộc bầu cử không phải lúc nào cũng có sẵn, từ đó đặt ra nhiệm vụ thông báo cho cử tri để họ cân nhắc đến những khó khăn khi tham gia bầu cử, tùy thuộc vào các hoàn cảnh khác nhau. Ngay cả khi một nước, ví dụ như trong cuộc bầu cử tổng thống Mexico năm 2006, không có phương tiện truyền thông với các chiến dịch vận động bầu cử quy mô lớn để hướng tới mục tiêu là nhóm người Mexico tại Mỹ thì việc đăng ký và số cử tri đi bỏ phiếu vẫn có thể chấp nhận được.

Việc thiếu sự hợp tác với các quốc gia khác có thể làm cho cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài gặp nhiều khó khăn hoặc thậm chí không thể thực hiện do các vấn đề pháp lý và ngoại giao. Liberia đã cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài bắt đầu từ năm 1986, nhưng đã phải bãi bỏ vào năm 2004 do sự bất lực của cơ quan quản lý bầu cử (EMB) trong việc đối phó với những người tị nạn ở các nước láng giềng, đặc biệt là một số các quốc gia láng giềng phản đối hoạt động bầu cử diễn ra trong phạm vi lãnh thổ của họ. Một ví dụ khác về một quốc gia đã từng giới hạn việc lựa chọn các cách thức bỏ phiếu của người nước ngoài là Thụy Sĩ, và đến năm 1989 vẫn không cho phép các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài được diễn ra trên lãnh thổ của mình vì những lý do chủ quyền.

Những lý do khác khiến cho số cử tri đi bỏ phiếu thấp có thể do chính cử tri. Người nhập cư bất hợp pháp hoặc những người phản đối chế độ trong nước có thể không muốn đăng ký bỏ phiếu vì lo sợ bị trả thù. Các cuộc bầu cử ở Iraq cho thấy sự nhạy cảm xung quanh việc đăng ký và xử lý các thông tin cá nhân có thể làm giảm sự nhiệt tình của cử tri xin đăng ký và bỏ phiếu nếu tình hình chính trị bấp bênh. Cử tri ở nước ngoài, đặc biệt là nếu họ là cư dân thường trú ở nước ngoài và/hoặc giữ nhiều quốc tịch, có thể cảm thấy bị tách rời hoặc thờ ơ với các sự kiện chính trị ở nước nhà của họ. Điều này có thể trở nên trầm trọng nếu các quyết định của nhà nước có ít hoặc không có tác động đến đời sống hàng ngày của các cử tri hoặc gia đình của cử tri.

Mặt khác, một số nước châu Âu đã cải thiện việc tiếp cận với bầu cử của cử tri ở nước ngoài trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu bằng cách cho phép các

công dân thường trú ở nước ngoài được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử vào Nghị viện châu Âu ở nước họ cư trú.

### **7.3. Các vấn đề phát sinh từ việc số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp**

Như được đề cập ở trên, cử tri ở nước ngoài đôi khi có một sự chi phối không mấy cân xứng trong một tiến trình bầu cử. Ví dụ, chín quốc gia có những ghế đại diện dành sẵn trong cơ quan lập pháp cho các khu vực bầu cử ở nước ngoài (xem phần 6 ở trên). Đây là trường hợp mà nếu số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu là thấp, số phiếu ít sẽ ảnh hưởng đến kết quả của cuộc bầu cử một ghế trong Nghị viện so với các khu vực bầu cử trong nước, do đó làm cho giá trị của những lá phiếu ở nước ngoài không cân xứng. Một số quốc gia cân nhắc số cử tri ở nước ngoài so với số cử tri trong nước để quyết định có bao nhiêu ghế đại diện được phân bổ cho cử tri ở nước ngoài (ví dụ như Croatia).

Số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp cũng cần được nhìn nhận từ góc độ các chi phí liên quan. Tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài thường tốn kém hơn tổ chức bỏ phiếu trong nước (xem một số ví dụ ở phụ lục D). Có một số lập luận rằng sự tham gia bầu cử là một quyền cần phải được bảo đảm bất kể chi phí về tiền tệ hay chính trị, trong khi những lập luận khác lại cho rằng những nỗ lực chính trị và chi phí tài chính phải được biện minh bởi mức độ phù hợp với sự tham gia của cử tri ở nước ngoài. Ví dụ, Botswana đang xem xét bãi bỏ quy định bỏ phiếu từ nước ngoài do thực tế tỷ lệ cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp, trong khi việc tổ chức đòi hỏi những chi phí cao cùng với những thỏa thuận không hợp lý. Bỏ phiếu từ nước ngoài được đưa ra trong cuộc bầu cử lập pháp vào năm 1997 và được sử dụng trong các cuộc bầu cử năm 1999 và 2004, nhưng số cử tri đi bỏ phiếu không mấy ấn tượng, dù ngày càng có nhiều quốc gia cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài cũng như tăng số lượng quày phiếu. Điều này đã mở ra một cuộc tranh luận về việc liệu bỏ phiếu từ nước ngoài có nên được bãi bỏ do những chi phí cao cho mỗi cử tri, đặc biệt là khi so sánh với các cuộc bầu cử trong cả nước (xem nghiên cứu trường hợp). Tại Pháp, bỏ phiếu từ nước ngoài được xem là rất tốn kém về chi phí cho mỗi cử tri.

Có thể đưa ra ví dụ như thế này, một câu hỏi thực tế đặt ra là liệu số cử tri đi bỏ phiếu thấp có biện minh cho việc bãi bỏ cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài hoặc không áp dụng cơ chế đó ở một nơi nào đó, bất kể những tranh luận mang tính lý thuyết và tiêu chuẩn xung quanh vấn đề quốc tịch, hay không. Mức độ tham gia bầu cử của cử tri có thể ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định liên quan đến việc ban hành hoặc bãi bỏ cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài.



# Botswana: kết quả bỏ phiếu từ nước ngoài không như mong đợi

Patrick Molutsi

Tại Botswana, bỏ phiếu từ nước ngoài mới được quy định gần đây, như là một phần của gói cải cách hiến pháp và bầu cử vào năm 1997. Luật Sửa đổi Hiến pháp năm 1997, phần 4, tiểu mục (a), đã giảm tuổi bầu cử từ 21 xuống còn 18, trong khi Luật Bầu cử, sửa đổi năm 1997, ở phần 5 (3), đã cho phép công dân cư trú ở nước ngoài được bỏ phiếu từ nước ngoài. Những cải cách quan trọng khác cùng được thực hiện trong thời gian này bao gồm việc thành lập Ủy ban Bầu cử độc lập (IEC) và quy định giới hạn nhiệm kỳ tổng thống trong hai nhiệm kỳ, mỗi nhiệm kỳ năm năm. Những cải cách bầu cử này thực chất là lần đầu tiên được quy định kể từ khi Botswana độc lập, tách ra khỏi Vương quốc Anh vào năm 1966. Trước đây thường xuyên đã có những sửa đổi nhỏ trong luật bầu cử, ví dụ như sửa đổi liên quan đến các thủ tục kiểm phiếu, các loại lá phiếu, hoặc điều chỉnh định mức chi tiêu của chiến dịch vận động bầu cử cho các ứng cử viên và đảng phái chính trị.

Cuộc cải cách năm 1997 đã đưa ra hai thay đổi. Thứ nhất liên quan đến việc điều chỉnh một số điều khoản của Hiến pháp về tuổi bầu cử và thành lập cơ quan bầu cử IEC như là những yếu tố để đề xuất một cuộc trưng cầu toàn dân. Thứ hai liên quan đến luật bầu cử mà đã được thảo luận và sửa đổi bởi Nghị viện mà không cần tham khảo ý kiến của công chúng. Tuy nhiên, tất cả các quyết định cuối cùng đã được đưa ra bởi Nghị viện và được sự chấp thuận của tổng thống, do đó trở thành luật.

Những cải cách này là kết quả của cả một thời gian dài vận động, chủ yếu là của các đảng đối lập và một phần là của các tổ chức xã hội dân sự, và những thay đổi chính trị nhanh chóng mang tính chất tương tự diễn ra ở Nam Phi trong thời gian cuối những năm 1990. Theo đó, những thay đổi ở Namibia vào năm 1989,

ở Zambia vào năm 1991, và ở Malawi, Mozambique và Nam Phi vào năm 1994, tất cả đều đưa ra khái niệm về ủy ban bầu cử độc lập, thực hiện tuổi bầu cử là 18, ban hành khung thời hạn cho chức tổng thống, và ban hành bỏ phiếu từ nước ngoài, tất cả các biện pháp đều nhằm mở rộng hơn quyền dân chủ cho phần đông dân số. Là một nền dân chủ lâu đời trong khu vực, Botswana có thể đã trở nên lạc hậu trong bối cảnh những thay đổi đang diễn ra xung quanh họ. Tuy nhiên, chính phủ đã chọn lọc hướng đi riêng của mình với những cải cách bầu cử diễn ra trong khu vực vào thời điểm đó. Ví dụ, các chính phủ và các đảng cầm quyền không đồng ý với hai đề xuất về các nguồn tài trợ của các đảng chính trị và sự thay đổi của Hệ thống bầu cử Đầu phiếu đa số đơn (FPTP) sang Hệ thống đại diện tỷ lệ theo danh sách (PR) mà các bên đối lập ủng hộ và được công nhận bởi Namibia, Mozambique và Nam Phi vào thời điểm đó.

Các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài cho phép tất cả các công dân Botswana từ 18 tuổi trở lên đang sinh sống ở nước ngoài được bỏ phiếu năm năm một lần. Cử tri ở nước ngoài có thể bỏ phiếu cho các thành viên của Nghị viện, không bỏ phiếu cho hội đồng địa phương (các cuộc bầu cử Tổng thống là gián tiếp tại Botswana: Tổng thống được bầu bởi Nghị viện). Bỏ phiếu từ nước ngoài được ban hành chủ yếu là do các mối quan tâm ngày càng gia tăng của các đảng đối lập. Điều đó cho thấy rằng công dân không thuộc Botswana sẽ bị tước quyền dân chủ của họ được bỏ phiếu cho chính phủ của mình. Với tuổi đi bỏ phiếu được giảm xuống 18 tuổi so với trước đây là 21 sẽ làm tăng dân số trong độ tuổi bỏ phiếu, do đó đây là vấn đề cần thiết liên quan tới việc bỏ phiếu.

### **Thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài**

Thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài sau đó áp dụng cho việc đăng ký và bỏ phiếu tại nhà. Thông thường có hai giai đoạn chính của đăng ký tập trung, theo sau là một sự đăng ký liên tục cho đến khoảng sáu tuần hoặc hơn trước ngày bầu cử. Cử tri ở nước ngoài đăng ký tại các đại sứ quán Botswana và các cao ủy ở nước ngoài và ở các thành phố, trung tâm lớn tại các nước dự kiến sẽ có cử tri đủ điều kiện. Vì vậy, đến nay chỉ có Australia, Nam Phi, Vương quốc Anh, Hoa Kỳ và Zimbabwe có nhiều hơn một quầy phiếu: các quầy phiếu bổ sung được đặt ở các thành phố và các tổ chức khác ngoài các phái bộ ngoại giao chính thức của Botswana. Việc đăng ký ở nước ngoài thường được quản lý bởi đội ngũ nhân viên Botswana được giao nhiệm vụ dưới sự giám sát của IEC. Trong cuộc bầu cử năm 2004 nhiều sinh viên học tập ở nước ngoài được tuyển dụng làm cán bộ đăng ký và phụ trách công tác bỏ phiếu. Sở đăng ký cử tri ở nước ngoài

được giữ bởi người đứng đầu công tác này, có trách nhiệm cập nhật những người đến đăng ký.

Thông thường, bộ phiếu từ nước ngoài diễn ra hai tuần trước khi diễn ra cuộc tổng tuyển cử ở trong nước. Các lá phiếu này sau đó được đưa đến IEC trong một khoảng thời gian bốn ngày sau khi bỏ phiếu. Khi IEC nhận được chúng sẽ kiểm đếm và phân bổ cho các khu vực bầu cử trên cơ sở lựa chọn của cử tri với các ứng cử viên và đảng phái chính trị. Điều này có nghĩa là các kết quả bỏ phiếu từ nước ngoài được biết đến bởi các bên liên quan một vài ngày trước khi cuộc bỏ phiếu chính thức diễn ra ở trong nước, nhưng không bao giờ được thông báo trước khi có kết quả chính thức.

Thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện không áp dụng cho cử tri ở nước ngoài. Trường hợp không có quỳ phiếu, cử tri ở nước ngoài bị loại trừ quyền được bỏ phiếu. Có lập luận rằng số cử tri đi bầu là quá nhỏ để bù lại chi phí. Tuy nhiên, công dân ở nước ngoài được tự do trở về Botswana trước là để đăng ký và sau là để bầu cử. Nhiều người sống ở Nam Phi thích sử dụng phương pháp này.

### **Sự tham gia của cử tri ở nước ngoài**

Công dân Botswana cư trú ở nước ngoài có cơ hội được thực hiện quyền hiến định của họ đó là quyền bỏ phiếu lần đầu tiên vào năm 1999 trong các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp ở trung ương và địa phương. Lần thứ hai họ được bỏ phiếu từ nước ngoài là vào năm 2004. Như vậy, kinh nghiệm của Botswana với bỏ phiếu từ nước ngoài giới hạn trong hai cuộc bầu cử liên tiếp gần đây nhất. Khi bỏ phiếu từ nước ngoài được ban hành trong cải cách năm 1997, có một số lượng đáng kể công dân đang định cư ở nước ngoài. Hầu hết mọi người đều là lao động nhập cư đang sống ở nước láng giềng Nam Phi và sinh viên đang học tập ở nước ngoài.

Số lượng cử tri đủ điều kiện đang sinh sống ở nước ngoài đã giảm đáng kể từ khi quy định bỏ phiếu từ nước ngoài được ban hành. Kết quả cuộc tổng điều tra dân số năm 2004 cho thấy có tổng số 25.450 công dân đang sinh sống ở nước ngoài (bao gồm cả những người dưới 18 tuổi), so với 38.606 vào năm 1991. Trong khoảng thời gian từ năm 1971 đến 2004, ước tính dân số ở nước ngoài đã giảm hơn 20.000 người. Đây là một hậu quả từ việc cơ hội việc làm tại các mỏ và các ngành công nghiệp khác ở Nam Phi bắt đầu giảm từ đầu những năm 1980.

Việc tham gia vào các cuộc bầu cử của các công dân sống ở nước ngoài không mấy ấn tượng, như bảng dưới đây. Năm 1999, trong số 1.363 cử tri đã

đăng ký ở nước ngoài, chỉ có 23,3% đã đi bỏ phiếu, so với 77,1% số cử tri đi bỏ phiếu trong nước. Tại thời điểm IEC giới hạn việc bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ có sáu quốc gia có số lượng các cử tri đủ điều kiện là Namibia, Nam Phi, Swaziland, Vương quốc Anh, Hoa Kỳ và Zimbabwe, với tổng số 24 quây phiếu ở các nước này. Trong một nỗ lực nhằm tăng cường sự tham gia bầu cử của công dân ở nước ngoài, trong cuộc bầu cử năm 2004, số lượng quốc gia tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài đã tăng lên đến 14. Số lượng quây phiếu được đặt chủ yếu ở các đại sứ quán của Botswana ở nước ngoài, ngoài ra các thành phố lớn, và các cơ sở giáo dục ở các nước cũng được lựa chọn, làm tăng số địa điểm bỏ phiếu từ 24 vào năm 1999 lên 44 vào năm 2004. Tuy nhiên, kết quả việc đăng ký và số cử tri đi bỏ phiếu vẫn thấp hơn kỳ vọng. Trong số 2.436 cử tri ở nước ngoài đăng ký, chỉ có 49,5% đã bỏ phiếu. Điều này vẫn còn thấp hơn nhiều so với 76,2% số cử tri đi bỏ phiếu ghi nhận được trong nước, mặc dù số quây phiếu tăng rất mạnh kể từ năm 1999 là điều đáng chú ý. Tuy nhiên, chỉ có 2.436 người đăng ký bỏ phiếu trong khoảng 25.450 công dân sống ở nước ngoài năm 2004, vì vậy, tỷ lệ đăng ký đi bầu có thể là một vấn đề còn lớn hơn số cử tri đi bỏ phiếu.

***Bảng: Sự tham gia của cử tri ở nước ngoài  
trong các cuộc bầu cử ở Botswana từ năm 1999 và 2004***

	<b>1999</b>	<b>2004</b>
Số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký	1.363	2.436
Số cử tri đã bỏ phiếu	333	1,214
Tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu	23,30%	49,54%

*Nguồn: Ủy ban Bầu cử độc lập, Báo cáo về Cuộc tổng tuyển cử (Gaborone: Government Printer, 2004).*

Rõ ràng là IEC không cảm thấy ấn tượng với mức độ tham gia của cử tri ở nước ngoài so với chi phí bỏ ra khi cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài được thiết lập. Các báo cáo chính thức về cuộc tổng tuyển cử trong cả hai năm 1999 và 2004 đã đề xuất xem xét lại các quy định có liên quan tới luật về bỏ phiếu từ nước ngoài. Bỏ phiếu từ nước ngoài có thể sẽ không tồn tại lâu ở Botswana, đặc biệt là bởi vì những người ủng hộ chính cho các đảng đối lập đã trở nên thờ ơ với tác động tổng thể của nó tới các kết quả bầu cử.

Các mối quan tâm thể hiện trong báo cáo chính thức về cuộc bầu cử năm 1999 cho thấy, trong khi quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài là một nỗ lực quan trọng để mở rộng tiến trình dân chủ, hiệu quả và giá trị của nó cần được xem xét lại một cách cẩn thận. Báo cáo chính thức về cuộc bầu cử năm 2004 đã bày tỏ mối quan tâm tương tự. IEC cho rằng cần có thêm kinh phí và sửa đổi các quy định liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài mới có thể đảm bảo dịch vụ này luôn sẵn có cho các cử tri.

### **Các chi phí cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài**

IEC không có một ngân sách riêng cho bỏ phiếu từ nước ngoài. Tại thời điểm viết bài này vẫn đang đợi các đại sứ quán ở nước ngoài gửi dữ liệu về các chi phí quản lý bỏ phiếu tại các quốc gia tương ứng. Do đó, không thể phân tách các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài từ tổng chi phí của các cuộc bầu cử. Tuy nhiên, theo IEC, rõ ràng là ngân sách cho việc đi lại ở nước ngoài và các chi phí chi trả cho sinh viên và những người khác để giám sát cuộc bầu cử ở nước ngoài là rất cao. Trong cuộc bầu cử năm 2004, chi phí đi lại ở nước ngoài là 647.950 Pula (BWP), tương đương 161.460 USD, trong đó không bao gồm các chi phí về tiền lương và quản lý. Tuy nhiên, tổng chi phí của các cuộc bầu cử đã tăng lên đáng kể, từ 19 triệu BWP năm 1999 đến 21 triệu BWP năm 2004.

### **Kết luận**

Triển vọng thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài tại Botswana không mấy sáng sủa. IEC đã đề nghị xem xét lại luật với quan điểm để bãi bỏ cơ chế này. Các mối quan tâm chính dường như là chi phí cao cho mỗi cử tri và sự tham gia của cử tri ở mức độ thấp. Các đảng đối lập là những động lực của quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng cũng ít nhiệt tình hơn trước trong việc bảo vệ hệ thống này.

# CHƯƠNG 2

CHƯƠNG 2

## 2. Lịch sử và chính trị của bỏ phiếu từ nước ngoài

Andrew Ellis

*Các trường hợp bỏ phiếu từ nước ngoài thường được trình bày như là một câu hỏi về nguyên lý, dựa trên tính phổ quát của quyền được bỏ phiếu. Tuy nhiên, trong thực tế, bỏ phiếu từ nước ngoài thường được ban hành hoặc cho phép bằng một đạo luật được thông qua bởi các chính trị gia được bầu. Mặc dù có một loạt lý do cho việc ban hành quy định bỏ phiếu từ nước ngoài, song đó hầu như đều là kết quả của sự thúc đẩy chính trị, và thường có nhiều tranh cãi giữa các đảng phái.*

### 1. Một cuộc khảo sát về lịch sử việc bỏ phiếu từ nước ngoài

Việc áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài lần đầu tiên được đưa ra bởi hoàng đế La Mã Augustus, người được cho là đã phát minh ra một loại hình bỏ phiếu mới, theo đó các thành viên của Thượng viện địa phương ở 28 thuộc địa mới được thành lập bỏ phiếu cho các ứng cử viên ở các địa điểm bỏ phiếu đặt bên ngoài thành Rome và gửi chúng, sau khi đã đóng dấu, đến Rome vào ngày bầu cử, một hành động mà đã chắc chắn dựa trên những động cơ chính trị hơn là dân chủ. Thời gian gần đây, việc áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài được biết đến sớm nhất diễn ra vào năm 1862, khi Wisconsin đã trở thành bang đầu tiên trong số các bang của Mỹ ban hành quy định cho phép bỏ phiếu khiếm diện bởi những người lính chiến đấu cho quân đội Liên minh trong cuộc nội chiến (quyền bầu cử được quy định tại cấp tiểu bang ở Mỹ). Sự tranh luận chính trị bắt đầu từ một nhân tố chính: đảng Cộng hòa ủng hộ luật bỏ phiếu từ nước ngoài vì họ tin rằng các binh sĩ có khả năng ủng hộ Tổng thống thuộc Đảng Cộng hòa là Abraham Lincoln, trong khi đảng Dân chủ có cảm tình với các động thái hòa bình và lý do mà phe Liên minh (ở miền Nam) đưa ra chống lại dự luật này. Bên ngoài bối cảnh quân sự, New Zealand ban hành luật bỏ phiếu khiếm diện cho thuyền viên vào năm 1890, và Úc đã thông qua luật này vào năm 1902, mặc dù theo các thủ tục thực thi thì việc sử dụng bỏ phiếu từ nước ngoài thực tế là không thể.

Do có nhiều người gia nhập lực lượng vũ trang trong Thế chiến I (1914-1918) hơn trong các cuộc xung đột trước đó, tại Vương quốc Anh nảy sinh nhu cầu bảo đảm quyền chính trị cho những người đang chiến đấu, vì vậy quy định về bỏ phiếu khiếm diện cho quân đội được đưa ra vào năm 1918 và được thực hiện bằng một sự ủy quyền. New Zealand trao lá phiếu cho tất cả quân nhân, kể cả những người đã qua độ tuổi bỏ phiếu (21 tuổi), trong suốt thời kỳ chiến tranh.

Canada là một ví dụ sớm hơn về ảnh hưởng của các yếu tố chính trị trong việc ban hành bỏ phiếu từ nước ngoài. Bỏ phiếu qua bưu điện cho những cử tri hoạt động trong quân đội được thông qua ở cấp liên bang vào năm 1915. Chính phủ Hợp nhất tin rằng người dân Canada hoạt động trong quân đội sẽ là những người ủng hộ tiềm năng của họ. Trước cuộc bầu cử liên bang sau năm 1917, quyền bầu cử cho quân đội đã được mở rộng. Ngoài ra, cử tri quân đội có thể lựa chọn các khu vực bầu cử nơi lá phiếu của họ được đếm để lựa chọn một đảng chính trị.

Một ví dụ khác của Canada cho thấy ảnh hưởng của các yếu tố chính trị là ở tỉnh British Columbia (còn gọi là Colombia thuộc Anh), trong đó cho phép quân nhân ở nước ngoài được bỏ phiếu vào năm 1916, trong cuộc trưng cầu dân ý về quyền bỏ phiếu của phụ nữ và về việc cấm rượu bia. Trong khi cuộc trưng cầu dân ý về quyền bỏ phiếu của phụ nữ được thông qua một cách dễ dàng, kết quả của cuộc trưng cầu về cấm rượu bia lại không như mong đợi, và những lá phiếu của các binh sĩ ở nước ngoài rất quan trọng đối với việc bác bỏ một đề xuất. Sau những cáo buộc về hành vi phi pháp của những người ủng hộ, một ủy ban lập pháp có trách nhiệm thực hiện một cuộc điều tra đã khuyến cáo rằng hầu hết các lá phiếu ở nước ngoài đều không có giá trị. Khuyến nghị này sau đó đã được thông qua thành luật, làm thay đổi kết quả trưng cầu dân ý, và sau đó cấm việc bỏ phiếu từ nước ngoài.

Pháp ban hành luật bỏ phiếu từ nước ngoài vào năm 1924 để phục vụ cho các khu vực bầu cử khác nhau: những người Pháp đang làm nhiệm vụ chiếm đóng Rhineland được cho phép bỏ phiếu qua đường bưu điện. Chiến tranh thế giới II (1939-1945) tiếp tục khiến cho bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện bởi những quân nhân đang làm nhiệm vụ. Ngoài ra, để quân nhân được bỏ phiếu qua bưu điện, Canada đưa ra hình thức bỏ phiếu theo ủy quyền, cho phép các tù nhân chiến tranh được họ hàng gần nhất của họ thay mặt bỏ phiếu trong cuộc tổng tuyển cử vào năm 1945, và mở rộng việc bỏ phiếu qua bưu điện cho các gia đình quân nhân vào năm 1955. Bỏ phiếu qua bưu điện cho quân nhân, thủy thủ và những người làm công việc khác ở nước ngoài về các vấn đề có tầm quan trọng quốc gia đã diễn ra tại Anh vào năm 1945, với một độ trễ ba tuần so với bỏ phiếu và kiểm phiếu trong nước. Pháp quy định việc bỏ phiếu theo ủy quyền cho các



quân nhân vào năm 1946, và vào năm năm 1951 là bỏ phiếu qua bưu điện cho cử tri là những người làm việc cho chính phủ hoặc quân đội, hay những người đang kinh doanh xa nhà.

Một sự đảm bảo rằng quân nhân ở Mỹ có thể đăng ký một cuộc bỏ phiếu qua bưu điện được thông qua vào năm 1942, mặc dù điều này đã bị hạn chế vào năm 1944 từ kiến nghị của các bang (trong đó có các cơ quan đăng ký bầu cử). Việc bỏ phiếu từ nước ngoài qua bưu điện đã dần mở rộng để áp dụng cho các nhân viên phi quân sự phục vụ ở nước ngoài (năm 1955) và tất cả các công dân Mỹ ở nước ngoài (năm 1968). Cuối cùng, dưới áp lực chính trị của công dân Mỹ ở nước ngoài, quy định này trở thành bắt buộc đối với tất cả các bang vào năm 1975.

Trong một sự phổ biến với nhiều khía cạnh khác của truyền thống hành chính trong bầu cử, quy định bỏ phiếu từ nước ngoài thường được truyền từ pháp luật của chính quyền thực dân sang pháp luật của một nhà nước mới độc lập. Sự tồn tại và các hình thức của bỏ phiếu ở nước ngoài tại Malaysia được sử dụng đầu tiên ở thuộc địa Malaya, nguồn gốc của nó bắt đầu từ một luật của Anh vào năm 1950, sau đó có hiệu lực. Bỏ phiếu qua bưu điện đã có sẵn cho quân nhân, công chức và sinh viên ở nước ngoài, và cho vợ hoặc chồng của họ. Tuy nhiên, không phải tất cả các thuộc địa của Anh đều ban hành bỏ phiếu từ nước ngoài trước khi độc lập, và thực sự vẫn còn một số lãnh thổ ngoài nước Anh và các thuộc địa cũ không có cơ chế này.

Một số thuộc địa của Pháp giữ lại hệ thống bỏ phiếu theo ủy quyền khi được độc lập. Pháp ban hành bỏ phiếu cá nhân trong các đại sứ quán và lãnh sự quán từ năm 1975 cho cuộc bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý; đây là một sáng kiến hành pháp, bởi vì chỉ cần một lá phiếu là có thể tổ chức bầu cử từ nước ngoài. Và một số thuộc địa cũ của Pháp, ví dụ Gabon và Guinea (Conakry), bây giờ cũng có hệ thống tương tự.

Ấn Độ ban hành bộ luật bầu cử vào các năm 1950 và 1951, tạo ra một mô hình mà đã được nghiên cứu rộng rãi ở các nước khác khi giành được độc lập. Ấn Độ lần đầu tiên loại trừ bỏ phiếu theo ủy quyền, thay vào đó là bỏ phiếu qua bưu điện. Tuy nhiên, quân nhân có quyền được bỏ phiếu hoặc bằng đường bưu điện hoặc bằng hình thức ủy quyền, và các cử tri đang thực hiện nhiệm vụ của chính phủ Ấn Độ ở nước ngoài có quyền bỏ phiếu qua đường bưu điện.

Indonesia áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài vào năm 1953 cho cuộc tổng tuyển cử dân chủ lần đầu tiên của họ. Trong khi một số mô tả về luật bầu cử là quá phức tạp và tìm kiếm sự hoàn hảo của dân chủ, thì nguyên tắc ban quyền bỏ phiếu cho mọi người dân, đặc biệt là lao động nhập cư và sinh viên, đã dẫn đến

sự ra đời của bỏ phiếu trong các đại sứ quán Indonesia ở nước ngoài, một cơ chế đã được kiên trì thực hiện thông qua các cuộc bầu cử của những năm dưới chế độ độc tài và vẫn được sử dụng trong thời đại dân chủ. Tương tự như Indonesia, bỏ phiếu từ nước ngoài cũng được sử dụng qua nhiều thời kỳ từ sau khi được áp dụng ở Columbia năm 1961 (xem nghiên cứu trường hợp).

Những lý do để ban hành quy định bỏ phiếu từ nước ngoài cũng khác nhau theo bối cảnh lịch sử và chính trị. Một số quốc gia quy định quyền được bỏ phiếu cho công dân ở nước ngoài là một sự thừa nhận sự tham gia tích cực của họ trong Thế chiến I và Thế chiến II. Tại Tây Ban Nha, việc quy định bỏ phiếu từ nước ngoài vào năm 1978 là một đặc điểm mang tính biểu tượng có chừng mực được đưa vào trong hiến pháp dân chủ, có nghĩa là thực tế thừa nhận sự nhập cư của những người cộng hòa sau cuộc nội chiến. Ở Argentina (năm 1993) nó phản ánh tính chính trị / ý định thực dụng của chính quyền về việc duy trì hoặc tăng cường các mối quan hệ giữa người di cư và đất nước mình. Tại Áo, bỏ phiếu từ nước ngoài (từ năm 1990) được bắt đầu theo một quyết định của Tòa án Hiến pháp. Mỹ là một ví dụ về những trường hợp hiếm hoi khi bỏ phiếu từ nước ngoài cuối cùng đã được ban hành để đáp ứng các nhu cầu của công dân cư trú ở nước ngoài (từ năm 1975). Trước đây các công dân Thụy Sĩ chỉ có thể trở về Thụy Sĩ để bỏ phiếu do lập luận rằng tính chất chủ quyền của Thụy Sĩ đã ngăn cản người nước ngoài bỏ phiếu từ nước ngoài tại Thụy Sĩ và do đó ngăn chặn Thụy Sĩ tìm kiếm các thỏa thuận cho việc tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài cho công dân mình, song cuối cùng quy định này cũng được thông qua vào năm 1989 (xem nghiên cứu trường hợp).

Các đảng chính trị và các nhà hoạt động có thể giữ vai trò chủ chốt trong việc giới thiệu cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Một điều khoản ở Honduras mà từ lâu bị đình trệ đã được khởi động lại bởi một đảng đã nhìn thấy lợi thế chính trị khi làm như vậy (xem nghiên cứu trường hợp). Tại Vương quốc Anh trong những năm 1980, chính phủ của Đảng Bảo thủ sau đó đã nhìn thấy lợi thế khi quy định quyền bỏ phiếu cho các công dân Anh sống ở nước ngoài và quyết định ban hành nó, với niềm tin rằng nhiều người Anh ở nước ngoài sẽ là người ủng hộ họ, nhưng họ đã thất vọng bởi tỷ lệ đăng ký bỏ phiếu từ nước ngoài rất thấp. Ngay cả khi gia hạn thời gian tối đa cư trú ở nước ngoài từ 5 năm lên 25 năm cũng không mang lại các lợi ích chính trị cho đảng như họ dự đoán.

Tuy nhiên, cộng đồng người sinh sống ở nước ngoài thường tìm kiếm sự tham gia ở chính đất nước của họ, nếu người lao động nhập cư tìm cách giữ mối liên hệ với quê hương của họ, thì các thành viên của cộng đồng người di tản lại đối lập với chế độ hiện tại hoặc trước đây, hoặc những người sinh sống ở nước ngoài trao nó cho người thân của họ. Các cộng đồng như vậy, tự họ có thể làm

ảnh hưởng lớn đến việc vận động áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài, Cộng hòa Dominica là một trường hợp để nghiên cứu.

Nỗi sợ hãi về sự gian lận trong việc thực hiện các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài đôi khi là có cơ sở. Pháp bãi bỏ bỏ phiếu qua bưu điện vào năm 1975 vì các tỷ lệ gian lận. Quy định của Pháp về bỏ phiếu theo ủy quyền trước năm 1982 cho phép người được ủy quyền đăng ký tại các khu vực bầu cử trong cuộc bầu cử lập pháp để cạnh tranh với những người đăng ký ủy quyền trong các khu vực bầu cử khác. Kể từ năm 1982, người được ủy quyền chỉ được đăng ký tại các khu vực bầu cử mà cử tri có sự liên quan đến một danh mục các quy định trong luật bầu cử.

Quy định bỏ phiếu nước ngoài không khi nào chứng minh được là bền vững. Tại Quần đảo Cook (xem nghiên cứu trường hợp), những ảnh hưởng không mong muốn của một đảng chính trị là sự cạnh tranh với những cử tri ở nước ngoài, từ đó dẫn đến các cuộc bỏ phiếu và sau đó là sự ra đời của một khu vực bầu cử riêng biệt cho người Cook định cư ở nước ngoài. Mặc dù các cuộc bầu cử của Quần đảo Cook vẫn có cạnh tranh, hỗ trợ chính trị cho các ghế đại diện ở nước ngoài bị từ chối, nhưng bỏ phiếu từ nước ngoài đã bị bãi bỏ trong cuộc bầu cử năm 2004.

## 2. Bỏ phiếu từ nước ngoài trong giai đoạn chuyển đổi dân chủ

Tầm quan trọng của các yếu tố chính trị trong việc thiết kế và thông qua các quy định của bỏ phiếu từ nước ngoài được nhấn mạnh trong quá trình chuyển đổi dân chủ của những năm 1990. Bảo đảm sự tham gia của các công dân ở nước ngoài thường được xem như là một yếu tố quan trọng trong quá trình xây dựng đất nước, ví dụ, Namibia năm 1989 và Nam Phi năm 1994.

Cộng đồng người di tản có thể chủ động trong việc tìm kiếm một vai trò hậu chuyển đổi, và có thể có một ảnh hưởng nào đó khi họ đóng một vai trò chính trị trong nước. Tuy nhiên, áp lực như vậy không phải là luôn thành công. Cuộc bầu cử diễn ra tại Palestine trong năm 1996 đã được tổ chức theo các điều khoản của Hiệp định Oslo năm 1993 và Hiệp định tạm thời giữa Israel và Palestine năm 1995. Theo các hiệp định này, quyền lợi của người Palestine di tản và gia đình của họ bị bỏ lại được xem xét đến cùng trong quá trình đàm phán. Mặc dù có áp lực trong việc cho phép người di tản Palestine được quyền bỏ phiếu, song vẫn không có quy định nào về việc bỏ phiếu từ nước ngoài.

Cộng đồng quốc tế thường đóng vai trò chủ đạo hoặc trung gian quan trọng trong giai đoạn chuyển đổi và ngay cả trong các cuộc bầu cử thực hiện chuyển đổi. Do đó, các hiệp định chuyển đổi có thể quan trọng và đôi khi gây tranh cãi

xung quanh vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài. Hiệp định khung về hòa bình được ký kết tại Dayton năm 1995 dẫn đến việc sử dụng cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài phức tạp nhất mà được cố gắng áp dụng trong cuộc bầu cử năm 1996 ở Bosnia và Herzegovina. Một mối đe dọa ngày càng gia tăng là nạn ‘thanh lọc sắc tộc’ đã diễn ra trong suốt cuộc xung đột cũng được ghi nhận trong các cuộc bầu cử. Quyền của những người được di tản hoặc trở thành người tị nạn là một câu hỏi, cả về nguyên tắc và trong thực tế. Liệu họ có thể được bỏ phiếu tại địa phương mà họ đã từng sống, hoặc ở một địa phương mà bây giờ họ đến hay nơi mà họ có ý định làm một ngôi nhà trong tương lai? Hiệp định đã cung cấp cho cả hai lựa chọn (xem nghiên cứu trường hợp). Trong khi Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE) tìm cách thực hiện các điều khoản của Hiệp định thì phần lớn các lực lượng chính trị ở Bosnia - những người tham gia chính trong chiến tranh, lại tìm cách khuyến khích một số cách thức bỏ phiếu từ nước ngoài và ngăn cản những cách khác.

Trong một bối cảnh chuyển đổi, câu hỏi về những người thực hiện bỏ phiếu ở ngoài có thể rất nhạy cảm về mặt chính trị. Tổ chức Di cư Quốc tế (IOM) tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài cho người Bosnia và Herzegovina ở một loạt quốc gia. Khi việc bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử năm 2004 tại Afghanistan được lên kế hoạch, Pakistan đã tự tổ chức các điểm bỏ phiếu chính, đây là một đề xuất gây nhiều tranh cãi về mặt chính trị, và điều đó không được chấp nhận. Tuy nhiên, việc bố trí tương tự là có thể và hoàn toàn chấp nhận được trong những hoàn cảnh khác. Cơ quan bầu cử của lãnh thổ Guam thuộc Mỹ tổ chức bỏ phiếu cho nhiều công dân của Liên bang Micronesia có trụ sở tại Guam, một sắp xếp cho thấy rõ sự hỗ trợ toàn diện.

### **3. Bỏ phiếu từ nước ngoài và thiết kế hệ thống bầu cử**

Những cân nhắc chính trị không chỉ quan trọng trong việc xác định bỏ phiếu từ nước ngoài được diễn ra, chúng cũng có ảnh hưởng lớn trong việc xác định hình thức của nó. Nhiều quyết định liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài được liên kết với thiết kế hệ thống bầu cử, một khía cạnh chính trị khác của cải cách dân chủ và giai đoạn chuyển đổi dân chủ. Thiết kế hệ thống bầu cử là một trong những yếu tố quan trọng nhất trong các khuôn khổ thể chế của một quốc gia, ảnh hưởng của nó tương đương với hệ thống đảng phái chính trị. Cải cách hệ thống bầu cử đưa vào chương trình nghị sự là một kết quả của tầm nhìn hoặc một động lực để cải thiện nền dân chủ, hoặc để hạn chế những lý do vụ lợi của một phần trong số những người tham gia chính trị. Điều này được phản ánh qua cách bỏ phiếu từ nước ngoài, có thể được đặt vào chương trình nghị sự dân chủ bởi

những người tin tưởng mạnh mẽ vào quyền bình đẳng của mọi công dân được tham gia hay bởi các lực lượng chính trị mà nhìn thấy lợi thế tiềm năng trong đó.

Mong muốn thúc đẩy bộ phiếu từ nước ngoài có thể hạn chế sự lựa chọn cho thiết kế hệ thống bầu cử. Ngược lại, việc thông qua một hệ thống bầu cử đặc biệt có thể hạn chế sự lựa chọn cho cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này có thể được minh họa bằng cách xem xét ba tùy chọn cơ bản cho bộ phiếu từ nước ngoài, ví dụ, bỏ phiếu cá nhân tại một địa điểm bỏ phiếu hoặc tại phái bộ ngoại giao, bỏ phiếu từ xa bằng bưu điện, fax hoặc bỏ phiếu điện tử, và bỏ phiếu theo ủy quyền.

Chương 5 mô tả chi tiết hơn các khía cạnh hành chính và thực tế thực hiện; các cuộc thảo luận dưới đây liên quan đến các khía cạnh về nguyên tắc của việc sự lựa chọn các cách thức bỏ phiếu từ nước ngoài.

### **3.1. Bỏ phiếu cá nhân và thiết kế hệ thống bầu cử**

Bỏ phiếu cá nhân tại một quầy phiếu ở trong nước rất đơn giản: tất cả cử tri thông thường sẽ bỏ lá phiếu của họ tại một quầy phiếu trong một khu vực bầu cử. Những ngoại lệ nhỏ (chẳng hạn như số ít các thành viên của Viện Quý tộc (Thượng viện trong Quốc hội Anh), những người không thể bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử lập pháp nhưng có thể bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử cấp địa phương) có thể được quy định. Tuy nhiên, điều tương tự như vậy không thực sự đúng với một số địa điểm bỏ phiếu, ví dụ như ở một phái bộ ngoại giao. Cử tri có thể đến từ bất cứ nơi nào trong nước, những nơi tổ chức các cuộc bầu cử. Trường hợp các lá phiếu giống nhau cùng được sử dụng trên khắp cả nước, đây không phải là một vấn đề: ví dụ, mọi người đều nhận được lá phiếu giống nhau trong một cuộc bầu cử đa số phiếu cho tổng thống. Điều này cũng đúng khi bầu các nhà lập pháp theo hệ thống đại diện tỷ lệ theo danh sách (List PR) theo đó cả nước hình thành một khu vực bầu cử, và thậm chí cả khi hệ thống danh sách đóng được sử dụng ở các khu vực bầu cử nhỏ hơn - nơi sử dụng lá phiếu mà chỉ có tên và biểu tượng của đảng.

Có sự khác nhau về vị trí khi các hệ thống dựa trên ứng cử viên hoặc các hệ thống với các khu vực bầu cử nhỏ được sử dụng để bầu các nhà lập pháp, và lá phiếu là không giống nhau trên toàn quốc. Đầu tiên, các cơ quan bầu cử phải thiết lập bao nhiêu lá phiếu để gửi tới mỗi phái bộ ngoại giao. Sau đó, người nhận nhiệm vụ tổ chức bầu cử sẽ phát các lá phiếu tới mỗi cử tri ở nước ngoài.

Dưới các hệ thống đa số, ví dụ, hệ thống đầu phiếu đa số đơn, hệ thống bầu cử hai vòng, bỏ phiếu thay thế, bỏ phiếu khối và hệ thống lá phiếu duy nhất không chuyển nhượng, các quan chức cần phải biết địa điểm bỏ phiếu, cụ thể là

khu vực bầu cử mà cử tri có quyền được bỏ phiếu. Điều này cũng đúng trong hệ thống lá phiếu khả nhượng đơn.

Nếu hệ thống danh sách mở được sử dụng, các danh sách ứng cử viên cá nhân sẽ khác nhau ở mỗi khu vực, thậm chí nếu những lựa chọn tương tự của các bên tham gia đang gây tranh cãi ở mỗi khu vực. Với hệ thống danh sách kín cũng áp dụng tương tự nếu cử tri có quyền được biết danh tính của các ứng cử viên trong danh sách của mỗi bên khi họ bỏ phiếu. Trong hệ thống hỗn hợp, với hai biến thể là đại diện tỉ lệ hỗn hợp (MMP) hoặc hệ thống song song, thì các vấn đề này không rõ ràng nên đặt ra những thách thức cả về thành phần và sự tham gia cùng một lúc. Các vấn đề này sẽ còn phức tạp hơn nữa nếu quyết định áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài trong bối cảnh cùng tổ chức các cuộc bầu cử khu vực và địa phương.

Nhiệm vụ xác định xem mỗi cử tri có nhận được lá phiếu của họ hay không là không hề đơn giản, đặc biệt nếu cử tri đó đã rời quê nhà một thời gian trước đó khá dài. Không phải mọi cử tri cũng như công chức tại địa điểm bỏ phiếu đều có thể hiểu biết chi tiết về ranh giới bầu cử. Họ có thể sử dụng các quy trình đăng ký để xác định vị trí chính xác của mỗi cử tri và ghi lại nó theo một cách thức có thể tiếp cận tại địa điểm bỏ phiếu, mặc dù đây là một nhiệm vụ tiêu tốn thời gian và nguồn lực.

Ngoài ra, các nhà thiết kế hệ thống bầu cử có thể thiết kế các phiên bản của hệ thống mà họ lựa chọn, trong đó có một khu vực bầu cử riêng biệt, có ghé đại diện dành sẵn, như ở Croatia. Một lựa chọn khác là phân bổ tất cả các cử tri ở nước ngoài vào một số lượng nhỏ các khu vực bầu cử, như ở Indonesia, Malaysia và Singapore cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài thực hiện tại một trong hai khu vực bầu cử là thủ đô Jakarta, và khu vực Jakarta thứ hai (xem nghiên cứu trường hợp về Indonesia).

Ngay cả khi nơi cư trú ở trong nước của mỗi cử tri được xác định thì vẫn còn những thách thức liên quan đến công tác hậu cần. Địa điểm bỏ phiếu cần nhận lá phiếu cho mỗi khu vực bầu cử, và các cán bộ tại địa điểm bỏ phiếu sau đó phải đảm bảo rằng lá phiếu đúng được cấp cho mỗi cử tri. Có thể vẫn còn nhiều lỗi và sự nhầm lẫn. Các giá trị của bầu cử, bao gồm hệ thống bầu cử bền vững và toàn vẹn đòi hỏi bầu cử cần được tổ chức theo những cách thức khác nhau và cần đạt được một sự cân bằng.

### **3.2. Bỏ phiếu từ xa và thiết kế hệ thống bầu cử**

Trong khi những thách thức của việc thiết kế hệ thống bầu cử cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài bằng cách sử dụng cơ chế từ xa có lẽ không khó khăn như sử dụng cơ chế bỏ phiếu cá nhân, thì vẫn còn những vấn đề quan trọng cần bàn tới. Trong khi việc đóng gói và gửi lá phiếu chính xác được thực hiện dưới một áp lực

thời gian ngắn, và các cán bộ hành chính về bầu cử có liên quan được đào tạo tốt hơn và ít có khả năng mắc sai lầm hơn so với các công chức ở những địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài, thì khả năng lỗi và nhầm lẫn vẫn còn có thể xảy ra. Độ tin cậy của các dịch vụ bưu điện tại một số nơi trên thế giới rõ ràng là cũng là một vấn đề.

Ngoài ra, thời gian biểu của công tác bầu cử cũng trở thành một yếu tố có liên quan. Lá phiếu không thể được in và được gửi đi sau khi sự đề cử kết thúc và được xác nhận: thời gian là cần thiết cho các dịch vụ bưu chính quốc tế thực hiện chức năng ở cả hai hướng. Nếu ngày kết thúc thời gian trả lại lá phiếu ở nước ngoài gửi qua bưu điện được thiết lập là ngày bỏ phiếu, điều này sẽ không phù hợp với thời gian của chiến dịch vận động. Nếu nó được thiết lập muộn hơn ngày bỏ phiếu, các vấn đề về độ tin cậy của kết quả có thể phát sinh, đặc biệt là trong các cuộc bầu cử kín, nơi bỏ phiếu từ nước ngoài có thể quyết định kết quả. Vấn đề thời gian biểu sẽ đặc biệt khó khăn khi hệ thống bầu cử hai vòng được sử dụng, vì các lá phiếu cho vòng thứ hai chỉ có thể được in ra và gửi đi khi kết quả của vòng đầu tiên được biết đến.

### **3.3. Bỏ phiếu theo ủy quyền và thiết kế hệ thống bầu cử**

Trong số ba cách tiếp cận về cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, bỏ phiếu theo ủy quyền gây ra ít vấn đề nhất cho những nhà thiết kế hệ thống bầu cử. Các vấn đề về phân bổ cử tri ở nước ngoài tại các khu vực bầu cử vẫn còn, nhưng nếu điều này có thể đạt được, những người được ủy quyền có thể được coi như chính các cử tri. Cử tri có lẽ sẽ chọn người ủy quyền ở trong nước và được bỏ phiếu tại điểm bỏ phiếu giống như bản thân họ chọn. Trong các sự kiện bầu cử, sự lựa chọn của người được ủy quyền cũng là trách nhiệm của cử tri. Tuy nhiên, một hệ thống bỏ phiếu theo ủy quyền có thể có nhược điểm khác, không ít các vấn đề về sự nâng cao tính toàn vẹn bầu cử.

### **3.4. Các vấn đề về thời gian**

Bỏ phiếu từ nước ngoài có thể phức tạp, và luôn luôn tương đối tốn thời gian. Tuy nhiên, khi những thỏa thuận mới về bầu cử được tạo ra, kinh nghiệm cho thấy các nhà chính trị sẽ mất tất cả thời gian dành cho việc đàm phán các hình thức của một luật bầu cử mới. Điều này có nghĩa là các nhà quản lý bầu cử gần như chắc chắn sẽ hoạt động mà không có đủ thời gian để nghĩ ra các lý tưởng, hoặc thậm chí tổ chức một cuộc bầu cử như mong muốn. Khi các góc cạnh được cắt giảm, thì các hệ thống đơn giản sẽ làm việc tốt dưới một áp lực, do đó tạo ra giá trị. Điều này có thể ảnh hưởng đến việc lựa chọn và thông qua cách thức bỏ phiếu từ nước ngoài.

## Quần đảo Cook: Ghế đại diện cho các cử tri ở nước ngoài bị bãi bỏ

Graham Hassall\*

Quần đảo Cook là một nhà nước tự trị được thành lập do liên kết với New Zealand vào năm 1965. Quyền bỏ phiếu liên quan đến người dân Quần đảo Cook sống ở bên ngoài Quần đảo là một vấn đề quan trọng trong chính trị của quần đảo này.

Năm 1965, khi hiến pháp và luật bầu cử được dự thảo, bỏ phiếu từ nước ngoài là một vấn đề không được nghĩ đến. Lý do là một số người dân Quần đảo Cook sống ở nước ngoài, chủ yếu ở New Zealand và Tahiti, nhưng không có dịch vụ hàng không quốc tế, giao thông đường biển không thường xuyên và đắt tiền, và nguyên tắc của Quần đảo Cook là ‘rangatira ki te ara’ - ngụ ý rằng những người đã ra đi không nên can thiệp vào những gì xảy ra ở nhà. Tuy nhiên, năm 1974, một sân bay quốc tế được xây dựng, các chuyến bay quốc tế thường xuyên và tương đối rẻ đã được thực hiện, và cùng thời điểm đó, sự cạnh tranh của đảng phái chính trị được tăng cường.

Hệ thống bầu cử của Quần đảo Cook cung cấp một ghế đại diện cho cử tri ở nước ngoài từ năm 1981 đến 2003, và do đó một thành viên từ nước ngoài được bầu tại cuộc tổng tuyển cử năm 1983, 1989, 1994 và 1999 (xem Hassall 2001; và Crocombe 1979). Quốc hội lập hiến có 22 thành viên vào năm 1965, sau đó số ghế được tăng lên 24 vào năm 1981 (với việc sửa đổi hiến pháp, Quốc hội đã được đổi tên thành “Nghị viện”) và tăng lên 25 ghế năm 1991.

Bỏ phiếu từ nước ngoài được quy định vào năm 1981 thông qua một sửa đổi Luật Bầu cử năm 1966 (Luật sửa đổi Hiến pháp (số 9)), do đó, một ‘khu vực bầu

---

\* Tác giả bày tỏ lời cảm ơn tới Giáo sư danh dự Ron Crocombe vì cung cấp thông tin cần thiết cho nghiên cứu trường hợp này.



cử ở nước ngoài' đã trở thành một phần của cơ quan lập pháp với 24 ghế. Luật Bầu cử năm 1966, sửa đổi ngày 06 tháng 5 năm 1989, Phần II 5 (x) – Các khu vực bầu cử, viết: “Các khu vực bầu cử ở nước ngoài, bao gồm New Zealand và tất cả các vùng khác ngoài Quần đảo Cook”. Điều này có nghĩa là toàn bộ thế giới ngoại trừ Quần đảo Cook. Tại thời điểm đó, phần lớn người dân Quần đảo Cook ở nước ngoài là ở New Zealand.

Điều 28C của Hiến pháp quy định việc bầu ra một thành viên cho khu vực bầu cử ở nước ngoài, với các điều kiện là người đang cư trú ở New Zealand hoặc ở nơi khác bên ngoài Quần đảo Cook, là công dân của Quần đảo Cook và là người được ghi danh như một cử tri trong một khu vực bầu cử ở nước ngoài.

Điều 28 (b) cung cấp cho cuộc bầu cử một thành viên bằng hình thức ‘bỏ phiếu qua bưu điện, bỏ phiếu đặc biệt, hoặc bỏ phiếu tại một hoặc nhiều địa điểm bỏ phiếu ở ngoài Quần đảo Cook’. Bỏ phiếu là không bắt buộc, nhưng được đăng ký, và không đăng ký là một hành vi phạm tội phải chịu phạt tiền không quá 100 đô la New Zealand (NZD) (tiền tệ sử dụng trong Quần đảo Cook) cho lần phạm tội đầu tiên (mặc dù không có bằng chứng rằng tiền phạt là áp đặt).

Các ghế đại diện được thành lập trong bối cảnh số lượng người dân Quần đảo Cook sống ở nước ngoài ngày càng tăng, nhưng các quy định bỏ phiếu cụ thể bị hạn chế chỉ cho một số người đủ điều kiện được bỏ phiếu, cụ thể là chỉ áp dụng cho những người đã sống ở nước ngoài ít hơn ba năm và có ý định trở về quê nhà để sống cố định. Những người này chỉ chiếm một phần nhỏ trong tổng số người dân Quần đảo Cook ở nước ngoài. Đó là kết quả từ hành động của Đảng Dân chủ (DP) sau những nỗ lực hạn chế sự ảnh hưởng trong tương lai của những người mà họ coi là trung thành với Đảng Quần đảo Cook (CIP). Luật này đã được thông qua sau những nỗ lực của các đảng chính trị trong việc vận động cử tri ở nước ngoài tham gia bỏ phiếu tại các cuộc tổng tuyển cử năm 1974 và 1978, mà bị tòa án của Quần đảo Cook cho là bất hợp pháp. Trong những cuộc bầu cử, các đảng chính trị lớn đã thuê máy bay cho những người đăng ký là “cử tri vắng mặt”. Trong cuộc bầu cử năm 1974, DP thuê một máy bay để chở khoảng 75 cử tri tới Rarotonga, và trong cuộc bầu cử năm 1978 cả DP và CIP đều thuê các máy bay.

Cả hai đảng đều nhận ra rằng số lượng cử tri tiềm năng vắng mặt ngày càng tăng có thể xoay chuyển các kết quả của cuộc bầu cử, và do đó có những nỗ lực xây dựng việc đăng ký cử tri cho những người cư trú tại New Zealand. Cử tri Đảng Dân chủ đã phải trả tiền vé máy bay, trong khi các thành viên của Đảng Quần đảo Cook nói rằng chuyến bay của họ được miễn phí. Sau chiến thắng của

CIP vào năm 1978, mà ‘bỏ phiếu qua máy bay’ là một yếu tố quyết định, DP nộp đơn kiến nghị, trong đó ngoài những thứ khác, thách thức tính hợp pháp của những ghế thắng cử bằng cách cho cử tri bay miễn phí hoặc cho họ được trợ cấp bởi CIP từ kinh phí của chính phủ. Ngày 24 tháng 7 năm 1978, Tòa án tối cao xác định rằng 8 trong số 15 ghế đại diện của CIP có được bằng “hành vi trái pháp luật”, trong đó việc bỏ phiếu qua các chuyến bay của CIP được thực hiện bằng cách hối lộ và tham nhũng. Các ghế đã được trao cho DP và CIP mất hiệu lực (Tòa án tối cao của Quần đảo Cook, tài liệu mã số 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 và 32,78 - vấn đề trong cuộc bầu cử nhiều thành viên của Hội đồng lập pháp Quần đảo Cook. Xem Henry 2003).

Việc sử dụng ‘cử tri qua chuyến bay’ có thể được thực hiện do có sự mơ hồ trong định nghĩa về ‘cư trú thông thường’ trong Hiến pháp, nhưng không có quy định nào trong Hiến pháp cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài tại Quần đảo Cook, bởi vì khi được soạn thảo vào năm 1964, chỉ có ít người Quần đảo Cook ở New Zealand và không có dịch vụ hàng không.

Sau khi thiết lập ghế cho đại diện ở nước ngoài vào năm 1981, một cuộc tranh luận nổ ra về việc liệu người dân Quần đảo Cook đã chọn sinh sống ở nơi khác nên có đại diện đầy đủ trong cơ quan lập pháp Quần đảo Cook hay không, và chi phí cao cho mỗi khu vực bầu cử nói chung (đặc biệt là trong bối cảnh nền kinh tế có quy mô nhỏ và những khó khăn kinh tế của Quần đảo Cook) đặt ra câu hỏi về tính hiệu quả của ghế đại diện ở nước ngoài. Chi phí quản lý cho ghế đại diện ở nước ngoài không bao giờ được công bố.

Năm 1998, Ủy ban Đánh giá Chính trị không thể xác định được chi phí chính xác nhưng ước tính rằng chi phí cho việc tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài bao gồm tiền lương, chi phí đi lại, chi phí sinh hoạt... của đội ngũ cán bộ được cử từ Quần đảo Cook đến các cộng đồng người Cook ở New Zealand và Úc để tư vấn cho họ về các quy định bầu cử, là quá cao so với con số cử tri đi bầu cử ở nước ngoài. Ngay cả các nhà quản lý của các đảng chính trị cũng đồng ý rằng có quá ít lợi ích của việc trao cho người dân Quần đảo Cook ở nước ngoài quyền bỏ phiếu. Hơn nữa, theo các điều khoản của thỏa thuận liên kết tự do giữa quần đảo Cook và New Zealand, tất cả công dân Quần đảo Cook đều là công dân của New Zealand và do đó có quyền được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử của New Zealand. Tương tự, công dân New Zealand cũng có thể di chuyển tới Australia khá dễ dàng và có các quyền về quốc tịch ở quốc gia đó.

Trong cuộc tổng tuyển cử tháng 3 năm 1994, cử tri cũng đề xuất một cuộc trưng cầu dân ý về việc có nên bãi bỏ khu vực bầu cử ở nước ngoài. Khoảng

55% dân số bỏ phiếu ủng hộ việc giữ ghế đại diện, và do đó chính phủ không có hành động để loại bỏ nó. Mặc dù vào dịp này các cử tri đồng ý giữ lại ghế đại diện, nhưng sự ủng hộ của công chúng dành cho nó đã giảm trong vòng một vài năm.

Thực tế cho thấy, trong khi có nhiều người dân Quần đảo Cook sống ở nước ngoài hơn so với dân số trong nước của họ, thì chỉ số ít thấy có động lực với việc đăng ký và bỏ phiếu trong các cuộc tổng tuyển cử của Quần đảo Cook. Trong số khoảng 60.000 người dân Quần đảo Cook sống ở New Zealand và 45.000 người tại Úc, chỉ 737 người đăng ký cử tri cho cuộc tổng tuyển cử năm 1994 và 569 người thực sự bỏ phiếu (Cook Islands News và ABC News, 18 tháng 9 năm 2002), (Năm 1994 đã có bốn ứng cử viên cho một ghế đại diện ở nước ngoài). Những lý do làm con số cử tri đăng ký bỏ phiếu thấp là bởi một xu hướng trong đó người Cook tin rằng họ chính thức là công dân New Zealand hay Maori, hoặc đôi khi chỉ vì họ sợ sẽ bị tước bỏ tư cách công dân từ các nước theo cùng một cách như ở Samoa và Tonga (mặc dù những điều này là không chính xác về pháp luật, vì cư dân Samoa và Tonga có ít quyền nhập cảnh vào New Zealand hơn cư dân Quần đảo Cook).

Năm 1998, Ủy ban Đánh giá Chính trị đề nghị một số thay đổi đối với Hiến pháp của Quần đảo Cook, bao gồm việc giảm số ghế đại diện trong Nghị viện xuống còn 17, trong đó không còn bao gồm một ghế đại diện ở nước ngoài. Tương lai của ghế đại diện ở nước ngoài dần dần trở thành chủ đề được thảo luận và suy đoán sôi nổi. Tại cuộc tổng tuyển cử vào năm 1999, ba trong bốn đảng chính trị ra tranh cử với các ứng viên cho chiếc ghế đại diện ở nước ngoài, mặc dù một cuộc điều tra đã cho thấy một ghế đại diện ở nước ngoài tiêu tốn khoảng 100.000 NZD mỗi năm là yếu tố khiến cho một tỷ lệ lớn công dân ở Quần đảo Cook đồng ý bãi bỏ nó. Năm 1991, Tòa án Tối cao cũng phán quyết rằng các ứng cử viên thường trú ở nước ngoài không đủ điều kiện để đại diện cho người dân Quần đảo Cook tại Nghị viện.

Năm 2000, ước tính có 55.000 người dân Quần đảo Cook ở New Zealand và thêm 30.000 người tại Úc. Tuy nhiên, chỉ có 6.000 người trong số này đủ điều kiện để bỏ phiếu bởi vì họ mới ra nước ngoài ít hơn ba năm.

Năm 2003, khoảng 2.000 cử tri ký một kiến nghị kêu gọi không chỉ bãi bỏ ghế đại diện ở nước ngoài mà còn giảm nhiệm kỳ của Nghị viện từ năm năm xuống ba năm, giảm số lượng nghị sĩ và giảm quỹ hỗ trợ cho các Bộ. Khi cơ quan lập pháp bỏ phiếu vào năm 2003 về việc bãi bỏ ghế đại diện ở nước ngoài, chính Tiến sĩ Joe Williams, thậm chí khi đó còn đương nhiệm đại diện ở nước ngoài, đã đồng ý bãi bỏ nó.

## Indonesia: Một hệ thống thiết lập lâu dài cho bỏ phiếu từ nước ngoài tại các phái bộ ngoại giao

Alan Wall

Năm 2004, Indonesia đã tổ chức một loạt cuộc bầu cử lịch sử, tháng Tư năm đó là một cuộc bầu cử dân chủ nhất cho cơ quan lập pháp được tổ chức kể từ cuộc bầu cử Tổng thống Sukarno năm 1955, và trong tháng Bảy và tháng Chín là các cuộc bầu cử trực tiếp đầu tiên cho chức tổng thống. Có 200.000 và 250.000 cử tri (chiếm 0,2 % tổng số cử tri đi bỏ phiếu) bỏ phiếu ở ngoài lãnh thổ Indonesia trong các cuộc bầu cử đó. Bỏ phiếu ở ngoài lãnh thổ Indonesia để bầu ra các cơ quan nghị viện quốc gia đã trở thành một cơ chế được sử dụng liên tục trong các cuộc bầu cử Indonesia kể từ khi sau cuộc bầu cử độc lập trực tiếp lần đầu tiên của Hội đồng đại diện nhân dân vào tháng 9 năm 1955.

Mối quan tâm về việc bảo đảm quyền bỏ phiếu cho một lượng lớn dân số ở nước ngoài mà chủ yếu là người lao động nhập cư và sinh viên, trong một thời gian tương đối ngắn, đã dẫn đến quy định bỏ phiếu từ nước ngoài ghi nhận trong Luật bầu cử năm 1953. Bỏ phiếu từ nước ngoài được quản lý bởi Bộ Ngoại giao. Người Indonesia có đủ điều kiện để bỏ phiếu nếu họ ở nước ngoài và sống trong một thành phố mà Indonesia có cơ quan đại diện ngoại giao sẽ được đăng ký bỏ phiếu cho các cơ quan lập pháp quốc gia. Họ đăng ký bỏ phiếu cho một khu vực bầu cử, nơi Bộ Ngoại giao có trụ sở chính, đặt tại tỉnh Jakarta. Các Ủy ban bỏ phiếu từ nước ngoài (PPLN) đã được thành lập tại mỗi phái bộ ngoại giao bởi đại sứ Indonesia để quản lý đăng ký bầu cử, bỏ phiếu và kiểm phiếu.

Các thỏa thuận tương tự tiếp tục theo Luật Bầu cử năm 1969, đã tồn tại trong suốt 6 nhiệm kỳ của Tổng thống Suharto cho Hội đồng đại diện nhân dân (DPR) được tổ chức giữa năm 1971 và 1997. Các cuộc bầu cử đầu tiên thời kỳ hậu Suharto, vào năm 1999, cũng tiếp tục những thỏa thuận, mặc dù PPLN gồm các đại diện của một đảng thay thế các quan chức của Bộ Nội vụ và ngoại giao

dưới thời Tổng thống Suharto. Cử tri ở nước ngoài có thể chỉ được bỏ phiếu cho DPR, và lá phiếu của họ tiếp tục được bổ sung vào các lá phiếu cho tỉnh Jakarta.

Những thay đổi trong hiến pháp từ năm 1999 đến năm 2002 đã làm thay đổi đáng kể cấu trúc của các cơ quan của nhà nước Indonesia. Những thay đổi đó đã dẫn đến một cuộc cải tổ quan trọng trong việc quản lý bầu cử, thành lập một Ủy ban bầu cử quốc gia độc lập (KPU), và áp dụng các luật bầu cử mới vào năm 2002 và 2003.

Các cuộc bầu cử Hội đồng DPR và Hội đồng đại diện khu vực (DPRD) sử dụng biến thể Danh sách mở của Hệ thống đại diện tỷ lệ (PR). Hệ thống này yêu cầu cử tri bỏ phiếu cho đảng chính trị mà họ tin tưởng hoặc cũng có thể bỏ phiếu cho ứng cử viên mà họ yêu thích từ danh sách ứng cử viên của đảng đó trong khu vực bầu cử (trước đó biến thể Danh sách kín của Hệ thống PR, trong đó chỉ có tên/ biểu tượng của một đảng xuất hiện trên lá phiếu, đã được sử dụng). KPU chia khu vực của mỗi hội đồng thành các khu vực bầu cử từ 3 đến 12 đại diện. Trước đây, các cuộc bầu cử DPR dựa trên các tỉnh tương đương với các khu vực bầu cử, và các cuộc bầu cử cho DPRD được tính theo khu vực của mỗi hội đồng. Hạ viện mới - Hội đồng đại diện khu vực (DPD) - được bầu theo Hệ thống lá phiếu duy nhất không chuyển nhượng (SNTV), sử dụng mỗi tỉnh là một khu vực bầu cử. Tất cả các cuộc bầu cử được tổ chức trong cùng một ngày. Cuộc bầu cử tổng thống tiếp theo sử dụng Hệ thống bầu cử hai vòng.

Sự phức tạp trong những thỏa thuận bầu cử mới đã tạo ra những thay đổi đáng kể làm cho việc thực hiện các quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài gặp nhiều khó khăn. Việc tăng số lượng khu vực bầu cử làm cho việc bảo đảm mặt hành chính khó khăn hơn khi phải trang bị cho các cơ sở phục vụ hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử cho các hội đồng đại diện cấp tỉnh và địa phương (trong các cuộc bầu cử trước năm 2004, khu vực bầu cử cho DPR và DPRD ở cấp tỉnh được tính bằng số lượng các tỉnh (27 tỉnh năm 1999), và cho DPRD ở cấp địa phương được tính bằng số lượng các thành phố/khu đô thị tự trị (260 thành phố tự trị năm 1999)). Trong cuộc bầu cử năm 2004 có 69 khu vực bầu cử cho DPR, 32 cho DPD, 211 cho DPRD cấp tỉnh và 1.745 cho DPRD cấp địa phương). Các luật bầu cử có liên quan (Luật số 12 năm 2003 về bầu cử, và Luật số 23 năm 2003 về bầu cử tổng thống và phó tổng thống) chỉ rõ các cử tri ở nước ngoài chỉ được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử bầu DPR và tổng thống.

Sự gia tăng về số lượng các khu vực bầu cử quốc gia và sự ra đời của một hệ thống danh sách mở cũng có ý nghĩa quyết định trong việc hạn chế thay đổi

đối với khung bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử DPR. Nó được lập luận rằng là không thể thành công đối với các địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài vì còn phải đối mặt với các tư liệu hành chính của 69 khu vực bầu cử quốc gia, và rằng không phải các đảng chính trị và các nhà quản lý bầu cử nào cũng có khả năng cung cấp thông tin về ứng cử viên đứng trên danh sách của tất cả các khu vực cho cử tri ở tất cả các địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài. Để đơn giản hóa việc quản lý, KPU xác định rằng đối với cuộc bầu cử năm 2004, số phiếu bầu của cử tri ở nước ngoài sẽ tiếp tục được hợp nhất với số phiếu bầu trong tỉnh Jakarta. Tuy nhiên, tỉnh Jakarta giờ đây đã chia thành hai khu vực bầu cử cho cuộc bầu cử DPR. Các cuộc thảo luận đã dẫn đến một thỏa thuận mang tính lịch sử, theo đó tất cả lá phiếu ở nước ngoài được hợp nhất cùng với lá phiếu ở những khu vực bầu cử, nơi đặt trụ sở Bộ Ngoại giao, nhưng điều này đã không được chấp nhận. Thay vào đó, những lá phiếu ở nước ngoài được chia theo những gì mà KPU tin là tương đối bằng nhau. Số phiếu cho DPR từ các cử tri ở nước Malaysia và Singapore đã được hợp nhất với số phiếu cho một khu vực bầu cử Jakarta, và số phiếu từ cử tri ở nước ngoài ở tất cả các địa điểm khác được hợp nhất với số phiếu cho khu vực Jakarta thứ hai.

Các thỏa thuận hành chính cho bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử năm 2004 cũng tương tự như đối với các cuộc bầu cử trước đó. Quá trình này được quản lý bởi KPU, phối hợp với Bộ Ngoại giao. Các cơ sở bỏ phiếu từ nước ngoài được đặt tại các phái bộ ngoại giao của Indonesia và quản lý tại mỗi địa điểm là một PPLN độc lập, được KPU bổ nhiệm. Các ủy ban giám sát bầu cử (Panwas) cũng được thành lập tại mỗi địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài. Panwas là một tổ chức duy nhất của Indonesia, được thành lập tại mỗi địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài. Họ có trách nhiệm với KPU trong việc giám sát quá trình bầu cử, giải quyết khiếu nại, tranh chấp mà không liên quan đến sự vi phạm pháp luật và báo cáo về hành vi vi phạm pháp luật bầu cử với cơ quan có liên quan.

Người Indonesia ở nước ngoài có đủ điều kiện cơ bản được bỏ phiếu sẽ đăng ký tại một phái bộ ngoại giao của Indonesia trong thành phố mà họ cư trú. Mỗi PPLN chịu trách nhiệm cho việc đăng ký của họ: đăng ký có thể được thực hiện trực tiếp, qua email hoặc qua đường bưu điện. Cử tri đăng ký ở nước ngoài không bao gồm dân số được tính để xác định số ghế trong DPR phân bổ cho tỉnh Jakarta, hoặc cho khu vực trong tỉnh. Mỗi sổ đăng ký bầu cử được trao cho mỗi PPLN, sau đó được chia nhỏ thành các danh sách mà sẽ được sử dụng tại mỗi khu vực bỏ phiếu (Luật bầu cử cho phép tối đa 300 cử tri đăng ký tại mỗi quầy phiếu).

Bộ phiếu cá nhân tại các phái bộ ngoại giao được tổ chức đồng thời với bộ phiếu ở Indonesia. Các quan sát viên, nhà cầm quyền ở các đảng và các thành viên của Panwas có quyền được quan sát như nhau về quy trình bầu cử tại các địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài như các đối tác của họ ở Indonesia. Trong cuộc bầu cử năm 2004, cử tri ở nước ngoài có thể gửi lá phiếu của họ qua bưu điện, được nhận bởi các cơ quan có liên quan tới quá trình bầu cử trong thời hạn mười ngày kể từ ngày bầu cử. Những lá phiếu cá nhân và qua đường bưu điện tại các địa điểm bỏ phiếu từ nước ngoài được tính tại địa điểm đó và kết quả được gửi qua fax hoặc email đến trụ sở chính của KPU ở Jakarta.

Trong ba cuộc bầu cử vào năm 2004, khoảng 405.000 đến 460.000 người đăng ký là cử tri ở nước ngoài, trong khi đó, theo ước tính có khoảng 2 triệu người Indonesia ở nước ngoài. Số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu tại các cuộc bầu cử là từ 55% đến 60%, thấp hơn nhiều so với số cử tri đi bỏ phiếu ở trong nước Indonesia.

Những yêu cầu tài trợ cho bộ phiếu từ nước ngoài được nêu cụ thể trong ngân sách của KPU. Ví dụ, trong đề xuất ngân sách cho các cuộc bầu cử năm 2004, KPU đã được Nghị viện thông qua khoản ngân sách hơn 57.500.000.000 rupiah Indonesia (IDR - tương đương 6.000.000 USD), hoặc 13 USD cho mỗi cử tri ở nước ngoài đăng ký, cho các chi phí phục vụ hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử lập pháp tháng 4 năm 2004. Điều này không bao gồm các chi phí về thông tin cho cử tri, in lá phiếu, và chi phí quản lý bộ phiếu từ nước ngoài. Chi phí thực tế không được biết đến.

Trong khoảng thời gian luật bầu cử mới đang được áp dụng cho cuộc bầu cử năm 2004, đã có một số cuộc thảo luận, khởi xướng bởi các tổ chức xã hội dân sự, xem xét liệu các cử tri ở nước ngoài có đủ điều kiện để bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử khác hơn là so với các cuộc bầu cử cho DPR và tổng thống, nhưng kiến nghị đó không được lập luận một cách thuyết phục hoặc không được xem xét một cách nghiêm túc. Việc quản lý bộ phiếu từ nước ngoài cho khoảng 2.050 khu vực bầu cử của chính quyền trung ương, tỉnh và địa phương được cho là quá khó khăn. Cũng có lập luận rằng, trong khi cử tri ở nước ngoài duy trì một sự kết nối với công việc mang tính quốc gia của Indonesia, điều này được cho là không thực sự đúng với công việc của một tỉnh cụ thể hoặc khu vực chính quyền địa phương. Kể từ các cuộc bầu cử năm 2004, không có cuộc thảo luận công khai nào về việc thay đổi các quy định hiện hành về bộ phiếu từ nước ngoài.

## Zimbabwe: Các quy định hạn chế

Ozias Tungwarara

Bỏ phiếu từ nước ngoài qua bưu điện là một phần của các luật bầu cử được giới thiệu tại Zimbabwe sau năm 1980 khi đất nước giành được sự độc lập chính trị. Nó được giới hạn cho cử tri vắng mặt ở Zimbabwe khi đang thực hiện nhiệm vụ của chính phủ, chẳng hạn như các nhà ngoại giao, công chức, các thành viên của các lực lượng vũ trang và cảnh sát. Ước tính có khoảng 3,5 triệu người Zimbabwe hiện đang sống ở nước ngoài, chủ yếu là do những khó khăn về kinh tế và chính trị, và khoảng hai phần ba trong số này đủ tuổi bầu cử. Tình trạng đó đã làm gia tăng nhu cầu của những người sống trong cảnh di tản và việc mở rộng bỏ phiếu từ nước ngoài với họ là tốt. Luật pháp Zimbabwe cấm công dân mang hai quốc tịch.

Bỏ phiếu từ nước ngoài được quy định tại phần XIV của Luật Bầu cử (Luật số 25/2005), bao gồm cả bỏ phiếu qua bưu điện. Luật này chỉ coi thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện là một sự tham khảo và không cung cấp cơ hội bỏ phiếu tại một phái bộ ngoại giao. Điều kiện đủ để bỏ phiếu qua bưu điện được giới hạn cho những người thường trú tại Zimbabwe – những người thường trú tại khu vực bầu cử nơi các cuộc bầu cử sẽ diễn ra hoặc cư trú trong khu vực bầu cử 12 tháng trước ngày bầu cử và có một lý do chính đáng để tin rằng cử tri sẽ vắng mặt hay không thể tham dự bầu cử tại địa điểm bỏ phiếu theo nghĩa “vắng mặt do thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ Zimbabwe” (Mục 71 (1) (b)). Vợ hoặc chồng của người vắng mặt khi đang thực hiện nhiệm vụ của Chính phủ Zimbabwe cũng có đủ điều kiện để bỏ phiếu qua bưu điện.

Mục 71-81 của Luật Bầu cử mô tả chi tiết thủ tục xin sử dụng các lá phiếu qua bưu điện, phát hành các lá phiếu qua bưu điện, bỏ phiếu qua bưu điện, sự hoạt động của các hòm phiếu qua bưu điện, và các vi phạm liên quan đến những lá phiếu được gửi qua bưu điện. Một người có đủ điều kiện được bỏ phiếu qua bưu điện có thể xin phép Trưởng ban tuyển cử cung cấp một lá phiếu gửi qua bưu điện. Đơn xin phép sẽ được Trưởng ban tuyển cử chấp nhận mười ngày trước ngày bỏ phiếu, được thực hiện dựa theo một quy định rằng người làm đơn phải ký vào đơn trước một nhân chứng có đủ năng lực hành vi. Trưởng ban tuyển cử phải đánh số liên tiếp và giữ tất cả các đơn xin mà họ nhận được hoặc kiểm tra



công khai cho đến khi kết quả cuối cùng của cuộc bầu cử được công bố.

Khi trưởng ban tuyên cử xét thấy đơn xin bỏ phiếu qua bưu điện đáp ứng các yêu cầu pháp lý, họ sẽ gửi lá phiếu cho người nộp đơn đăng ký qua đường bưu điện hoặc bằng tay cùng với các tài liệu khác được quy định trong luật. Lá phiếu phải được đánh số và sẽ không thể phân biệt với các lá phiếu tại các địa điểm bỏ phiếu khác. Khi nhận được lá phiếu qua bưu điện, cử tri phải xuất trình lá phiếu đã được đánh số trước một nhân chứng có đủ năng lực hành vi. Cả cử tri và nhân chứng có đủ năng lực hành vi sẽ phải ký vào một tuyên bố xác nhận. Cử tri sẽ đánh dấu trên lá phiếu ứng cử viên mà họ bầu trong sự hiện diện của một nhân chứng có đủ năng lực hành vi, nhưng không tiết lộ họ bỏ phiếu cho ai. Cử tri sẽ đặt lá phiếu được đánh dấu trong một phong bì viết hai chữ ‘lá phiếu’ và đặt nó cùng với một tuyên bố xác nhận ở ngoài phong bì, sau đó đăng ký hoặc trao trực tiếp cho cán bộ bầu cử.

Cán bộ tại khu vực bầu cử, chậm nhất là ba ngày sau ngày đề cử, phải thông báo cho mỗi ứng cử viên về thời gian và địa điểm mà họ sẽ niêm phong thùng phiếu chứa những lá phiếu được gửi qua bưu điện. Đến thời điểm đó, cán bộ tại khu vực bầu cử sẽ mở thùng phiếu rồi để trống và sau đó dán lại, đóng dấu với con dấu của họ và những con dấu của các ứng cử viên muốn đóng dấu lên thùng phiếu. Tất cả các lá phiếu qua bưu điện đã nhận được trước khi kết thúc cuộc bỏ phiếu sẽ được đặt tại chỗ trong tình trạng chưa mở thùng phiếu. Cán bộ bầu cử sẽ thông báo cho mỗi ứng cử viên trong vòng 24 giờ về địa điểm và thời gian mà tại đó các hòm phiếu và các phong bì sẽ được mở ra.

Các quan chức bầu cử được tập huấn kỹ càng để đảm bảo tính minh bạch, độ tin cậy và an ninh của quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài thông qua các quy định nêu trên. Tuy nhiên, mặc dù nhu cầu ngày càng tăng, chính phủ vẫn cho rằng họ không có nghĩa vụ đưa ra các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài mà qua đó có thể cho phép người dân Zimbabwe đang sống ở nước ngoài, với số lượng ngày càng tăng, được bỏ phiếu.

Trong một trường hợp gần đây, một nhóm công dân Zimbabwe sống tại Vương quốc Anh đã đưa ra một kiến nghị để thuyết phục chính phủ thực hiện các thỏa thuận cho phép họ bỏ phiếu từ nước ngoài. Tòa án tối cao Zimbabwe (trường hợp số SC 22/05) phán quyết rằng trường hợp này không được chấp nhận. Phán quyết này được thực hiện vào ngày 18 tháng 3 năm 2005, trong đó chỉ ra rằng lý do đầy đủ cho sự phán xét sẽ được nêu sau đó. Có nghĩa là tại thời điểm viết một bản án đầy đủ, các lý do vẫn chưa sáng tỏ.

Những người viết đơn mà không làm việc cho chính phủ nhưng cư trú hợp pháp tại Anh cho rằng họ cũng phải được thực hiện quyền được bỏ phiếu của họ theo các điều khoản của Hiến pháp Zimbabwe, và việc loại trừ quyền bỏ phiếu của họ là một sự phân biệt đối xử, do đó bị coi là vi hiến. Họ cũng cho rằng

việc loại trừ quyền bỏ phiếu của họ hay của những người sinh sống bên ngoài Zimbabwe sẽ làm giảm sự bảo đảm quyền tự do về quan điểm, điều mà không thể chấp nhận được trong một xã hội dân chủ, và lập luận rằng Chính phủ Zimbabwe đã cam kết các công dân của họ sẽ tham gia đầy đủ vào đời sống chính trị cũng như bảo đảm các quy trình bầu cử của công dân phù hợp với Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền, Hiến chương châu Phi về Nhân quyền và các quyền con người, Các Nguyên tắc và Hướng dẫn quản trị bầu cử dân chủ của Cộng đồng Phát triển Nam Phi (SADC). Họ lập luận rằng có một sự phân biệt giữa việc hội đủ điều kiện được đăng ký là một cử tri và việc hội đủ điều kiện được bỏ phiếu. Do đó, luật bầu cử bị cho là phân biệt đối xử nếu chỉ cho phép một số công dân nào đó được bỏ phiếu từ nước ngoài còn những người khác thì bị loại trừ.

Đáp lại, Bộ trưởng phụ trách tư pháp, lập pháp và các công việc của Nghị viện Zimbabwe, người đã bị chỉ trích đầu tiên trong trường hợp này, phủ nhận rằng người Zimbabwe sống ở nước ngoài bị phân biệt đối xử bởi sự thiếu vắng của các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài. Ông lập luận rằng luật bầu cử quy định một người không đủ tư cách cử tri nếu người đó không có mặt ở Zimbabwe từ 12 tháng trở lên. Ông cho rằng các Nguyên tắc và Hướng dẫn của SADC là một tài liệu chính trị đánh dấu một lộ trình cho khu vực mà các nước thuộc SADC phải tuân theo, hướng tới lý tưởng dân chủ trong tương lai, nhưng nó không phải là một văn bản pháp lý ràng buộc các nước thành viên. Ông lập luận thêm rằng, trong khi Chính phủ Zimbabwe đã thừa nhận công dân Zimbabwe có quyền tự do ngôn luận, hội họp và lập hội, chính phủ không được phân biệt đối xử chống lại bất cứ ai, nhưng trong bối cảnh tình hình chính trị và kinh tế hiện nay, Zimbabwe không thể cho phép cử tri – những người di tản bỏ phiếu từ nước ngoài vì các vấn đề hậu cần thiết thực. Ông chỉ ra rằng hầu hết các quốc gia mà người dân Zimbabwe đang sinh sống đã ban hành các biện pháp và chế tài, theo đó cấm các quan chức chính phủ nước khác xâm nhập vào các quốc gia này (xử phạt đã được thông qua chủ yếu bởi các nước Liên minh châu Âu và Hoa Kỳ). Điều này, theo ông, sẽ tạo ra một sân chơi chính trị không đồng đều, nơi mà đảng cầm quyền không được tiếp cận cử tri trong khi phe đối lập có thể dễ dàng tiếp cận.

Rõ ràng là ở Zimbabwe, quy định cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài khá cầu kỳ nhưng hạn chế. Không nghi ngờ rằng do số lượng ngày càng tăng của người dân sinh sống ở nước ngoài, có nhu cầu ngày càng tăng đối với việc mở rộng các quy định để người dân không phải là người nước ngoài trong các công việc của chính phủ. Trường hợp được đề cập ở trên cũng đặt ra vấn đề cơ bản về một quyền dựa trên việc tiếp cận quản lý bầu cử, và tới chừng mực nào các chính phủ nên chịu trách nhiệm cho việc thực hiện quyền được bỏ phiếu của công dân.

## Mozambique: Một hệ thống phải chăng quá chủ quan?

Simon-Pierre Nanitelamio

Theo Hiến pháp của nước Cộng hòa Mozambique (Điều 170, Khoản 2), Quốc hội có 250 ghế, được phân phối như sau: 248 được phân bổ cho 11 khu vực bầu cử trong lãnh thổ Mozambique; và hai được giao cho hai khu vực bầu cử ở nước ngoài (“Châu Phi” và “phần còn lại của thế giới”). Lý do đằng sau việc hình thành các khu vực bầu cử bên ngoài biên giới quốc gia là để bảo vệ các quyền bỏ phiếu của người di cư. Các quy định của Hiến pháp năm 1990, sửa đổi năm 2004, cho phép người dân Mozambique sống ở nước ngoài được bỏ phiếu, tại nước mà họ cư trú, không chỉ cho bầu cử các đại diện của họ trong Quốc hội mà còn trong cuộc bầu cử tổng thống. Tuy nhiên, việc thực hiện các quyền bỏ phiếu của họ xoay quanh sự tồn tại của một số điều kiện cơ bản.

Cả Luật đăng ký cử tri và Luật Tổng tuyển cử đều nhấn mạnh rằng công dân Mozambique sống ở nước ngoài có quyền được đăng ký như các cử tri và bỏ phiếu chỉ khi Ủy ban Bầu cử quốc gia (NEC) cho rằng điều đó có thể (từ năm 2002, NEC được thành lập từ 20 thành viên: 18 được chỉ định bởi các đảng chính trị đại diện trong Quốc hội, tỷ lệ thuận với số ghế họ đã chiến thắng tại cuộc bầu cử năm 1999. Mười người được bổ nhiệm bởi đảng cầm quyền, Mặt trận Giải phóng Mozambique (Frente de Libertação de Moçambique, Frelimo) và tám người của Đảng Renamo (Resistencia Nacional Moçambicana). Chỉ một thành viên được đề cử bởi chính phủ và tổng thống, thành viên thứ 20, được chỉ định bởi các tổ chức xã hội dân sự. Một cuộc cải cách bầu cử đang được tiến hành và các thành phần của NEC có thể thay đổi trong tương lai).

Điều 9 của Luật số 18/2002 ngày 10 tháng 10 năm 2002 về việc thể chế hóa hệ thống đăng ký bầu cử cho các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý ở Mozambique quy định rằng: (a) đăng ký bầu cử sẽ được tiến hành cả trong lãnh thổ quốc gia

và ở ngoài nước; và (b) các ranh giới địa lý và các địa điểm đăng ký bầu cử là (i) trên lãnh thổ quốc gia: các quận và thành phố Maputo; và (ii) ở nước ngoài: tại các phái bộ ngoại giao hoặc lãnh sự quán. Việc đăng ký cử tri nêu tại điểm (ii) sẽ được thực hiện chỉ khi NEC xét thấy cần thiết “điều kiện vật chất và kiểm soát, cơ chế xem xét và kiểm tra” đang diễn ra tại tất cả các vùng.

Điều 10 của Luật Tổng tuyển cử, Luật số 7/2004 ngày 17 tháng 6 năm 2004, tuyên bố rằng “công dân Mozambique đã đăng ký ở nước ngoài có đủ điều kiện bỏ phiếu cho các cuộc bầu cử dự kiến theo pháp luật hiện hành”. Điều này được bổ sung bởi các quy định của Điều 11 (về công dân Mozambique sống ở nước ngoài) của luật tương tự, như sau.

*1. Công dân đăng ký sinh sống ở nước ngoài bỏ phiếu của họ tại một phái bộ ngoại giao hoặc lãnh sự quán tương ứng của nước Cộng hòa Mozambique.*

*2. Hoạt động bầu cử ở nước ngoài sẽ diễn ra chỉ sau khi NEC đã xác minh và xác nhận rằng các điều kiện cần thiết liên quan đến vật chất và kiểm soát, các cơ chế xem xét và kiểm tra đã được xác lập trong khu vực, tạo thành các khu vực bầu cử của cộng đồng người Mozambique ở nước ngoài.*

*3. Nếu hoạt động bầu cử theo các điểm ở trên không thể diễn ra, NEC sẽ phân bổ lại các ghế trong nghị viện cho các khu vực bầu cử ở nước ngoài thành các khu vực bầu cử trong nước, theo các tiêu chí xác định trong Luật Tổng tuyển cử hiện hành.*

Những quy định này cũng được tìm thấy trong các luật trước đây, Luật Tổng tuyển cử số 4/93 ngày 28 tháng 12 năm 1993, Luật Đăng ký Cử tri số 5/97 ngày 28 tháng 5 năm 1997, Luật Tổng tuyển cử số 3/99 ngày 02 tháng 2 năm 1999, và Luật Đăng ký cử tri số 9/99 ngày 14 tháng 4 năm 1999. Một trong những đặc thù của thực tiễn bầu cử ở Mozambique kể từ sự ra đời của hệ thống đa đảng là một gói luật bầu cử mới (có chứa những quy định của pháp luật về đăng ký bầu cử, các cơ quan quản lý bầu cử (EMB), và một luật về loại bầu cử - bầu hội đồng thành phố hay các cuộc tổng tuyển cử) đã được thông qua mỗi lần cả nước tổ chức các cuộc bầu cử trong năm 1993 cho cuộc tổng tuyển cử năm 1994, trong năm 1997 cho các cuộc bầu cử hội đồng thành phố năm 1998, trong năm 1999 cho cuộc tổng tuyển cử năm 1999, trong năm 2002 cho các cuộc bầu cử hội đồng thành phố năm 2003, và trong năm 2004 cho cuộc tổng tuyển cử năm 2004. Luật bầu cử mới thường sửa đổi và / hoặc bổ sung các quy định của một số điều của các luật trước đó. Một lần nữa, Ủy ban cải cách bầu cử Nghị viện đặc biệt được thành lập tháng 3 năm 2005, sau khi hoàn thành quá trình bầu cử năm 2004, để xem xét và sửa đổi gói luật bầu

cử hiện nay với dự đoán về các quá trình bầu cử trong tương lai: gói luật bầu cử mới dự kiến được thông qua tại phiên họp Nghị viện đầu tiên của năm 2006.

Như vậy, các cử tri được đăng ký và các cuộc bầu cử sẽ được tổ chức ở nước ngoài, NEC phải xác nhận rằng các điều kiện vật chất và sự kiểm soát, các cơ chế theo dõi và giám sát được diễn ra trong các khu vực bầu cử ở nước ngoài. Tuy nhiên, quyết định xem có điều kiện như vậy được đưa ra có thể là rất chủ quan và có thể trở thành một sự tranh chấp thực sự giữa các bên liên quan trong cuộc bầu cử. Trong thực tế, mặc dù các vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài ở Mozambique đã được cải thiện thường xuyên kể từ khi chuẩn bị cho cuộc bầu cử dân chủ đa đảng đầu tiên (được tổ chức vào tháng 10 năm 1994), sau một thời gian dài của hệ thống một đảng từ khi độc lập, và mặc dù nó được quy định trong luật bầu cử, bỏ phiếu từ nước ngoài đã không diễn ra cho đến khi cuộc tổng tuyển cử được tổ chức vào tháng 12 năm 2004.

Các nỗ lực đầu tiên để thực hiện đăng ký tại các khu vực bầu cử ở nước ngoài diễn ra vào năm 1997 ở 7 quốc gia: Malawi, Nam Phi, Swaziland, Tanzania, Zambia và Zimbabwe cho khu vực bầu cử châu Phi; và tại Bồ Đào Nha cho khu vực bầu cử ‘còn lại của thế giới’.

Việc chuẩn bị thất bại, và sự nỗ lực là một sự thất bại: chỉ 1.694 công dân Mozambique đăng ký trong tổng số ước tính khoảng 200.000 công dân ở nước ngoài. Xem xét các điều kiện thấy không đáp ứng được, NEC đã không lập lại các hoạt động này năm 1999 khi chuẩn bị cho cuộc tổng tuyển cử thứ hai của đất nước.

Năm 2004, trong quá trình chuẩn bị cho cuộc tổng tuyển cử thứ ba, dự kiến vào ngày 1 và ngày 2 tháng 12, các vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài đã được nâng lên một lần nữa. Một cuộc tranh luận lớn diễn ra tại NEC về câu hỏi liệu EMB có nên thực hiện đăng ký bầu cử cho công dân Mozambique sống ở nước ngoài hay không. Đảng cầm quyền Frelimo rất ủng hộ ý tưởng này, trong khi hầu như tất cả các đảng chính trị phe đối lập, dẫn đầu bởi Renamo, đã quyết liệt phản đối nó với lý do (a) các điều kiện tiên quyết (điều kiện vật chất, cơ chế kiểm soát và kiểm tra) không có, và (b) khung thời gian pháp lý đã trôi qua (cho rằng đăng ký bầu cử phải được tiến hành đồng thời tại Mozambique và ở nước ngoài từ 28 tháng 6 đến ngày 15 tháng 7 năm 2004). Trong trường hợp không nhất trí, một cuộc bỏ phiếu được tổ chức trong suốt phiên họp của NEC ngày 21 tháng 7 năm 2004. Với tám phiếu phản đối và mười phiếu thuận, quyết định thực hiện đăng ký bầu cử ở nước ngoài đã chính thức được thực hiện.

Với một ngân sách riêng là 400.000 USD, hoàn toàn được cung cấp bởi

chính phủ Mozambique, các hoạt động đăng ký bầu cử đã diễn ra từ ngày 06 đến ngày 25 tháng 9 năm 2004, tại chín quốc gia - bảy ở châu Phi và hai ở châu Âu, như thể hiện trong bảng 1.

**Bảng 1. Công dân Mozambique sống ở nước ngoài  
và số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký, năm 2004**

<b>Quốc gia cư trú</b>	<b>Ước tính dân số Mozambique đang ở quốc gia</b>	<b>Số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký</b>	<b>Số ghế trong Quốc hội được phân bổ</b>
<b>Kenya</b>	2,571	699	
<b>Malawi</b>	1,724	676	
<b>Tanzania</b>	8,618	3,807	
<b>Nam Phi</b>	156,939	32,186	
<b>Swaziland</b>	30,000	2,921	
<b>Zambia</b>	1,000	764	
<b>Zimbabwe</b>	14,575	4,812	
<b>Đức</b>	2,811	190	
<b>Bồ Đào Nha</b>	7,860	911	
<b>Tổng</b>	226,098	46,966	2

Tiêu chí duy nhất cho việc lựa chọn các quốc gia làm nơi đăng ký bỏ phiếu từ nước ngoài là số lượng công dân đang ở đó, với mức ở mỗi quốc gia phải có ít nhất 1.000 công dân Mozambique cho việc đăng ký hợp pháp. Các số liệu (lấy từ dân số ước tính) đã được cung cấp cho NEC bởi các phái bộ ngoại giao tại các nước này, thông qua Bộ Ngoại giao và Hợp tác quốc tế.

Ngày 11 tháng 10 năm 2004, mặc dù có một cuộc bỏ phiếu chống từ các thành viên mà Renamo bổ nhiệm, NEC đã bỏ phiếu ủng hộ tổ chức cuộc tổng tuyển cử ở hai khu vực bầu cử ở nước ngoài, nhờ vào số phiếu ủng hộ của tất cả thành viên mà Frelimo bổ nhiệm. Ngoài Renamo, nhiều đảng phái chính trị đối lập khác không đồng ý với ý kiến tổ chức hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài với lý do số lượng nhỏ cử tri đã đăng ký (0,5% trong tổng số cử tri đăng ký là 9.142.151 người) không thể biện minh cho các chi phí cao cho việc tổ chức, và

rằng chưa có các cơ chế kiểm tra và giám sát thích hợp. Tuy nhiên, có vẻ như hầu hết các đảng chính trị đối lập đều cho rằng hoạt động trên có liên quan thực tế đến các khu vực bầu cử ở nước ngoài - được coi là thành trì của đảng cầm quyền, ngoài ra, họ cũng không xem xét các phái bộ ngoại giao và lãnh sự nơi cuộc bầu cử đã diễn ra như những cơ sở trung lập về chính trị.

Ở Nam Phi, việc đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài đã được mở rộng đến các khu vực nơi người dân Mozambique nhập cư tập trung, cụ thể là các khu vực khai thác mỏ. Trong tám nước còn lại, các hoạt động bị giới hạn thực hiện tại các cơ sở của phái bộ ngoại giao và lãnh sự quán Mozambique.

Không có tiết lộ nào về ngân sách cho các hoạt động chính thức của bỏ phiếu từ nước ngoài, mặc dù một phần của nó đã bao gồm trong tổng ngân sách cho các cuộc bầu cử năm 2004: ví dụ, tất cả tài liệu bỏ phiếu, đối với cả bỏ phiếu trong nước và nước ngoài, đều được sản xuất cùng một lúc bởi cùng một công ty ở Nam Phi.

Các yêu cầu và các thủ tục về bỏ phiếu cũng được áp dụng trên lãnh thổ quốc gia và cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài. Cử tri thực hiện quyền được bỏ phiếu trực tiếp tại một quầy phiếu mà cử tri đã đăng ký. Bỏ phiếu qua bưu điện hoặc bỏ phiếu từ xa không được cho phép. NEC và Ban Thư ký kỹ thuật cho việc Quản lý bầu cử (STAE) – cơ quan thực hiện của NEC, đã đưa các đội giám sát tới các quốc gia được chọn. Chương trình đào tạo cho nhân viên đăng ký và nhân viên tại quầy phiếu, cũng như các chiến dịch giáo dục cử tri, được thiết kế bởi các EMB ở cấp trung ương và cấp quốc gia và hoạt động dưới sự giám sát chặt chẽ. Việc bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra trong hai ngày liên tiếp (ngày 1 đến 2 tháng 12 năm 2004), cùng lúc với việc bỏ phiếu ở Mozambique.

Đối với cử tri bỏ lá phiếu của họ, tên của họ được đưa vào sổ đăng ký bầu cử, nhân viên quầy phiếu phải xác minh danh tính của họ. Khi quầy phiếu đóng cửa, người phụ trách quầy phiếu tiến hành ngay lập tức việc kiểm phiếu và kết quả được thông báo tại quầy phiếu. Người phụ trách ngay lập tức thông báo cho phái bộ ngoại giao hoặc lãnh sự tất cả các phần trong tờ kết quả kiểm phiếu. Các đội giám sát NEC tại mỗi phái bộ ngoại giao hoặc lãnh sự có nhiệm vụ thông báo tới trụ sở NEC tại Mozambique. (trường hợp bỏ phiếu trong nước, người phụ trách của mỗi quầy phiếu thông báo ngay cho ủy ban bầu cử quận hoặc thành phố tất cả các phần chứa trong tờ kết quả kiểm phiếu, và các ủy ban bầu cử quận hoặc thành phố lần lượt phải thông báo cho ủy ban bầu cử tỉnh, và phải thông báo trực tiếp cho NEC). NEC đối chiếu và công bố các kết quả thu được của mỗi ứng cử viên hoặc đảng phái chính trị trong mỗi khu vực bầu cử, cũng như

việc phân bổ số ghế nghị viện chiến thắng của mỗi đảng. Các kết quả chính thức của bỏ phiếu từ nước ngoài cũng là đối tượng được xác nhận bởi Hội đồng Hiến pháp trước khi công bố công khai cùng với các kết quả trong nước.

Bảng 2 và 3 cho thấy các kết quả bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử tổng thống và lập pháp năm 2004, được xác nhận và công bố bởi Hội đồng Hiến pháp ngày 21 tháng năm 2005.

**Bảng 2: Số cử tri ở nước ngoài đăng ký trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2004**

Mô tả	Châu Phi	Phần còn lại của thế giới
Số quầy bỏ phiếu	62	3
Số cử tri đã đăng ký	45,865	1,101
Số phiếu	27,237	732
Số phiếu hợp lệ	26,748	699
Số phiếu trống	171	24
Số phiếu trống	171	24

**Bảng 3: Số cử tri ở nước ngoài đăng ký trong cuộc bầu cử lập pháp năm 2004**

Mô tả	Châu Phi	Phần còn lại của thế giới
Số quầy bỏ phiếu	62	3
Số cử tri đã đăng ký	45,865	1,101
Số phiếu	26,128	732
Số phiếu hợp lệ	25,638	704
Số phiếu trống	253	23
Số phiếu trống	237	5

Số lượng các cử tri đã đăng ký ở nước ngoài không đáng kể là một trong những lập luận mà những người phản đối bỏ phiếu từ nước ngoài vào năm 2004 đưa ra, nhưng số cử tri đi bỏ phiếu của họ lại cao hơn (57% ở châu Phi và 64% trong phần còn lại của thế giới, so với 36% trong nước). Điều này đã chứng minh sự sẵn sàng để tham gia vào các cuộc tranh luận chính trị của người nhập cư trong việc bầu những đại diện của họ, do đó củng cố niềm tin của các bên đã từng bảo vệ ý tưởng rằng công dân Mozambique sống ở bên ngoài đất nước của họ không nên bị tước quyền được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia.



# CHƯƠNG 3

CHƯƠNG 3

# 3. Khuôn khổ pháp lý và tổng quan về luật bầu cử

Dieter Nohlen và Florian Grotz\*

## 1. Bỏ phiếu từ nước ngoài: một thách thức cho các nền dân chủ ở thế kỷ 21?

Xét về mặt lịch sử, bỏ phiếu từ nước ngoài là một hiện tượng còn tương đối mới. Thậm chí trong một số nền dân chủ lâu đời, cho đến mãi những thập kỷ gần đây, những công dân đang cư trú ở các nước khác cũng chưa được trao quyền bỏ phiếu, ví dụ như tại Cộng hòa Liên bang Đức (CHLB Đức) cho đến những năm 1980, Vương quốc Anh và Nhật Bản cho đến những năm 1990. Hiện nay, đã có 115 quốc gia có quy định pháp lý cho phép công dân của họ được bỏ phiếu khi ở nước ngoài (xem chương 1 và phụ lục A) nhưng, mặc dù với số lượng tương đối cao này, cho đến gần đây vẫn chưa có cuộc tranh luận nào về bỏ phiếu từ nước ngoài ở cấp quốc tế.

Tuy nhiên, hiện nay bỏ phiếu từ nước ngoài cũng là một phần trong chương trình nghị sự chính trị ở nhiều quốc gia. Nó liên quan tới các vùng khác nhau của thế giới và bắt nguồn rõ ràng từ các thay đổi chính trị trên toàn thế giới trong những năm 1990. Thứ nhất, đó như một kết quả của sự gia tăng nhanh chóng số lượng các nền dân chủ sau sự tan rã của khối Liên Xô-Đông Âu, điều mà khiến cho việc thiết kế các quy tắc bầu cử dân chủ nhận được sự chú ý nhiều hơn. Thứ hai, bỏ phiếu từ nước ngoài trở nên quan trọng hơn khi tình trạng di trú ngày càng tăng.

Ngược lại với bối cảnh này, có một vấn đề đang nổi lên: làm thế nào để người dân sống bên ngoài đất nước của họ được bảo đảm các quyền chính trị? Câu trả lời cho câu hỏi này thường là, trong thế giới “toàn cầu hoá” của chúng ta,

---

*\*Tác giả gửi lời cảm ơn Matthias Catón, Emilia Conejo, Julia Leininger và Steffanie Richter vì sự hỗ trợ nghiên cứu có giá trị của họ*

nguyên tắc phổ thông đầu phiếu chỉ có thể đạt được đầy đủ nếu công dân sống ở nước ngoài được quyền bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia của đất nước họ. Lập luận này chủ yếu dựa vào các tuyên bố quốc tế khác nhau, trong đó tính phổ biến/phổ thông, bình đẳng, tự do và bỏ phiếu kín của bầu cử được công nhận là một phần không thể tách rời của quyền con người (ví dụ, Điều 21 của Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền năm 1948; Điều 20 của Tuyên ngôn Châu Mỹ về Quyền và Nghĩa vụ của con người; và Điều 23 của Công ước Châu Mỹ về nhân quyền năm 1969).

Những tài liệu này không đề cập đến bỏ phiếu từ nước ngoài như một phần không thể thiếu của nguyên tắc phổ thông đầu phiếu. Tuy nhiên, Công ước quốc tế về bảo vệ các quyền của Người lao động nhập cư năm 1990 khẳng định rằng:

Người lao động nhập cư và thành viên gia đình của họ có quyền được tham gia vào các công việc của Nhà nước, được bỏ phiếu và được bầu ở các cuộc bầu cử của nhà nước, theo pháp luật của quốc gia.

Các nước liên quan có trách nhiệm tạo điều kiện cho việc thực hiện các quyền này phù hợp với pháp luật của mỗi nước (Điều 41 - Công ước quốc tế về bảo vệ các quyền của Người lao động nhập cư và thành viên gia đình của họ, Văn kiện của Liên Hợp Quốc mã số A / RES / 45/158, ngày 18 tháng 12 năm 1990).

Quan niệm coi bỏ phiếu từ nước ngoài như là một phần của phổ thông đầu phiếu không phải là điều hiển nhiên và cũng không phổ biến. Khái niệm này trái ngược với một trong những yêu cầu cốt lõi về cung cấp các quyền bỏ phiếu cho những người cư trú trong lãnh thổ quốc gia. Hơn nữa, việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài liên quan đến các vấn đề kỹ thuật và hành chính có thể liên quan đến các đặc điểm quan trọng khác của quyền bầu cử, đặc biệt là nguyên tắc bầu cử tự do.

Tuy nhiên, dù sao thì ý tưởng về bỏ phiếu từ nước ngoài hiện đang nhận được nhiều sự quan tâm. Ngay cả trong các nền dân chủ mới với ít kinh nghiệm về các cuộc bầu cử tự do cũng như các vấn đề với chính quyền bầu cử, bỏ phiếu từ nước ngoài đã hoặc đang được ban hành hoặc đang từng bước được thực hiện. Một trường hợp đáng chú ý là ở Mexico, nơi mà các cuộc bầu cử tự do chỉ mới được tiến hành gần đây.

Mặc dù đây là một vấn đề có tính thời sự, song các cuộc tranh luận có liên quan vẫn còn mang tính chủ quan, bột phát. Những nhà chính trị ưu tú thường không quen với những lập luận mang tính quy phạm về một sự ủng hộ hoặc phản đối vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài. Họ cũng không xem xét đến các vấn đề tiềm

năng có thể phát sinh như là mở rộng các quyền bỏ phiếu. Kết quả là nhu cầu ngày càng tăng về việc mong muốn được thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài và bằng những lựa chọn cho việc thể chế hóa vấn đề này, nhưng vẫn chưa có thỏa thuận nào về các khái niệm cơ bản. Những thuật ngữ như ‘cộng đồng chính trị’ và ‘quốc tịch’ vẫn chỉ được sử dụng theo những cách khác nhau trong những bối cảnh khác nhau, và mối tương quan của chúng vẫn chưa được xác định.

Một nghiên cứu so sánh nhỏ đã được thực hiện với đối tượng của bỏ phiếu từ nước ngoài. Qua nghiên cứu đó cho thấy có một số điều khoản về chủ đề này được tìm thấy trong các tài liệu pháp lý ở một số quốc gia, nhưng hầu như không có trong lĩnh vực khoa học xã hội (xem phụ lục C). Bên cạnh đó, hầu như còn thiếu vắng hệ thống thông tin về các quy định pháp lý có liên quan của từng quốc gia. Hơn nữa, việc xây dựng các tiêu chí là cần thiết trong việc thực thi và đánh giá các quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài. Đây là những chi tiết quan trọng vì một số quốc gia đã lên kế hoạch bỏ phiếu cho những cuộc bầu cử trong tương lai, bao gồm cả những hoạt động diễn ra ở nước ngoài, nhưng vẫn không có quy định cho việc thực hiện những kế hoạch đó.

Mục đích của chương này là giới thiệu vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài theo một cách so sánh có hệ thống. Điều này được thực hiện theo ba bước. Mục 2 xét ý nghĩa chính xác của bỏ phiếu từ nước ngoài và cung cấp một cái nhìn tổng quan về khuôn khổ pháp lý của bỏ phiếu từ nước ngoài, trong đó cũng thảo luận về ba khía cạnh khác nhau của các quy định pháp lý cho bỏ phiếu từ nước ngoài và đưa ra các lựa chọn cơ bản về thay thế thể chế liên quan đến những khía cạnh trên (Chương 4 và 5 sẽ cung cấp thêm chi tiết). Mục 3 trình bày ba vấn đề chính có tính điển hình về các loại bỏ phiếu từ nước ngoài mà nên được xem xét trong bối cảnh các cuộc tranh luận chính trị, đó là: (a) vấn đề đại diện chính trị của công dân sống ở nước ngoài; (b) vấn đề về tổ chức bầu cử tự do và công bằng, tính minh bạch của các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài, sự tự do và công bằng giữa các bên; và (c) vấn đề giám sát tư pháp đối với các cuộc bầu cử được tổ chức ở nước ngoài. Cuối cùng, Mục 4 cung cấp một bản tóm tắt và kết luận rằng: bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ hợp lý nếu được áp dụng trong các bối cảnh cụ thể của mỗi quốc gia mà đã có sự tính toán kỹ lưỡng. Tương tự, các quy định pháp lý và hành chính được quyết định phụ thuộc vào các yếu tố hoàn cảnh quan trọng nhất. Chương này trình bày một số kiến nghị, trong đó đáng chú ý là việc xem xét ban hành hoặc cải cách quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài.

## 2. Khái niệm và các quy định về bộ phiếu từ nước ngoài: những đặc điểm cơ bản và những lựa chọn mang tính thể chế

### 2.1. Khái niệm bộ phiếu từ nước ngoài

Theo định nghĩa được sử dụng trong cuốn Sổ tay này, bộ phiếu từ nước ngoài được hiểu là “quy định và thủ tục cho phép một số hoặc tất cả cử tri của một quốc gia đang tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài được thực hiện quyền bỏ phiếu của họ từ bên ngoài lãnh thổ của đất nước”.

Bộ phiếu từ nước ngoài phải được phân biệt với hai loại khác của cơ chế bỏ phiếu để không dễ dàng bị nhầm lẫn với nhau. Thứ nhất là cần phân biệt với quyền bầu cử cho người nước ngoài ở nước sở tại, ví dụ, Liên minh châu Âu áp dụng ở cấp thành phố, cho phép những người không phải là công dân của nước chủ nhà được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử tại quốc gia đó. Điều này đối lập với bộ phiếu từ nước ngoài, và không nằm trong phạm vi đề cập của cuốn Sổ tay này. Thứ hai là luật bầu cử ở một số nước cho phép công dân đang cư trú ở nước ngoài được bỏ phiếu tại quê nhà sau khi trở về đất nước của họ. Quy định này đã được áp dụng lâu dài ở Ý, sau đó được áp dụng ở một số nền dân chủ mới ở Đông Âu, như Albania hay Slovakia. Tuy nhiên, quyền của công dân ở nước ngoài được trở về nhà để bỏ phiếu không phải là điều tương tự như bộ phiếu từ nước ngoài. Điểm mấu chốt ở đây là những nơi nào có cử tri ở nước ngoài, thì cuộc bỏ phiếu sẽ được thực hiện ở đó. Vì các cuộc bầu cử được tổ chức trong lãnh thổ quốc gia nên không thể được coi là một sự hiện diện của bộ phiếu từ nước ngoài.

### 2.2. Các cơ sở pháp lý cho bộ phiếu từ nước ngoài

Có ba nguồn pháp lý chính cung cấp những quy định cho bộ phiếu từ nước ngoài, đó là:

- các bản hiến pháp;
- các luật bầu cử; và
- các quy định hành chính.

Trong thực tế, bộ phiếu từ nước ngoài hiếm khi được quy định một cách rõ ràng trong Hiến pháp. Trường hợp ngoại lệ đáng chú ý gồm có Bồ Đào Nha (Điều 172 của Hiến pháp) và Tây Ban Nha (Điều 68/5 của Hiến pháp). Hầu hết các nước cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài đều thông qua các quy định chung trong luật bầu cử của họ. Cùng với đó, những quy định bổ sung về việc thực hiện thường được đặt ra bởi các cơ quan lập pháp hoặc các ủy ban bầu cử.

### **2.3. Quyền được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài và những yêu cầu cho việc đăng ký như là một cử tri ở nước ngoài**

Quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được giới hạn trong một số loại bầu cử.

Những sự sắp xếp về thể chế cho bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ phụ thuộc trước hết vào việc xác định những người nào có thể được đăng ký như là một cử tri ở nước ngoài. Các lựa chọn cho việc xác định đó là rất đa dạng và có thể là:

- tất cả công dân sinh sống ngoài lãnh thổ của một nước được phép bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc gia;
- các giới hạn pháp lý nhất định có thể xác định việc công dân có được đăng ký là cử tri ở nước ngoài hay không;
- công dân sống ở nước ngoài có thể có quyền bỏ phiếu, nếu đáp ứng một số lượng tối thiểu những người đăng ký bỏ phiếu tại phái bộ ngoại giao đặt tại quốc gia sở tại theo quy định; và
- quyền được thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài có thể bị giới hạn về thời gian.

Quyền thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài được thảo luận trong Chương 4.

### **2.4. Các thủ tục cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

Có ba lựa chọn cơ bản cho thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài:

- bỏ phiếu qua bưu điện;
- bỏ phiếu tại các phái bộ ngoại giao hoặc các căn cứ quân sự hoặc các địa điểm khác, và
- bỏ phiếu theo ủy quyền.

Các lựa chọn này được làm rõ trong Chương 5. Trong tương lai, bỏ phiếu điện tử sẽ là một lựa chọn khác; điều này được thảo luận trong chương 10.

Một câu hỏi có thể được đưa ra tranh luận liệu bỏ phiếu theo ủy quyền có thể được xem xét như một trường hợp bỏ phiếu từ nước ngoài hay không, vì hoạt động bỏ phiếu thực sự diễn ra bên trong lãnh thổ quốc gia. Tương tự, các lãnh sự quán hoặc các căn cứ quân sự thường là lãnh thổ có chủ quyền của một nhà nước ở một nước khác, vì thế bỏ phiếu ở đó có thể coi là bỏ phiếu từ nước ngoài hay không. Tuy nhiên, bỏ phiếu theo ủy quyền và bỏ phiếu tại các phái bộ ngoại giao hoặc các căn cứ quân sự ở nước ngoài được nêu ở đây chính là hình thức bỏ

phiếu từ nước ngoài, vì các cử tri có liên quan không cần trở về đất nước của họ để bỏ phiếu mà có thể làm điều đó từ nơi họ cư trú.

Những thay thế sẽ được xem xét trong việc bảo đảm các nguyên tắc cơ bản của bỏ phiếu, như nguyên tắc tự do, bình đẳng, bảo mật và an toàn. Vấn đề bỏ phiếu theo ủy quyền có thể không hoàn toàn có nguồn gốc từ lý thuyết dân chủ, vì không có gì đảm bảo cho các lá phiếu trong cơ chế bỏ phiếu theo ủy quyền, và do đó thậm chí có thể dẫn đến kết quả là một cuộc bầu cử chỉ là phản ánh ý nguyện của cử tri trong nước. Hình thức bỏ phiếu theo ủy quyền cũng có thể được sử dụng để có được một cuộc bỏ phiếu bổ sung, và do đó vi phạm sự bình đẳng trong nguyên tắc phổ thông đầu phiếu. Với hình thức bỏ phiếu tại các phái bộ ngoại giao, có thể quyền được bỏ phiếu sẽ bị mất đi nếu một số cử tri ở nước ngoài không thể di chuyển đến các điểm bỏ phiếu. Bỏ phiếu qua thư điện tử có thể không minh bạch như bỏ phiếu tại một phái bộ ngoại giao với sự có mặt của các quan chức nhà nước, mà phụ thuộc vào sự nhận thức vô tư và ngay thẳng của các quan chức nhà nước. Do đó, không xác định được đâu là “thủ tục tốt nhất” để bỏ phiếu từ nước ngoài. Việc này phần lớn phụ thuộc vào hoàn cảnh, chẳng hạn như cơ sở vật chất của những nước tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài. Việc quyết định lựa chọn hình thức nào là phù hợp sẽ phụ thuộc vào chi phí và các khía cạnh thực tế phát sinh từ các thủ tục khác nhau khi tiến hành tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài. Vấn đề này sẽ được thảo luận trong chương 5.

### **2.5. Việc phân chia các khu vực bầu cử trong bỏ phiếu từ nước ngoài**

Khía cạnh thể chế cuối cùng là phân chia cử tri ở nước ngoài tới các khu vực bầu cử ở nước ngoài. Các quy định về phân bổ cho các cử tri ở nước ngoài là quan trọng về chính trị, vì chúng xác định cách thức mà các cuộc bỏ phiếu ở nước ngoài được phân bổ sang các ghế trong nghị viện. Nói cách khác, những quy định này chủ yếu quyết định mức độ mà các cử tri ở nước ngoài có thể ảnh hưởng đến nền chính trị trong nước.

Điểm chính trong việc phân loại có hệ thống các quy định là cấu trúc của khu vực bầu cử. Hai lựa chọn cơ bản có thể được phân biệt:

- những khu vực bầu cử ngoại giao cho cử tri ở nước ngoài
- các cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài được giao lại cho các khu vực bầu cử hiện có trong nước, ví dụ, trong các khu vực bầu cử mà có cử tri ở nước ngoài là người đăng ký cuối cùng.

Mỗi sự lựa chọn đều có logic riêng của nó. Xét thấy rằng, đầu tiên là đặc trưng mang tính ngoại giao của các cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài, thứ hai là sự

nhấn mạnh mối quan hệ của công dân ở nước ngoài với lãnh thổ nhà nước, và do đó phản ánh các yêu cầu pháp lý về nơi cư trú. Sự tác động mà việc bỏ phiếu từ nước ngoài có thể có đối với chính trị trong nước là khác nhau theo mỗi phương án lựa chọn. Ảnh hưởng chính trị của cử tri ở nước ngoài không chỉ phụ thuộc vào sự lựa chọn giữa các giải pháp thay thế cơ bản, mà còn vào ‘sự điều chỉnh thể chế’ trong các mô hình này. Ở nơi có một hoặc nhiều khu vực bầu cử ngoại giao, ý nghĩa chính trị của cử tri ở nước ngoài cơ bản được xác định bởi các đại diện thuộc các khu vực trong khuôn khổ thể chế. Điều này đặc biệt đúng ở nơi mà luật bầu cử thiết lập một số ghế đại diện ngoại giao cố định, thường được giao cho các vùng trên thế giới - nơi có công dân của đất nước đó đang sống. Một ví dụ điển hình là Bồ Đào Nha, nơi mà có hai ghế nghị viện được dành cho công dân sống ở nước ngoài, một cho khu vực các nước châu Âu và một cho phần còn lại của thế giới (xem nghiên cứu trường hợp).

Cơ cấu tổ chức này cũng được thông qua bởi một số nước thuộc địa Bồ Đào Nha trước đây ở châu Phi (Angola, Cape Verde (xem nghiên cứu trường hợp) và Guinea-Bissau). Croatia cũng đã đưa ra một mô hình ngoại giao khác vào năm 1999, trong đó luật bầu cử mới của nước này cũng thành lập khu vực bầu cử riêng biệt cho người Croatia đang sống ở nước ngoài. Tuy nhiên, số ghế ở nước ngoài không được quy định trước mà được tính bằng cách chia tổng số lá phiếu ở nước ngoài cho số lá phiếu trong nước và cộng thêm 1. Nói cách khác, số ghế ở nước ngoài của Croatia phụ thuộc vào mối quan hệ giữa số lượng thực tế của cử tri ở nước ngoài và số phiếu hợp lệ trong nước. So sánh với “mô hình của Bồ Đào Nha”, khuôn khổ thể chế này là nhạy cảm hơn với thực tế của các cấp độ tham gia bầu cử và cạnh tranh chính trị.

Trong thực tế chỉ có số ít các quốc gia có khu vực bầu cử bên ngoài lãnh thổ quốc gia dành cho công dân ở nước ngoài của họ. Trong hầu hết các trường hợp, số phiếu ở nước ngoài được chuyển giao cho các khu vực bầu cử trong nước, bao gồm việc phân bổ ghế đại diện của khu vực bầu cử tương ứng. Rõ ràng là khó khăn hơn để thẩm định vai trò chính trị của các cử tri ở nước ngoài trong những trường hợp như thế này, so với sự sắp xếp cố định một số lượng ghế dành cho các đại diện bên ngoài. Hơn nữa, những sự thay đổi thể chế cũng rất quan trọng trong mô hình này. Có một sự khác biệt giữa các hệ thống bầu cử mà chỉ có một khu vực bầu cử trên toàn quốc và những hệ thống bầu cử mà có các khu vực bầu cử địa phương. Nếu giả sử tất cả các yếu tố đều bằng nhau thì sức ảnh hưởng chính trị của cử tri ở nước ngoài có xu hướng lớn hơn so với cử tri ở mô hình mà khu vực bầu cử địa phương được sử dụng, vì số phiếu ở nước ngoài có thể được



tập trung ở một số khu vực và có thể tạo nên một đa số trong các khu vực bầu cử đó, mặc dù tổng số cử tri trong cả nước có thể không đáng kể. Hiệu quả thực tế sẽ một lần nữa phụ thuộc vào các quy chế cụ thể. Nếu cử tri ở nước ngoài được nhượng lại cho các khu vực bầu cử theo nơi ở cũ mà họ cư trú, như diễn ra trong đa số các trường hợp (ví dụ như ở Canada, Estonia và Vương quốc Anh), thì việc có được một khu vực tập trung các lá phiếu ở nước ngoài là khó xảy ra. Sự ảnh hưởng chính trị của những lá phiếu ở nước ngoài trở nên quan trọng hơn nếu chúng được giao cho các khu vực bầu cử, hoặc các quận bầu cử trong thành phố, như ở Indonesia (xem nghiên cứu trường hợp), Kazakhstan, Latvia và Ba Lan. Đây là giải pháp đơn giản về mặt hành chính: các phiếu có thể được thu thập tại Bộ Ngoại giao và trực tiếp chuyển vào các khu vực bầu cử trong nước. Tuy nhiên, về chính trị, lựa chọn này có thể phải chịu những lời chỉ trích vì số phiếu ở nước ngoài có thể tạo ra một kết quả bầu cử ở khu vực bầu cử thành phố khác với các kết quả sẽ xảy ra nếu không có số phiếu ở nước ngoài, ngay cả ở những nước có số lượng tương đối nhỏ các công dân sống ở nước ngoài. Trong trường hợp đó, tính hợp pháp của bỏ phiếu từ nước ngoài và có lẽ cả các cuộc bầu cử dân chủ, có thể bị nghi ngờ.

Trái ngược với bối cảnh này, quy định trong luật bầu cử của Nga năm 1999 là một ví dụ đáng để phân tích. Đầu tiên là việc chuyển cử tri ở nước ngoài vào các khu vực bầu cử một thành viên trong nước theo nơi ở cũ mà họ cư trú; thứ hai là quy định hạn mức tối đa về công dân ở nước ngoài (10% của các cử tri đã đăng ký đang cư trú tại các khu vực bầu cử tương ứng). Vì vậy, nó làm giảm nguy cơ kết quả bầu cử được xác định ở nước ngoài. Ở một góc độ khác, Belarus lại đưa ra một sự sắp xếp khác thường và rất đáng ngờ. Họ quy định chuyển cử tri ở nước ngoài tới những khu vực bầu cử, nơi có số cử tri đăng ký thấp hơn so với mức trung bình. Trong thực tế, quy định này cho phép nhà cầm quyền tùy ý phân bổ số phiếu ở nước ngoài theo lợi thế chính trị của họ. Một thực tế là trong trường hợp không có tiêu chuẩn quy phạm nghiêm ngặt, rõ ràng sẽ không tăng cường được tính minh bạch và tính hợp pháp của tiến trình bầu cử.

### 3. Ba vấn đề về cấu trúc của bỏ phiếu từ nước ngoài

Các quy định cụ thể cho việc đăng ký cử tri, thủ tục bỏ phiếu, và cách thức chuyển số phiếu ở nước ngoài cho các khu vực bầu cử có thể được kết hợp trong nhiều cách. Có hai điểm phải được thực hiện trong mỗi liên quan đến mảng tiềm năng rộng lớn của việc sắp xếp cơ cấu: thứ nhất, một số nước đã phát triển các

quy định rất cụ thể; và, thứ hai, các nhà hoạch định chính trị phải chọn ‘thiết kế quyền’ cho bỏ phiếu từ nước ngoài từ một loạt khả năng vô tận của thể chế. Tại điểm này, một câu hỏi trở nên quan trọng nhất là tiêu chí nào nên được xem xét trước khi quyết định ủng hộ hoặc phản đối bỏ phiếu từ nước ngoài hoặc một hình thức nhất định của bỏ phiếu từ nước ngoài?

Để trả lời câu hỏi này, chúng ta xem xét ba thách thức của bỏ phiếu từ nước ngoài là những yếu tố cần thiết khi hình thành khuôn khổ pháp lý, và các tiêu chuẩn quy phạm mà có thể liên quan đến chúng. Những thách thức là:

- đại diện chính trị của công dân không thường trú hoặc không hiện diện tại đất nước mà họ mang quốc tịch;
- Việc tổ chức các cuộc bầu cử ở ngoài biên giới quốc gia, trong đó đưa ra các vấn đề tổ chức, những câu hỏi về tính minh bạch của các thủ tục bỏ phiếu, các vấn đề về sự bình đẳng của đảng tranh cử và minh bạch trong gian lận bầu cử; và
- giải quyết tranh chấp nếu kết quả của các cuộc bầu cử được tổ chức ở nước ngoài, hoặc bên ngoài phạm vi tài phán lãnh thổ, là vấn đề gây tranh cãi.

### **3.1. Bỏ phiếu từ nước ngoài: vấn đề đại diện**

Những lập luận ủng hộ bỏ phiếu từ nước ngoài có liên quan đến nguyên tắc dân chủ của phổ thông đầu phiếu. Ý tưởng cơ bản là mọi công dân có quyền tham gia vào mọi cuộc bầu cử trực tiếp cho các cơ quan đại diện nhà nước, vì sự bình đẳng tư pháp của mọi công dân được bảo đảm bởi pháp luật hoặc hiến pháp.

Một tiêu chí chuẩn mực làm nền tảng cho lập luận này đó là: quyền được bỏ phiếu là một trong những quyền con người về chính trị. Quan điểm này bắt nguồn từ việc phổ thông đầu phiếu được coi như là một quyền cá nhân. Tuy nhiên, ngoài ra còn có hai khía cạnh khác đó là: (a) sự đóng góp của phổ thông đầu phiếu trong việc hình thành nên các cơ quan nhà nước; và (b) tầm quan trọng của việc tham gia bầu cử với tính hợp pháp của các tổ chức dân cử.

Theo sau đó là mong muốn đảm bảo quyền được bỏ phiếu, ngay cả những trường hợp đặc biệt, chẳng hạn như bệnh tật, khuyết tật, vv, gây khó khăn cho công dân trong việc bỏ phiếu. Các trường hợp cư trú tạm thời hoặc không tự nguyện ở nước ngoài được coi là trường hợp đặc biệt.

Cư trú trong nước, thậm chí trong các khu vực bầu cử, là một trong các điều kiện cơ bản của việc phổ thông đầu phiếu vốn đã được ghi nhận trong hiến pháp quốc gia và các luật bầu cử, cũng như trong một số tuyên ngôn quốc tế về nhân

quyền. Ví dụ, theo Công ước châu Mỹ về Nhân quyền năm 1969 (Điều 23, 2), cư trú là một trong những điều kiện mà có thể hạn chế việc thực hiện quyền chính trị.

Tuy nhiên, trong cuộc tranh luận hiện nay về bỏ phiếu từ nước ngoài, các yêu cầu về cư trú dường như trở nên không còn thích hợp (dựa trên các khái niệm về cư trú và quốc tịch là những yêu cầu để được hưởng quyền bỏ phiếu, xem chương 4).

Một vấn đề khó khăn phát sinh trong trường hợp cư trú lâu dài ở nước ngoài. Những công dân sống ở bên ngoài một quốc gia có nên giữ quyền của mình để gây ảnh hưởng đến các thành phần của cơ quan đại diện là nơi đưa ra những quyết định vốn chủ yếu ràng buộc công dân cư trú trong lãnh thổ quốc gia? Từ quan điểm lý thuyết của đại diện chính trị, nó có thể lập luận rằng chỉ có những cá nhân chịu hậu quả của quyết định bầu cử của họ mới nên được bỏ phiếu.

Vấn đề đại diện là đặc biệt quan trọng ở các nước có một số lượng đáng kể công dân sống ở nước ngoài (ví dụ như El Salvador, Mexico, Nga). Trong bối cảnh này, các cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài có khả năng trở nên đáng kể, thậm chí quan trọng với kết quả chung của bầu cử (về trường hợp của Mexico, cũng xem chương 8 và nghiên cứu trường hợp). Vì những kết quả chính trị của các cuộc bầu cử quốc gia liên quan chủ yếu đến các công dân sống ở trong nước, nên sự tham gia của cử tri ở nước ngoài có thể bị bộ phận công dân trong nước coi là bất hợp pháp. Một ví dụ điển hình là ở Quần đảo Cook, nơi mà có nhiều người dân sống ở nước ngoài hơn trong nước. Trước năm 1981, tất cả người dân Quần đảo Cook, không phân biệt nơi cư trú, có quyền tham gia vào các cuộc bầu cử bên trong lãnh thổ quốc gia. Với khuôn khổ pháp lý này, người dân sinh sống ở nước ngoài thực sự góp phần xác định kết quả chung của cuộc bầu cử năm 1978 lập ra cơ quan lập pháp, Đảng Quần đảo Cook của Albert Henry đã quyết định thuê máy bay cho một số cử tri từ New Zealand. Sau đó đã có một kháng cáo lên tòa án với lý do việc làm như vậy là không hợp hiến nên những lá phiếu đó đã bị loại bởi một phán quyết của tòa án. Hơn nữa, Nghị viện đã thay đổi luật bầu cử để từ đó chỉ có một khu vực bầu cử một thành viên, được dành riêng cho các công dân ở nước ngoài. Sự ảnh hưởng của công dân ở nước ngoài đã được giới hạn từ khi đó và đến năm 2004 thì khu vực bầu cử duy nhất ở nước ngoài đã bị bãi bỏ (xem nghiên cứu trường hợp).

Vấn đề tương tự như vấn đề đại diện có thể phát sinh trong lãnh thổ quốc gia, đặc biệt là nếu các mô hình hỗ trợ chính trị giữa các cử tri ở nước ngoài khác nhau đáng kể so với các cử tri trong nước. Trong những trường hợp như vậy, công dân ở nước ngoài sẽ trở thành một yếu tố mạnh mẽ ảnh hưởng tới chính trị trong nước

nếu họ được trao quyền bỏ phiếu. Lực lượng chính trị mà được hưởng lợi sau đó có thể được bỏ phiếu từ nước ngoài, và điều này hoàn toàn hợp pháp, trong khi những người chịu ảnh hưởng có thể sẽ có quan điểm ngược lại. Trong hoàn cảnh này, tính hợp pháp của hệ thống chính trị có thể được đưa vào câu hỏi bằng việc đưa ra bỏ phiếu từ nước ngoài. Đây là trường hợp ở Croatia trong cuộc chiến tranh Nam Tư năm 1990. Trong khoảng thời gian này, chính phủ của Tổng thống Franjo Tudjman đã lợi dụng tinh thần dân tộc của người Croatia định cư ở nước ngoài. Các đảng ủng hộ chính phủ trong nghị viện đã thông qua một luật bầu cử quy định có 12 ‘ghế ở nước ngoài’, không kể 127 ghế trong Nghị viện. Theo dự kiến trong cuộc bầu cử năm 1995, tất cả 12 ghế đều thuộc về Liên minh Dân chủ Croat của Tudjman (Hrvatska Demokratska Zajednica (HDZ)). Cấu trúc thể chế của bỏ phiếu từ nước ngoài giúp các chính phủ đương nhiệm giành được đa số phiếu, và vấp phải sự phản đối kịch liệt từ cả phía luật sư và công chúng. Trong luật bầu cử mới của năm 1999, chính phủ và phe đối lập làm việc cùng nhau, con số cố định cho các ghế đại diện của các công dân ở nước ngoài đã biến mất. Thay vào đó, một thủ tục phân bổ mới đã làm số lượng ghế ở nước ngoài phụ thuộc vào tỷ lệ số phiếu hợp lệ ở nước ngoài với tổng số phiếu hợp lệ trong nước. Cải cách thể chế về các ghế ở nước ngoài đã góp phần tăng tính hợp pháp của các cuộc bầu cử tại Croatia.

Trong bối cảnh ngày càng hỗn loạn, một phân tích toàn diện và sâu sắc về những ảnh hưởng chính trị của bỏ phiếu từ nước ngoài là đặc biệt cần thiết. Câu hỏi đã được trả lời dù sự ra đời của bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ làm tăng tính hợp pháp của một hệ thống dân chủ hay phá hoại nó bằng thứ được coi là một công cụ của quyền lợi chính trị cụ thể. Trong mọi trường hợp, hình thức thể chế của bỏ phiếu - nếu nó là thích hợp cho tất cả, cần phải được phát triển với sự tham gia của các bên liên quan trong quá trình bầu cử, và do đó phản ánh các ngữ cảnh cụ thể. Không có sự tiếp cận nào mà có thể áp dụng máy móc cho mọi trường hợp.

Ngoài những khó khăn về hình thức và tính hợp pháp mô tả ở trên, việc chấp nhận bỏ phiếu từ nước ngoài đặt ra một vấn đề nghiêm trọng trong tổ chức bầu cử. Các cuộc bầu cử được thực hiện ở bên ngoài biên giới của một quốc gia thường bao gồm các vấn đề tổ chức, chi phí cá nhân và nhu cầu tài chính nhiều hơn, và nỗ lực hậu cần cũng lớn hơn so với các cuộc bầu cử trong nước (xem cụ thể ở chương 5). Trước những khó khăn thực tế, một vấn đề quan trọng là làm thế nào để đảm bảo duy trì các nguyên tắc phổ thông, bình đẳng và bỏ phiếu kín, duy trì sự bình đẳng của một cuộc cạnh tranh bầu cử, và ngăn chặn các hành vi vi phạm luật bầu cử.

Các quốc gia có bộ phiếu từ nước ngoài phải đối diện với thực tế là sự tự do và an ninh của những lá phiếu của các công dân ở nước ngoài có thể không được đảm bảo đến mức giống như các công dân của họ ở trong nước. Cơ quan quản lý bầu cử không thể thực hiện đầy đủ chức năng của mình một cách tự tại khi ở nước ngoài. Họ phải hợp tác với các tổ chức của nước chủ nhà (xem chương 6) và có thể là các chi nhánh của cơ quan quản lý bầu cử nước chủ nhà (thường là Bộ Ngoại giao và Bộ Nội vụ). Làm thế nào để tổ chức đăng ký ở nước ngoài? Làm thế nào để ngăn chặn đăng ký hai lần và bỏ phiếu hai lần dựa trên các tài liệu khác nhau? Những người sống bất hợp pháp ở nước chủ nhà có các quyền chính trị gì?

Đảm bảo rằng các thủ tục bầu cử là tự do và ảnh hưởng bởi các lợi ích của mỗi đảng có thể là một vấn đề của các nước đang đối mặt với những thách thức trong việc tổ chức các cuộc bầu cử lập pháp tại nước nhà, đặc biệt là nếu họ có một số lượng lớn cử tri không chỉ sinh sống ở nước ngoài mà còn tập trung chỉ ở một đất nước duy nhất. Chiến dịch bầu cử có thể diễn ra nhằm thu hút cử tri ở nước ngoài mà không bị kiểm soát bởi các cơ quan quản lý của nước nhà. Khả năng can thiệp của các nhà chính trị không phụ thuộc vào luật pháp của nước chủ nhà làm trầm trọng thêm tính nguy hiểm về sự vi phạm quá trình bầu cử cạnh tranh khi tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài.

### **3.2. Bộ phiếu từ nước ngoài: thách thức trong việc tổ chức bầu cử**

Sự ra đời của bộ phiếu từ nước ngoài ở một nơi mà tỷ lệ phần trăm cao dân số cư trú ở nước ngoài đặt ra những thách thức riêng biệt trong các nền dân chủ mới. Mexico – một đất nước mà gian lận bầu cử vẫn xảy ra qua hàng thập kỷ, Cơ quan quản lý bầu cử - Viện Bầu cử Liên bang Mexico (IFE) đã bắt đầu hoạt động và có những nỗ lực rất lớn từ đầu những năm 1990 để đạt được một mức độ cao về tính minh bạch trong việc tổ chức các cuộc bầu cử. Thiếu sót trong việc tổ chức bộ phiếu từ nước ngoài có thể gây nguy hiểm cho danh tiếng mà IFE đã xây dựng về một cơ quan hiệu quả và độc lập.

### **3.3. Bộ phiếu từ nước ngoài và giải quyết tranh chấp bầu cử**

Thực tiễn giải quyết tranh chấp bầu cử có thể liên quan đến và tương tự như vấn đề tổ chức, cả hai đều được nhận thấy trong các khía cạnh thực tế của tổ chức bộ phiếu từ nước ngoài. Khi những vi phạm bị cáo buộc, các tài liệu luôn không có sẵn. Sẽ có nhiều vấn đề trong việc tổ chức các phiên điều trần và triệu tập người làm chứng. Như một kết quả tất yếu, chất lượng của các quyết định tư pháp có thể gây tranh cãi nhiều hơn và việc thực hiện những phán quyết tư pháp lại càng khó khăn hơn.

### 3.4. Tóm tắt sơ bộ về ba vấn đề cấu trúc

Mức độ của sự công bằng, minh bạch và công lý bầu cử của bỏ phiếu từ nước ngoài có liên quan tới cả quá trình bầu cử, đặc biệt là nếu các kết quả ở nước ngoài chênh lệch rất nhiều so với các kết quả trong nước. Trong cuộc tranh luận về những đề xuất ban hành hoặc duy trì bỏ phiếu từ nước ngoài, vấn đề bầu cử công bằng, minh bạch của việc đăng ký bầu cử, sự bình đẳng của cuộc cạnh tranh trong bầu cử, các hành vi pháp lý của hoạt động bầu cử, và các cơ chế kiểm soát để đảm bảo cho tất cả các yếu tố, là rất cần thiết trong quá trình ra quyết định. Khi công dân sống ở nước ngoài yêu cầu quyền được bỏ phiếu, nếu phủ nhận điều này có thể dẫn đến sự mất hợp pháp. Nhưng nó cũng không kém phần quan trọng để nhớ rằng một quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài mà được coi là ủng hộ quyền lợi chính trị cụ thể hoặc là những sự cố hỗn loạn có thể xảy ra trong các sự kiện bầu cử dẫn đến làm mất tính hợp pháp trong con mắt của công chúng trong nước.

## 4. Kết luận

Cải cách thể chế không bao giờ liên quan đến một mục tiêu duy nhất, mà là nhiều mục tiêu cùng một lúc. Đối với bỏ phiếu từ nước ngoài, những mục tiêu này là:

- thực hiện nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, kết hợp với các nguyên tắc khác của các quyền bỏ phiếu dân chủ,
- duy trì các quy định của pháp luật;
- một sự gia tăng thực sự trong việc tham gia chính trị (mà biện minh cho những nỗ lực tham gia chính trị và các chi phí tài chính của bỏ phiếu từ nước ngoài);
- tăng cường tính hợp pháp của hệ thống dân chủ; và
- đóng góp có hiệu quả để củng cố nền dân chủ.

Ở giai đoạn này các câu hỏi khác cũng phát sinh: bỏ phiếu từ nước ngoài có nên mở rộng cho cả các cơ quan đại diện và trung cầu dân ý hay nên giới hạn cho một loại bầu cử, như một cuộc bầu cử trực tiếp cho chức tổng thống? Trong trường hợp bỏ phiếu từ nước ngoài cho cơ quan lập pháp, sẽ là thuận tiện để thiết lập một ngưỡng cố định của số lượng ghế đại diện cho công dân sống ở nước ngoài hoặc nên lập một ngưỡng được sắp xếp theo sự tham gia thực tế của các cử tri ở nước ngoài (có lẽ bằng số tối thiểu hoặc tối đa của “các ghế ở nước ngoài”)?

**Bảng 3.1: Tổng quan những lập luận ủng hộ và phản đối việc giới thiệu bỏ phiếu từ nước ngoài**

	<b>Ủng hộ</b>	<b>Phản đối</b>
<b>Những lập luận mang tính lý thuyết</b>	Thực hiện đầy đủ phổ thông đầu phiếu như một phần của quyền con người	Cư trú là một tiêu chí quan trọng của quyền bầu cử và đại diện chính trị
	Tăng sự tham gia chính trị	Vấn đề minh bạch về quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài Giải quyết tranh chấp của bỏ phiếu từ nước ngoài
<b>Các hoàn cảnh lịch sử và thực hiện</b>	Số lượng nhỏ các cử tri thường trú ở nước ngoài có liên quan đến các cử tri trong nước	Số lượng lớn các cử tri thường trú ở nước ngoài có liên quan đến các cử tri trong nước
	Phân bố bình đẳng mong muốn chính trị của cử tri ở nước ngoài	Định hướng tư tưởng thống nhất của các cử tri ở nước ngoài
	Định hướng tư tưởng thống nhất của các cử tri ở nước ngoài	Nền dân chủ mới với các vấn đề quản lý bầu cử và / hoặc có một lịch sử về gian lận bầu cử

Ba kết luận chính có thể được rút ra khi xem xét các cải cách liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài.

1. *Sự ra đời của bỏ phiếu từ nước ngoài có thể làm phát sinh tranh cãi chính trị.* Có những lập luận mang tính lý thuyết vững chắc, cả ủng hộ và chống lại bỏ phiếu từ nước ngoài. Một mặt, việc công nhận nguyên tắc phổ thông đầu phiếu được coi là một quyền công dân, trong đó có thể được thực hiện bằng cách mở rộng sự tham gia chính trị. Mặt khác, bỏ phiếu từ nước ngoài hàm ý sự tham gia bầu cử của các cá nhân những người không bị ảnh hưởng trực tiếp bởi bất cứ điều gì mà kết quả của cuộc bầu cử mang lại.

Các xu hướng lịch sử rõ ràng chỉ hướng tới sự hiểu biết về quyền được bỏ phiếu là quyền cá nhân của mỗi công dân, không phân biệt nơi cư trú của mình. Tuy nhiên, một động thái để áp dụng hoặc mở rộng bỏ phiếu từ nước ngoài bởi một quốc gia cụ thể cần phải đảm bảo rằng tất cả các bên liên quan tham gia vào quá trình ra quyết định, và kết quả là cân bằng hay hạn chế, ví dụ, các hạn chế

về tự do bầu cử là một sự bất bình đẳng về các quyền chính trị được hưởng bởi những người khác nhau, được cân nhắc và do đó ít có khả năng làm phát sinh câu hỏi tiếp theo về tính hợp hiến hay hợp pháp của tiến trình bầu cử.

Việc thực hiện tốt quá trình ra quyết định không chỉ đơn thuần là bản chất của các đề xuất cải cách, mà còn là sự nhận thức về các kiến nghị của cử tri và các phương tiện truyền thông. Như với cải cách về quá trình bầu cử, pháp luật và các quy định bầu cử ở các khu vực khác nhau, sự thành công sau khi thay đổi có thể phụ thuộc không chỉ về bản chất của những gì được đồng ý mà còn về mức độ và hiệu quả của các hoạt động dân sự và giáo dục cử tri nhằm giải thích những thay đổi cho cử tri cả trong và ngoài nước.

Như với các đề xuất cải cách bầu cử, bỏ phiếu từ nước ngoài đặc biệt gây tranh cãi nếu các lá phiếu từ nước ngoài ảnh hưởng đến kết quả bầu cử và xác định người chiến thắng. Kết quả của cuộc bầu cử như vậy sẽ gây nhiều tranh cãi giữa các nhân vật chính trị có liên quan.

*2. Cuộc tranh luận về bỏ phiếu từ nước ngoài không nên để đến mức làm lu mờ những cân nhắc chính trị của công dân ở nước ngoài tại đất nước mà họ cư trú.* Một động thái hướng tới nguyên tắc này là nhiều quốc gia thành viên Liên minh châu Âu đã bảo đảm quyền bỏ phiếu cho công dân các nước thành viên khác. Một sự cho phép rộng rãi hơn về quyền được bỏ phiếu tại nước cư trú sẽ cho phép cá nhân có quốc tịch nước ngoài tham gia vào các quyết định có ảnh hưởng đến lợi ích cá nhân của họ và do đó tạo ra một bối cảnh của trách nhiệm, mặc dù chỉ một động thái như vậy cũng có thể tạo ra tranh cãi chính trị, đặc biệt là khi công dân ở nước ngoài có sự hỗ trợ không tương xứng cho một nhóm chính trị và khi lá phiếu của họ mang ý nghĩa quyết định trong việc xác định kết quả bầu cử.

*3. Không có thiết kế thể chế lý tưởng nào cho bỏ phiếu ở nước ngoài.* Sau khi có quyết định ủng hộ việc ban hành bỏ phiếu từ nước ngoài, kết quả là các quy định pháp luật theo sau đó phải được thiết kế cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của đất nước. Trên hết, phải chú ý để giảm thiểu những thiệt hại và những ảnh hưởng tiêu cực có thể không lường trước được.

### **Chú ý**

- 1 Hare Quota, được sử dụng trong Hệ thống đại diện tỷ lệ (PR), là tổng số phiếu bầu hợp lệ chia cho số ghế được bầu trong khu vực bầu cử.



## Colombia: Đại diện của người nhập cư trong Quốc hội

Nydia Restrepo de Acosta

Luật bầu cử đầu tiên của Colombia (Luật số 39) được ban hành vào năm 1961. Nó quy định rằng người Colombia thường trú ở nước ngoài có thể bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử tổng thống. Thỏa thuận về quy định này được thúc đẩy bởi những cuộc di cư do sự bất ổn chính trị và chế độ độc tài (trong giai đoạn 1953-1957). Quy định này lần đầu tiên được áp dụng trong cuộc bầu cử năm 1962, khi đó đã có 3.227 cử tri đăng ký ở bên ngoài lãnh thổ Colombia. Năm 1986, Bộ luật Bầu cử được ban hành, Điều 116 khẳng định có thể bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử tổng thống.

Mặc dù điều này không thể hiện rõ trong luật bầu cử, vào tháng 11 năm 1990, người dân Colombia ở nước ngoài đã được kêu gọi tham gia vào một cuộc bầu cử để chọn ra các thành viên của Quốc hội lập hiến chuẩn bị một văn kiện mới của hiến pháp. Điều 171 của Hiến pháp mới (1991) cho phép không chỉ người Colombia cư trú ở nước ngoài mà cả những người đã tạm thời ra khỏi nước này có thể bỏ phiếu. Cũng bản Hiến pháp này đã cho phép các công dân ở nước ngoài được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử vào Thượng viện, diễn ra lần đầu tiên vào năm 1994.

Điều 176 của Hiến pháp cũng thiết lập một khu vực bầu cử đặc biệt trong Hạ viện để đảm bảo sự tham gia của các nhóm dân tộc, thiểu số chính trị và người dân Colombia ở nước ngoài. Tuy nhiên, quy định này phải đợi cho đến năm 2001 mới có hiệu lực, đó là khi Luật số 649 thành lập các khu vực bầu cử riêng biệt có tổng cộng năm ghế, một trong số đó sẽ là một đại diện của bộ phận công dân Colombia cư trú ở nước ngoài, hai đại diện cho cộng đồng người da đen, một đại diện cho cộng đồng người bản địa và một đại diện khác cho nhóm dân tộc thiểu số chính trị. Quy định này được áp dụng lần đầu tiên vào năm 2002. Điều quan

trọng là cần lưu ý rằng cuộc bầu cử này đã gây tranh cãi dẫn đến kết quả là một phán quyết bởi Tòa án Hiến pháp đã mang đến cho cử tri trong cả nước được quyền bỏ phiếu trong cuộc bầu cử cho ghế “cử tri ở nước ngoài”. Kết quả của quyết định này chỉ có 3.000 trong số 9.000 phiếu ủng hộ ứng cử viên chiến thắng thực sự là những người Colombia sống ở nước ngoài. Sau đó, tháng 12 năm 2005, khu vực bầu cử quốc tế đã được quy định cụ thể bằng một nghị định được thành lập mà chỉ có lá phiếu của công dân Colombia ở nước ngoài được tính để xác định xem ai sẽ là người đại diện đặc biệt của những người Colombia ở nước ngoài trong Hạ viện. Khu vực bầu cử này được áp dụng vào tháng 3 năm 2006, trong cuộc bầu cử lập pháp gần đây nhất.

Mặc dù luật bầu cử không đề cập cụ thể đến sự tham gia của người Colombia ở nước ngoài trong các cơ chế của dân chủ trực tiếp, thì điều này vẫn xảy ra hai lần: (a) trong cuộc bầu cử cho các thành viên của Quốc hội lập hiến năm 1991; và (b) trong cuộc trưng cầu dân ý được đề xuất bởi tổng thống và được tổ chức vào năm 2003, trong đó một cuộc cải cách hiến pháp trên diện rộng đã được trình ra lấy ý kiến người dân Colombia, và 41.398 công dân ở nước ngoài đã bỏ phiếu.

Ngày 28 tháng 8 năm 2006, Hội đồng Bầu cử quốc gia giao cho Thượng viện một bản dự thảo đề xuất cải cách Bộ Luật Bầu cử. Đề xuất đó có thêm một đoạn liệt kê tất cả các loại bầu cử mà bỏ phiếu từ nước ngoài được cho phép, dù cho quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài trong bầu cử tổng thống đã có trong Bộ luật Bầu cử. Theo quy định trong hiến pháp, có thể áp dụng bỏ phiếu từ nước ngoài cho các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp và các hình thức dân chủ trực tiếp khác ở cấp quốc gia.

## **Đăng ký bầu cử và tiến hành các cuộc bầu cử**

Về các yêu cầu và thủ tục đối với việc đăng ký cử tri ở nước ngoài, chính phủ ban hành một nghị định trước mỗi cuộc bầu cử cho phép các cơ sở của các đại sứ quán và lãnh sự quán Colombia được sử dụng như là điểm bỏ phiếu cho cử tri ở nước ngoài. Sau đó, Cơ quan Đăng ký dân sự quốc gia (NRCS, Registraduria Nacional del Estado Civil), là cơ quan tổ chức các cuộc bầu cử và hoạt động cả trong nước và ngoài nước, sẽ gửi một quyết định nêu rõ giai đoạn mà các tài liệu có thể được cấp ở nước ngoài, ít nhất là 15 ngày trước ngày bầu cử. (Có hai cơ quan quản lý bầu cử, Hội đồng Bầu cử quốc gia (NEC), trong đó có trách nhiệm đảm bảo tính công bằng và minh bạch của các quy trình bầu cử và giám sát nói chung, và để giải quyết những thách thức do các ứng cử viên, người họ ủy quyền

hoặc người làm chứng trong cuộc bầu cử, theo các điều có liên quan của luật bầu cử; và người đại diện của NRCS, được chỉ định bởi NEC, chịu trách nhiệm về sổ đăng ký bầu cử và tổ chức các cuộc bầu cử). NRCS cũng xác định những gì cần được thực hiện và bổ nhiệm nhân viên quây phiếu. Có thể đăng ký là một cử tri chỉ đơn giản bằng cách trình bày một giấy chứng nhận quốc tịch hoặc hộ chiếu hợp lệ, nhưng để thực sự được bỏ phiếu về sau này thì cần phải thông qua NRCS.

Tổng cục điều tra bầu cử của NRCS so sánh các giấy chứng nhận của các công dân được đăng ký là cử tri ở nước ngoài với những người được đăng ký trong nước. Nếu một cử tri được phát hiện đăng ký hai lần thì lần đăng ký đầu tiên bị xóa bỏ. Vào ngày bầu cử, danh sách cử tri được đăng ở một nơi công cộng bên cạnh các khu vực bầu cử, một bản sao được trao cho ủy ban quản lý địa điểm bỏ phiếu, và một bản sao thứ ba được trao cho các đại sứ quán hoặc lãnh sự quán.

Các nhà ngoại giao cấp cao tại Đại sứ quán hoặc lãnh sự quán chỉ định nhân viên quây phiếu là hai người Colombia thường trú tại địa phương, hai người này phải thuộc những đảng chính trị khác nhau mà có đại diện trong Quốc hội. Cách làm như vậy để bảo đảm không có một nhóm chính trị nào chiếm ưu thế. Danh sách nhân viên quây phiếu được thành lập 15 ngày trước ngày bầu cử và được niêm yết ở một nơi dễ thấy tại các đại sứ quán hoặc lãnh sự quán mười ngày trước ngày bầu cử.

Các ứng cử viên cho chiếc ghế của cử tri ở nước ngoài tại 'khu vực bầu cử đặc biệt' có một mẫu đăng ký tại đại sứ quán hoặc lãnh sự quán Colombia thích hợp tại nơi họ cư trú và phải tuân thủ các yêu cầu sau đây: họ phải trên 25 tuổi vào ngày bầu cử; họ phải chứng minh với các cơ quan bầu cử là họ đã cư trú ở nước ngoài tối thiểu năm năm liên tục; và họ phải được xác nhận bởi một đảng chính trị hay một phong trào chính trị được công nhận bởi NEC, hoặc một phong trào xã hội hay một nhóm công dân.

Đại diện trong Hạ viện, người được chọn tại khu vực bầu cử đặc biệt trên cơ sở các quy tắc chung về năng lực của nghị sĩ và vấn đề chống xung đột của lợi ích, phải là người đang cư trú trên lãnh thổ quốc gia khi giữ vị trí này.

Bỏ phiếu từ nước ngoài, cũng giống như bỏ phiếu trong nước, được thực hiện theo các tiêu chí phổ thông, trực tiếp, bình đẳng và bỏ phiếu kín. Điều 258 của Hiến pháp buộc các cơ quan bầu cử bảo đảm các điều kiện để cử tri thực hiện quyền bỏ phiếu bằng một lá phiếu giấy hoặc thiết bị điện tử (năm 2004, một dự luật được phê duyệt giao cho các cơ quan bầu cử trách nhiệm thực hiện đăng ký và bỏ phiếu điện tử, cả trong và ngoài nước Colombia, trong vòng năm năm, có nghĩa là không muộn hơn năm 2009. Quy định này được coi như là một phần của một dự luật cải cách Bộ luật bầu cử được trình lên Quốc hội theo sáng kiến của NEC).

Hiện nay, để tổ chức các cuộc bầu cử ở nước ngoài, Cơ quan Đăng ký quốc gia cung cấp các yếu tố cần thiết trong ‘gói bầu cử’, bao gồm các lá phiếu và các chứng nhận cử tri (bằng chứng bỏ phiếu hoặc giấy tờ chứng minh cho thấy các cử tri đã thực sự bỏ phiếu), sổ đăng ký, các phong bì riêng biệt, các hình thức đăng ký kết quả và các hòm phiếu. Gói này được gửi mười ngày trước ngày bầu cử, do đó đảm bảo rằng nó sẽ đến nơi nhận hai ngày trước ngày bầu cử.

Việc rà soát các lá phiếu ở nước ngoài là trách nhiệm của Hội đồng Bầu cử quốc gia, đó là cơ quan chịu trách nhiệm giám sát tất cả các cuộc bỏ phiếu quốc gia, tuyên bố kết quả của cuộc bầu cử và phát hành các chứng nhận có liên quan (giấy chứng nhận cho các ứng cử viên được bầu).

Không có quy định cụ thể về vấn đề tiếp cận với các phương tiện truyền thông đại chúng, tuyên truyền bầu cử và tài chính của các đảng chính trị ở nước ngoài. Chiến dịch bầu cử và tuyên truyền bầu cử được điều chỉnh bởi các quy định của hiến pháp trong các điều khoản của cải cách chính trị năm 2003, và Điều lệ cơ bản về các Đảng và Phong trào chính trị (Luật số 130 năm 1994). Các quy định được thiết lập bởi hiến pháp và luật này sẽ diễn giải, sau đó là áp dụng cho các hoạt động của các ứng cử viên ở nước ngoài. Chiến dịch vận động chỉ có thể bắt đầu sáu tháng trước ngày bầu cử, và thời gian tuyên truyền bầu cử được giới hạn trong ba tháng trước ngày bầu cử.

Các chiến dịch bầu cử của các đảng chính trị và các phong trào, cũng như các nhóm công dân mà các ứng cử viên đại diện, được chi trả từ các ngân sách nhà nước theo tỷ lệ số phiếu hợp lệ thu được ở mỗi danh sách, theo một công thức trước đây xác định bởi Hội đồng bầu cử quốc gia. NEC cũng thiết lập các giới hạn về chi tiêu của chiến dịch và xác minh rằng các nguồn lực mà các đảng và các phong trào chính trị nhận là hợp pháp, và giám sát sự chi tiêu của chiến dịch. Để đảm bảo điều này, các đảng phái chính trị và các phong trào phải công bố thông tin về sự chi tiêu trong vòng một tháng trước ngày bầu cử. Có một số biện pháp trừng phạt khá nặng đối với hành vi vi phạm về chi tiêu của chiến dịch, bao gồm cả việc mất tất cả quyền để hoàn trả chi phí, và thậm chí bị mất ghế nếu là ứng cử viên chiến thắng.

Trong trường hợp sau, khi các bên đăng ký danh sách cho khu vực bầu cử nhiều thành viên, nếu một thành viên của một danh sách vượt trần chi tiêu thì bên đó sẽ mất tất cả những ghế đã có được trong khu vực bầu cử đó.

Việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài là khó khăn về kỹ thuật, hành chính và hoạt động. Bởi vì khoảng cách, thiếu công nghệ và thời gian ngắn giữa việc khóa sổ đăng ký bầu cử và ngày diễn ra bầu cử, những khó khăn chính nằm trong

việc thực hiện các điều tra số lượng cử tri ở nước ngoài để xác nhận danh sách những người có quyền được bỏ phiếu; tuy nhiên, trong cuộc bầu cử năm 2002 đã thiết lập sự trao đổi thông tin với các phái bộ ngoại giao bằng email. Điều này giúp tích hợp danh sách bầu cử của công dân Colombia thường trú ở nước ngoài một cách nhanh chóng và suôn sẻ, cũng như hỗ trợ việc so sánh với hồ sơ danh tính quốc gia và việc xóa những tên trùng lặp để tránh việc cấp phiếu trùng lặp.

Trong ngày bỏ phiếu chính, các vấn đề kỹ thuật liên quan đến việc truyền tải dữ liệu đã xuất hiện gây khó khăn cho việc gửi và phân phát các tài liệu bầu cử. Tuy nhiên, nhờ những tiến bộ công nghệ, những vấn đề này đang dần được khắc phục.

## Chi phí

Trong cuộc bầu cử Thượng viện năm 2002, 365 quây phiếu ở nước ngoài được thành lập. Việc sản xuất các gói tài liệu bầu cử tốn 22.600 USD; việc gửi chúng đến 66 quốc gia - nơi diễn ra cuộc bỏ phiếu – tốn 161.930 USD, nâng tổng chi phí lên gần 184.530 USD, tương đương khoảng 2 USD cho mỗi cử tri đã đăng ký. Nguồn kinh phí này được lấy từ ngân sách bầu cử của Cơ quan Đăng ký quốc gia.

## Số cử tri đi bỏ phiếu

Năm 1998, trong cuộc bầu cử vào Thượng viện, 17.049 cử tri ở nước ngoài thực hiện bỏ phiếu. Năm 2002, con số này tăng lên đến 40.688. Trong cuộc bầu cử lập pháp tháng 3 năm 2006, sự tham gia của cử tri ở nước ngoài được dự kiến sẽ tăng lên đáng kể, vì như năm 2005, tổng điều tra bầu cử cho thấy số lượng cử tri ở nước ngoài nhiều hơn, nhưng sự tham gia vẫn gần như giống như trong năm 2002, số cử tri đi bỏ phiếu chiếm khoảng 15 phần trăm số cử tri ở nước ngoài (xem bảng).

Số cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống thường cao hơn trong cuộc bầu cử lập pháp. Trong cuộc bầu cử tổng thống tháng 5 năm 2002, sự tham gia của cử tri ở nước ngoài chiếm tỉ lệ hơn 64% trong tổng số 165.631 cử tri ở nước ngoài đã đăng ký. Trong cuộc bầu cử tổng thống tháng 5 năm 2006, 38% cử tri ở nước ngoài đăng ký bỏ phiếu. Thông thường, số cử tri ở nước ngoài đăng ký cho các cuộc bầu cử tổng thống cao hơn cho các cuộc bầu cử khác. Những lý do chính của việc này là bởi cử tri ở nước ngoài, trái ngược với cử tri trong nước, chỉ đăng ký cho một trong nhiều cuộc bầu cử, và họ quan tâm đến các cuộc bầu cử tổng thống hơn so với các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp.

**Bảng 1: Sự tham gia của người Colombia ở nước ngoài trong các cuộc bầu cử năm 2002**

Bầu cử	Số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký	Số quầy phiếu được thiết lập	Tổng số phiếu	Số phiếu hợp lệ	Số cử tri đi bỏ phiếu (%)
Tổng thống (ngày 1 tháng 5)	165,631	534	106,931	106,375	<b>64.56</b>
Thượng viện (ngày 10 tháng 3)	94,296	365	40,688	38,918	<b>43.149</b>
Đại diện đặc biệt của Hạ viện (ngày 10 tháng 3)	94,296	365	39,983	37,672	<b>42.402</b>

Nguồn: Được tính dựa trên dữ liệu của Cơ quan đăng ký quốc gia (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia), <<http://www.registraduria.gov.co/elecciones2002/e/vsenadoi.htm?1>>.

**Bảng 2: Sự tham gia của người Colombia ở nước ngoài trong các cuộc bầu cử năm 2006**

Bầu cử	Số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký	Tổng số phiếu	Số phiếu hợp lệ	Số cử tri đi bỏ phiếu (%)
Tổng thống (ngày 28 tháng 5)	319,045	121,155	120,540	<b>37.97</b>
Tổng thống (ngày 28 tháng 5)	319,045	121,155	120,540	<b>37.97</b>
Đại diện đặc biệt của Hạ viện (ngày 10 tháng 3)	273,385	41,165	37,176	<b>15.05</b>

Nguồn: Được tính dựa trên dữ liệu của Cơ quan đăng ký quốc gia (Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia), <<http://www.registraduria.gov.co/elecciones2002/e/vsenadoi.htm?1>>.

## Bồ Đào Nha: Mở rộng các quyền bỏ phiếu và giảm sự tham gia

Marina Costa Lobo

Bồ Đào Nha đã tổ chức các cuộc bầu cử tự do kể từ sau sự sụp đổ của chế độ độc tài năm 1974, và kể từ thời điểm đó, quyền bỏ phiếu của công dân Bồ Đào Nha sống ở nước ngoài đã được mở rộng đáng kể. Quyền bỏ phiếu từ nước ngoài đã được quy định ngay từ đầu nhưng chỉ áp dụng cho cuộc bầu cử Nghị viện. Sau khi Bồ Đào Nha gia nhập Cộng đồng châu Âu vào năm 1986, quyền bỏ phiếu từ nước ngoài đã được mở rộng, cho phép công dân Bồ Đào Nha ở nước ngoài được bỏ phiếu cho danh sách quốc gia trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu.

Gần đây hơn, năm 1997 đánh dấu một sự thay đổi lớn trong quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại Bồ Đào Nha. Hiến pháp được sửa đổi lần thứ tư, và một trong những chủ đề đặc biệt cho cải cách là các quy định quản lý bầu cử. Chỉ có những thay đổi nhỏ đã được giới thiệu, nhưng trong gói hiến pháp này, theo thỏa thuận của hai đảng lớn, Đảng Xã hội cánh hữu (Partido Socialista, PS) và Đảng Dân chủ Xã hội cánh tả (Partido Social Democrata, PSD), công dân Bồ Đào Nha cư trú ở nước ngoài đủ điều kiện để bỏ phiếu trong cả cuộc bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý quốc gia cũng như cuộc bầu cử lập pháp. Điều này đã được đề xuất bởi PSD trong các cuộc đàm phán hiến pháp (Kinh nghiệm của các cuộc bầu cử lập pháp từ năm 1976 chỉ ra rằng PSD đã liên tục có một đa số phiếu cử tri ở nước ngoài, giúp giải thích tại sao bên đó vận động cho mở rộng các quyền bỏ phiếu của người nhập cư).

Những thay đổi đã làm cân bằng các quyền bầu cử của công dân Bồ Đào Nha ở trong và ngoài nước cho tất cả các cuộc bầu cử cấp quốc gia, mặc dù bỏ phiếu từ nước ngoài không được mở rộng đến các cuộc bầu cử địa phương. Công dân Bồ Đào Nha với các quyền bỏ phiếu từ nước ngoài lần đầu tiên được thực hiện quyền được bỏ phiếu của họ cho tổng thống của nước cộng hòa năm 2001.

Trở trêu là việc mở rộng các quyền bỏ phiếu diễn ra đồng thời với sự sụt giảm đáng kể sự tham gia bỏ phiếu từ nước ngoài, được tính bằng số cử tri đi bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử lập pháp.

Trong các cuộc bầu cử lập pháp, hệ thống bầu cử đã được thông qua là hệ thống đại diện tỷ lệ (PR) - hệ thống d'Hondt, với danh sách đóng thể hiện các khu vực bầu cử nhiều thành viên. Công dân Bồ Đào Nha sống ở nước ngoài được chia thành hai khu vực bầu cử, mỗi khu vực bầu ra hai thành viên của Nghị viện. Một khu vực bầu cử bao gồm tất cả các nước châu Âu, và khu vực khác là phần còn lại của thế giới ('bên ngoài châu Âu'). Do đó, nguyên tắc tỷ lệ trong các cuộc bầu cử lập pháp không thể hiện đầy đủ cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này là do năm 1976 đã có những lo ngại rằng các cộng đồng người nhập cư Bồ Đào Nha sẽ bầu ra các nghị sĩ với một tỷ lệ cao, được coi là không công bằng khi họ không sống ở Bồ Đào Nha.

### **Các điều kiện cho một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài**

Bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được thực hiện nếu công dân đăng ký, mặc dù (không giống như đối với công dân cư trú trong lãnh thổ Bồ Đào Nha) việc đăng ký là không bắt buộc (Điều 3, Luật số 13/99, ngày 22 tháng 3 năm 1999). Việc đăng ký được thực hiện trong khoảng thời gian lên đến 60 ngày trước ngày bầu cử. Tuy nhiên, những người có ngày sinh nhật lần thứ 18 rơi vào giữa ngày đăng ký và ngày bầu cử, được đăng ký trong khoảng 55 ngày trước ngày bầu cử.

Đối với bỏ phiếu từ nước ngoài, đăng ký được thực hiện chủ yếu ở các lãnh sự quán. Nếu không có lãnh sự quán tại một quốc gia cụ thể, việc đăng ký thường được thực hiện tại các đại sứ quán hoặc một trung tâm đăng ký được thiết lập. Hiện có khoảng 200 trung tâm đăng ký ở nước ngoài, một số trong đó có mặt ở nhiều quốc gia. Một số ít quốc gia có nhiều hơn một trung tâm đăng ký vì số lượng lớn các công dân Bồ Đào Nha ở những nước này.

Tiêu chí xét đủ điều kiện khác nhau tùy theo loại bầu cử. Đối với bầu cử lập pháp, tiêu chí giống với cử tri trong nước (cử tri phải đủ 18 tuổi trở lên). Đối với bầu cử Nghị viện châu Âu, cho đến gần đây, chỉ có công dân Bồ Đào Nha cư trú ở một nước thuộc Liên minh châu Âu (EU) mới có thể bỏ phiếu, do đó không bao gồm tất cả những công dân Bồ Đào Nha đã sống bên ngoài EU. Tuy nhiên, điều này gần đây đã được thay đổi: Luật Cơ bản số 1/2005 - tháng 1 năm 2005 cho phép tất cả cử tri cư trú ở nước ngoài được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu. Các tiêu chí đủ điều kiện để bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc



bầu cử tổng thống đã thay đổi kể từ khi các quyền bỏ phiếu được mở rộng. Tất cả những người đã đăng ký bỏ phiếu trong cuộc bầu cử lập pháp ngày 31 tháng 12 năm 1996 cũng có thể bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống. Các tiêu chí đủ điều kiện để bỏ phiếu của tất cả công dân Bồ Đào Nha khác ở nước ngoài được xác định bởi luật cơ bản, mà theo đó nên ‘đưa ra những tính toán cho sự tồn tại của mối quan hệ hiệu quả với cộng đồng quốc gia’ (số 2 Điều 121, Hiến pháp của nước Cộng hòa). Tuy nhiên, vì các tiêu chí này không được định rõ khi cuộc bầu cử tổng thống tiếp theo diễn ra năm 2001, nên tất cả những người đăng ký bỏ phiếu cho cuộc bầu cử lập pháp cả trước và sau năm 1996 đều đủ điều kiện để bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống. Gần đây, tiêu chí thành lập ‘quan hệ hiệu quả’ đã được áp dụng: Công dân phải (a) sống ở một đất nước thuộc EU hoặc sống ở một đất nước nói tiếng Bồ Đào Nha không quá 15 năm; (b) sống ở các quốc gia khác không quá mười năm; hoặc (c) đã đến Bồ Đào Nha và ở đó ít nhất 30 ngày trong năm năm trước đây, và chứng minh rằng họ có thể nói tiếng Bồ Đào Nha (Luật số 5/2005 ngày 8 tháng 9 năm 2005).

Cuối cùng, luật số 5/2005 cũng nói rằng các tiêu chí đủ điều kiện cho công dân Bồ Đào Nha ở nước ngoài được bỏ phiếu trong cuộc trưng cầu dân ý trùng với tiêu chí áp dụng đối với công dân trong cuộc bầu cử tổng thống. Tuy nhiên, điều này cần được diễn giải một cách thận trọng: công dân Bồ Đào Nha cư trú ở nước ngoài không bao giờ thực sự được kêu gọi bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu dân ý, và nó cũng không rõ ràng rằng liệu những quy tắc đó sẽ thực sự được áp dụng cho các cuộc trưng cầu dân ý trong tương lai (xem bên dưới).

## Thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài

Ở đây cũng có sự khác biệt giữa các loại bầu cử. Nghị định số 95-C/76 ngày 30 tháng 1 năm 1976 đưa ra những khía cạnh về bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử lập pháp. Trong các cuộc bầu cử lập pháp, cũng như trong các cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu, bỏ phiếu từ nước ngoài phải được thực hiện qua đường bưu điện. Tuy nhiên, Luật cơ bản số 1/2005 thay đổi các thủ tục bỏ phiếu cho bầu cử Nghị viện châu Âu: bỏ phiếu hiện đang được thực hiện trực tiếp tại các địa điểm bỏ phiếu được chỉ định.

Đối với các cuộc bầu cử vào Nghị viện và Nghị viện châu Âu (1987-2004), Bộ Nội vụ Bồ Đào Nha gửi một lá phiếu với hai phong bì cho tất cả công dân đăng ký vào sổ đăng ký bầu cử ở nước ngoài khoảng 2 đến 3 tuần trước ngày bầu cử. Mỗi cử tri điền vào lá phiếu của họ, gấp phiếu và cho vào một trong hai phong bì sau đó đóng dấu; và phong bì thứ hai là một bản sao thẻ cử tri của họ.

Tất cả phải được gửi lại cho các điểm tiếp nhận ở Bồ Đào Nha và được dán cho đến (và bao gồm) ngày bầu cử. Mười ngày sau cuộc bầu cử, các lá phiếu ở nước ngoài được mở và đếm. Trong các cuộc bầu cử lập pháp, bốn ghế Nghị viện dành cho cử tri ở nước ngoài sau đó được phân bổ. Trong các cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu, số phiếu ở nước ngoài được cộng với tổng số phiếu ở trong nước (Nghị định số 95C/76).

Đối với bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý, người dân Bồ Đào Nha ở nước ngoài phải bỏ phiếu trực tiếp. Trong những trường hợp này, bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra trong khoảng thời gian lên đến ba ngày và bao gồm cả ngày bầu cử. Cử tri đăng ký có thể đi đến trung tâm bỏ phiếu gần nhất với nơi họ cư trú để bỏ lá phiếu của họ, sau đó những lá phiếu này sẽ được mở ra và kiểm đếm.

### **Sự đăng ký và số cử tri đi bỏ phiếu trong các loại bầu cử khác nhau**

Bảng 1 cho thấy số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký và số cử tri đi bỏ phiếu trong mỗi cuộc bầu cử lập pháp từ năm 1976. Số cử tri ngày càng tăng cho đến năm 1999, đã giảm xuống một chút. Điều này có thể là do một nỗ lực làm ‘sạch’ sổ đăng ký bầu cử của những người đã chết hoặc chuyển đi - một quá trình cũng xảy ra đối với sổ đăng ký quốc gia vào cuối những năm 1990. Sự sụt giảm số cử tri đi bỏ phiếu là đáng chú ý, từ 86,7% năm 1976 xuống còn 25,2% năm 2005. Trong khi sự tham gia bầu cử ở Bồ Đào Nha giảm đáng kể, thì sự tham gia của cử tri ở nước ngoài còn giảm nhiều hơn. (Cần lưu ý rằng có những sự khác nhau giữa số cử tri đi bỏ phiếu ở châu Âu và ngoài châu Âu, và số cử tri đi bỏ phiếu ở Châu Âu là cao hơn).

***Bảng 1: Bỏ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử lập pháp của người Bồ Đào Nha***

<b>Năm bầu cử</b>	<b>Số cử tri đã đăng ký</b>	<b>Số phiếu</b>	<b>Số cử tri đi bỏ phiếu (%)</b>
1976	105,709	91,740	86.7
1979	132,273	88,379	66.8
1980	175,577	108,096	61.6
1983	159,188	83,984	45.3
1985	190,818	57,531	30.1
1987	187,581	49,849	26.5

1991	187,598	61,128	32.6
1995	183,351	43,040	23.5
1999	192,329	45,852	23.8
2002	162,412	39,711	24.4
2005	146,354	36,938	25.2

Nguồn: Ủy ban Bầu cử Quốc gia (Comissão Nacional de Eleições, CNE), <<http://www.cne.pt>>.

Trong các cuộc bầu cử Nghị viện Châu Âu, hệ thống bầu cử giống hệt với các cuộc bầu cử lập pháp, với ngoại lệ quan trọng là chỉ có một khu vực bầu cử. Số phiếu ở nước ngoài chỉ đơn giản là thêm vào số phiếu trong nước. Bảng 2 cho thấy bộ phiếu từ nước ngoài trong những cuộc bầu cử, số cử tri đi bỏ phiếu đã rất thấp ngay từ đầu.

**Bảng 2: Bộ phiếu từ nước ngoài trong các cuộc bầu cử Nghị viện Châu Âu ở Bồ Đào Nha**

Năm bầu cử	Số cử tri đã đăng ký	Số phiếu	Số cử tri đi bỏ phiếu (%)
1987	71,880	14,572	20.3
1989	54,526	19,360	35.5
1994	84,643	20,722	24.5
1999	84,073	16,079	19.1
2004	70,504	13,269	18.8

Nguồn: Ủy ban Bầu cử Quốc gia (Comissão Nacional de Eleições, CNE), <<http://www.cne.pt>>.

Thủ tục tương tự cũng được sử dụng cho các cuộc bầu cử tổng thống, được tổ chức bằng cách sử dụng Hệ thống hai vòng. Một lần nữa, chỉ có một khu vực bầu cử mà bao gồm tất cả cử tri, cả trong và ngoài nước. Số phiếu ở nước ngoài được cộng với số phiếu trong nước. Trong cuộc bầu cử tổng thống đầu tiên, dù bỏ phiếu từ nước ngoài được cho phép nhưng sự tham gia rất thấp, thậm chí theo tiêu chuẩn khá rộng về bỏ phiếu từ nước ngoài của Bồ Đào Nha. Trong cuộc bầu cử tổng thống gần đây nhất, vào tháng Giêng năm 2005, số lượng cử tri đăng ký bầu cử và số cử tri đi bỏ phiếu bắt đầu tăng nhẹ nhưng sự tham gia của người dân Bồ Đào Nha sống ở nước ngoài vẫn còn thấp.

**Bảng 3: Bỏ phiếu từ nước ngoài  
trong các cuộc bầu cử tổng thống ở Bồ Đào Nha**

<b>Năm bầu cử</b>	<b>Số cử tri đã đăng ký</b>	<b>Số phiếu</b>	<b>Số cử tri đi bỏ phiếu (%)</b>
2001	185,223	15,431	8.33
2005	187,109	18,840	10.07

*Nguồn: Thư ký kỹ thuật cho Các vấn đề Quy trình bầu cử (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, STAPE), <<http://www.stape.pt>>.*

### **Trung cầu dân ý**

Không có quy định cho các cuộc trung cầu dân ý trong Hiến pháp năm 1976. Chỉ với việc sửa đổi lần thứ ba của Hiến pháp năm 1989 là một cuộc trung cầu dân ý quốc gia được cho phép theo hoàn cảnh cụ thể, nhưng khả năng bỏ phiếu từ nước ngoài đã không lường trước được. Sửa đổi hiến pháp năm 1997 đã giới thiệu một số sửa đổi luật trung cầu dân ý. Nó cho phép công dân Bồ Đào Nha thường trú ở nước ngoài được bỏ phiếu trong các cuộc trung cầu, miễn là họ được đăng ký một cách chính xác, bất cứ khi nào các cuộc trung cầu đề cập tới các vấn đề mà họ đặc biệt quan tâm. Quy định cuối cùng này không rõ ràng và dẫn đến một lập luận chính trị về việc liệu trong trung cầu dân ý, công dân Bồ Đào Nha cư trú ở nước ngoài có thể hoặc không thể bỏ phiếu. Trong thực tế, đã có hai cuộc trung cầu ở Bồ Đào Nha: một vào năm 1998 về việc phá thai và một vào năm 1999 về vấn đề của khu vực hóa. Trong cả hai trường hợp, sau phán quyết của Tòa án Hiến pháp (số 288/98 và số 532/98), bỏ phiếu từ nước ngoài đã không được chấp thuận.

# CHƯƠNG 4

CHƯƠNG 4

# 4. Quyền được bỏ phiếu

Phil Green

## 1. Giới thiệu

Nhiều nước cho phép công dân của họ quyền được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử khi họ không có mặt ở đất nước. Chương này xem xét những cách thức mà các nước có thể xác định ai được quyền bỏ phiếu trong khi cư trú ở bên ngoài đất nước.

Quyền được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài thường được gắn với các quyền chung để bỏ phiếu được áp dụng cho tất cả các cử tri đủ điều kiện trong một quốc gia. Tuy nhiên, đôi khi có thêm những yêu cầu đối với các cử tri ở nước ngoài, chẳng hạn như thời gian tối thiểu mà họ cư trú trước đó hoặc một ý định trở về nước. Trong một số trường hợp chỉ có nhóm hạn chế cử tri ở nước ngoài có thể đủ điều kiện để bỏ phiếu, chẳng hạn như các nhà ngoại giao, viên chức và thành viên của các lực lượng vũ trang, và gia đình của họ. Một số quốc gia mở rộng quyền được bỏ phiếu cho tất cả các công dân của họ sống ở nước ngoài, bất kể thời gian họ ra khỏi đất nước, trong khi những quốc gia khác áp đặt giới hạn thời gian hoặc yêu cầu bằng chứng về ý định quay trở về.

Quyền được bỏ phiếu thường được gắn liền với quốc tịch. Các định nghĩa về quốc tịch được áp dụng cũng có thể ảnh hưởng đến các tầng lớp người được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài. Chương này thảo luận về quốc tịch trong bối cảnh như vậy.

Một số quốc gia, chẳng hạn như New Zealand và Thụy Điển, đã mở rộng quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài cho những người không phải là công dân của đất nước họ: đôi khi điều này được gọi là “quyền bầu cử cho người nước ngoài”. Trong trường hợp này, các quy tắc khác nhau áp dụng cho công dân thường là cần thiết để xác định liệu những người không phải là công dân của nước họ đang cư trú trong lãnh thổ có đủ điều kiện để bỏ phiếu từ nước ngoài hay không.

Số quốc gia có số lượng người đủ điều kiện thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài là tương đối nhỏ. Một số nước khác không cho phép bất cứ công dân nào

đang ở bên ngoài đất nước được quyền bỏ phiếu. Trong một số trường hợp, ví dụ, sau tình trạng bất ổn dân sự hay chính trị lớn hoặc biên giới quốc gia đã thay đổi, hoặc nơi có số lượng lớn lao động nhập cư ở nước ngoài, số lượng lớn người cư trú ở nước ngoài và có một yêu cầu chính đáng được bỏ phiếu, thì quyền này mới được quy định. Tuy nhiên, trong những trường hợp như vậy, câu hỏi về người có đủ điều kiện để bỏ lá phiếu ở nước ngoài có thể là một vấn đề lớn, vì việc này có ý nghĩa rất quan trọng đến kết quả bầu cử.

Khi quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài của một người được thiết lập, thường có một yêu cầu thứ hai cần đáp ứng, đó là cần phải được đăng ký vào sổ đăng ký bầu cử để thấy rằng người đó được quyền bỏ phiếu. Các yêu cầu đặc biệt cho việc đăng ký có thể cần thiết cho cử tri ở nước ngoài, hoặc cử tri ở nước ngoài được yêu cầu phải đăng ký trong cùng một cách như tất cả những người khác. Do đó, các yêu cầu về đăng ký đã giới thiệu một giai đoạn thứ hai vào quá trình quyền lợi và có thể giới hạn số lượng người có quyền được thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài.

Một khía cạnh khác của quyền được bỏ phiếu đó là, với các quốc gia được chia thành các khu vực bầu cử thì một khu vực bầu cử chính là nơi một cử tri có quyền bỏ phiếu. Điều này có thể được xác định bằng cách tham chiếu đến địa chỉ mà cử tri cư trú gần đây nhất trước khi rời khỏi đất nước, hoặc bằng cách tham chiếu đến nơi người đó sinh ra, hoặc khi một người chưa từng cư trú ở trong nước thì tham chiếu đến địa chỉ của một trong những người như cha mẹ hoặc ông bà của họ. Một lựa chọn khác là cung cấp khu vực bầu cử đặc biệt gồm toàn cử tri ở nước ngoài, đặc biệt là nơi mà một số lượng lớn cử tri quan tâm. Trong một số trường hợp, các nước cũng sẽ hạn chế các loại lá phiếu mà cử tri ở nước ngoài có thể tham gia. Ví dụ, cử tri ở nước ngoài được phép bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia cho vị trí đứng đầu nhà nước hay nghị viện quốc gia nhưng không được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử chính quyền địa phương (Ở Thụy Sĩ, các quy tắc khác nhau áp dụng trong các bang khác nhau: xem nghiên cứu trường hợp).

Chương này kết thúc bằng cách cân nhắc liệu có thể xác định việc “thực hành tốt nhất” các nguyên tắc để hướng dẫn những người xem xét thông qua hoặc sửa đổi các tiêu chí đủ điều kiện bỏ phiếu từ nước ngoài.

## 2. Các loại bầu cử

Quyền được bỏ phiếu đôi khi bị hạn chế với các loại bầu cử cụ thể. Ví dụ, cử tri ở nước ngoài được phép bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia cho vị trí đứng

đầu nhà nước hay bầu cử nghị viện nhưng không được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử chính quyền địa phương. Trong một số hệ thống tổng thống ở châu Phi và châu Á, người dân sinh sống ở nước ngoài có quyền bỏ phiếu cho một tổng thống nhưng không được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử vào cơ quan lập pháp. Bởi vì khoảng cách với nước nhà của họ, người dân sinh sống ở nước ngoài chỉ có thể gây ảnh hưởng đến chính trị trong nước chỉ ở mức độ hạn chế và do đó chỉ được cấp quyền bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý toàn quốc.

### 3. Các điều kiện cho quyền được bỏ phiếu

Để được bỏ phiếu từ nước ngoài, một người trước hết phải đáp ứng các tiêu chuẩn chung cho đăng ký bầu cử và bỏ phiếu áp dụng tại đất nước của họ.

Quyền được bỏ phiếu thường được gắn với quốc tịch, tuổi tác và nơi cư trú. Ví dụ, một quốc gia chỉ có thể cho phép một người bỏ phiếu nếu người đó là công dân của quốc gia đó, đủ 18 tuổi trở lên và đã cư trú tại quốc gia đó cho ít nhất 12 tháng.

Việc xác định một người đáp ứng được các điều kiện nói chung là đơn giản nếu họ cư trú ở nước nhà. Tuy nhiên, khi một người không cư trú ở nước nhà một cách tạm thời hoặc vĩnh viễn, thì việc xác định họ có thuộc đối tượng đủ điều kiện được bỏ phiếu từ nước ngoài hay không nói chung đòi hỏi phải áp dụng các biện pháp kiểm tra phức tạp hơn.

Việc xác định quốc tịch của một người vắng mặt khỏi nước nhà, đặc biệt khi mà người đó đã được công nhận là công dân của nước khác, liên quan đến việc áp dụng luật quốc tịch. Vấn đề này được thảo luận trong mục 3.1 dưới đây.

Việc xác định tuổi của một người có thể làm tăng khó khăn nếu quá trình đăng ký yêu cầu người đó cung cấp bằng chứng về tuổi tác. Trong một số trường hợp, đặc biệt là của những người tị nạn, một người có thể không có giấy tờ chứng minh tuổi tác. Ngay cả khi một người không có giấy tờ chứng minh tuổi tác, nếu họ đang nộp yêu cầu để đăng ký bỏ phiếu trong khi họ ở bên ngoài đất nước, thì việc cung cấp bằng chứng tuổi tác cho cơ quan đăng ký có thể sẽ khó khăn. Đây là một vấn đề mà sẽ cần phải được giải quyết khi xác định chính xác làm thế nào một người có thể đăng ký bỏ phiếu từ nước ngoài (điều này được thảo luận thêm dưới đây trong mục 5).

Áp dụng kiểm tra cư trú cho một người không cư trú ở đất nước của họ có lẽ là khía cạnh khó khăn nhất trong việc xác định quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài. Một số quốc gia đối phó với vấn đề này bằng cách cho phép tất cả công dân của họ quyền bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử, cho dù họ đã từng cư trú ở



trong nước. Những quốc gia khác áp dụng các quy định liên quan đến độ dài thời gian mà một công dân ở trong nước và / hoặc thời gian họ rời khỏi đất nước. Vấn đề này sẽ được thảo luận trong mục 3.2.

Một số quốc gia cũng áp đặt những hạn chế về quyền lợi, tức là hạn chế những người có thể được bỏ phiếu trong khi họ vắng mặt tại quê nhà. Ví dụ, một số quốc gia hạn chế quyền bỏ phiếu từ nước ngoài cho công dân làm việc trong các ngành nghề đặc biệt, chẳng hạn như các nhà ngoại giao và các thành viên của các lực lượng vũ trang (xem bảng 1.4). Những quốc gia khác hạn chế việc bỏ phiếu cho những người đang cư trú tại các địa điểm cụ thể, chẳng hạn như những nơi có một số lượng cử tri tối thiểu được quy định hoặc các địa điểm của các phái bộ ngoại giao của nước nhà. Mục 3.2 trình bày vấn đề này chi tiết hơn.

### 3.1. Quốc tịch

Quốc tịch được định nghĩa là tình trạng của một công dân. Một công dân được định nghĩa như là một thành viên của một bang hay một quốc gia. Quốc tịch mang theo nó một loạt các quyền và nghĩa vụ. Một trong những quyền cơ bản của công dân - những người trong độ tuổi bỏ phiếu là quyền được bỏ phiếu.

Quốc tịch có thể được trao cho một người theo một số cách. Một người có thể trở thành một công dân theo huyết thống, nơi sinh, hoặc bằng cách nhập tịch.

Quốc tịch theo huyết thống (*jus sanguinis*, hay ‘*law of the blood*’) là một trong hai nguyên tắc pháp lý quốc tế được công nhận sử dụng để xác định quốc tịch của một cá nhân khi sinh ra. Nói chung, nơi mà nguyên tắc này được áp dụng, nếu một hoặc cả hai cha mẹ đều là công dân của một đất nước thì con cái của họ sẽ tự có quốc tịch nước này lúc mới sinh.

Theo nguyên tắc này, một người có thể có quốc tịch của một nước mà họ chưa bao giờ ở đất nước đó, hoặc có quốc tịch ở nhiều nước, nếu cha mẹ có hai quốc tịch khác nhau.

Quốc tịch theo nơi sinh (*jus soli*, hay ‘*law of the soil*’) là một nguyên tắc pháp lý quốc tế khác được công nhận sử dụng để xác định quốc tịch của một cá nhân khi sinh ra. Ở những nơi áp dụng nguyên tắc này, một người có quốc tịch của một nước mà người đó được sinh ra. Trong một số trường hợp, cả ‘*jus sanguinis* và *jus soli*’ có thể áp dụng, và đây là một cách khác, trong đó một người có thể có quốc tịch của nhiều nước.

Cuối cùng, một người có thể có được quốc tịch bằng cách nhập tịch. Trong khi có một số cách thức để thực hiện điều này, thì nhập tịch thường cấp cho một người nhập cư sau khi cư trú ở một nơi trong một thời hạn nhất định.

Quốc tịch cũng có thể bị mất. Trong một số trường hợp, nhập tịch có thể liên quan đến việc từ bỏ quốc tịch đã có trước đây. Trong các trường hợp khác, một người có thể tự đánh mất quốc tịch của mình hoặc tự động trở thành một công dân nhập tịch của nước khác.

Trong các trường hợp khác, một công dân nhập tịch được phép giữ lại quốc tịch khác. Một số quốc gia không cho phép công dân của những nước này từ bỏ quốc tịch của họ (ví dụ, Hy Lạp và Vương quốc Anh). Bằng những cách này, nhiều người có thể giữ hai (hoặc nhiều) quốc tịch.

Trong việc xác định xem một người có đủ điều kiện thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài, thì sự hiểu biết về luật quốc tịch có liên quan là cần thiết. Luật quốc tịch ở các nước rất khác nhau. Trong khi một người hiện đang ở nước ngoài từ một nước mà họ đang là công dân trước khi rời khỏi đất nước này, người đó có thể bị mất quyền được là công dân của nước đó bởi đã nhận một quốc tịch khác.

Vì có một số cách mà một người có thể có được hai hoặc nhiều quốc tịch, nên việc mang hai hay nhiều quốc tịch là khá phổ biến. Đây không phải là lý do để từ chối một người có quyền được bỏ phiếu ở các quốc gia mà họ nắm giữ quốc tịch. Tuy nhiên, các nhà hoạch định chính sách có thể muốn xem xét liệu người có hai quốc tịch có những xung đột về lợi ích trong một số trường hợp hay không.

Trường hợp một người đang sống ở nước ngoài thay đổi quốc tịch bằng việc nhập tịch, và trong quá trình làm như vậy họ sẽ từ bỏ quốc tịch cũ của mình, người đó sẽ không còn giữ được quyền bỏ phiếu ở nước mà quốc tịch đã được từ bỏ.

Trong trường hợp quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài dựa vào quốc tịch, điều quan trọng là các hình thức sử dụng cho việc đăng ký bầu cử và bỏ phiếu từ nước ngoài yêu cầu cử tri giữ quốc tịch của nước có liên quan. Trong trường hợp không chắc có hai hay nhiều quốc tịch là có liên quan đến quyền bầu cử, các hình thức liên quan cũng nên yêu cầu cử tri giữ lại các quốc tịch khác.

Trong hầu hết các trường hợp, quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ cấp cho công dân của nước nhà. Do đó công dân là một yêu cầu tối thiểu để xác định đủ điều kiện để bỏ phiếu từ nước ngoài. Tuy nhiên, một số quốc gia, ví dụ như New Zealand và Thụy Điển (cho cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu) cũng mở rộng quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài cho những người không phải là công dân của họ. Trong trường hợp này, các quy tắc khác nhau áp dụng cho công dân là cần thiết để xác định liệu những người không phải là công dân của một nước có đủ điều kiện để bỏ phiếu từ nước ngoài.

### 3.2. Nơi cư trú

Áp dụng kiểm tra cư trú cho một người không cư trú ở đất nước của họ có lẽ là khía cạnh khó khăn nhất trong việc xác định quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài.

Các cử tri ở nước ngoài có thể được phân loại theo một loạt hoàn cảnh cư trú điển hình. Các loại phổ biến hơn bao gồm:

- công dân cư trú bên ngoài đất nước của họ không có ý định chắc chắn trở về nước;
- công dân tạm trú bên ngoài đất nước của họ có ý định trở về nước sinh sống;
- công dân được xác định nghề nghiệp, chẳng hạn như quân nhân, công chức hay nhân viên ngoại giao (và gia đình của họ);
- công dân cư trú bên ngoài đất nước của họ, những người sống ở các nước được quy định và những người phải chịu hoàn cảnh đặc biệt, chẳng hạn như những người tị nạn hoặc lao động nhập cư; và
- những người không phải là công dân của một nước có quyền được bỏ phiếu ở một nước khác nhưng cư trú tạm thời bên ngoài đất nước của họ.

Các loại này có thể có đủ điều kiện hơn nữa bằng cách hạn chế quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài thông qua áp đặt giới hạn thời gian vắng mặt khỏi đất nước.

Các loại cư trú để được bỏ phiếu từ nước ngoài, đầu tiên là mở rộng cho những người dân đang cư trú ở nước ngoài mà không quan tâm đến ý định trở về. Một số nước mở rộng quyền này cho các công dân của họ. Một số nước cho phép các công dân sống ở nước ngoài có quyền đăng ký và bỏ phiếu không kể thời gian đã ra khỏi đất nước, trong khi những nước khác đặt một giới hạn thời gian cho quyền đó.

Ví dụ, Belarus, Bosnia và Herzegovina, Estonia, Na Uy, Ba Lan, Nam Phi, Thụy Điển và Hoa Kỳ cung cấp cho tất cả các công dân của họ sống ở nước ngoài được đăng ký bỏ phiếu không kể thời gian họ đã ra khỏi đất nước. Các nước áp đặt giới hạn thời gian cho quyền này bao gồm Đức (25 năm cho người cư trú trong các nước không phải là thành viên của Hội đồng châu Âu), New Zealand (ba năm cho công dân, 12 tháng đối với thường trú) và Vương quốc Anh (15 năm).

Một lý do cho việc áp đặt giới hạn thời gian vào quyền được bỏ phiếu là các công dân càng ở nước ngoài lâu, họ càng mất đi mối quan hệ của với đất nước của họ. Những người đã đi xa nước nhà một thời gian dài không thể đưa ra quyết định liên quan đến chính trị trong nước. Dĩ nhiên là khó khăn để đánh giá mức độ gắn bó của một công dân vắng mặt trên đất nước của họ. Nó có thể phụ thuộc

vào nhiều yếu tố hơn là độ dài thời gian vắng mặt, như pháp luật Đức minh họa. Lý do đằng sau quy định của Đức là, vì bối cảnh văn hóa, công dân Đức sống trong Hội đồng của các nước Châu Âu được liên kết chặt chẽ hơn đối với nước nhà của họ. Hơn nữa, bởi vì sự gần gũi về địa lý của họ, họ có thể tiếp cận dễ dàng hơn với các thông tin chính trị hiện nay của đất nước so với khi ở các khu vực khác của thế giới (Schreiber 1985).

Trong một số trường hợp như vậy, công dân chỉ có thể được đăng ký là cử tri ở nước ngoài sau khi đáp ứng một yêu cầu cư trú tối thiểu trong đất nước của họ về quốc tịch (như ở Đức, New Zealand và Anh). Trong các trường hợp khác, một người có thể có quốc tịch thông qua việc có đủ điều kiện để bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử cho đất nước của họ, mặc dù họ không cư trú tại quốc gia đó.

Tuy nhiên, công dân sống ở nước ngoài có quyền được bỏ phiếu bất kể ý định quay trở lại có thể làm cho những người dân mà không có sự kết nối chặt chẽ với nước đang giữ quốc tịch, có ảnh hưởng không nhỏ đối với các kết quả của các cuộc bầu cử. Số công dân sinh sống ở nước ngoài càng lớn, thì sự ảnh hưởng tới họ có thể càng lớn hơn. Nếu đây là mong muốn phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể của đất nước, thì sẽ là mong muốn mở rộng các quyền bỏ phiếu cho công dân sống ở nước ngoài nơi có số lượng lớn công dân đã rời đất nước như những người tị nạn hoặc là kết quả của tình trạng bất ổn dân sự hay chính trị. Cuộc tổng tuyển cử ở Nam Phi năm 1994 là một ví dụ. Trong các trường hợp như vậy, một cách tiếp cận đã được thông qua như là một phần của quá trình chuyển đổi sau xung đột sang dân chủ, như tại Campuchia vào năm 1993, và Bosnia và Herzegovina vào năm 1996.

Loại thứ hai của quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài là quyền mở rộng cho công dân và những người đang tạm thời ở nước ngoài có ý định trở về nước nhà. Các nước cung cấp bỏ phiếu cho loại này bao gồm Australia (cho các cử tri được đăng ký, những người ở nước ngoài sáu năm hoặc ít hơn, mặc dù khoảng thời gian mở rộng hơn có thể được cho phép) và Canada (đối với công dân ở nước ngoài trong không quá năm năm).

Về cấp quyền bỏ phiếu từ nước ngoài cho người tạm vắng mặt tại đất nước của họ, những người vắng mặt trong kỳ nghỉ hoặc những người đang ra khỏi đất nước vì công việc, học tập hoặc lý do cá nhân trong một thời gian tương đối ngắn. Mô hình này có lợi thế là giữ lại quyền bỏ phiếu cho những người có mối quan hệ rõ ràng với đất nước của họ, trong khi đảm bảo rằng những người không có mối quan hệ gần gũi như vậy thì không có cơ hội để ảnh hưởng đến cuộc bầu cử.

Thứ ba, một số nước có quy định về quyền lợi đặc biệt đối với công dân trong các ngành nghề được xác định, chẳng hạn như quân nhân, công chức hay nhân viên ngoại giao, và gia đình của họ.

Thông thường điều này liên quan đến việc từ bỏ giới hạn thời gian và / hoặc cho phép đăng ký tự động. Một số quốc gia không có áp dụng chung về việc cho phép công dân ở nước ngoài được bỏ phiếu có quy định đặc biệt mà chỉ áp dụng đối với công dân trong ngành nghề được xác định. Ví dụ, Lesotho chỉ cung cấp bỏ phiếu từ nước ngoài cho công chức làm việc tại các phái bộ ngoại giao và những người phụ thuộc hoặc nhân viên của họ, và Cộng hòa Ireland chỉ cung cấp bỏ phiếu từ nước ngoài cho cán bộ làm việc tại các phái bộ ngoại giao và các thành viên của các lực lượng vũ trang. Công dân Ấn Độ không cư trú, người đang làm việc cho chính phủ Ấn Độ ở bên ngoài Ấn Độ (bao gồm quân đội) có đủ điều kiện để đăng ký làm cử tri. Trong hầu hết các trường hợp, những nơi có các quy định về quyền đặc biệt được thực hiện đối với công dân của các ngành nghề được xác định, thì những quyền lợi là được bỏ phiếu của các thành viên trong gia đình họ cũng được mở rộng.

Thứ tư, quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài có thể gắn liền với nơi cư trú ở các nước quy định và / hoặc có thể giới hạn cho cử tri – những người phải chịu hoàn cảnh đặc biệt, chẳng hạn như người tị nạn hoặc người lao động nhập cư.

Những hạn chế như trên về quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài có thể là giải pháp thực tế cho việc hạn chế số lượng những người có đủ điều kiện cho một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài. Cho phép tất cả công dân bỏ phiếu trong khi họ đang ở nước ngoài có thể thêm đáng kể chi phí của việc vận hành các cuộc bầu cử, tùy thuộc vào các con số liên quan (xem chương 5, và phụ lục D). Đó là một công việc tính toán chi phí sao cho hợp lý. Một ví dụ thú vị là Senegal, nơi luật bầu cử nói rằng công dân sống ở nước ngoài có quyền bỏ phiếu, nếu ít nhất 500 người trong số họ đăng ký với các phái bộ ngoại giao ở nước ngoài. Lý do cơ bản cho giới hạn này là một thực tế chi phí tài chính và hành chính để thực hiện quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài trong cộng đồng rất nhỏ ở nước ngoài là tương xứng với sự gia tăng trong việc tham gia bầu cử (xem nghiên cứu trường hợp). Tuy nhiên, hạn chế đó có thể vi phạm nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Phạm vi của các mối nguy hiểm tiềm năng này phụ thuộc vào số lượng cử tri ở nước ngoài tham gia và sự phân bố địa lý của các công dân ở nước ngoài.

Tương tự như vậy, một cách tiếp cận khác đã được thông qua và giới hạn các loại công dân có quyền bỏ phiếu từ nước ngoài là hạn chế các quyền bỏ phiếu

cho những người có thể tham dự một địa điểm cụ thể để bỏ phiếu. Ví dụ, đối với các cuộc bầu cử của Ukraine tháng 12 năm 2004, luật bầu cử với điều kiện là các điểm bỏ phiếu được thiết lập trong đơn vị quân sự và các phái bộ ngoại giao chính thức và cơ quan lãnh sự của Ukraine ở nước ngoài, và những nơi nằm bên ngoài biên giới của Ukraine”. Do đó, 113 điểm bỏ phiếu đã được thành lập ở nước ngoài, tất cả đều nằm trong các phái bộ ngoại giao và lãnh sự. Trong cuộc bầu cử Iraq năm 2005, Chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại Iraq đã có ở 36 thành phố tại 14 quốc gia. Chỉ có những cử tri Iraq mới được tham dự tại một trong các địa điểm bỏ phiếu quy định, do đó có thể bỏ phiếu bên ngoài lãnh thổ Iraq (xem nghiên cứu trường hợp).

Chương 8 thảo luận về các trường hợp đặc biệt có thể áp dụng đối với lao động nhập cư.

Cuối cùng, một số quốc gia mở rộng quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài cho những người cư trú nhưng không là công dân của quốc gia đó. Điều này đôi khi được gọi là “quyền bầu cử cho người nước ngoài”. Khi một người không là công dân của một nước nhưng cư trú ở nước đó được hưởng quyền bỏ phiếu giống như công dân ở trong nước, họ được phép bỏ phiếu nếu họ tạm thời (nhưng không phải vĩnh viễn) ở nước ngoài. Ví dụ, công dân Thụy Điển, một nước thành viên của Liên minh Châu Âu EU và các công dân của Iceland và Na Uy có quyền được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử địa phương và khu vực, nếu họ đăng ký cư trú ở Thụy Điển trong ba năm liên tiếp vào ngày bầu cử. Trong một số trường hợp, các quy tắc áp dụng cho công dân cư trú và công dân không cư trú là khác nhau. Ví dụ, công dân New Zealand ở nước ngoài có đủ điều kiện để đăng ký và bỏ phiếu, nếu họ ở New Zealand trong vòng ba năm qua; trong khi đó công dân không cư trú chỉ đủ điều kiện để đăng ký và bỏ phiếu, nếu họ có ở New Zealand trong vòng 12 tháng qua.

### **3.3. Bỏ phiếu bắt buộc và bỏ phiếu từ nước ngoài**

Những nước có bỏ phiếu bắt buộc thêm một bước phức tạp liên quan đến vấn đề xác định quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài. Nói chung, các nước có quyền bỏ phiếu bắt buộc cho phép các cử tri được đăng ký không bỏ phiếu nếu họ có một lý do chính đáng. Việc không có mặt ở trong nước được dự kiến là một lý do có thể chấp nhận cho việc không bỏ phiếu. Ở Australia, luật bầu cử quy định rằng sự vắng mặt ở Australia trong ngày bỏ phiếu là đủ lý do để coi là không bỏ phiếu. Tuy nhiên, theo một hệ thống bỏ phiếu bắt buộc, không bỏ phiếu trong khi vắng mặt ở nước nhà có thể tác động đến quyền bỏ phiếu từ nước ngoài của một

người. Ví dụ, Australia loại bỏ tên của một người từ danh sách đăng ký của cử tri ở nước ngoài nếu người đó không bỏ phiếu hay không áp dụng cho một cuộc bỏ phiếu qua bưu điện trong cuộc tổng tuyển cử quốc gia.

#### 4. Điều kiện để đứng vào vị trí ứng cử viên trong các cuộc bầu cử

Trong việc xác định các quy tắc đủ điều kiện cho cử tri ở nước ngoài, điều quan trọng là phải xem xét liệu các điều kiện thụ hưởng như nhau có nên áp dụng đối với các ứng cử viên cho cuộc bầu cử hay không. Đặc biệt là nơi quyền bỏ phiếu được mở rộng cho tất cả công dân đang cư trú ở nước ngoài, bất kể ý định quay trở lại, nó còn là mong muốn có đủ điều kiện quy định chặt chẽ hơn đối với các ứng cử viên. Điều này thường giống với hình thức của một yêu cầu cư trú.

Trong một số trường hợp, nơi các nhà hoạt động chính trị bị lưu vong từ đất nước của họ mong muốn cho phép người cư trú ở nước ngoài là các ứng cử viên thì điều này có thể là thích hợp, ví dụ như một đất nước đang trải qua một quá trình chuyển đổi sang một hình thức dân chủ mới là Nam Phi vào năm 1994.

Cần nhắc về hai hay nhiều quốc tịch có thể quan trọng đối với các ứng cử viên hơn là cử tri. Nó thể hiện ý định ngăn chặn người có hai quốc tịch vào vị trí của các ứng cử viên. Ví dụ, Hiến pháp của Australia không cho phép “một công dân của một thể lực nước ngoài” ngồi trong nghị viện quốc gia. Một điều khoản như vậy là nhằm đảm bảo rằng các thành viên được bầu không chia sẻ lòng trung thành với nước khác mà có thể dẫn đến xung đột lợi ích. Trong thực tế, hai quốc tịch là khá phổ biến và quy định này có thể khiến cho các ứng cử viên không đủ điều kiện để được bầu trong các cuộc bầu cử.

#### 5. Sự đăng ký của các cử tri ở nước ngoài

Khi quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài của một người được thiết lập, thường có một yêu cầu thứ hai cần đáp ứng, đó là cần phải được đăng ký vào sổ đăng ký bầu cử để đảm bảo rằng người đó được quyền bỏ phiếu. Các yêu cầu đặc biệt cho việc đăng ký có thể cần thiết cho cử tri ở nước ngoài, hoặc cử tri ở nước ngoài được yêu cầu phải đăng ký trong cùng một cách như tất cả những người khác. Do đó, các yêu cầu về đăng ký là một giai đoạn thứ hai của quá trình xác định quyền và có thể giới hạn số lượng người có quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài.

Ở hầu hết các nước, cử tri được đăng ký tại các địa điểm cụ thể, thường là nơi cư trú của họ để họ có thể thiết lập quyền được bỏ phiếu trong các khu vực bầu cử và cho các cấp độ bầu cử. Vì có thể khó khăn hoặc không thể phân bổ một

cử tri ở nước ngoài tới một địa phương cụ thể trong nước, do đó, đôi khi cần sử dụng một quy trình đăng ký đặc biệt cho cử tri ở nước ngoài.

Trong trường hợp các yêu cầu về quyền và/hoặc các quyền bỏ phiếu cho cử tri ở nước ngoài là khác nhau so với những cử tri trong nước, cần thiết cho phép cử tri ở nước ngoài sử dụng một quy trình đăng ký riêng biệt. Ví dụ, nơi mà họ được quyền bỏ phiếu cho các cuộc bầu cử quốc gia, chứ không cho các cuộc bầu cử địa phương, việc đăng ký bầu cử phải phân biệt rõ ràng cử tri ở nước ngoài.

Việc cử tri ở nước ngoài được liệt kê trong một sổ đăng ký bầu cử đặc biệt dành riêng cho họ hoặc được liệt kê trong sổ đăng ký bầu cử thông thường phụ thuộc vào hoàn cảnh của mỗi quốc gia. Một yếu tố có liên quan đó là liệu một quốc gia có sổ đăng ký bầu cử quốc gia hoặc những sổ đăng ký khác nhau cấp cho các cấp chính quyền khác nhau hay không. Một yếu tố khác là mức độ tinh tế kỹ thuật của sổ đăng ký bầu cử. Ví dụ, Australia, về cơ bản duy trì một sổ đăng ký bầu cử quốc gia vi tính được sử dụng cho các cuộc bầu cử cho tất cả các cấp chính quyền. Trong đó có một mẫu đơn đăng ký riêng cho cử tri ở nước ngoài, tên của họ được lưu trên sổ đăng ký bầu cử quốc gia với tất cả các cử tri đã đăng ký khác, với một chú thích cho biết họ đã đăng ký là cử tri ở nước ngoài. Các nước khác, đặc biệt là những nước có sổ đăng ký bầu cử khác nhau cho các vùng và/hoặc các cấp chính quyền khác nhau, có thể có nhiều khả năng duy trì sổ đăng ký bầu cử riêng cho cử tri ở nước ngoài. Trường hợp sổ đăng ký bầu cử được giữ bởi các cơ quan khác nhau cho các mức độ khác nhau của các cấp chính phủ hoặc cho các khu vực khác nhau, chẳng hạn như các tiểu bang khác nhau ở Mỹ, quá trình đăng ký là một cử tri ở nước ngoài có thể khác nhau ở từng khu vực và/hoặc từ nơi này đến nơi khác.

Trong một số trường hợp, sự đăng ký đơn giản chỉ là trên sổ đăng ký bầu cử bình thường là đủ cho một cử tri ở nước ngoài giữ lại quyền bỏ phiếu, mà không cần phải đăng ký đặc biệt như là một cử tri ở nước ngoài. Ví dụ, người dân Thụy Điển sống ở nước ngoài vẫn còn trên sổ đăng ký bầu cử khi họ vắng mặt tại nước này đến mười năm. Chỉ có những người vắng mặt lâu hơn mười năm mới cần đăng ký để giữ lại trên sổ đăng ký bầu cử.

Những người vắng mặt trong một thời gian ngắn, chẳng hạn như những người đang đi nghỉ, nói chung là không cần phải áp dụng cho tình trạng cử tri ở nước ngoài đặc biệt nếu họ được liệt kê trên sổ đăng ký bầu cử bình thường.

Trường hợp một người vắng mặt trong một thời gian dài hơn, nhiều quốc gia yêu cầu đăng ký đặc biệt để là một cử tri ở nước ngoài. Điều này đặc biệt quan



trọng ở nơi sổ đăng ký bầu cử thường xuyên được rà soát, nếu một người không cư trú tại địa chỉ đã đăng ký thì họ sẽ không còn nằm trong cuốn sổ này nữa.

Việc đăng ký là một cử tri ở nước ngoài thường yêu cầu cử tri đó hoàn thành một bản khai thông tin theo mẫu, sau đó được xử lý bởi cơ quan có trách nhiệm giữ sổ đăng ký bầu cử. Trong một số trường hợp, một người có thể được yêu cầu cung cấp giấy tờ chứng minh đủ điều kiện, chẳng hạn như bằng chứng về quốc tịch, tuổi tác hoặc nơi cư trú. Khi xem xét, nếu có yêu cầu về các bằng chứng như vậy, cần chú trọng đến tính khả thi của yêu cầu này. Chẳng hạn như nếu một người được thuộc diện được đăng ký từ bên ngoài đất nước của họ thì yêu cầu phải cung cấp chứng minh thư (ID) có thể là không thực tế hoặc không hợp lý. Trường hợp một quốc gia đang trong giai đoạn chuyển đổi hay bất ổn dân sự, nhiều người dân, đặc biệt là những người tị nạn, có thể không có chứng minh thư hợp lệ (xem Chương 7 và các trường hợp nghiên cứu về Afghanistan, Bosnia và Herzegovina, và Iraq). Trong những trường hợp này, quá trình đăng ký cần phải dựa trên một tuyên bố có chữ ký của người nộp đơn và / hoặc một tuyên bố có chữ ký của một nhân chứng.

Trong hầu hết các trường hợp, nó sẽ là thích hợp để áp dụng cùng một mức độ yêu cầu chứng thực để đăng ký là một cử tri ở nước ngoài như áp dụng đối với quá trình đăng ký bầu cử thông thường.

Trường hợp một mẫu đăng ký đặc biệt cho cử tri ở nước ngoài được yêu cầu, sự thận trọng là cần thiết để đảm bảo rằng mẫu kê khai thông tin trên đủ để chứng minh người nộp đơn có quyền được đăng ký. Ví dụ, một mẫu đăng ký có thể yêu cầu người nộp đơn nêu rõ cách mà họ có được quốc tịch, khi họ sống hay không sống ở nước nhà, khi họ có ý định trở về nước (nếu có) và khi họ được sinh ra.

Việc giữ gìn sổ đăng ký cử tri ở nước ngoài đến nay là một nhiệm vụ khó khăn. Các cơ quan đăng ký bầu cử không thể kiểm soát hết tình trạng cử tri đã đăng ký ở nước ngoài hay những người đang cư trú ở nước ngoài. Trong thực tế, phương pháp khả thi nhất để kiểm soát số cử tri ở nước ngoài là dựa vào việc cập nhật chi tiết thông tin của họ khi nộp đơn xin đăng ký hoặc khi thực sự bỏ phiếu. Một cách để giữ sổ đăng ký bầu cử không bị quá hạn là loại bỏ tên của những người không bỏ phiếu, ví dụ, trong một hoặc hai cuộc bầu cử quốc gia.

## 6. Những ví dụ về các điều kiện cho bỏ phiếu từ nước ngoài

Trong khi các điều kiện để bỏ phiếu từ nước ngoài đã được nêu trong các mục trên là hợp lệ ở hầu hết các nước, thì vẫn có các chi tiết thay đổi theo từng trường

hợp. Hộp 4.1 liệt kê một số ví dụ về các điều kiện khác nhau cho bỏ phiếu từ nước ngoài. Trong hầu hết trường hợp, các điều kiện được liệt kê đều liên quan đến cuộc bầu cử quốc gia. Các quy tắc khác nhau có thể áp dụng cho các cuộc bầu cử chính quyền tỉnh và địa phương. Tất nhiên, danh sách các ví dụ là không hoàn chỉnh. Các quốc gia khác cũng cho phép công dân của họ được bỏ phiếu từ nước ngoài.

#### **Hộp 4.1: Những ví dụ về các điều kiện cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

**Úc:** Các cử tri ở nước ngoài phải đáp ứng yêu cầu thông thường để đăng ký bầu cử tại Úc, có nghĩa là họ phải là công dân Úc (hoặc là người Anh có trong sổ đăng ký bầu cử tại Úc vào ngày 25 tháng 1 năm 1984). Cử tri đăng ký đã rời khỏi đất nước và dự định sẽ trở lại trong vòng sáu năm có thể nộp đơn để được đăng ký là “cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện” và giữ quyền bỏ phiếu trên sổ đăng ký bầu cử và bỏ phiếu trong khi ở nước ngoài; cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện là những người ở nước ngoài hơn sáu năm và có thể xin gia hạn đến 12 tháng. Vợ, chồng hoặc con của cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện - những người được đăng ký bỏ phiếu trong khi ở nước ngoài khi đủ 18 tuổi hoặc trở thành công dân Australia, cũng có thể xin đăng ký làm cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện. Cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện có thể mất quyền được đăng ký và bỏ phiếu nếu họ không cố gắng bỏ phiếu tại một cuộc tổng tuyển cử quốc gia được tổ chức trong khi họ đang ở nước ngoài. Cử tri là những người đang ở nước ngoài nhưng có ý định trở về sống tại cùng một địa chỉ và vẫn có tên trong sổ đăng ký bầu cử thì vẫn được bỏ phiếu mà không cần phải đăng ký là cử tri ở nước ngoài. Trong trường hợp này, không có giới hạn thời gian.

**Belarus:** Công dân sống bên ngoài Belarus có thể tham gia các cuộc bầu cử bằng cách xin đăng ký tại các phái bộ ngoại giao được chỉ định.

**Bosnia và Herzegovina:** Công dân sống bên ngoài Bosnia và Herzegovina có thể đăng ký đi bỏ phiếu.

**Canada:** Công dân đã sống ở nước ngoài ít hơn năm năm liên tiếp kể từ ngày cuối cùng họ ở Canada và những người có ý định tiếp tục cư trú ở Canada có thể xin đăng ký vào sổ đăng ký của người Canada không cư trú trong nước, và do đó có quyền được bỏ phiếu trong khi ở nước ngoài. Thành viên người Canada trong các lực lượng vũ trang, công chức, nhân viên của các tổ chức quốc tế và gia đình của họ được coi là có đủ điều kiện xin đăng ký vào sổ đăng ký người Canada không cư trú trong nước bất kể độ dài thời gian họ vắng mặt khỏi Canada.

**Estonia:** Công dân cư trú tạm thời hoặc vĩnh viễn bên ngoài Estonia có thể xin đăng ký bỏ phiếu tại phái bộ ngoại giao của Estonia gần nhất với họ.

**Đức:** Đức có ba loại cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện để xin nhập vào sổ đăng ký cử tri, đó là công dân Đức là các công chức dân sự hoặc quân nhân, công nhân viên hưởng lương khác, và các thành viên gia đình của họ; công dân Đức cư trú tại một nước thành viên của Hội đồng Châu Âu, với điều kiện là sau ngày 23 tháng 5 năm 1949 và trước khi ra nước ngoài họ đã định cư ở Đức một thời gian liên tục ít nhất là ba tháng; và công dân Đức cư trú bên ngoài các nước thành viên Hội đồng châu Âu mà trước khi ra nước ngoài họ đã cư trú tại Đức liên tục ít nhất ba tháng, và không quá 25 năm kể từ khi họ rời khỏi đất nước.

**Ấn Độ:** Công dân Ấn Độ không cư trú ở Ấn Độ, những người đang làm việc cho chính phủ Ấn Độ ở ngoài Ấn Độ, bao gồm cả các quân nhân, có đủ điều kiện để được đăng ký là cử tri.

**Iraq:** Đối với cuộc bầu cử Iraq năm 2005, Chương trình bỏ phiếu ở bên ngoài Iraq đã thiết lập điểm bỏ phiếu tại 36 thành phố của 14 quốc gia. Chỉ có những cử tri Iraq tham dự bỏ phiếu tại một trong các địa điểm được quy định mới có thể bỏ phiếu ở bên ngoài Iraq.

**Ireland:** Các công chức làm việc tại các phái bộ ngoại giao và các thành viên của các lực lượng vũ trang là những cử tri được phép bỏ phiếu trong khi ở nước ngoài.

**Namibia:** Bất kỳ ai giữ một thẻ đăng ký cử tri hợp lệ đều đủ điều kiện để bỏ phiếu, bao gồm cả công dân cư trú ở nước ngoài.

**New Zealand:** Công dân ở nước ngoài có đủ điều kiện để đăng ký và bỏ phiếu nếu họ ở New Zealand trong vòng ba năm, hoặc ở New Zealand trong vòng 12 tháng qua. Riêng các cán bộ công chức, nhân viên quốc phòng đang làm việc ở nước ngoài cùng vợ, chồng và con cái trên 18 tuổi của họ là người New Zealand thì có đủ điều kiện để đăng ký và bỏ phiếu không kể độ dài thời gian ở nước ngoài.

**Na Uy:** Công dân Na Uy cư trú ở nước ngoài được quyền đăng ký bỏ phiếu nếu bất cứ lúc nào trước đây họ đã được đăng ký dân số như người cư trú tại Na Uy. Tất cả cán bộ công chức của Na Uy làm việc ở các phái bộ ngoại giao, lãnh sự quán và gia đình của họ đều có quyền bỏ phiếu ngay cả khi họ chưa từng được đăng ký vào sổ đăng ký dân số.

**Ba Lan:** Công dân sống ở nước ngoài và mang hộ chiếu Ba Lan hợp lệ có thể xin được ghi danh vào sổ đăng ký cử tri.

**Thụy Điển:** Công dân cư trú ở nước ngoài được đưa vào sổ đăng ký bầu cử và vẫn có quyền bỏ phiếu nếu họ rời Thụy Điển trong vòng mười năm trước; sau khi vắng mặt hơn mười năm thì phải thông báo cho các cơ quan có liên quan nếu họ muốn giữ tên trên sổ đăng ký bầu cử.

**Vương quốc Anh:** Công dân Anh sống ở nước ngoài có đủ điều kiện để đăng ký và bỏ phiếu như là cử tri ở nước ngoài nếu trước đây có tên ở trên sổ đăng ký bầu cử tại một địa chỉ ở Anh không quá 15 năm kể từ ngày đăng ký là một cử tri ở nước ngoài; còn nếu họ đã đến tuổi 18 trong khi sống ở nước ngoài và còn quá trẻ để được vào ghi vào sổ đăng ký bầu cử trước khi rời khỏi Anh thì cha mẹ hoặc người giám hộ của họ sẽ đứng tên trên sổ đăng ký bầu cử tại địa chỉ mà họ đang sống vào ngày đó.

**Mỹ:** Đạo luật bỏ phiếu khiếm diện cho quân nhân và công dân ở nước ngoài (UOCAVA) đảm bảo cho công dân Mỹ ở nước ngoài có quyền được bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử liên bang tại Mỹ (Các cuộc bầu cử liên bang bao gồm bầu cử sơ bộ, bầu cử chung và bầu cử đặc biệt cho thống đốc, phó thống đốc, các thượng nghị sĩ và các đại diện cho Nghị viện). UOCAVA chỉ áp dụng cho các cuộc bầu cử liên bang. Tuy nhiên, nhiều tiểu bang ở Mỹ đã ban hành luật, theo đó một số loại công dân cư trú ở nước ngoài có thể bỏ phiếu khiếm diện cho các quan chức nhà nước hoặc địa phương. Những thủ tục tương tự cho việc thu thập lá phiếu bầu cử địa phương được sử dụng cho việc thu thập lá phiếu bầu cử liên bang.

Để bỏ phiếu hoặc trong các cuộc bầu cử liên bang hoặc trong các bang tại Mỹ, hầu hết các bang yêu cầu công dân cư trú ở nước ngoài đăng ký tại bang 'cư trú để bỏ phiếu' của họ. Nơi cư trú để bỏ phiếu là nơi cư trú hợp pháp mà các cử tri có thể bỏ phiếu nếu họ có trong tiểu bang đó. Quân nhân, vợ hoặc chồng và người thân của họ có thể đăng ký bỏ phiếu ở nơi cư trú (bang). Nhân viên chính phủ dân sự Mỹ ở nước ngoài, vợ, chồng và người thân của họ sẽ thường đăng ký ở bang mà họ cư trú hợp pháp. Theo UOCAVA, công dân ở nước ngoài (không thuộc chính phủ Mỹ) phải bỏ phiếu ở nơi họ cư trú cuối cùng ngay lập tức trước khi rời khỏi Mỹ. Điều này áp dụng ngay cả khi nhiều năm đã trôi qua và người này vẫn không ở và không có ý định quay trở lại đó.

*Chú ý: Dữ liệu đầy đủ có trên trang web Mạng lưới tri thức về bầu cử ACE, <http://www.aceproject.org> (select Comparative Data).*

## 7. Kết luận

Việc mở rộng quyền bỏ phiếu cho công dân ở nước ngoài rất khác nhau từ nước này sang nước khác. Một số quốc gia không cho phép bỏ phiếu với những ai không có mặt trong đất nước của họ. Một số khác cho phép các công dân của họ được bỏ phiếu từ bất cứ nơi nào trên thế giới, kể cả công dân của họ mang

quốc tịch khác. Ở giữa hai thái cực này, có rất nhiều biến thể cho phép một số loại công dân được bỏ phiếu.

Cũng như nhiều khía cạnh khác của quá trình bầu cử, không có cách “chính xác” nào quyết định ai sẽ được quyền bỏ phiếu từ nước ngoài. Một mô hình phù hợp với một quốc gia có thể hoàn toàn không phù hợp với một quốc gia khác. Ví dụ, nó có thể khả thi khi cho phép mọi công dân của một quốc gia được bỏ phiếu từ nước ngoài, bất kể họ có ý định trở về nước hay không, đó là những nước có dân số lớn và việc bỏ phiếu sẽ ảnh hưởng đến những người ở nước ngoài – những người không mong đợi tác động vào nền chính trị lớn hơn dân số trong nước. Mặt khác, một đất nước với dân số nhỏ và một số lượng tương đối lớn dân số ở nước ngoài thì cần thận trọng trước ảnh hưởng của cuộc bầu cử khi họ bầu ra một cơ quan hoặc một người mà không có lợi ích trực tiếp trong đất nước của họ.

Trong nỗ lực để xác định cách thức “thực hành tốt nhất”, các nguyên tắc để hướng dẫn cho những người đang cân nhắc việc áp dụng hoặc sửa đổi các tiêu chí đủ điều kiện cho bỏ phiếu nước ngoài, có thể cần thiết xem xét mục đích của quyền bầu cử. Chương 3 thảo luận về bỏ phiếu từ nước ngoài liên quan đến quyền được đại diện. Quyền bầu cử là quyền bỏ phiếu cho đại biểu dân cử. Mục đích của nó là để cho phép bầu đại diện trong Nghị viện và / hoặc điều hành và xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật cho người dân. Do đó sẽ là hợp lý để hạn chế quyền bầu cử của những người có lợi ích trực tiếp trong việc xây dựng và tổ chức thực thi các luật đó. Tuy nhiên, nếu chấp nhận quan điểm rằng quyền bầu cử chỉ được cấp cho những người có quyền lợi trực tiếp trong quá trình này, thì việc mở rộng quyền bầu cử cho những công dân ở nước ngoài không có ý định trở về nước, hay những người nắm giữ hai quốc tịch và cư trú ở một nước khác nơi mà họ cũng là công dân, thì được xem như là quá hào phóng. Thật vậy, có thể lập luận rằng chủ quyền của một quốc gia có thể bị nguy hiểm khi các đại diện được bầu một phần bởi các cử tri cư trú ở nước ngoài. Theo đó, quyền bầu cử nên được mở rộng cho công dân vắng mặt tạm thời, những người có ý định trở về nước trong tương lai gần, khi họ cũng sẽ có quyền lợi trực tiếp vào việc điều hành đất nước của họ. Lập luận này đặc biệt áp dụng đối với những người đang tạm thời vắng mặt vì thực hiện nhiệm vụ của đất nước, chẳng hạn như các nhà ngoại giao và các thành viên của các lực lượng vũ trang.

Tuy nhiên, trong khi dễ dàng hơn để biện minh, việc áp dụng nguyên tắc về “ý định quay trở về” như là một yếu tố quyết định để cấp quyền bỏ phiếu cho công dân ở nước ngoài có thể gây khó khăn hơn cho việc quản lý so với việc cho

phép tất cả các công dân bỏ phiếu trong khi ở nước ngoài. Nó đòi hỏi, ở mức tối thiểu, một số hình thức thông báo từ các công dân ở nước ngoài (hoặc được đi ra nước ngoài) rằng sự vắng mặt của họ chỉ là tạm thời và rằng họ có ý định trở về quê nhà của họ. Câu hỏi đặt ra là liệu thông báo về ý định quay trở về nào cũng phải được chấp nhận, hoặc liệu có nên áp dụng một trắc nghiệm khách quan cho việc này hay không. Sẽ là khó khăn để đưa ra một trắc nghiệm khách quan mà không phân biệt đối xử và trái với nguyên tắc phổ thông đầu phiếu. Ví dụ, yêu cầu bằng chứng về quyền sở hữu nhà và tài sản sẽ phân biệt rõ ràng hơn những người có ý định trở về so với những người không sở hữu tài sản. Cho dù điều này là cần thiết thì cũng sẽ tùy thuộc vào hoàn cảnh của từng nước, đặc biệt khi có một số lượng lớn các cử tri có nhiều khả năng đăng ký bỏ phiếu trong khi họ đang ở nước ngoài.

Cuối cùng, các quyền bỏ phiếu nào nên được cấp cho những người cư trú ở một nước nhưng không phải là công dân của nước đó? Điều này đã gây ra nhiều tranh cãi, bởi trong nền kinh tế toàn cầu ngày nay với một dân số ngày càng di động, khái niệm về quốc tịch có thể mất đi giá trị của nó như là một yếu tố quyết định cho quyền bầu cử. Trong tương lai, các nước có thể sẽ phải xem xét các tiêu chí khác để xác định xem một người cư trú ở nước ngoài có đủ điều kiện để bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử của họ hay không. Hiện tại, hầu hết các nước tiếp tục sử dụng quốc tịch như là yếu tố quyết định chính cho quyền bầu cử, và nhiều nước cung cấp quyền bầu cử cho các công dân của họ không kể đến việc công dân có ý định trở về nước hay không. Không nghi ngờ gì khi mà các vấn đề liên quan đến mở rộng điều kiện được bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ tiếp tục phát triển theo những cách khác nhau ở những nơi khác nhau.

## Senegal: một lượng đáng kể cử tri ở nước ngoài

Richard Vengroff

Trong thời gian dẫn đến các cuộc bầu cử tổng thống năm 1993 tại Senegal, dưới áp lực của cộng đồng quốc tế và các đối thủ trong nước, Chính phủ Senegal đã triệu tập một hội nghị để cải cách và dân chủ hóa các quá trình bầu cử. Với sự tham gia của tất cả các đảng phái chính trị, một hội nghị đã diễn ra nhằm thiết lập việc cải cách chính trị. Gói cải cách bao gồm một bộ luật bầu cử mới; một cơ hội cho tất cả các đảng phái chính trị được đại diện tại các quầy phiếu; một cuộc bỏ phiếu kín được bảo đảm; một độ tuổi đi bỏ phiếu thấp hơn (18 thay vì 21); một hệ thống đăng ký bầu cử dễ dàng hơn; đảm bảo quyền tiếp cận vào các phương tiện truyền thông nhà nước cho tất cả các bên; sự chấp nhận bầu cử ở nước ngoài; một sự thay đổi về việc cân bằng phân bổ số ghế, tăng số lượng ghế đại diện tỷ lệ (PR) bằng một danh sách quốc gia từ 60 lên 70 và giảm ghế đa số từ 50 xuống còn 10; và việc lần đầu tiên đưa ra một hệ thống bỏ phiếu từ nước ngoài cho cả hai cuộc bầu cử tổng thống và lập pháp. Hệ thống mới này đã được chấp thuận và ủng hộ mạnh mẽ của tất cả các đảng phái chính trị. Mặc dù một số nhà lãnh đạo đối lập giữ lại một số nghi ngờ về triển khai thực hiện, chính sách tự nó đã được coi là một cơ sở vững chắc cho cuộc bầu cử tự do và công bằng. Ủy ban bầu cử độc lập (Observatoire National des Elections - ONEL) được thành lập để thấy rằng các quy định mới được thực hiện trong thực tế và theo dõi kết quả cả trong và ngoài Senegal (Nó đã được thay thế vào năm 2005 bởi Ủy ban bầu cử quốc gia tự trị (Commission Nationale Electorale Autonome - CENA), đó là trách nhiệm kiểm soát, giám sát việc đăng ký và quá trình bầu cử).

Ba yếu tố liên quan gắn kết với nhau là cơ sở cho sự mong muốn có một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài bắt đầu vào năm 1993 và bao gồm trong tất cả các bộ luật bầu cử tiếp theo. Đó là (a) nhân khẩu học, (b) kinh tế và (c) xã hội. Các yếu tố nhân khẩu học được gắn với con số phát triển nhanh chóng của người Senegal

ở nước ngoài và tình trạng cải thiện của họ. Nhiều người trong số những cá nhân, trước đây chủ yếu tham gia vào các lĩnh vực phi chính thức, đạt được kinh tế có ảnh hưởng ngày một nhiều hơn và cuối cùng tham gia nhiều hơn trong các lĩnh vực chính thức. Họ và các thế hệ tiếp sau đó đã được giáo dục tốt hơn, cả về chính trị và vị trí cũng tốt hơn nên sẽ có ảnh hưởng đến các công việc trong nước khi trở về nhà. Họ nhanh chóng trở thành một mục tiêu quan trọng đối với các đảng chính trị đang tìm kiếm việc mở rộng sự hỗ trợ không chỉ về số phiếu mà còn để tăng danh sách các nhà tài trợ đáng tin cậy của các quỹ mà các đảng này có.

Từ góc độ kinh tế, sức mạnh tài chính mà người Senegal ở nước ngoài có đối với người thân của họ ở trong nước là rất quan trọng. Người Senegal ở nước ngoài, tương tự trường hợp ở nhiều nước đang phát triển, gửi các khoản tiền đáng kể cho nền kinh tế nước nhà. Nhiều người Senegal đã học cách dựa vào chúng để hỗ trợ tài chính, xây dựng và hoàn thiện nhà cửa, chi phí chăm sóc sức khỏe, các sự kiện đặc biệt như rửa tội, hôn nhân và tang lễ, và các nhu cầu khác. Nhiều dự án cộng đồng nông thôn mà Chính phủ Senegal không thể tài trợ thì đều nhờ số tiền gửi từ nước ngoài. Khi họ ý thức hơn về sức mạnh tiềm năng của họ, người Senegal ở nước ngoài trở nên khó khăn hơn trong việc tài trợ cho các cơ quan chức năng.

Từ góc độ xã hội, Hội đồng người Senegal ở nước ngoài (Conseil des Sénégalais de l' Extérieur), một tổ chức tài trợ chính phủ được xây dựng để hỗ trợ cho cộng đồng người Senegal ở nước ngoài, bắt đầu đảm nhận vai trò mới. Ngày nay, các thành viên của hội đồng bày tỏ mong muốn được lắng nghe và được tham gia vào việc đưa ra những lựa chọn mà ảnh hưởng đến việc xử lý các vấn đề công cộng ở nước mẹ. Hầu hết người Senegal ở nước ngoài sử dụng công nghệ hiện đại như Internet để duy trì liên lạc chặt chẽ với gia đình lớn của họ và do đó có khả năng gây ảnh hưởng không cân xứng tới mạng lưới quan hệ của họ ở Senegal. Chính phủ cảm thấy rằng nếu cung cấp cho họ một cửa trong đấu trường bầu cử chính trị, họ sẽ hoạt động như một van an toàn và những chi phí và rủi ro chỉ giới hạn cho một chế độ mà thôi. Các đảng đối lập đã nhìn thấy việc quy định bỏ phiếu từ nước ngoài là một cơ hội để mở rộng ảnh hưởng và các nguồn tài trợ. Do quy định này là vì lợi ích của tất cả các bên, nên họ đều chấp thuận cho người Senegal ở nước ngoài được bỏ phiếu.

## **Các quy định pháp lý**

Quy định pháp lý chính thức cho bỏ phiếu từ nước ngoài được nêu trong bộ luật bầu cử, được thông qua và có thể được sửa đổi bởi cơ quan lập pháp (Hạ



viện - Chambre des Députés) chứ không phải là quy định bắt buộc theo Hiến pháp. Tất cả công dân Senegal cư trú ở nước ngoài từ đủ 18 tuổi trở lên (tính đến ngày bỏ phiếu) và những người không phải là thành viên của các lực lượng vũ trang, cảnh sát và công vụ (chỉ những vị trí được chỉ định) về mặt kỹ thuật được coi là có đủ điều kiện để được ghi danh vào danh sách cử tri. Tuy nhiên, vì các mục đích thực tế, có ba hạn chế bổ sung được áp dụng. Đầu tiên, phải có đại diện ngoại giao chính thức tại nước cư trú. Thứ hai, cuộc bỏ phiếu sẽ chỉ diễn ra ở các nước có sổ đăng ký bầu cử chính thức đạt ít nhất là 500 đăng ký khi chốt sổ. Mười lăm quốc gia khác nhau đủ điều kiện trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2000 ở Senegal, bao gồm chín nước ở châu Phi (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambia, Guinea, Mali, Mauritania, Morocco và Nigeria); bốn nước tại châu Âu (Bi, Pháp, Đức và Italy), và Mỹ cộng với Canada ở Bắc Mỹ. Thứ ba, sự cho phép chính thức của nước chủ nhà cho cuộc bầu cử như vậy được thực hiện trên lãnh thổ của mình là cần thiết. Hiện nay, có một số yêu cầu hạn chế các cơ hội bỏ phiếu ở các quốc gia khác, nhưng thường chỉ sau khi Cộng đồng người Senegal đã đăng ký và vượt qua mức 500, như trường hợp ở Canada. Có một sổ đăng ký cử tri riêng biệt tại mỗi quốc gia ở nước ngoài chứ không phải là một danh sách tổng thể các cử tri ở nước ngoài đã đăng ký.

Ủy ban bầu cử độc lập của Senegal – ONEL giám sát về mặt kỹ thuật các cuộc bầu cử, với sự tham gia đầy đủ của đại diện các đảng chính trị và các ứng cử viên khác nhau ở nước sở tại. Với điều kiện tối thiểu là 500 cử tri đã đăng ký, người đứng đầu phái bộ ngoại giao, phối hợp với Bộ Ngoại giao, sẽ thiết lập các địa điểm bỏ phiếu trên nước chủ nhà. Các địa điểm bỏ phiếu được quản lý bởi một chủ tịch là đại diện được chỉ định bởi người đứng đầu phái bộ ngoại giao. Các điều kiện về lá phiếu trong thực tế được đặt ra một cách nghiêm ngặt, bao gồm cả việc sử dụng lá phiếu kiểu Pháp, bỏ phiếu vào hộp riêng, các quan sát viên bầu cử, và các thủ tục cho việc kiểm phiếu, xác minh và điều khiển quá trình bỏ phiếu. Các địa điểm bầu cử được phân bố ở các khu vực trọng điểm của các nước chủ nhà, trong đó có một lượng đáng kể ở Senegal. Ví dụ, tại Pháp, có 32 địa điểm bỏ phiếu thiết lập cho hơn 16.000 cử tri đã đăng ký trong năm 2000.

Hệ thống áp dụng cho cuộc bầu cử tổng thống là Hệ thống bầu cử hai vòng (TRS), với vòng thứ hai diễn ra giữa hai ứng cử viên đang dẫn đầu, trừ khi một ứng cử viên đạt được đa số phiếu tuyệt đối ở vòng đầu tiên. Người Senegal ở nước ngoài có đủ điều kiện để bỏ phiếu trong cả hai vòng và các lá phiếu của họ đóng góp trực tiếp vào tổng số phiếu bầu tổng thống quốc gia. Đối với các cuộc bầu cử lập pháp, Senegal sử dụng Hệ thống đa số thành viên hỗn hợp (MMM),

với một số ghế được phân bổ trên cơ sở một cuộc bỏ phiếu khối đa số ở cấp khu vực (31 khu vực), một khu vực có từ một đến năm ghế. Những ghế còn lại được phân bổ bởi Hệ thống đại diện tỷ lệ (PR) sử dụng hạn mức Hare với số dư lớn nhất trong một cuộc bầu cử quốc gia duy nhất (cho các cuộc bầu cử năm 2002, phân bổ 65 ghế khu vực và 55 ghế theo danh sách quốc gia). Cử tri sử dụng một lá phiếu duy nhất (bỏ phiếu cho một đảng duy nhất) với lỹ kế cho cả khu vực và danh sách quốc gia. Tuy nhiên, số phiếu ở nước ngoài chỉ đóng góp vào việc phân bổ số ghế danh sách quốc gia. Không có đa số riêng biệt cho khu vực bầu cử và do vậy không được phân bổ ở cấp đó. Do tính chất tỷ lệ của việc phân bổ ghế theo danh sách, số phiếu của người Senegal ở nước ngoài sẽ có ảnh hưởng khá đáng kể trong việc quyết định sự phân bổ những ghế cuối cùng giữa các đảng.

### **Tác động bầu cử**

Để đánh giá tầm quan trọng của bỏ phiếu từ nước ngoài, chúng ta chỉ cần nhìn vào một số cuộc bầu cử gần đây. Do khó khăn về số lượng hạn chế các điểm bỏ phiếu, nhu cầu công việc, thiếu thông tin và vận động bầu cử, số cử tri đi bỏ phiếu có xu hướng thấp hơn đáng kể so với trong nước. Trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, đất nước đang ở giai đoạn chuyển đổi dân chủ mạnh mẽ, số cử tri đi bỏ phiếu trên cả nước là khoảng 60% trong cả hai vòng, trong khi đó chỉ có 41% và 37% là tỉ lệ tương ứng trong hai vòng của cử tri Senega ở nước ngoài. Có sự khác biệt đáng kể trong số cử tri đi bỏ phiếu ở các nước chủ nhà, thay đổi từ mức cao 80% ở Mali, và 59% ở Morocco, Burkina Faso và Guinea, xuống mức thấp chỉ 16% tại Italia, 25% ở Nigeria và 30% Gambia. Số phiếu ở nước ngoài thu được nhiều nhất là tại Côte d'Ivoire và Gambia (với hơn 8.300 phiếu năm 2000), Mali (7.417) và Pháp (5.522). Một số phiếu ở nước ngoài ít như 189 tại Bỉ, tiếp theo là Nigeria (327). Xu hướng tương tự xảy ra trong cuộc bầu cử lập pháp.

Một vấn đề đáng quan tâm là tiềm năng bỏ phiếu có sự khác biệt giữa cử tri trong và ngoài nước. Trong trường hợp của các đảng lớn ở Senegal, đặc biệt là Đảng cầm quyền, có một lợi thế rõ ràng trong việc vận động ủng hộ cho họ ở nước ngoài. Một số đảng nhỏ thiếu nguồn lực tài chính và nhân sự địa phương để gắn kết các chiến dịch ở nhiều quốc gia và chỉ tập trung những nơi gần họ, như Mali và Gambia. Trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, tổng số phiếu quốc gia cho tổng thống đương nhiệm, Abdou Diouf là 41,3% số phiếu của cử tri ở nước ngoài, giúp hỗ trợ 48% cho Diouf ở vòng đầu tiên. Trong vòng hai của cuộc bầu cử, lợi thế của bên đương nhiệm ở nước ngoài một lần nữa được chứng

minh. Trong khi Diouf chỉ nhận được 41,5% cho hai vòng số phiếu trên toàn quốc, thì số phiếu dành cho ông ở nước ngoài đã tăng lên 55,5%, còn PS sử dụng ảnh hưởng của mình về chính trị, pháp lý và tài chính, là những thuận lợi nhưng trong một nỗ lực vô ích để huy động đủ số người ở nước ngoài ủng hộ. Vì số phiếu của các cử tri ở nước ngoài chiếm từ 4 đến 5% của tổng số phiếu bầu nên họ rõ ràng đã có một ảnh hưởng đáng kể đến cuộc bầu cử tổng thống một trong hai hoặc cả hai vòng.

Ở cấp độ lập pháp, theo quy định sẽ có khoảng ba ghế trong Quốc hội cho cử tri ở nước ngoài, được bầu trực tiếp. Điều này cũng có thể có một ảnh hưởng quan trọng trong một cuộc chạy đua nhằm kiểm soát các cơ quan lập pháp, đặc biệt là nếu số phiếu ở nước ngoài không phản ánh cuộc bỏ phiếu trong nước (Sức mạnh của số phiếu ở nước ngoài tất nhiên sẽ quan trọng hơn nếu số phiếu này được tính ở cấp khu vực, nơi đa số phiếu chiến thắng chuyển thành một khối lên đến năm ghế trong Quốc hội).

Tóm lại, bỏ phiếu từ nước ngoài tăng cường tính hợp pháp của chế độ và hình ảnh dân chủ, và tích hợp một nhóm dân số tham gia vào các vấn đề công của quốc gia. Trong khi nó có xu hướng tăng cường hỗ trợ cho các đảng lớn nhất, tác động chính trị của nó cho đến nay đã được hạn chế. Chi phí cho tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài là đáng kể nhưng giá trị chung mà nó đem lại là xứng đáng.

## Quần đảo Marshall: Một tỷ lệ cao cử tri ở nước ngoài

Jon Fraenkel

Tại Cộng hòa quần đảo Marshall, phần lớn dân số bỏ phiếu từ nơi khác nơi họ cư trú. Không chỉ có những người đang cư trú hoặc làm việc tạm thời ở nước ngoài, mà cả những người nhập cư và người di tản từ các đảo san hô đang bị ảnh hưởng bởi vụ thử hạt nhân của Mỹ cũng được quyền bỏ phiếu trong khu vực bầu cử tại quần đảo của họ. Do đó, cử tri vắng mặt có thể quyết định kết quả của cuộc bầu cử, và một số đảng sẽ di chuyển khắp nơi ở nước ngoài để thu hút sự ủng hộ của cử tri, ví dụ như vận động tranh cử ở Hawaii, ở California, hay vận động người dân Quần đảo Marshall làm việc tại Nhà máy gà Tyson Foods ở Arkansas.

Quần đảo Marshall gồm hai chuỗi đảo song song, nhóm Ratak ('Hoàng hôn') và nhóm Ralik ('Bình minh'), trải dài trên 2.000.000 km<sup>2</sup> của Thái Bình Dương. Về phía bắc, các dân tộc của đảo san hô Bikini, Rongelap, Enewetak và Utrik đã được di dời vì 67 vụ thử hạt nhân của Mỹ từ năm 1946 đến 1958. Xa hơn nữa về phía nam, Kwajalein Atoll là một căn cứ quân sự và cơ sở thử nghiệm tên lửa tầm cỡ. Nó có đầm phá lớn nhất thế giới, được sử dụng như là một mục tiêu cho tên lửa bắn từ California theo chương trình Chiến tranh giữa các vì sao II (Star Wars II). Gần một nửa dân số trong nước, tức 50.850 người (46,6%) sống ở Majuro, thủ đô của Quần đảo Marshall, và 21,4% sống trên đảo Kwajalein, số còn lại sống trên các đảo nhỏ của Ebeye gần căn cứ Mỹ (Phòng Kế hoạch và Thống kê 1999: 16, bảng 3.2).

Hơn 20% dân số cư trú ở nước ngoài. Do có Hiệp ước liên kết tự do với Mỹ, người Marshall có thể nhập cảnh vào Mỹ mà không cần thị thực cư trú hoặc làm việc, nhưng họ không tự nhiên có đủ điều kiện để là công dân Mỹ. Khoảng 14.000 người hiện đang sống trên đất liền Mỹ, ở Hawaii hoặc ở các vùng lãnh thổ gần Mỹ là Guam và Commonwealth nằm ở phía bắc Marianas.

Hiến pháp năm 1979 quy định một Quốc Hội đơn viện (Nitijela) với 33 thành viên, trong đó có ít nhất một thành viên cho mỗi trong số 24 đảo vòng (san hô) có người sinh sống, với các thành viên được bầu theo Hệ thống đầu phiếu đa số đơn (FPTP) (hoặc theo đa số tuyệt đối) (Điều IV, mục 2 (1) của Hiến pháp). Những hòn đảo đông dân hơn bỏ phiếu theo khu vực bầu cử nhiều thành viên với các thành viên được bầu bằng Hệ thống bỏ phiếu khối. Năm thành viên được bầu từ Majuro, ba từ Kwajalein và hai từ mỗi địa điểm Arno, Ailinglaplap và Jaluit.

Tất cả các đảo vòng (san hô) có người sinh sống và các đảo san hô khác có một đại diện duy nhất. Mặc dù dân số của cả nước tăng 65% trong thời kỳ từ năm 1980 đến năm 1999, nhưng không có thay đổi trong việc phân bổ các ghế Nitijela. Một lượng lớn dân số rời khỏi hòn đảo Majuro và Kwajalein làm cho dân cư trên các đảo trở nên thưa thớt. Đăng ký bầu cử được dựa vào nơi cư trú, do vậy kết quả sẽ là không công bằng, bởi Hiến pháp năm 1979 (Điều 4, mục 2 [4]) quy định rằng: “mọi thành viên của Nitijela đại diện cho một số lượng cử tri tương đương; nhưng cần tính đến các đặc điểm địa lý, lợi ích cộng đồng, các ranh giới tồn tại và được công nhận, phương tiện truyền thông và mật độ dân số”. Tuy nhiên, cơ hội có đại diện của các đảo san hô được đô thị hóa, nơi nhận người nhập cư, đã bị ngăn chặn bằng cách: (a) cho phép các cử tri tiếp tục đăng ký trên các đảo của tổ tiên của họ ở những đảo rất xa và (b) bằng một quá trình tái phân chia không rõ ràng.

Hiến pháp năm 1979 cho phép cử tri được đăng ký hoặc ở nơi cư trú hoặc nơi họ nắm giữ quyền sử dụng đất. Mọi người đủ điều kiện để bỏ phiếu sẽ có quyền bỏ phiếu trong một và chỉ một khu vực bầu cử mà họ cư trú hoặc có quyền sử dụng đất, nhưng khi một người lựa chọn khu vực bầu cử theo quy định tại khoản này, người đó sẽ thực hiện lựa chọn đó bằng các hình thức được quy định bởi pháp luật (Điều 4, mục 3 [3] Hiến pháp 1979). Hầu hết người dân Quần đảo Marshall có quyền sử dụng đất trên một số đảo san hô, và do đó có nhiều khu vực bầu cử tiềm năng nơi họ có thể đăng ký cử tri. Xã hội của người Marshall dựa trên hệ thống chế độ thị tộc mẫu hệ ngoại hôn. Thị tộc thường sinh sống trên một số đảo san hô, và cuộc hôn phối giữa các dân tộc từ đảo san hô khác nhau là thường xuyên diễn ra. Tuy nhiên, kế thừa mẫu hệ không làm giảm phạm vi của dòng dõi và ruộng đất liên quan mà một cá nhân có quyền sở hữu. Đặc biệt là ở phía Nam của nhóm đảo, tình trạng thừa kế song phương là phổ biến, và thậm chí cả trong các hệ thống mẫu hệ vững chắc người dân cũng có thể đòi quyền sử dụng đất theo phụ hệ trở lại ít nhất là năm thế hệ. Nhiều người trong số những người di chuyển đến các trung tâm đô thị hoá của Majuro và Kwajalein vẫn còn

có tên trên sổ đăng ký bầu cử trên đảo của họ. Nhiều người khác thay đổi thường xuyên giữa các khu vực bầu cử, hoặc là để đi cùng với các ứng cử viên được yêu thích, hoặc để tránh ‘lãng phí’ số phiếu không thắng hoặc bỏ phiếu tại khu vực bầu cử nhỏ hơn, nơi số phiếu được tính nhiều hơn. Chiến lược tái đăng ký của cử tri đô thị tới cử tri ngoài đảo dẫn đến sự bất bình đẳng từ sự phân bổ số ghế không công bằng trên khắp đất nước.

Một nghiên cứu dữ liệu bầu cử năm 1999 cho thấy 57,1% cử tri đăng ký trên các hòn đảo bên ngoài (các hòn đảo bên ngoài là tất cả các đảo khác với các nhóm đảo Majuro và Kwajalein), nhưng trong thực tế chỉ cư trú trên đảo Mauro và Kwajalein. Cử tri vắng mặt sống ở Majuro và Kwajalein chiếm 43,6 và 13,5% số người bỏ phiếu trên các đảo bên ngoài và 4,4% bỏ phiếu từ nước ngoài, 6,7% số phiếu khiếm diện từ một hòn đảo bên ngoài khác. Trong các khu vực bầu cử tại các đảo bên ngoài, tỷ lệ số phiếu bầu của những người thực sự sống ở đó (bỏ phiếu trên đảo) ít hơn một phần ba tổng số, mặc dù có sự biến động đáng kể giữa các đảo san hô khác nhau. Đối với đảo Rongelap bị ảnh hưởng bởi hạt nhân chỉ có 14,9% cử tri ‘ở trên đảo’, trong thực tế người dân tái định cư trên đảo Mejatto, nằm ở phía bắc của đảo san hô Kwajalein. Tương tự, các cử tri trong khu vực bầu cử trên đảo Bikini hiện đang sống trên đảo Kili, nơi dân cư được di dời sau vụ thử hạt nhân Bravo và các vụ thử hạt nhân khác.

Đối với hầu hết các hòn đảo bên ngoài, bỏ phiếu ở bên ngoài đảo là lớn hơn so với bỏ phiếu trên đảo và do đó đủ để xác định kết quả bầu cử. Khi chính quyền Note Kessai nhậm chức vào năm 1999, nhiều người ở các khu vực bầu cử xa xôi chiến thắng là nhờ sự bổ sung lá phiếu bầu từ người dân sống trên đảo Majuro.

Theo hiến pháp năm 1979, tất cả các công dân Quần đảo Marshall trên 18 tuổi, ngoại trừ những người đang bị cầm tù hay mất trí, đều có đủ điều kiện để bỏ phiếu. Quy định cho bỏ phiếu khiếm diện được thể hiện trong Luật Bầu cử năm 1993. Để đủ điều kiện đăng ký bằng quyền sử dụng đất, công dân cần có một bản khai hỗ trợ từ người đứng đầu theo tập quán của khu vực này, còn trường hợp đủ điều kiện đăng ký theo nơi cư trú, cần xác nhận từ các quan chức chính quyền địa phương. Trong thực tế, hầu hết các yêu cầu đăng ký được cấp mà không cần phải nộp tờ khai. Về lý thuyết, quyền đăng ký có thể được thử thách trước Tòa án Tối cao, nhưng điều này hiếm khi xảy ra. Thủ tục đăng ký cho cử tri ở nước ngoài cũng giống như thủ tục đăng ký trong nước. Việc xin phép bỏ phiếu qua bưu điện yêu cầu ‘một bản chứng thực của công chứng viên tại nước cư trú’ (“(Các quy định về bầu cử và trưng cầu dân ý, năm 1993, mục 118 (6)).

Không có giới hạn về địa lý ở một nước mà từ đó các cử tri có thể bỏ phiếu từ nước ngoài.

Bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện qua bưu điện. Không có điều khoản cho các địa điểm bỏ phiếu ở bên ngoài nước cộng hòa. Những người đang tạm thời hoặc vĩnh viễn ở bên ngoài nước cộng hòa bỏ phiếu bằng cách gửi lá phiếu qua bưu điện (Các quy định về bầu cử và trưng cầu dân ý, năm 1993, mục 118 (1) (b)). Trong lịch sử, các lá phiếu đã được gửi đến văn phòng bầu cử và, miễn là chúng đáp ứng các yêu cầu khác nhau, được chấp nhận cho dù chúng đến từ đâu.

Trong cuộc bầu cử năm 2003, chính phủ đã đưa các đội bầu cử số lá phiếu để phân phát tới cử tri đăng ký sống ở Mỹ, và kết quả là số cử tri đi bỏ phiếu cao hơn số phiếu khiếm diện được gửi qua bưu điện.

Trong bối cảnh của cuộc bầu cử năm 1999, Chính phủ Marshall giới hạn phạm vi đăng ký lại của các cử tri giữa các khu vực bầu cử. Công dân được yêu cầu nộp hồ sơ ít nhất một năm trước khi cuộc bỏ phiếu năm 2003 diễn ra. Tuy nhiên, do sự tăng cường cạnh tranh chính trị kèm theo sự ra đời của một hệ thống chính trị đa đảng, một số lượng lớn các cử tri tiếp tục chuyển dịch để đăng ký khu vực bầu cử ưa thích của họ.

# CHƯƠNG 5

CHƯƠNG 5



# 5. Thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài

Judy Thompson

## 1. Giới thiệu

Việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài trong thực tế là phức tạp bởi các yếu tố như số lượng cử tri, các vị trí của họ, các khoảng cách và sự phức tạp của hệ thống bầu cử tại chỗ. Lập kế hoạch bầu cử từ nước ngoài trở thành một quá trình hai tầng, trong đó các nhiệm vụ liên quan đến việc tổ chức một cuộc bầu cử trong cả nước được nhân đôi với những hoàn cảnh rất khác nhau.

Ở mỗi giai đoạn của quá trình bầu cử ở nước ngoài, trọng tâm phải được đặt vào việc thực hiện các thủ tục và quy trình mà không phải chỉ trung thành với luật pháp mà còn càng gần càng tốt với cử tri trong nước. Tất cả cử tri phải được tiếp cận một cách giống nhau cho quá trình đăng ký và bỏ phiếu, không phụ thuộc vào vị trí của họ. Sáng tạo và linh hoạt trong hành chính là cần thiết, nhưng quá trình này phải luôn luôn phù hợp với pháp luật.

Các vấn đề về thực hiện sẽ khác nhau tùy thuộc vào phương pháp đăng ký và bỏ phiếu, sự phân bố địa lý của những người sinh sống nước ngoài và tình hình chính trị (ví dụ như trong một giai đoạn chuyển đổi sau cuộc xung đột bạo lực). Trong mọi trường hợp, an ninh và sự riêng tư là trung tâm của quá trình này, cho dù bỏ phiếu được thực hiện trực tiếp, qua bưu điện, bằng sự ủy quyền (thực chất là một quá trình nội bộ) hoặc bằng phương tiện điện tử. Nhiều nhóm cử tri ở nước ngoài (như người tị nạn) có khả năng bị đe dọa và sẽ cần sự đảm bảo rằng họ được bảo vệ một cách bí mật mà quá trình này xây dựng. Các nhóm khác (ví dụ như quân nhân và các thành viên của cộng đồng ngoại giao đang thực hiện nhiệm vụ ở nước ngoài) sẽ tự tin hơn trong hệ thống bầu cử nhưng sẽ mong đợi sự bảo vệ giống như trên.

Trong các cuộc bầu cử đầu tiên hoặc chuyển tiếp, các nhà hoạt động chính trị sẽ xem xét bỏ phiếu từ nước ngoài với sự nghi ngờ nhất định. Nếu các lực lượng chính trị đang tìm kiếm một lý do để thách thức các kết quả của cuộc bầu cử, thì sự bất thường trong bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được chỉ ra để biện minh cho những khiếu nại. Vì lý do này, việc lập kế hoạch cho bỏ phiếu từ nước ngoài đòi hỏi một cách tiếp cận thích hợp và cẩn thận để đảm bảo rằng nó là minh bạch và chính xác về mặt hành chính như bỏ phiếu trong nước.

Các vấn đề hành chính hoặc chậm trễ trong việc bỏ phiếu từ nước ngoài thường được xem là hành vi cố tình gian lận của một chính phủ đương nhiệm hoặc thậm chí do cơ quan quản lý bầu cử (EMB). “Các cuộc bầu cử chuyển tiếp nên được xem như là tai nạn sắp xảy ra do sự giao thoa giữa nghi ngờ chính trị và bất lực hành chính. Mỗi vấn đề hành chính được giải thích bởi một đảng mà được thiết kế bởi đối thủ của mình để làm nó tổn hại” (Pastor 1999). Điều này đặc biệt đúng đối với bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều quan trọng là loại bỏ những nguyên nhân tiềm ẩn cho sự nghi ngờ khi lập kế hoạch thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài.

Cuối cùng, những tranh chấp và khiếu nại sẽ cần phải được giải quyết một cách nhanh chóng và công bằng. Tất cả những người tham gia trong quá trình bầu cử phải có quyền khiếu nại đến một cơ quan vô tư, độc lập. Thủ tục khiếu nại cần phải được thiết lập để đảm bảo nó có thể tiếp cận cho các cử tri ở nước ngoài và trong thời gian bầu cử mọi khiếu nại cần phải được xử lý một cách công bằng và kịp thời.

## 2. Các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài

Có bốn lựa chọn cơ bản cho thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài:

- bỏ phiếu bằng sự ủy quyền (bỏ phiếu theo ủy quyền);
- bỏ phiếu cá nhân—một cá nhân bỏ phiếu trực tiếp tại các phái bộ ngoại giao hoặc các căn cứ quân sự;
- bỏ phiếu qua bưu điện; và
- bỏ phiếu điện tử.

Ưu điểm của bỏ phiếu theo ủy quyền là kỹ thuật đơn giản và không liên quan đến các chi phí tài chính và hành chính khổng lồ mà vốn là thông lệ trong các cuộc bầu cử được tổ chức bên ngoài lãnh thổ quốc gia. Tuy nhiên, nó gặp phải một vấn đề đó là: người được ủy quyền có thể sử dụng thủ thuật này để bỏ phiếu bổ sung và do đó vi phạm nguyên tắc phổ thông đầu phiếu mà các cơ quan bầu cử không thể can thiệp.

Ưu điểm chính của bộ phiếu tại các phái bộ ngoại giao là có một quá trình bầu cử rất minh bạch, được giám sát bởi các nhân viên ngoại giao. Tuy nhiên, họ phải có đặc điểm, và được cho là có thể, độc lập và không thiên vị. Hơn nữa, ở một số nước khoảng cách giữa đại sứ quán hoặc lãnh sự quán với cử tri có thể là một vấn đề, đặc biệt là đối với công dân của những nước có ít phái bộ ngoại giao đặt ở nước ngoài hoặc ở nước có cơ sở hạ tầng nghèo nàn. Vấn đề giám sát cũng cần phải được xem xét với việc bỏ phiếu tại các căn cứ quân sự ở nước ngoài.

Tổ chức bỏ phiếu qua bưu điện là dễ dàng hơn việc thiết lập các địa điểm bỏ phiếu ở tất cả các phái bộ ngoại giao trên toàn thế giới, nhưng sự minh bạch của bộ phiếu qua bưu điện không cao như bỏ phiếu tại một lãnh sự quán dưới sự giám sát của các quan chức nhà nước (ví dụ, các vấn đề như ‘bỏ phiếu gia đình’ đã được ghi nhận trong thực tế); hơn nữa, các dịch vụ bưu điện có thể chậm và không đáng tin cậy. Cho dù bỏ phiếu qua bưu điện là ít nhiều thích hợp hơn so với bỏ phiếu trong các phái bộ ngoại giao, việc áp dụng sẽ phụ thuộc phần lớn vào bối cảnh, chẳng hạn như cơ sở hạ tầng của những nước mà bỏ phiếu từ nước ngoài được tổ chức. Các chi phí liên quan đến bỏ phiếu qua bưu điện nói chung là thấp hơn so với bỏ phiếu ở cơ quan đại diện ngoại giao do cơ cấu quản lý có thể được tập trung cho bỏ phiếu qua bưu điện. Tuy nhiên, do thời gian, có thể cần sử dụng dịch vụ chuyển phát nhanh để chuyển các lá phiếu đến một điểm trung tâm tại mỗi quốc gia cho việc kiểm phiếu. Chi phí cho các dịch vụ này là cao nhưng đảm bảo giao hàng kịp thời. Chi phí gửi thư địa phương cũng có thể cao vì một gói tài liệu bầu cử thường chứa nhiều lá phiếu, một loạt các phong bì, hướng dẫn, danh sách ứng cử viên, v.v.

Thủ tục bỏ phiếu điện tử được xem xét trong Chương 10.

Như vậy không có “thủ tục tốt nhất” cho bỏ phiếu từ nước ngoài. Cơ quan quản lý bầu cử của các quốc gia sẽ phải xem xét các thủ tục đáp ứng tốt nhất nhu cầu của các cử tri của mình.

**Bảng 5.1: Ưu điểm và nhược điểm của các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài**

	<b>Ưu điểm dự kiến</b>	<b>Nhược điểm dự kiến</b>
Bỏ phiếu qua bưu điện	Chi phí tài chính và tổ chức thấp. Có thể tiếp cận những cử tri đủ điều kiện nhất	Minh bạch về vấn đề thủ tục bỏ phiếu. Phụ thuộc vào tốc độ và độ tin cậy của dịch vụ bưu điện

Bỏ phiếu tại các phái bộ ngoại giao	Tính minh bạch cao của thủ tục bỏ phiếu	Chi phí tài chính và tổ chức cao Nhiều cử tri đủ điều kiện không sống gần nơi đặt phái bộ ngoại giao
Bỏ phiếu theo ủy quyền	Hầu như không có chi phí phát sinh	Quy tắc bầu cử bình đẳng không được đảm bảo
Bỏ phiếu điện tử	Không chậm trễ Có sẵn trên toàn thế giới Thuận tiện trong việc kiểm phiếu	Các mối quan tâm về an ninh Các chi phí tài chính cho việc thực hiện

### 3. Thời gian

Quá trình lập kế hoạch sẽ gặp khó khăn bởi các tính chất của bỏ phiếu từ nước ngoài, nhưng nếu có kế hoạch sớm và chuẩn bị cẩn thận, quá trình này sẽ tự động thực hiện song song với cuộc bầu cử trong nước. Tuy nhiên, đối với bỏ phiếu từ nước ngoài, cần có thêm thời gian ở giai đoạn đăng ký và bỏ phiếu, đặc biệt là nếu các cử tri ở nước ngoài sinh sống trên một phạm vi rộng rãi về mặt địa lý, xem bảng 5.2. Một giai đoạn bầu cử ngắn có thể loại trừ việc bỏ phiếu từ nước ngoài, và quả thật đôi khi được dùng cho mục đích đó (ví dụ, ở Sierra Leone năm 2002, thời gian là một trong những lý do để loại trừ bỏ phiếu từ nước ngoài).

Một trong những nhiệm vụ trước bầu cử có thể làm mất thời gian đó là đàm phán và ký kết một biên bản ghi nhớ (MOU) với mỗi quốc gia có đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài (xem chương 6). Biên bản ghi nhớ là cơ sở cho tất cả các thỏa thuận, hỗ trợ và nhu cầu của EMB tại quốc gia đó. Khi một số nước đang tham gia, việc nộp MOU chậm một hoặc nhiều hơn một khoảng thời gian, có thể gây nguy hiểm cho quá trình này. Điều này đã xảy ra trong cuộc bầu cử Iraq năm 2005, biên bản ghi nhớ cuối cùng được ký kết chỉ bốn tuần trước khi cuộc bầu cử diễn ra.

Các nhà quản lý cho quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài là một phần không thể thiếu trong quản lý và quy hoạch đội ngũ của EMB để tất cả mọi người đều nhận thức được vấn đề đặc biệt phải đầu tư và các mốc thời gian. Điều này đặc biệt quan trọng nếu bỏ phiếu từ nước ngoài đang được quản lý bởi một cơ quan bên

ngoài EMB của quốc gia mà các cuộc bầu cử được tổ chức. Thực tế là có những tác động tới bỏ phiếu từ nước ngoài trên mỗi bước của quá trình từ thu mua và in ấn đến phân phát các lá phiếu, và từ đào tạo kiến thức bầu cử cho người lao động và giáo dục cử tri để làm thủ tục. Chi bằng cách làm việc chặt chẽ với nhau thì bỏ phiếu ở trong nước và bỏ phiếu từ nước ngoài mới phù hợp, hoạt động tốt và hiệu quả.

Các giai đoạn của chiến dịch vận động cần phải đặc biệt chú ý vì các ứng cử viên và các đảng phái chính trị có thể không đủ nguồn lực để có cử tri ở nước ngoài. EMB có thể phải in và phân phát thông tin về các ứng cử viên và đảng phái chính trị tới các cử tri, đặc biệt nếu đó là một cuộc bỏ phiếu qua bưu điện. Mặc dù thời gian dành cho chiến dịch vận động ở nước ngoài cũng tương tự như đối với các chiến dịch trong nước, thì vẫn cần thiết có thời gian thêm cho việc chuẩn bị các tài liệu. Thời gian sẽ bị ảnh hưởng khác nhau tùy thuộc vào vị trí của các cử tri ở nước ngoài, cách thức đăng ký cử tri và quá trình bỏ phiếu. Công nghệ cung cấp một lựa chọn mới là cách thức bỏ phiếu bằng điện tử (được thảo luận trong chương 10).

**Bảng 5.2: Những ví dụ về thời gian bầu cử cho bỏ phiếu trong và ngoài nước**

Bỏ phiếu từ nước ngoài	Đếm ngược	Bỏ phiếu ở trong nước
Ký MOU với mỗi chính phủ Thiết lập thỏa thuận hợp tác với các tổ chức phi chính phủ (NGOs) Thuê nhân viên tổ chức bầu cử	- 8 tháng	Sắp xếp các tài liệu đăng ký
Thiết lập số/vị trí của các cử tri ở nước ngoài Bắt đầu chiến dịch thông tin Chọn địa điểm đăng ký/bỏ phiếu và/hoặc điểm gửi thư	- 6 tháng	Thiết lập địa điểm đăng ký
Nhận các tài liệu đăng ký Đào tạo nhân viên đăng ký	- 5 tháng	Phát tài liệu đến các địa chỉ đăng ký Bắt đầu chiến dịch thông tin Thuê và đào tạo nhân viên đăng ký

Đăng ký cử tri (cá nhân hoặc bưu điện)	- 4 tháng	Đăng ký cử tri
Chuyển thông tin tới ủy ban bầu cử Thông báo/sửa danh sách (nếu tách từ danh sách trong nước)	- 3 tháng	Yêu cầu thiết bị/tài liệu bầu cử Đề cử Sắp xếp các lá phiếu Chuẩn bị sổ đăng ký bầu cử
Sắp xếp thiết bị bỏ phiếu Trước chiến dịch: in và phát Thông tin về các đảng chính trị/ các ứng cử viên cho các cử tri ở nước ngoài Thuê và đào tạo nhân viên bỏ phiếu	- 2 tháng	Đăng ký sơ bộ cử tri  Những thách thức cho việc đăng ký và kháng cáo Sửa sổ đăng ký bầu cử
Nhận lá phiếu và các tài liệu khác an toàn Các quan sát viên bầu cử đến	- 1 tháng	In sổ đăng ký bầu cử cuối cùng Tuyển và đào tạo nhân viên bỏ phiếu
Bỏ phiếu (nếu qua bưu điện)	- 3 tuần	Gửi các tài liệu không bảo đảm tới các địa điểm
Vận chuyển số phiếu tới ủy ban bầu cử (bỏ phiếu qua bưu điện)	- 2 tuần	Gửi các lá phiếu và các tài liệu khác an toàn tới các địa điểm bỏ phiếu
	- 1 tuần	Các quan sát viên bầu cử đến
Bỏ phiếu (nếu cá nhân) và kiểm phiếu, chuyển lá phiếu tới cơ quan bầu cử cho việc kiểm phiếu)	Ngày bầu cử	Bỏ phiếu và kiểm phiếu
	+1-7 ngày	Những thách thức tới bỏ phiếu và kiểm phiếu
	+ 1 tuần	Điều tra các khiếu nại/kiểm phiếu lại
	+ 3 tuần	Thông báo các kết quả chính thức

Bảng thời gian này được giả định cho việc đăng ký đầy đủ của tất cả các cử tri đủ điều kiện cho cuộc bầu cử trước ngày bầu cử. Nó sẽ ngắn hơn đáng kể nếu các phương pháp đăng ký khác được sử dụng. Ví dụ, việc xác nhận đăng ký thường trú bao gồm những người ở bên ngoài đất nước họ thì chỉ cần một khoảng thời gian để cập nhật dữ liệu đã có, mà thường sẽ ngắn hơn so với thời gian đăng ký đầy đủ. Việc sử dụng các danh sách đã được thiết lập, chẳng hạn như đăng ký của những người tị nạn, đăng ký nghĩa vụ quân sự và danh sách nhân viên ngoại giao cũng có thể giúp cắt giảm thời gian đăng ký nếu coi đó là một cách kiểm tra điều kiện bỏ phiếu của người có liên quan. Bosnia và Herzegovina vào năm 1996 đã sử dụng các dữ liệu điều tra dân số trước chiến tranh như là cơ sở cho việc lập danh sách cử tri, và Iraq vào năm 2005 sử dụng danh sách phân phối thực phẩm cho việc này. Dữ liệu đăng ký cử bầu cử trước đó có thể được sử dụng trong cùng một cách nếu cần thiết.

#### 4. Chi phí và ngân sách\*

Bộ phiếu từ nước ngoài có thể làm tăng thêm đáng kể các chi phí của một cuộc bầu cử. Các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ thay đổi theo các điều kiện thực tế. Khi quyết định được thực hiện cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, sẽ là cần thiết để đánh giá nhu cầu ngân sách tăng thêm và những chi phí thực tế. Trong cuộc bầu cử chuyển tiếp, nếu các nhà tài trợ quốc tế có tham gia, họ sẽ muốn giám sát các bảng ngân sách và dự toán kinh phí chi tiết. Tất cả các yếu tố chi phí phải được biết đến sớm trong quá trình bầu cử để một ngân sách thực tế có thể được trình bày cho các chính phủ và các nhà tài trợ. Khi các chương trình được thành lập trước trong một kế hoạch đã được phê duyệt thì có thể sẽ ít tốn kém hơn.

Các chi phí phụ trội có thể là một lý do để hạn chế phạm vi bỏ phiếu từ nước ngoài. Ví dụ, lựa chọn bỏ phiếu từ nước ngoài có thể được thông qua chỉ khi số lượng cử tri ở nước ngoài đã đăng ký vượt quá một ngưỡng nhất định (ví dụ như Ukraine vào năm 2004) hay chỉ trong những nước nơi có một đại sứ quán hoặc lãnh sự quán mới tổ chức các cuộc bầu cử từ nước ngoài. Trong một số trường hợp, người đưa ra quyết định có thể xác định rằng những thách thức của bỏ phiếu từ nước ngoài là quá tốn kém và không thể vượt qua khung thời gian biểu chặt chẽ. Điều này thường thấy trong một số cuộc bầu cử ở các nước vừa trải qua xung đột. Thật vậy, trong cuộc bầu cử ở Iraq năm 2005, Liên Hiệp Quốc đã

\* Phần này được đóng góp bởi Brett Lacy.

khuyến cáo phản đối bỏ phiếu từ nước ngoài do sự phức tạp của các hoạt động như vậy. Tuy nhiên, các đảng phái chính trị Iraq lại ủng hộ mạnh mẽ cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài và cuối cùng Ủy ban Bầu cử độc lập của Iraq (IECI) (trong tháng mười một năm 2004) đã quyết định kết hợp với bỏ phiếu từ nước ngoài.

Các chi phí cho chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài bao gồm:

- an ninh về con người, địa điểm, tài liệu, các sự kiện. Các thỏa thuận an ninh đặc biệt có thể cần thiết nếu có rủi ro cho các cử tri và/hoặc các lá phiếu trong quá trình này;
- nhân sự: bao gồm việc tuyển dụng, tiền lương và đào tạo;
- không gian văn phòng (nó cũng có thể là cần thiết để quản lý bỏ phiếu từ nước ngoài từ một văn phòng bên ngoài đất nước nếu có thông tin liên lạc hoặc các vấn đề cơ sở hạ tầng khác trong nước);
- di chuyển: cho các nhân viên giám sát và các nhân viên hành chính.
- đào tạo – các tài liệu và chương trình đào tạo đặc biệt là cần thiết cho cả việc đăng ký ở nước ngoài và bản thân quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài
- chương trình đăng ký bầu cử;
- tài liệu bầu cử: in các lá phiếu, thiết lập các địa điểm bỏ phiếu, vv;
- vận chuyển tài liệu, có thể sẽ tốn một chi phí lớn, tùy thuộc vào số lượng các nước tham gia. Điều này là cần thiết khi sử dụng dịch vụ vận chuyển để đáp ứng các mốc thời gian (ví dụ như trả lại các lá phiếu từ nước ngoài nếu đã được kiểm phiếu trong nước);
- chi phí đăng ký, bỏ phiếu và địa điểm văn phòng;
- các tài liệu thông tin và phân phối / phương tiện truyền thông. Chương trình truyền thông đặc biệt sẽ là cần thiết để truyền đạt thông tin tới cử tri ở nước ngoài và nâng cao nhận thức về các thủ tục đăng ký và bỏ phiếu, và điều này liên quan đến chi phí truyền thông ở một số nước;
- truyền thông: truyền thông liên tục là điều cần thiết giữa EMB và các hoạt động của EMB ở nước ngoài;
- quan sát: EMB có thể muốn cung cấp cho các nhà quan sát riêng của họ đối với việc đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài hoặc có thể muốn giúp đại diện đảng chính trị tham dự các sự kiện; và
- các chi phí thực hiện và tổ chức.

Phần lớn chi phí bầu cử là cho các hạng mục cơ bản như mua sắm và in ấn sẽ được bao gồm trong ngân sách tổng tuyển cử (ví dụ như số lượng các lá phiếu



được in ra sẽ bao gồm các cử tri cả ở trong và ngoài nước).

Nếu một số lượng lớn cử tri ở một số lớn quốc gia được tham gia, các cuộc đàm phán có thể được bắt đầu sớm bởi cơ quan ngoại giao với EMB quốc gia và các tổ chức quốc tế liên quan ở các nước đó. Đó có thể là việc mượn những thiết bị của quây phiếu ở địa phương và các quan chức bầu cử địa phương có thể hỗ trợ trong việc chuẩn bị tại mỗi quốc gia, nhưng một thỏa thuận sẽ cần phải đạt được với EMB quốc gia đó (xem chương 6). Sự trợ giúp này sẽ khác nhau rất nhiều giữa các quốc gia và sẽ cần phải được đàm phán riêng. Tại Bosnia và Herzegovina, hỗ trợ quốc tế là rất quan trọng. “Hầu hết các nước cho người tị nạn Bosnia lưu trú đã đủ giàu có và chính trị ổn định, và thậm chí cả nguồn quỹ, cho hoạt động bầu cử trên đất của họ. Những thứ như vậy không được mở rộng tại nước chủ nhà của những khu vực khác (Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu, Nhóm hướng dẫn bầu cử cho người tị nạn, năm 1997: 61)”. Trường hợp số cử tri ở nước ngoài là nhỏ (ví dụ như các nhà ngoại giao, công nhân và khách du lịch), các đại sứ quán của các nước có thể cung cấp sự hỗ trợ.

Bảng 5.3 đưa ra một số ví dụ về các chi phí của các chương trình bộ phiếu từ nước ngoài. Tuy nhiên, không phải lúc nào cũng có thể xác định những gì được bao gồm trong các số liệu khác nhau, và những con số ở đây không được coi là có thể so sánh trực tiếp.

**Bảng 5.3: Ví dụ về chi phí của các chương trình bộ phiếu từ nước ngoài**

	<b>Chi phí ước tính của chương trình bộ phiếu ở nước ngoài (triệu USD)</b>	<b>Chi phí cho mỗi cử tri đăng ký (USD)</b>
Iraq (tháng 1/2005)	92	300–400
Iran (tháng 12/2005)	17	45
Afghanistan (2004)	24	20 Iran/32 Pakistan
Indonesia (2004)	6	13*
Đông Timo (1999)	1	161**

\* Những số liệu này được tìm kiếm. Chi phí thực tế không được biết. Cuối cùng, chỉ có 0,2% trong tổng số cử tri đi bỏ phiếu là cử tri ở nước ngoài. Xem nghiên cứu trường hợp Indonesia.

\*\* Tổ chức Di dân quốc tế, ‘Nghiên cứu trường hợp bỏ phiếu từ nước ngoài: Đông Timo’.

Chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại Iraq là tốn kém nhất trong lịch sử. Phần lớn các chi phí ở cả Iraq và Afghanistan, đặc biệt là ở Iraq, có thể là do yêu cầu bảo mật, mặc dù một yếu tố trong trường hợp của Iraq có liên quan trực tiếp đến các thỏa thuận được đưa ra để tổ chức và thực hiện chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài trong vòng một khoảng thời gian rất ngắn: toàn bộ chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài đã được thỏa thuận trước với Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM), kết quả là chi phí tổ chức bị tính phí cho toàn bộ chương trình. Chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài cho Iraq trong cuộc bầu cử tháng 12 năm 2005 mà được tổ chức chủ yếu bởi IECI và các quan chức Iraq thấp hơn đáng kể so với cuộc bầu cử tháng Giêng mà được tổ chức với sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế. Chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại Đông Timor áp dụng cho cuộc trưng cầu dân ý về độc lập năm 1999 có chi phí chỉ bằng một phần nhỏ của chi phí cho chương trình ở Iraq và Afghanistan. Khoảng 6.220 cử tri đăng ký tại sáu quốc gia và số cử tri đi bỏ phiếu từ nước ngoài là 96,5%.

Kinh phí cho chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài được chia thành nhiều phần, vì vậy nếu EMB của nước chủ nhà thỏa thuận trực tiếp về từng phần nhỏ đó, chẳng hạn như việc in các lá phiếu, thì có thể làm giảm đáng kể chi phí tổng thể. Chi phí sẽ cao hơn khi các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài thiết lập một sổ đăng ký bầu cử đầu tiên hay để tái tạo lại sổ đăng ký đó do một thiếu sót đáng kể. Các phương pháp khác để giảm chi phí bao gồm loại bỏ việc sản xuất các chứng minh thư mới.

Hầu hết các chi phí này được chi trả bởi nước gốc và cộng đồng quốc tế, và một phần nhất định là các nước chủ nhà, ngoài ra có các chi phí khác được chi trả bởi chính các cử tri. Cử tri thường trả phí đi lại của họ gắn liền với việc đăng ký và bỏ phiếu. Tùy thuộc vào thời gian biểu của cuộc bầu cử, cử tri có thể cần phải thực hiện hai chuyến đi, một đến nơi đăng ký và một đến nơi bỏ phiếu. Những chi phí đi lại có thể là một trở ngại đáng kể cho sự tham gia bầu cử, đặc biệt là những nơi mà cử tri phải vượt qua một khoảng cách lớn, từ đó có thể dẫn đến tình trạng số cử tri đi bỏ phiếu từ nước ngoài thấp. Đối với cuộc bầu cử ở Iraq tháng 1 năm 2005, chi phí cho việc đi lại và bỏ phiếu là quá cao, đặc biệt ở các nước như Thụy Điển và Hoa Kỳ (nơi có khoảng 10% số phiếu ở nước ngoài), do chỉ có một số lượng giới hạn các địa điểm đăng ký và bỏ phiếu. Chính phủ Đan Mạch tài trợ cho công tác đi lại của cử tri tham gia bỏ phiếu trong chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại Iraq, nhưng hầu hết các nước chủ nhà đã không cung cấp hỗ trợ như vậy.

Các vấn đề về ngân sách có thể đưa ra những giải pháp hữu ích cho một số vấn đề của bộ phiếu từ nước ngoài. Ở những nơi có số lượng lớn người tị nạn sống lân cận, tình nguyện viên từ các nhóm người tị nạn và cộng đồng khác hoặc các nhóm công dân là những người có kỹ năng ngôn ngữ cần thiết có thể xử lý nhiều hoạt động giáo dục và đào tạo. Trong một số trường hợp, nó có thể dựa vào các nhóm này để thiết lập các quan chức bầu cử. Cộng đồng người nước ngoài thường đề xuất các biện pháp tiết kiệm chi phí khác (mặc dù có thể đề xuất này là một nguy cơ dẫn đến sự thiên vị).

Đương nhiên, các chi phí tài chính cần được xem xét cùng với các chi phí phi tài chính của việc không tiến hành bộ phiếu từ nước ngoài, chẳng hạn như các tác động đối với việc củng cố nền dân chủ, hòa bình và ổn định, hoặc hòa giải dân tộc, đặc biệt là trong các xã hội hậu xung đột. Trong một số trường hợp, các chi phí của việc không tiến hành bộ phiếu từ nước ngoài có thể vượt quá chi phí của một chương trình bộ phiếu từ nước ngoài.

## 5. Công tác hậu cần

Việc mua sắm và phân phối các thiết bị và tài liệu bầu cử sẽ tăng quy mô khi bộ phiếu từ nước ngoài diễn ra. Nếu cử tri ở nước ngoài đang sinh sống ở các nước khác nhau, các vấn đề về phân phát tài liệu mà cũng tương tự như trong nước, sẽ tăng theo tỷ lệ.

Các thỏa thuận đặc biệt cần được thực hiện với các nhà cung cấp, như nhà in và các nhà sản xuất cung cấp thiết bị bầu cử cho một số địa điểm, cả trong và ngoài nước. Điều này đặt ra câu hỏi về tính an ninh và thời gian mà cần phải được kiểm soát cẩn thận. Vấn đề cơ sở hạ tầng giao thông vận tải và thông tin liên lạc luôn luôn phải được xem xét trong kế hoạch giao nhận sản phẩm. Việc vận chuyển các lá phiếu có thể phức tạp khi sử dụng một hệ thống bầu cử nào đó. Trong một cuộc bầu cử mà hệ thống đại diện tỷ lệ (PR) được sử dụng trên toàn quốc, các lá phiếu cũng được sử dụng ở khắp mọi nơi. Tuy nhiên, trong một hệ thống bầu cử trong đó mỗi khu vực bầu cử có một lá phiếu duy nhất thì việc phân phát trở nên phức tạp hơn. Số người bỏ phiếu phải được xác định bởi khu vực bầu cử, bổ sung thêm một bước để xử lý, trừ khi một lá phiếu bưu điện được sử dụng. Điều này, tất nhiên, có những phức tạp riêng của nó bởi vì mỗi cử tri cần có một danh sách các ứng cử viên hoặc các đảng trong khu vực bầu cử của họ.

Một sự cố trong việc cung cấp các tài liệu có thể tạo ra một tình huống căng thẳng, như kinh nghiệm trong các cuộc bầu cử Quốc hội của nước Cộng hòa Trung Phi vào năm 1998:

*Đã có sự cố không mong muốn ở nước láng giềng Gabon và ở Pháp, nơi mà cử tri nhập cư giận dữ bao quanh phái bộ ngoại giao của họ đòi được bỏ phiếu. Một người biểu tình ở Libreville, Gabon, nói với ký giả rằng ‘chúng tôi đã không thể bỏ phiếu ở đây, tại Libreville này vì lãnh sự quán không nhận được các tài liệu cần thiết để khởi động nó và để tổ chức các cuộc bầu cử. Đây là lý do tại sao chúng tôi đang biểu tình chống lại sự vi phạm hiến pháp trắng trợn bằng cách ngăn chặn công dân Trung Phi ở Gabon tự do thực hiện nghĩa vụ công dân của họ. Chúng tôi đang đấu tranh với tất cả năng lượng của chúng tôi’ (Tumanjong 1999: 41-42)).*

Ngay cả với những nước có cơ sở hạ tầng tuyệt vời thì thông tin liên lạc vẫn có thể gặp khó khăn. Một số cử tri Canada làm việc tại Kosovo vào thời điểm cuộc bầu cử ở Canada năm 2000 diễn ra đã không thể bỏ phiếu khi nhiều lá phiếu đã không đến được Văn phòng Điều phối Canada tại Kosovo vào đúng thời điểm đó.

Một khía cạnh quan trọng trong các kế hoạch hậu cần là việc bổ nhiệm và đào tạo cán bộ cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài. Cho dù họ được thuê trực tiếp hoặc bởi một cơ quan quốc gia hoặc quốc tế tại mỗi nước bổ nhiệm, các cán bộ bầu cử cần được đào tạo cụ thể và chi tiết. Mặc dù những hướng dẫn đăng ký và bỏ phiếu chuẩn bị cho đào tạo trong nước là có ích, cũng sẽ có những vấn đề cụ thể cần phải được giải quyết cho cán bộ quản lý bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này có thể bao gồm các nội dung (ví dụ như các thỏa thuận hòa bình, bối cảnh đất nước), những thách thức cụ thể (ví dụ như tiếp cận cử tri trong các trại tị nạn và tìm hiểu làm thế nào để tiếp cận với những người tị nạn rải rác ở các nơi), và những hướng dẫn đặc biệt cho việc nộp lại tài liệu đăng ký và các lá phiếu đến EMB.

Giáo dục cử tri và thông tin liên lạc với các cử tri tiềm năng cũng là một phần của công tác chuẩn bị hậu cần. Các tài liệu thiết kế cho bỏ phiếu trong nước có thể cần phải được sửa đổi để sử dụng ngoài nước (bao gồm cả ngôn ngữ). Hợp tác chặt chẽ với các tổ chức quốc tế và quốc gia sẽ là cần thiết để có được cử tri tiềm năng và tiến hành các chương trình giáo dục. Việc sử dụng các phương tiện truyền thông đại chúng cần phải được giữ ở mức tối thiểu để giảm bớt chi phí, trừ khi có một số lượng lớn cử tri ở nước ngoài trong một quốc gia cụ thể. Các quy định của nước chủ nhà về các phương tiện truyền thông cũng cần phải được kiểm tra. Các thông báo và thông tin phải được nhắm mục tiêu một cách cẩn thận để đạt số cử tri đủ điều kiện tại các địa điểm khác nhau. Các cán bộ bầu cử cũng có thể tham gia vào việc phân phát thông tin nếu các đảng phái chính trị không có phương tiện để làm điều này ở nước ngoài. Hệ thống điện thoại miễn phí là cần thiết để trả lời các câu hỏi nếu có số lượng lớn các cử tri ở nước ngoài đang

cư trú tại một quốc gia cụ thể.

Như với quá trình lập kế hoạch, công tác chuẩn bị hậu cần phải được theo dõi cẩn thận và thực hiện tốt để đảm bảo rằng trong mọi tình huống việc cung cấp được bảo đảm cho mọi nơi trong khung thời gian quy định.

## 6. Vấn đề an ninh của các tài liệu bầu cử

Vấn đề an ninh và kiểm soát các tài liệu đăng ký và bộ phiếu đòi hỏi sự chú ý đặc biệt khi tổ chức bộ phiếu từ nước ngoài. An ninh là thực sự cần thiết ở nước ngoài cũng như trong nước nhưng có một thách thức lớn nhất là việc đảm bảo các tài liệu nhạy cảm trong khi vận chuyển đến và đi từ một số quốc gia. Khi các lá phiếu được trả lại cho EMB, chúng cũng có thể cần phải được vận chuyển tiếp lên cấp tỉnh, thành phố, tùy thuộc vào những thỏa thuận kiểm phiếu và đối chiếu. Mỗi bước đều đòi hỏi một kế hoạch an ninh để ngăn chặn gian lận.

Các quan sát viên và các đại diện đảng chính trị thường muốn đi theo dấu vết của các lá phiếu và các tài liệu bầu cử khác từ nơi xuất phát cho đến đích. Vận chuyển an toàn, chẳng hạn như chuyển phát nhanh hoặc túi thư ngoại giao, là cần thiết để trấn an các quan sát viên, các ứng cử viên và cử tri rằng lá phiếu không thể giả mạo bằng bất kỳ cách nào.

An ninh cũng sẽ là một vấn đề trong quá trình đăng ký. Trong một số trường hợp, việc cung cấp các dữ liệu cần thiết để đăng ký bộ phiếu có thể gây nguy hiểm cho các cá nhân. Người tị nạn có thể lo ngại về việc mất tình trạng tị nạn của họ hoặc bị buộc phải trở về nước sớm hơn. Vì lý do này, họ muốn đảm bảo rằng các dữ liệu đăng ký sẽ được giữ bí mật đến tận EMB. Tuy nhiên, điều này có thể xung đột với ý tưởng về một danh sách mở mà các đảng phái chính trị có quyền tiếp cận. Các biện pháp được đưa ra để bảo vệ các thông tin về vị trí hoặc tình trạng của cử tri bằng cách cẩn thận lựa chọn thông tin được in trên sổ đăng ký bầu cử. Đây là loại vấn đề cần phải xem xét cẩn thận nếu nhu cầu của người di tản được cân bằng với nhu cầu của hệ thống bầu cử.

## 7. Đăng ký cử tri

Pháp luật xác định ai đủ điều kiện để bỏ phiếu và một EMB thiết lập các thủ tục đăng ký cho cử tri đủ điều kiện và ngăn chặn gian lận. Sổ đăng ký bầu cử nói chung là dạng hồ sơ công cộng, có nghĩa là các dữ liệu được công bố trong danh sách này phải được thỏa thuận và các dữ liệu thu thập khác phải được giữ bí mật.

Cử tri ở nước ngoài có thể được đăng ký vào sổ đăng ký bầu cử của khu vực bầu cử nơi cư trú trước đây của họ, hoặc vào một danh sách quốc gia (ví

dụ, nếu một nước chỉ có một sổ đăng ký cử tri hợp nhất), hoặc một sổ đăng ký bầu cử đặc biệt cho cử tri ở nước ngoài. Trong trường hợp sau, danh sách có thể theo quốc gia, bởi loại hình cư trú (thường trú hoặc tạm thời), theo sự phân loại (người tị nạn, người lao động nhập cư, vv) hoặc bởi các sự kết hợp khác. Bản đăng ký thường trú của cử tri phải được cập nhật thường xuyên, hoặc được đăng ký thường xuyên và tự động, hoặc cử tri có thể đăng ký trước mỗi cuộc bầu cử.

Cử tri ở nước ngoài đang làm việc hoặc di chuyển tại một nước khác cần xác nhận tên của họ trên sổ đăng ký bầu cử. Trách nhiệm này thuộc về cử tri và có thể thực hiện bằng đường bưu điện hoặc qua mạng Internet. Trường hợp có một lượng lớn dân số di tản thì việc xác nhận là cần thiết để giữ một đăng ký mới, vì các đăng ký bầu cử nói chung thường là lỗi thời, không mang tính cập nhật. Tổ chức và quản lý quá trình này có thể rất tốn kém. Trong những trường hợp như vậy, trách nhiệm thuộc về EMB để đảm bảo quá trình được diễn ra. Quá trình đăng ký phải được thiết kế sao cho việc đăng ký của cử tri ở nước ngoài đáp ứng các yêu cầu đặt ra trong luật pháp cũng như đáp ứng các vấn đề cụ thể ở nước chủ nhà. Đăng ký có thể được thực hiện bởi các cán bộ địa phương được đào tạo, nhân viên đại sứ quán hoặc qua đường bưu điện. Bất cứ điều gì trong quá trình này cũng cần được kiểm soát để ngăn chặn gian lận. Các thẻ đăng ký và các dữ liệu cần phải được bảo đảm an toàn để tránh trùng lặp hoặc mất mát. Cần kiểm soát chặt chẽ việc phân phối thẻ và các tài liệu khác để đảm bảo chúng phải được đặt đúng chỗ.

Trước khi đăng ký, các địa điểm của cử tri tiềm năng phải được nhắm mục tiêu càng nhiều càng tốt. Cần đưa ra các kế hoạch truyền thông cung cấp thông tin cho cử tri một cách đầy đủ và hợp lý. Thông tin có thể được chuyển qua các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ địa phương (NGO) và các nhóm cộng đồng, cũng như các trang web.

Cử tri ở nước ngoài, đặc biệt là những người tị nạn, thường không có chứng minh thư chính thức. Cần thông qua các thủ tục cho phép cử tri đủ điều kiện có thể đăng ký sử dụng một số cách thức xác định danh tính (ví dụ như các hồ sơ của Cao ủy Liên Hiệp Quốc về người tị nạn (UNHCR) hoặc tuyên thệ). Đồng thời, các thủ tục phải đảm bảo rằng những người không đủ điều kiện không được đăng ký gian lận. Các thủ tục cũng phải cho tất cả cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện tiếp cận một cách bình đẳng, không phân biệt dân tộc, tôn giáo. Thành viên của các nhóm dân tộc thiểu số thường gặp khó khăn hơn trong việc sử dụng các cách thức nhận dạng và quốc tịch của họ, và do đó họ cần được quan tâm hơn trong quá trình đăng ký.

Các thủ tục đặc biệt có thể là cần thiết đưa ra bằng cách sửa đổi luật. Nếu các cán bộ bầu cử ở mỗi nước chủ nhà tự đưa ra quyết định của riêng họ về những

người có đủ điều kiện hoặc về chứng minh thư, điều này có thể có những tác động lớn đối với việc chấp nhận các kết quả bầu cử.

Việc đăng ký chính xác cử tri ở nước ngoài có thể trở thành một vấn đề chính trị, như đã xảy ra ở Guyana sau khi quyền bầu cử được mở rộng cho những cử tri không cư trú sau năm 1968:

*Có những cáo buộc liên tục rằng danh sách cử tri ở nước ngoài thường không chính xác và việc thực hiện không có kiến thức hoặc sự tham gia của Ủy ban bầu cử. Các danh sách được cho là nhiều thành phần cộng với số cử tri hư cấu và không đủ điều kiện, với một tỷ lệ không chính xác lên tới gần 75%. Cử tri sinh sống tại các địa chỉ không tồn tại, rất nhiều địa chỉ không có người ở như các đồng cỏ và các cơ sở bị bỏ hoang. Một chỉ trích khác với việc bỏ phiếu từ nước ngoài đó là có đến 95% số cử tri bỏ phiếu cho đảng cầm quyền... [Một sửa đổi năm 1985 đã cố gắng] thay đổi chế độ bỏ phiếu từ nước ngoài, nhưng các chương trình cơ bản được giữ nguyên và vẫn thiếu sót vì nó để thao túng các cuộc bầu cử quan trọng (Dundas 1993: 145-6)).*

Các hình thức pháp lý phản đối việc đăng ký tên hoặc sửa một mục trên sổ đăng ký cử tri ở nước ngoài cũng cần được thực hiện nếu danh sách không được tích hợp vào sổ đăng ký bầu cử trong nước. Tiêu chuẩn tối thiểu phải được đáp ứng, tương tự như đăng ký trong nước, để đảm bảo tính toàn vẹn của các sổ đăng ký bầu cử.

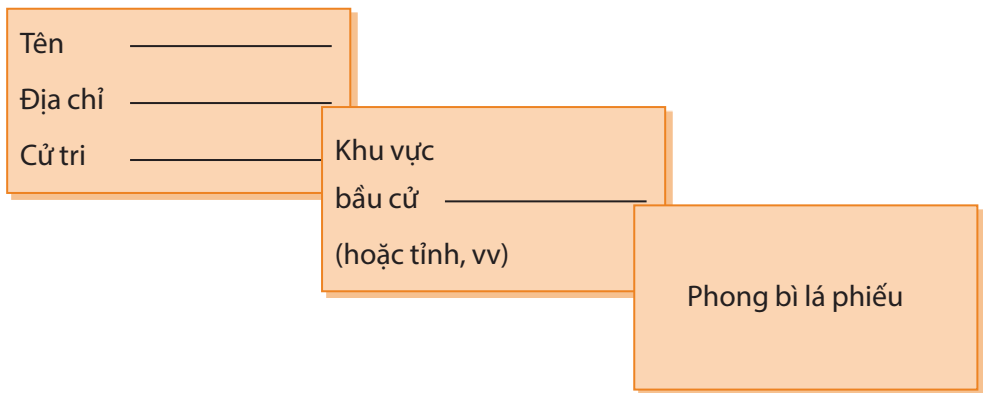
## 8. Bỏ phiếu từ nước ngoài và lá phiếu kín

Tất cả các biện pháp được sử dụng để đảm bảo an ninh cho cuộc bỏ phiếu trong nước phải được thiết lập tương tự trong bỏ phiếu từ nước ngoài. Việc đào tạo các nhân viên bầu cử, bao gồm các nhà ngoại giao hoặc các thành viên của quân đội được tham gia vào việc thiết lập các địa điểm bỏ phiếu, là một bước quan trọng trong việc đảm bảo tính toàn vẹn của cuộc bầu cử. Trong hầu hết các trường hợp, có thể lặp lại các thủ tục tại quầy phiếu và các thủ tục bỏ phiếu trong nước. Trong những trường hợp khác, nó có thể không thực tế, ví dụ nếu chỉ có một vài cử tri. Khi một hệ thống bưu điện được sử dụng, các bước mở rộng là cần thiết để bảo mật mọi thông tin. Điều này có thể sẽ khó khăn khi một cử tri nhận lá phiếu qua bưu điện và đánh dấu vào phiếu đó từ ở nhà. Sẽ là cần thiết khi yêu cầu cử tri đi đến một đại sứ quán hay một tổ chức nào đó để đánh dấu vào lá phiếu trong một sự bảo mật. Một chỉ thị phải được nêu trong lá phiếu để thông báo cho cử tri rằng họ phải tự đánh dấu trên lá phiếu và bất kỳ sự can thiệp nào cũng là hành vi vi phạm pháp luật.

Sự lựa chọn địa điểm bỏ phiếu trong bỏ phiếu cá nhân dựa trên các thông tin đăng ký. Tuy nhiên, kế hoạch dự phòng phải được đặt đúng chỗ cho sự thay đổi tình trạng của cử tri. Một sự trở lại trên quy mô lớn của những người tị nạn trước ngày bỏ phiếu có thể ảnh hưởng đến số lượng và vị trí của các điểm bỏ phiếu. Cũng có thể có số cử tri đăng ký ở nước ngoài chọn trở về trong ngày bầu cử, và họ muốn bỏ phiếu trong nước.

Các lá phiếu được đánh dấu bởi cử tri ở nước ngoài thường yêu cầu sử dụng một loạt phong bì để giữ các lá phiếu và bảo mật danh tính của cử tri tại mỗi bước trong quây phiếu, trong suốt thời gian trả lại cho EMB, và cuối cùng là kiểm phiếu (xem hình 5.1). Xác nhận của cử tri được ghi ở ngoài phong bì để nó có thể được kiểm tra lại lần nữa trên sổ đăng ký bầu cử cho đủ điều kiện và để ngăn chặn bỏ phiếu nhiều hơn một lần. Nếu là một lá phiếu gửi qua bưu điện, phong bì này cũng sẽ được in sẵn địa chỉ của EMB (hoặc tổ chức đang quản lý bỏ phiếu). Một phong bì bên trong đánh dấu địa chỉ của cơ quan lá phiếu đó sẽ được gửi đến cho việc kiểm phiếu, cho phép lá phiếu được chuyển tới cấp quốc gia, tỉnh, thành phố thích hợp. Cuối cùng, một phong bì bên trong không đánh dấu chứa lá phiếu thực tế được đặt vào thùng phiếu thích hợp để kiểm phiếu. Một số sự kết hợp của hai hoặc ba phong bì sẽ cho phép cử tri xác nhận lá phiếu đã được chuyển giao một cách chính xác và lá phiếu được kiểm mà không có dấu tích của cử tri. Quá trình bỏ phiếu này là rất quan trọng và hướng dẫn cẩn thận sẽ là cần thiết để các cử tri và các cán bộ bầu cử hiểu hệ thống và hoàn toàn tin tưởng vào nó.

**Hình 5.1: Các phong bì được sử dụng trong bỏ phiếu từ nước ngoài**



Các quyết định về cách thức lá phiếu được tính cũng là một phần quan trọng của cuộc bỏ phiếu kín. Nếu chỉ có một vài lá phiếu ở nước ngoài, có thể cần trộn với lá phiếu trong nước để ngăn chặn bị tiết lộ. Ví dụ, ở Lesotho vào năm 1998,



một số tình chỉ có một lá phiếu ở nước ngoài, được trộn với những lá phiếu khác trong một quầy phiếu được chỉ định. Nếu số phiếu ở nước ngoài là nhiều, quyết định kiểm phiếu thường hoặc ở các quầy phiếu (như ở Croatia năm 1997) hoặc sau khi gửi về cho EMB (như ở Nam Phi năm 1994 và Kosovo năm 2000). Những con số này sau đó được bổ sung vào tổng số. Thật không may, trong những tình huống sau xung đột, quá trình hòa giải có thể phá vỡ, và đôi khi đại diện đảng chính trị phản đối kiểm phiếu tất cả lá phiếu ở nước ngoài. Điều này đã xảy ra ở Lesotho vào năm 1998.

An ninh tại các điểm đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài thường được gộp bởi đại sứ quán hoặc lãnh sự quán nơi đặt các điểm ở đó. Cảnh sát địa phương, nếu cần thiết, có thể tăng cường an ninh. Nếu có một mối đe dọa cụ thể hoặc một nguy cơ về an ninh như trong cuộc bầu cử ở Iraq năm 2005, các thỏa thuận đặc biệt cần được thiết lập để tăng cường các thủ tục an ninh. Điều này cần phải được tính đến trong quá trình thiết kế ngân sách. Các quan sát viên và đại diện các đảng chính trị cũng là một phần không thể thiếu trong vấn đề an ninh của cuộc bỏ phiếu. Những người tham gia cần được đảm bảo rằng các thủ tục được tuân thủ và tính an ninh của cuộc bỏ phiếu được duy trì tại mỗi bước của quá trình bầu cử. Nó thường là khó khăn đối với các đảng chính trị để cử đại diện, vì vậy các quan sát viên quốc tế phải dựa vào đó để thực hiện nhiệm vụ giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài.

Các quan sát viên quốc tế đã được triển khai để thực hiện giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài trong một số cuộc bầu cử. Tuy nhiên, chi phí cho các tổ chức quốc tế để cử các quan sát viên tới một số quốc gia cho một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài đã dẫn đến các giải pháp khác. Nhân viên ngoại giao và nhân viên quốc tế khác (ví dụ như các tổ chức NGO) tại mỗi quốc gia thường được tuyển dụng vào làm việc quan sát thay mặt cho một tổ chức quốc tế. Các quan sát viên được đào tạo và báo cáo lại cho các tổ chức để chuẩn bị một báo cáo tổng thể. EMB cũng gửi nhân viên của mình đến từng vị trí để đảm bảo các thủ tục được tuân thủ.

## 9. Thỏa thuận trước khi tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài

Cơ quan quản lý bầu cử có thể tự tổ chức hoạt động bầu cử hoặc thỏa thuận với một đơn vị khác để đồng tổ chức. Lựa chọn thứ hai là bất thường khi mà một EMB được thành lập là để kiểm soát quá trình bầu cử, nhưng lại được sử dụng thường xuyên hơn trong các cuộc bầu cử chuyển tiếp mà phần lớn được trực tiếp tổ chức bởi cộng đồng quốc tế. EMB kết hợp với các đơn vị phụ trợ cũng sẽ cần phải tương tác với các cơ quan chính phủ khác nhau (ví dụ như Bộ Nội vụ).

Trước năm 1996, bỏ phiếu từ nước ngoài là một phần của quá trình lập kế

hoạch bầu cử tổng thể. Ví dụ, việc đăng ký cho người tị nạn và hoạt động bỏ phiếu tại Campuchia vào năm 1993 là một phần không thể thiếu trong các chức năng của Cơ quan Chuyển tiếp của Liên Hợp Quốc về Bầu cử tại Campuchia (UNTAC). Tuy nhiên, cuộc bầu cử năm 1996 ở Bosnia và Herzegovina, bởi vì quy mô của bỏ phiếu từ nước ngoài, nên các phương pháp tiếp cận khác đã được xem xét. Người tị nạn từ Bosnia và Herzegovina đang sống tại hơn 50 quốc gia, nhưng những con số lớn nhất là từ các nước láng giềng. Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE) đã thành lập một Nhóm chỉ đạo để thực hiện công việc này. Nhóm này làm việc với Trung tâm Quốc tế về Phát triển chính sách di dân (ICMPD) và IOM. Các quy trình đã được thiết lập cho việc đăng ký và bỏ phiếu qua bưu điện (trong hầu hết các nước) và bỏ phiếu cá nhân (ở các nước lân cận). Sau đó, IOM đã ký thỏa thuận để quản lý sự tham gia của những người tị nạn trong các cuộc bầu cử địa phương ở Bosnia và Herzegovina và sau đó thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài tại Kosovo (năm 2000) và một số nước khác (xem chương 7 và các trường hợp nghiên cứu về Afghanistan, Bosnia và Herzegovina, và Iraq).

Các đơn vị phụ trợ phối hợp và giữ liên lạc với các EMB và có trách nhiệm sắp xếp cơ sở hạ tầng, thông tin, đăng ký, chuẩn bị cơ sở dữ liệu (trong một số trường hợp), bỏ phiếu, và giải quyết những thách thức đối với việc đưa tên vào sổ đăng ký bầu cử. Các đơn vị phụ trợ cũng có thể chịu trách nhiệm cho việc lưu trữ và cung cấp tài liệu.

## 10. Kết luận

Như với quá trình bầu cử ở trong nước, hệ thống sẽ được sử dụng cho bỏ phiếu từ nước ngoài cần lập kế hoạch và thực hiện cẩn thận. Nó cũng cần phải có sự kết hợp các giữa phương pháp để đảm bảo rằng tất cả cử tri được đối xử bình đẳng theo luật bầu cử có liên quan. Chi phí cho mỗi cử tri bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ cao hơn chi phí bỏ phiếu trong nước nhưng ngân sách sẽ phải được tích hợp nhờ đó không có phân biệt đối xử chống lại các cử tri ở nước ngoài.

Bỏ phiếu từ nước ngoài thêm phức tạp cho quá trình nhưng là một phần cần thiết của việc mở rộng quyền bầu cử cho tất cả các cử tri đủ điều kiện. “Hôm nay, chúng ta đã chạm đến với giả định rằng nền dân chủ phải đảm bảo hầu như mọi công dân trưởng thành có quyền được bỏ phiếu” (Dahl 1998: 3).

Mặc dù tính linh hoạt là quan trọng để đáp ứng những thách thức, mọi quyết định phải phù hợp với pháp luật. Bỏ phiếu từ nước ngoài, quản lý và thực hiện đúng cách, sẽ tạo thuận lợi cho quá trình dân chủ, và trong trường hợp phần lớn dân số là người tị nạn, sẽ khuyến khích sự hợp nhất và hòa giải.

## Brazil: Bỏ phiếu bắt buộc và lợi ích được hoàn lại giữa các cử tri ở nước ngoài

Leticia Calderón-Chelius\*

Từ năm 1965, thời điểm bắt đầu của một chế độ quân sự, cho đến cuối năm 1980, một quy định được nêu trong luật bầu cử của Brazil cho phép công dân sống ở nước ngoài được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống và phó tổng thống. Tuy nhiên, chỉ cho đến khi trở lại nền dân chủ, bắt đầu từ năm 1985, trong khuôn khổ của hiến pháp, vấn đề bỏ phiếu từ nước ngoài mới được cụ thể hóa, theo đó các quy định về điều kiện cho việc thực hiện bỏ phiếu ở nước ngoài mới được đưa ra. Kể từ khi luật bỏ phiếu từ nước ngoài là một phần của quá trình dân chủ hóa trong hệ thống chính trị của Brazil, thì quyền bỏ phiếu từ nước ngoài mới không bị đặt câu hỏi. Các chính trị gia đã thảo luận chủ đề này với giả định rằng người Brazil đã rời đất nước vì những điều kiện chính trị dưới chế độ độc tài, và do đó nền dân chủ cần thiết phải nhận biết và bảo đảm các quyền chính trị của họ.

Bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện cho cuộc bầu cử tổng thống đầu tiên sau khi trở lại nền dân chủ, năm 1989, và từ thời điểm đó, người nhập cư Brazil đã có thể thực hiện quyền được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống tiếp theo của họ trong các năm 1994, 1998, 2002 và 2006, bao gồm cả trong vòng bầu cử thứ hai theo Hệ thống bầu cử hai vòng.

Luật nhà nước quy định rằng quyền bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ được hạn chế trong các cuộc bầu cử tổng thống và phó tổng thống. Ngoài ra, đối với cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức vào ngày 21 tháng 4 năm 1993, khi các công dân được mời để xác định hệ thống chính phủ mà quốc gia sẽ áp dụng (tổng thống

---

\* Isabel Morales assisted with updating this case study.

hay nghị viện) và phải lựa chọn giữa một hệ thống cộng hoà và một chế độ quân chủ, các thỏa thuận ngoại lệ đã được phê duyệt để người Brazil sống ở nước ngoài có thể tham gia vào loại hình này trong trung cầu dân ý. Mặc dù chưa có những kinh nghiệm thực hiện loại hình này, nhưng một tiền lệ đã được thiết lập để bỏ phiếu từ nước ngoài có thể cho phép trong các cuộc bầu cử.

## **Quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài**

Quyền bỏ phiếu từ nước ngoài mở rộng cho mọi cử tri ở nước ngoài có quốc tịch Brazil, bao gồm cả những người có quốc tịch khác, nhưng chỉ khi họ đang còn ở nước ngoài, đây là tình huống duy nhất mà pháp luật Brazil thừa nhận quốc tịch kép. Như vậy, mỗi công dân Brazil có quốc tịch từ khi sinh ra hay bằng cách nhập tịch, và những người có quốc tịch kép, sẽ được quyền và có nghĩa vụ tham gia cuộc bầu cử tổng thống.

Theo luật bầu cử, quyền bỏ phiếu từ nước ngoài không mở rộng đến những người chỉ tạm thời ở bên ngoài đất nước hoặc những người không chính thức thường trú ở nước ngoài, chẳng hạn như sinh viên, công nhân tạm thời hoặc khách du lịch. Tuy nhiên, quy định này không thiết lập tiêu chuẩn chính xác cho việc áp dụng. Thực tế là tính di động của nhập cư quốc tế làm cho nó không thể xác định rõ ràng ai chính thức và dứt khoát là một người nhập cư. Vì vậy, tất cả những công dân Brazil đăng ký là cử tri ở nước ngoài tại một đại sứ quán hoặc lãnh sự quán đều có đủ điều kiện để bỏ phiếu.

## **Bỏ phiếu bắt buộc và bỏ phiếu từ nước ngoài**

Bỏ phiếu là bắt buộc ở Brazil, và mở rộng cho cả cử tri ở nước ngoài. Những cử tri ở nước ngoài không bỏ phiếu phải chứng minh lý do không tham gia của họ, nếu không họ sẽ bị buộc phải trả tiền phạt ngay sau khi trở về nước. Nếu họ không trả tiền phạt, họ trở thành đối tượng của một loạt biện pháp trừng phạt mà có hiệu lực hai tháng sau khi họ trở về nước. Một số biện pháp trừng phạt như sau:

- Không xin được việc tại những vị trí công.
- Không được nhận bất kỳ khoản thù lao nào hoặc lương từ vị trí công tác của họ.
- Những hạn chế về tiếp cận các nguồn vốn vay của chính phủ liên bang hoặc địa phương, hoặc từ các tổ chức tín dụng được quản lý hoàn toàn hoặc một phần của chính phủ.
- Những hạn chế trong việc cấp hộ chiếu hoặc chứng minh thư.

- Những hạn chế trong việc cấp mới giấy phép giảng dạy của họ trong các cơ sở giáo dục công lập hoặc những người bị kiểm soát bởi chính phủ.

## Cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài

Pháp luật hiện hành quy định rằng bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ được thực hiện trực tiếp tại các đại sứ quán và lãnh sự quán của Brazil trên toàn thế giới, nơi mà cử tri được đăng ký theo địa chỉ của họ ở nước ngoài. Tất cả các thủ tục đăng ký và bỏ phiếu là trách nhiệm của phái bộ ngoại giao có nhiệm vụ biên dịch và gửi danh sách cử tri đăng ký cho mỗi sự kiện bầu cử tới Bộ Ngoại giao ở Brasilia. Một thẩm phán bầu cử từ Khu đầu tiên của Liên bang chấp thuận một sổ đăng ký bầu cử mới, hủy bỏ đăng ký trước đó và tạo ra các lá phiếu. Tài liệu này sau đó được gửi đến phái bộ ngoại giao có liên quan, trong đó có trách nhiệm thông báo cho cử tri ngày bầu cử và nơi mà họ bỏ phiếu.

Trong khi trách nhiệm cho các vấn đề pháp lý liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài thuộc về Tòa án Bầu cử Tối cao (TSE), thì việc thực hiện được chia cho cả Bộ Ngoại giao và Tòa án Bầu cử khu vực Liên bang.

Đối với một trung tâm bầu cử ở nước ngoài được công nhận, nó phải có ít nhất 30 cử tri ở nước ngoài đã đăng ký. Nếu có nhiều hơn 400, một trung tâm bầu cử mới phải được thiết lập tại một số tòa nhà chính thức là tài sản của chính phủ Brazil. Tòa án Bầu cử Khu vực Liên bang bổ nhiệm nhân viên tại các trung tâm bỏ phiếu trong vòng đầu tiên cũng như trong vòng bầu cử thứ hai, có tính đến đề nghị của những người phụ trách của các phái bộ ngoại giao tương ứng.

Tất cả tài liệu được sử dụng trong suốt quá trình bầu cử, ví dụ như lá phiếu của TSE phải gửi ít nhất 72 giờ trước khi bầu cử. Các trung tâm bỏ phiếu được mở cửa tại cùng một thời điểm trong các cuộc bầu cử trong nước. Sau khi kiểm phiếu, kết quả sẽ được gửi đến Tòa án Bầu cử Khu vực Liên bang bằng điện tín ngoại giao. Thủ tục này cho phép gộp kết quả của cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài vào tổng kết quả bầu cử. Sau đó, các lá phiếu được đặt trong một phong bì đặc biệt được gửi bởi túi thư ngoại giao tới TSE ở Brasilia.

Các thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài cơ bản vẫn giống nhau từ những kinh nghiệm đầu tiên vào năm 1989. Thông qua các cuộc bầu cử khác nhau, một số điều chỉnh đã được thực hiện cho luật bầu cử (được xác định bởi các Nghị quyết của TSE) để đổi mới những thủ tục thích ứng khi xét thấy cần thiết. Ví dụ, năm 1998 các máy tính bầu cử tổng thống được lắp đặt tại Brazil để cho phép bỏ phiếu điện tử, nhưng phương pháp này không thể sử dụng ở nước ngoài vì chi

phí cao. Hiện tại, các thiết bị điện tử được sử dụng để bỏ phiếu trong cả nước, nhưng để bỏ phiếu từ nước ngoài, lá phiếu truyền thống vẫn còn được sử dụng cho đến cuộc bầu cử tổng thống năm 2006; sau đó TSE cho phép 240 “thùng phiếu” điện tử được gửi đến 30 quốc gia mà người Brazil đang tập trung ở nước ngoài (91 thùng). Các nhóm lớn nhất là tại Hoa Kỳ, nơi có 32.000 cử tri trên tổng số 86.360 cử tri trong sổ đăng ký bầu cử của công dân ở nước ngoài. Ngoài ra còn có các nhóm lớn người nhập cư ở Brazil Canada, Đức, Ý, Bồ Đào Nha và Vương quốc Anh.

### **Số cử tri đi bỏ phiếu**

Mặc dù các số liệu đăng ký và cử tri đi bỏ phiếu từ nước ngoài là không cao, nhưng chúng vẫn minh họa một số xu hướng thú vị. Trong cuộc bầu cử tổng thống năm 1994, có 39.367 cử tri đăng ký ở nước ngoài, trong đó có 27.831 cử tri đã bỏ phiếu, chiếm 70% cử tri đi bỏ phiếu. Năm 1998, số lượng cử tri đã đăng ký ở nước ngoài tăng gần 20%, đến 47.961 người, nhưng chỉ có 21.844 (45,5%) đi bỏ phiếu. Đối với cuộc bầu cử tổng thống năm 2002, đăng ký tăng lên đến 69.937 cử tri, tăng gần 45% nhiều hơn bốn năm trước. Cuộc bầu cử tổng thống đã được quyết định trong một vòng bỏ phiếu thứ hai; ở vòng đầu tiên, 38.618 cử tri ở nước ngoài bỏ phiếu (55,5%) và trong vòng hai 36.043 cử tri (51,7%). Những con số này cho thấy một sự gia tăng liên tục và khá ổn định trong việc đăng ký cử tri đi bỏ phiếu từ nước ngoài. Sau đó, trong cuộc bầu cử tổng thống tháng 10 năm 2006, khi Tổng thống Lula da Silva tái đắc cử, gần 50% cử tri Brazil đã đăng ký ở nước ngoài bỏ phiếu ở cả hai vòng.

### **Những thách thức**

Có hai thách thức lớn trong việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài cho công dân Brazil.

Thách thức đầu tiên là giai đoạn cho phép cử tri đăng ký đã không được thành lập một cách chính xác. Nó thường được biến đổi giữa các cuộc bầu cử khác nhau và, nói chung, nó được coi là ngắn (từ một tháng và hai tháng rưỡi trước khi bầu cử). Điều này do sự nhầm lẫn gây ra và hậu quả là một số cử tri tiềm năng bị loại khỏi quá trình bầu cử. Để giảm thiểu vấn đề này, thời gian đăng ký bầu cử ở nước ngoài cần phải được xác định rõ ràng, và xu hướng mở rộng thời gian đăng ký nên tiếp tục.

Thách thức thứ hai đó là trong thực tế các cơ quan bầu cử không có chương trình khuyến khích đăng ký dành cho các công dân Brazil ở nước ngoài, kết quả

nhều cuộc gọi đến đăng ký làm cử tri ở nước ngoài đã không thành công. Đây là một “gót chân Achilles” của hệ thống bỏ phiếu từ nước ngoài tại Brazil. Tình trạng này đã làm dấy lên mối quan tâm ngày càng tăng trong các nhà hoạt động của các đảng phái chính trị, chủ yếu là những người ủng hộ đảng cầm quyền hiện nay, Đảng Lao động (Partido Trabalhista, PT). Trong bối cảnh đó, Brazil hiện đang chứng kiến tình trạng các ứng cử viên đang nỗ lực ra nước ngoài để vận động tranh cử. Trong suốt chiến dịch tranh cử tổng thống năm 2002, tại hai thành phố có mật độ dân số Brazil sống ở nước ngoài lớn nhất là Boston ở Mỹ và Lisbon ở Bồ Đào Nha – các nhóm cử tri riêng biệt yêu cầu các ứng cử viên, và đặc biệt là các ứng cử viên của PT là Luiz Inacio Lula da Silva, cần đưa vào chương trình nghị sự chính trị của họ một nội dung về người nhập cư Brazil. Điều này có tác động trực tiếp đến nhận thức của người dân Brazil về sự nhập cư của công dân của mình, cũng như trong việc xác định lại chính sách di trú của Brazil trong nhiệm kỳ đầu tiên của chế độ Tổng thống Lula da Silva. Chỉ riêng điều này cho thấy tầm quan trọng của cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài tại Brazil.

Mặc dù chỉ có một tỷ lệ tương đối nhỏ cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu từ nước ngoài, sức mạnh của các quy định bỏ phiếu từ nước ngoài nằm trong các sự kiện (a) mà nó đảm bảo các quyền chính trị của công dân và (b) nó bao gồm trong đó những ai, bất kể vị trí địa lý của họ là gì, quyết định duy trì một mối quan chặt chẽ với đất nước của họ.

Cuối cùng, cần phải nhấn mạnh rằng các chi phí liên quan đến việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài là một phần, và chỉ chiếm một phần nhỏ, các chi phí hoạt động của cơ quan quản lý bầu cử và điều này không gây ra bất kỳ tranh cãi nào.

## Honduras: Một quyết định dựa trên những toan tính chính trị

Jacobo Hernández Cruz

Như một phần cơ bản của quá trình thay đổi dân chủ ở Honduras diễn ra khi quyền lực được chuyển giao từ quân đội cho một chính quyền dân sự, Luật Bầu cử và Tổ chức chính trị đã được thông qua vào tháng 11 năm 1979. Luật này đã chi phối cuộc bầu cử các thành viên của Quốc hội lập hiến, những người được tin cậy soạn thảo một văn bản hiến pháp mới.

Điều 10 của luật quy định cụ thể rằng công dân Honduras cư trú ở nước ngoài có cơ hội để bỏ phiếu trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội Lập hiến, miễn là họ ở trong nước vào ngày bầu cử và được đăng ký trong Tổng điều tra dân số Bầu cử Quốc gia. Quy định đó không thể được coi là bỏ phiếu từ nước ngoài theo nghĩa hẹp của từ này.

Tuy nhiên, bỏ phiếu từ nước ngoài theo đúng nghĩa đã được ban hành hai năm sau đó. Quốc hội lập hiến được thành lập vào tháng 6 năm 1980 đã không chỉ soạn thảo văn bản hiến pháp mới, được ban hành vào tháng Giêng năm 1982, mà còn ban hành một Luật Bầu cử và Tổ chức Chính trị mới với mục đích kêu gọi người dân Honduras tham gia cuộc tổng tuyển cử tổng thống mà sẽ được tổ chức vào tháng 10 năm 1981. Trong luật bầu cử mới, quyền bỏ phiếu cho các công dân Honduras cư trú ngoài lãnh thổ quốc gia được quy định một lần nữa, và lần này cụ thể là bỏ phiếu từ nước ngoài. Tuy nhiên, việc thực hiện nó đã bị trì hoãn cho đến khi có đủ các điều kiện thích hợp trong việc tổ chức bầu cử (Điều 11) và cho đến khi cơ quan quản lý bầu cử (Tòa án Bầu cử Quốc gia) có thể quy định chi tiết về bỏ phiếu từ nước ngoài thông qua một nghị quyết của các thành viên cơ quan này.

Quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài trong thực tế đã không được thực hiện trong gần 20 năm bởi vì các điều kiện thích hợp không bao giờ xảy ra cho cơ



quan bầu cử (Tòa án Bầu cử Quốc gia trở thành Tòa án Bầu cử tối cao vào năm 2004) để tiến hành đánh giá hiệu quả của nó. Theo sáng kiến của đảng cầm quyền là Đảng Tự do của Honduras, vào cuối năm 2000 Quốc hội đã thông qua một nghị quyết cho phép Tòa án Bầu cử Quốc gia ba tháng để điều chỉnh vấn đề bỏ phiếu cho người Honduras ở nước ngoài mà được quy định trong Điều 11 của luật bầu cử. Nghị quyết quy định rằng nếu cơ quan bầu cử không hoàn thành nhiệm vụ này trong khoảng thời gian đó thì nó sẽ được trình lên Quốc hội để quyết định.

Các thành viên của Tòa án Bầu cử Quốc gia đã không đạt được thỏa thuận về thời gian quy định, và việc chịu trách nhiệm chuẩn bị quy định đã thực sự chuyển đến Quốc Hội. Theo đó, Chủ tịch Quốc hội (người vào thời điểm đó hầu như là một ứng cử viên cho chức tổng thống của nước cộng hòa, dự kiến sẽ đóng vai trò như ứng cử viên của Đảng Quốc gia) để đưa ra sáng kiến về quy định bỏ phiếu từ nước ngoài, và nếu được chấp thuận, sẽ áp dụng cho cuộc bầu cử tổng thống được tổ chức vào cuối năm 2001.

Bất chấp sự phản đối của phe đối lập và các lập luận liên quan đến chi phí tài chính cao của bỏ phiếu từ nước ngoài và thiếu sự tham vấn với các ngành khác có liên quan, vào cuối tháng 5 năm 2001, đa số nghị sĩ Quốc hội đã thông qua Luật đặc biệt về việc Thực hiện Bỏ phiếu cho người Honduras ở nước ngoài, qua đó khôi phục lại quyền lợi này cho gần 600.000 công dân Honduras định cư ở nước ngoài.

Đây rõ ràng là kết quả của một phép tính chính trị của đảng cầm quyền. Ngoài ra, cũng có nghi ngờ rằng số tiền nộp vào Honduras của công dân ở nước ngoài (gọi là “nệm kinh tế”, ước tính vào thời điểm đó là khoảng 1 tỷ đô la Mỹ mỗi năm), cũng đã có ảnh hưởng đến quyết định phê duyệt luật này.

Luật đặc biệt quy định bỏ phiếu từ nước ngoài cho người Honduras sống ở nước ngoài sẽ chỉ áp dụng cho cuộc bầu cử tổng thống; rằng các cơ quan lãnh sự sẽ được coi là cơ quan bầu cử phụ trợ, trong đó hàm ý rằng cuộc bỏ phiếu sẽ được thực hiện trực tiếp bởi cử tri (bỏ phiếu qua bưu điện từ nước ngoài là không được phép), và rằng cơ quan bầu cử sẽ chọn các thành phố nơi cử tri có thể bỏ phiếu. Bất chấp tất cả những điều trên, quyết định đưa ra là trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2001 bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ được tiến hành, nhưng chỉ trong sáu thành phố ở Mỹ là New Orleans, Miami, Washington, New York, Los Angeles và Houston. Những thành phố này được lựa chọn bởi vì ước tính đó là quê hương của đại đa số người Honduras sống ở nước ngoài. Một số thành

phổ tương tự cũng được chọn để tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2005, mặc dù không thể cung cấp cơ hội cho cử tri ở tất cả mọi nơi.

## **Đăng ký cử tri và công tác hậu cần cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

Đối với việc thực hiện bỏ phiếu cho người Honduras ở nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống các năm 2001 và 2005, một Hội đồng bầu cử địa phương được thành lập ở mỗi cơ quan lãnh sự của sáu thành phố của Mỹ được lựa chọn. Các hội đồng đã được hình thành bởi một đại diện của cơ quan lãnh sự cộng với một đại diện của mỗi đảng chính trị được công nhận về mặt pháp lý (chỉ có năm đảng vào thời điểm đó) và được quản lý và giám sát toàn bộ quá trình bầu cử, trong đó có việc thành lập sổ đăng ký cử tri.

Luật pháp quy định rằng để bỏ phiếu từ bên ngoài lãnh thổ quốc gia, người dân Honduras định cư ở nước ngoài phải được đăng ký trong Tổng điều tra Bầu cử quốc gia. Để đạt được điều này, họ phải trình diện tại cơ quan lãnh sự tương ứng, đăng ký vào danh sách sơ bộ, và cung cấp các thông tin chung của họ, bao gồm địa chỉ và số chứng minh thư. Điều quan trọng cần lưu ý là các cử tri tiềm năng phải có chứng minh thư để đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài.

Đối với cuộc bầu cử tổng thống năm 2001, người dân Honduras ở nước ngoài trong những khu vực pháp lý được xác định tổ chức bầu cử đã có một khoảng thời gian hơn một tháng, từ ngày 1 tháng 7 đến ngày 5 tháng 8 để đăng ký vào sổ đăng ký bầu cử sơ bộ. Đối với cuộc bầu cử năm 2005, thời gian đăng ký cũng đã hoàn thành vào đầu tháng tám, kể từ khi Luật đặc biệt cho người Honduras bỏ phiếu từ nước ngoài quy định rằng tất cả lãnh sự quán phải đưa ra danh sách sơ bộ cử tri ở nước ngoài trước ngày 25 tháng 8 của năm bầu cử. Trong cả hai cuộc bầu cử vào các năm 2001 và 2005 đều đã có khiếu nại về thời gian quá ngắn cho việc đăng ký. Nhiều công dân Honduras ở nước ngoài không có chứng minh thư là người Honduras, do đó, theo quy định của Luật Đặc biệt, các văn phòng của cơ quan bầu cử sẽ phụ trách việc phát hành các chứng minh thư khác để gửi đến nhân viên kỹ thuật của sáu thành phố được lựa chọn làm nơi diễn ra bỏ phiếu nhằm giải quyết các yêu cầu cấp, đổi, thay thế chứng minh thư. Mọi yêu cầu được gửi đến cơ quan đăng ký quốc gia nơi cấp chứng minh thư và sau đó gửi chúng trở lại cho các lãnh sự quán để vào tháng 9 và tháng 10 sẽ chuyển giao cho các công dân.

Công dân của xứ Honduras đang nhập tịch Mỹ hay ở nước khác và chưa phục hồi quyền công dân Honduras của họ, theo quy định của hiến pháp, không thể tham gia vào quá trình này.

Tòa án Bầu cử Quốc gia chịu trách nhiệm tích hợp danh sách cử tri ở nước ngoài và gửi nó, cùng với tất cả các tài liệu và tài liệu bầu cử, thông qua Bộ Ngoại giao, tới các văn phòng lãnh sự và khẳng định đã đủ điều kiện để hoạt động như các cơ quan bầu cử phụ trợ một tháng trước ngày bầu cử. Luật pháp quy định rằng nếu tên của một cử tri không xuất hiện trong danh sách được chuẩn bị bởi cơ quan bầu cử, người đó không thể tham gia bỏ phiếu.

Theo Luật đặc biệt, các điểm bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện cùng ngày với cuộc tổng tuyển cử ở Honduras.

Luật không quy định cụ thể các hoạt động liên quan đến chiến dịch bầu cử ở nước ngoài, nhưng việc này có tổ chức qua các phương tiện liên lạc cá nhân, các tác phẩm văn học, và thông điệp trong một số chương trình phát sóng tiếng Tây Ban Nha.

## Số cử tri đi bỏ phiếu

Cử tri Honduras đăng ký ở nước ngoài trong cuộc bầu cử năm 2001 là 10.826 người, trong đó chỉ có 4.541 người, tương đương 42%, đã đi bỏ phiếu. Bảng này cho thấy cách phân bổ khu vực bầu cử ở nước ngoài của Honduras.

**Bảng 1: Người Honduras ở nước ngoài bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2001**

Thành phố	Số cử tri đã đăng ký	Số phiếu
Miami	3,590	1,770
Houston	1,599	519
Washington	982	399
New York	2,196	676
Los Angeles	1,665	678
New Orleans	794	499
<b>Tổng</b>	<b>10,826</b>	<b>3,931</b>

Vào thời điểm cuộc bầu cử tổng thống gần đây nhất, năm 2005, người ta ước tính có tổng cộng 1.000.000 người Honduras đang sống tại Mỹ, hầu hết trong số họ đã được cấp chứng minh thư. Với 11.590 người, tổng số cử tri đăng ký ở nước ngoài không lớn hơn nhiều so với tổng số năm 2001. Hơn nữa, ngay cả khi cơ quan bầu cử biết về sự thờ ơ hoặc thiếu sự quan tâm với việc bỏ phiếu từ phía

người Honduras sống ở nước ngoài, họ cũng không mong đợi tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu quá thấp như trong thứ hai.

Trong dịp này, chỉ có 336 phiếu hợp lệ được bỏ phiếu từ nước ngoài. Tình trạng này do nhiều nguyên nhân. Đầu tiên, bỏ phiếu từ nước ngoài tại New Orleans đã bị hủy bỏ vì cơn bão Katrina vào tháng 8 năm 2005. Tại New York, cán bộ bầu cử của hai điểm bỏ phiếu có kinh nghiệm về vấn đề này đã quyết định đình chỉ bầu cử. Sau đó, các lá phiếu từ Miami và Washington đã không được cấp giấy chứng nhận, vì vậy chúng không thể được chuyển đến trung tâm xử lý dữ liệu. Số lượng phiếu bầu trong những thành phố được ước tính khoảng 400. Trong hai thùng phiếu đặt tại Houston, chỉ có một được coi là hợp lệ. Vì vậy, cuối cùng, chỉ có một thùng phiếu từ Houston và các lá phiếu từ Los Angeles được kiểm đếm.

***Bảng 2: Người Honduras ở nước ngoài bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2005***

<b>Đảng chính trị</b>	<b>Houston</b>	<b>Los Angeles</b>	
Đảng Pinu	5	2	
Đảng Quốc gia	50	115	
Đảng Tự do	58	92	
Đảng Thống nhất dân chủ (UD)	1	4	
Đảng Dân chủ Thiên chúa giáo (DC)	2	7	
<b>Tổng</b>	<b>116</b>	<b>220</b>	<b>336</b>

### **Chi phí cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

Chi phí cho việc thực hiện cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài đầu tiên vào năm 2001 lên tới 10 triệu lempiras (HNL), tương đương 600.000 USD. Chi phí cao, tỷ lệ cử tri đăng ký và tham gia bầu cử thấp, và sự phân cực chính trị trong cộng đồng người Honduras ở nước ngoài do kết quả của sự cạnh tranh bầu cử, đã làm gia tăng những chỉ trích và yêu cầu xem xét lại, thậm chí là loại bỏ quy định về bầu cử từ nước ngoài. Tòa án Bầu cử Tối cao nhận ra rằng cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài lần thứ hai là một thất bại. Hoàn thiện cơ chế này là một thách thức lớn đối với các cơ quan bầu cử. Tuy nhiên, mặc dù đã có ý kiến bãi bỏ Luật đặc biệt cho cử tri Honduras bỏ phiếu từ nước ngoài, việc giới thiệu bỏ phiếu qua bưu điện cho cuộc bầu cử tiếp theo vẫn đang được xem xét.

# CHƯƠNG 6

CHƯƠNG 6

## 6. Các vấn đề của nước chủ nhà

Brett Lacy

Chương này nghiên cứu những khía cạnh chính trị của việc tổ chức các cuộc bầu cử ở quốc gia khác. Nó đề cập đến vấn đề liên quan tới vai trò và trách nhiệm của nước chủ nhà trong cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử của một nước, bao gồm cả an ninh, công tác phòng chống gian lận, đăng ký cử tri, vận động bầu cử, thông tin và giáo dục cử tri, và các chi phí để nước chủ nhà thực hiện các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Cuối cùng, nó cung cấp một số hướng dẫn cho các thể chế nhằm giải quyết những điều này và các vấn đề khác. Tuy nhiên, do bối cảnh của mỗi chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài là khác nhau và có thể đòi hỏi các thủ tục và quy trình khác nhau, các chương trình này cần được hướng dẫn rộng rãi.

Bỏ phiếu từ nước ngoài có hai mục đích chính: nó là một phương tiện để bảo đảm thực hiện các quyền chính trị cho những người sống bên ngoài đất nước của họ, và nó là một phương tiện để tăng sự tham gia chính trị, từ đó xây dựng niềm tin và sự tự tin trong quá trình bầu cử cho các chính phủ dân chủ thực hiện quá trình này. Sự phát triển của nhập cư đã làm cho nhiều người bị loại ra khỏi đời sống chính trị ở cả nước chủ nhà và đất nước xuất xứ của họ. Nếu một bộ phận dân cư bị loại trừ khỏi quá trình bầu cử, hệ thống bầu cử sẽ trong tình trạng thiếu tính hợp pháp, trách nhiệm giải trình và tính bền vững, đặc biệt là trong các nền dân chủ mong manh hoặc các môi trường sau xung đột.

Mặc dù đóng góp một phần quan trọng đối với dân chủ, bỏ phiếu từ nước ngoài đã không được sử dụng rộng rãi, một phần vì nó được bị xem là làm gia tăng áp lực về tài chính, an ninh và nhân lực, phần khác là do sự phức tạp của việc đàm phán với các chính phủ để có được cử tri tiềm năng đủ điều kiện, đặc biệt khi cử tri là những người tị nạn hoặc người lao động nhập cư không có giấy tờ. Tiến hành

bỏ phiếu từ nước ngoài đặt ra một số vấn đề phải giải quyết về tổ chức và chính trị, nhiều vấn đề trong số đó có thể được giải quyết bằng việc thiết lập các thỏa thuận nhất định về thiết chế trong sự phối hợp với các nước chủ nhà.

## 1. Đàm phán với nước chủ nhà

Đàm phán với chính phủ của nước chủ nhà là một trong những thách thức chính trong việc phát triển hệ thống bầu cử ở nước ngoài. Các quyết định liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài, bao gồm vai trò và trách nhiệm của nước chủ nhà, thường được thực hiện vội vàng để chạy đua với thời gian biểu chặt chẽ. Hơn nữa, có rất ít sự rõ ràng trong cộng đồng quốc tế liên quan đến những người có nhiệm vụ vận động, tạo điều kiện và đánh giá bỏ phiếu từ nước ngoài. Không có chính sách phù hợp, kinh nghiệm thực tiễn hoặc các tiêu chuẩn để hướng dẫn chính phủ của nước chủ nhà về cách thức tổ chức hoạt động bầu cử ở nước ngoài trên lãnh thổ của họ, trong đó ít nhiều trách nhiệm thuộc về chính quyền của nước chủ nhà. Quá trình lựa chọn xây dựng dựa trên sự kết hợp của các tiền lệ, các mối quan hệ, các cơ hội đặc biệt.

Nước chủ nhà có thể được lựa chọn cho bỏ phiếu từ nước ngoài trên cơ sở của một số tiêu chí, bao gồm cả lịch sử của quan hệ song phương, khu vực hoặc quốc tế. Các tiêu chuẩn khác có thể bao gồm các nguồn lực sẵn có, sự tồn tại của cơ sở hạ tầng được hỗ trợ, và chi phí dự kiến. Có lẽ quan trọng nhất là những con số ước tính của các cử tri tiềm năng ở nước chủ nhà, các nước mà cử tri lưu trú của nước ngoài thường bao gồm những người tị nạn từ một nước láng giềng hay xung đột khu vực, những người di tản và những người lao động nước ngoài. Các nước này khác nhau về diện tích, văn hóa, ngôn ngữ và cơ sở hạ tầng, cũng như trình độ phát triển, loại hình chính phủ, quan hệ đối ngoại, các tiêu chuẩn nhân quyền, và mức độ dân chủ.

Mặc dù có những khác biệt, chính phủ nước chủ nhà vẫn thường xuyên chia sẻ những mối quan tâm tương tự về an ninh, ổn định và chủ quyền. Mỗi một mối quan tâm đóng góp là để có giải pháp với ý tưởng về các hoạt động chính trị của một quốc gia nước ngoài xảy ra trên đất của nước chủ nhà. Các nước thường biểu hiện sự sẵn sàng hơn khi có động lực, chẳng hạn như vận động quốc tế và áp lực, hỗ trợ cho một nguyên nhân chính trị xác định các cử tri đủ điều kiện mà họ lưu trú, hay cảm thông cho một nhóm tôn giáo hay dân tộc nói riêng (Newland 2001). Mặc dù sự đồng cảm đôi khi có thể là động lực tích cực, song các “gói” chính trị vẫn thường xuyên cản trở việc thực hiện phổ biến các quyền con người

về tham gia chính trị, đe dọa việc củng cố nền dân chủ và cuối cùng đe dọa hòa bình và an ninh quốc tế.

Khi cử tri ở nước ngoài là người tị nạn, tình trạng của họ, dưới sự bảo vệ quốc tế, ủy thác cho sự tham gia của chính phủ nước chủ nhà trong việc vận động, hỗ trợ và có vai trò quyết định. Tuy nhiên, lợi ích quốc gia của các nước, đặc biệt trong bối cảnh phức tạp của khu vực, thường ảnh hưởng đến sự tham gia của những cử tri nhập cư và mức độ hỗ trợ quốc tế cho bỏ phiếu từ nước ngoài.

Quan hệ và đàm phán nước ngoài nói chung là ngoài trách nhiệm của các ủy ban bầu cử, và vượt quá khả năng của họ. Do đó, đàm phán các hiệp định/thỏa thuận bỏ phiếu từ nước ngoài với các nước chủ nhà, các nước thường sử dụng các phái bộ ngoại giao của họ. Ví dụ, ở Estonia và Indonesia, các Bộ ngoại giao không chỉ đàm phán hiệp định với nước chủ nhà mà còn chịu trách nhiệm điều phối các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài.

Một số chính phủ từ chối cho phép hoạt động bầu cử của nước ngoài trong phạm vi biên giới của họ. Ví dụ, Thụy Sĩ, không cho phép người nước ngoài bỏ phiếu trong cuộc bầu cử nước ngoài trên đất của họ cho đến năm 1989 (xem nghiên cứu trường hợp). Chính phủ Liberia (1997, 2005) và Campuchia (1993) lưu trú người tị nạn đã không cho phép các hoạt động bầu cử, buộc người tị nạn hồi hương để thực hiện quyền tham gia chính trị và đe dọa đến độ tin cậy của quá trình bầu cử và tính bền vững của hòa bình. Trong trường hợp của Bosnia và Herzegovina (1996), một số nước châu Âu từ chối cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài trên đất của họ, và tại các quốc gia đó việc đăng ký và bỏ phiếu được thực hiện qua bưu điện. Trong số các quốc gia không được phép hoạt động bầu cử của nước ngoài trên đất của họ, một số nước có một luật nhằm ngăn ngừa hoạt động như vậy, trong khi những nước khác từ chối yêu cầu này vì các lý do khác nhau, từ chủ quyền đối với an ninh chính trị. Khi một nước chủ nhà không cho phép/không chấp nhận hoạt động bầu cử của nước ngoài đang diễn ra trên đất của họ, thì sự sợ hãi về chủ quyền của họ bị vi phạm thường là mối quan tâm chính. Nhiều học giả ngày nay đang tái định hình khái niệm về chủ quyền trong đó không chỉ là lãnh thổ mà còn dựa trên một nền tảng đạo đức của các quyền và nghĩa vụ đối với một dân số có thể vượt qua ranh giới địa lý cố định (xem chương 3). Như một quan niệm phi lãnh thổ dựa về mặt đạo đức của chủ quyền cho rằng bỏ phiếu từ nước ngoài không phải là một sự vi phạm chủ quyền của một nước chủ nhà mà là một phương tiện để một nước thực hiện nghĩa vụ của họ trong việc trao chủ quyền cho người dân thông qua việc mở rộng các quyền tham gia chính trị cho tất cả công dân của họ, bất cứ nơi nào họ có thể cư trú.



Canada là một trong những nước cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra trong biên giới của họ chỉ qua bưu điện hoặc tại lãnh sự quán và đại sứ quán nước ngoài. Tuy nhiên, trong trường hợp của Iraq, do thiếu các cơ quan ngoại giao, khung thời gian chặt chẽ, hỗ trợ tổng thể của Canada cho sự dân chủ hóa ở Iraq và (có lẽ) áp lực quốc tế là đáng kể, Canada thực hiện một ngoại lệ duy nhất cho cuộc bầu cử Quốc hội Iraq tháng 1 năm 2005 cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài tại các địa điểm khác trong cả nước. Tuy nhiên, các chính sách khác của Canada, như một lệnh cấm vận động, vẫn có hiệu lực đầy đủ.

## 2. Vai trò và trách nhiệm của nước chủ nhà

Vai trò và trách nhiệm của nước chủ nhà trong các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài đã dao động lớn tùy thuộc vào hoàn cảnh và nguồn lực sẵn có, và mức độ quan tâm và hỗ trợ quốc tế. Trong hầu hết các trường hợp, nhiệm vụ và trách nhiệm của các quốc gia tổ chức hoạt động bầu cử của nước ngoài trên đất của họ là tối thiểu, được giới hạn trong vai trò là người hỗ trợ chứ không phải là các tổ chức hoặc cơ quan thực hiện. Trong khi nước chủ nhà có thể hỗ trợ quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài, vai trò của họ không nên đe dọa tới tính bảo mật của lá phiếu hoặc tính trung lập hoặc minh bạch của chương trình. Điều quan trọng là chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài được tiến hành mà không có ảnh hưởng chính trị hay sự can thiệp của chính phủ.

Sau đây là một số trong những lĩnh vực mà các nước chủ nhà có thể đóng một vai trò trong các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài:

- cung cấp và bảo vệ dữ liệu, bao gồm cả thông tin cá nhân;
- đặt quầy phiếu ở vị trí phù hợp
- bảo đảm tự do đi lại (của nhân viên bầu cử, các giám sát viên và các quan sát viên, các quan chức đảng và cử tri);
- cung cấp sự thông quan cho các tài liệu bầu cử, bao gồm cả lá phiếu;
- cung cấp các giấy phép;
- cung cấp các tài liệu đi lại, bao gồm cả thị thực;
- miễn các loại thuế, lệ phí khác;
- trợ giúp trong việc tuyển dụng nhân viên;
- cung cấp an ninh đầy đủ; và
- tạo điều kiện cho việc triển khai các quan sát viên bầu cử, các giám sát viên, và các đảng chính trị.

*Cung cấp dữ liệu.* Một vai trò chính của nước chủ nhà trong các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài là cung cấp một loạt các dữ liệu và thông tin để tạo thuận lợi cho quá trình này. Dữ liệu nhân khẩu học có thể giúp đỡ trong việc ước tính số lượng cử tri đủ điều kiện và xác định nơi họ đang cư trú tại nước chủ nhà, và có thể đóng góp vào việc xác định nơi đăng ký và bỏ phiếu sẽ diễn ra. Số liệu về cơ sở hạ tầng trong nước chủ nhà cũng có thể hỗ trợ một chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài.

*Bảo vệ dữ liệu.* Các dữ liệu thu thập được như là một phần của một chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài, và vì thế cần được bảo vệ. Bảo đảm bảo vệ dữ liệu có thể là một phần quan trọng của chương trình tổng thể, vì thiếu sự bảo vệ dữ liệu đầy đủ có thể trực tiếp ảnh hưởng đến số cử tri đi bỏ phiếu. Các thông tin về cá nhân đủ điều kiện để tham gia vào cuộc bầu cử có thể nằm trong tay của nước chủ nhà như một kết quả của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài, vì thế chỉ nên được sử dụng dành riêng cho chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Những nghĩa vụ nên được mở rộng vĩnh viễn ngoài thời hạn của các bản ghi nhớ (MOU) hoặc thoả thuận có chữ ký của nước chủ nhà.

*Xác định vị trí.* Ngoài việc cung cấp dữ liệu, nước chủ nhà có thể giúp đỡ bằng cách làm cho các cơ sở công cộng và cơ sở tương tự là có sẵn như các địa điểm đăng ký và bỏ phiếu, hoặc với việc xác định mặt bằng phù hợp cho các hoạt động bầu cử hoặc cho không gian văn phòng tạm thời khi cần thiết. Tuy nhiên, trong khi nước chủ nhà có thể giúp đỡ bằng cách cung cấp thông tin, điều quan trọng là các nước tiến hành bầu cử thực hiện các quyết định liên quan đến địa điểm đăng ký và bỏ phiếu. (Trong trường hợp Iraq (tháng 1 năm 2005), Mỹ nhấn mạnh rằng vai trò của họ đơn giản chỉ là người hỗ trợ và rằng họ không có bất kỳ cơ quan nào trong việc quyết định các điểm đăng ký và bỏ phiếu.) Số lượng và vị trí của các điểm đăng ký và bỏ phiếu có thể ảnh hưởng đến hoạt động và kết quả bầu cử, đặc biệt là nơi có chi phí đi lại cao và chi phí phát sinh từ các cử tri.

*Tự do đi lại.* Nước chủ nhà có thể giúp đỡ bằng cách tạo điều kiện và hỗ trợ các quyền tự do đi lại của nhân viên bầu cử, các giám sát viên và các quan sát viên, các quan chức đảng phái chính trị và các cử tri tiềm năng. Hỗ trợ này có thể bao gồm việc cung cấp thị thực nhập cảnh hoặc giấy phép đi lại một cách kịp thời. Ngoài ra, nước chủ nhà có thể đảm bảo sự thông quan qua biên giới hoặc những sự cho phép cần thiết cho việc vận chuyển người hoặc tài liệu liên quan đến các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Nước chủ nhà cũng có thể trợ cấp chi phí đi lại hoặc tạo điều kiện cho việc đi lại của cử tri để đăng ký và bỏ phiếu.

*Hải quan.* Nước chủ nhà đảm bảo rằng tất cả các vấn đề hải quan cần thiết và sự cấp phép sẽ được cung cấp cho các thiết bị và vật liệu có thể cần phải được đưa vào trong nước để thực hiện các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này là việc miễn thuế và các lệ phí khác. Tuy nhiên, trong trường hợp của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài của Iraq tại Canada, Canada đã không công nhận một tổ chức hỗ trợ, Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM), là có tình trạng pháp lý đặc biệt ở Canada, và do đó họ không xem xét IOM đủ điều kiện cho việc miễn thị thực, và miễn thuế hải quan. Trong thực tế, đặc biệt Canada cho rằng các tài liệu bầu cử nhập khẩu sẽ phải qua các thủ tục thông quan bình thường.

*Tính hợp pháp của các tài liệu cư trú.* Trong một số trường hợp các nước, cử tri đủ điều kiện không có giấy tờ cư trú hoặc cư trú bất hợp pháp ở nước chủ nhà. Tính hợp pháp của một người cư trú không ảnh hưởng đến quyền tham gia chính trị của người đó: cư trú không có giấy tờ hoặc bất hợp pháp ở nước chủ nhà có quốc tịch hợp pháp của nước của người đó, và các quyền và trách nhiệm mà đi kèm với quốc tịch, trong đó có quyền được bỏ phiếu. Tuy nhiên, chính phủ của một nước tiến hành bầu cử có thể muốn đàm phán với nước chủ nhà để đảm bảo rằng sự tham gia này không dẫn đến việc trục xuất hay phân nhánh có khả năng gây hại khác cho cá nhân. Rủi ro như vậy có thể ảnh hưởng đáng kể đến mức độ tham gia, và có thể ảnh hưởng đến số cử tri đi bỏ phiếu không đều giữa các vùng dân số, do đó đe dọa đến tính hợp pháp của cuộc bầu cử trong con mắt của một số công dân.

*Điểm liên lạc.* Trách nhiệm của nước chủ nhà trong việc bổ nhiệm các điểm liên lạc tại các cơ quan có liên quan của chính phủ để hỗ trợ quá trình phát hành thị thực hoặc giấy phép, thủ tục hải quan, đảm bảo an ninh, và các vấn đề khác.

*Nhân viên.* Tuyển dụng và đào tạo nhân viên để hoạt động liên quan đến cuộc bầu cử ở nước chủ nhà, bao gồm đăng ký bầu cử và bỏ phiếu, có thể có những thách thức về hậu cần và tài chính. Trong khi nước chủ nhà giúp đỡ vô điều kiện bằng cách cung cấp dữ liệu để hỗ trợ cho việc xác định và bổ nhiệm các nhân viên tiềm năng, việc tuyển dụng và đào tạo nhân viên nói chung nên được tiến hành dưới sự giám sát trực tiếp của nước tổ chức hoặc nước thiết kế bầu cử.

Trong trường hợp của cuộc bầu cử năm 2004 tại Afghanistan, khi bỏ phiếu từ nước ngoài được tiến hành ở nước láng giềng Pakistan và Iran, IOM, với một nhiệm vụ từ Cơ quan quản lý bầu cử Afghanistan (JEMB), tuyển dụng và đào tạo cán bộ nòng cốt quốc tế và quốc gia, những người được huy động, nhân viên đăng ký và nhân viên quây phiếu. Nhìn chung, hàng ngàn nhân viên được tuyển chọn, phần lớn trong số họ (95%) là công dân Afghanistan, và chính sách tuyển

dụng duy trì một sự cân bằng giới tính và dân tộc ở tất cả các cấp độ nhân sự. Đào tạo được thực hiện trong vòng chưa đầy một tuần. Trong trường hợp của cuộc bầu cử Iraq năm 2005, một số nước chủ nhà đặc biệt quan tâm đến vấn đề nhân sự. Ví dụ, Thổ Nhĩ Kỳ, quy định rằng các nhân viên tuyển dụng tại địa phương phải có lý lịch tư pháp trong sạch. Đức quy định rằng các nhân viên phải là đối tượng của luật lao động địa phương.

*An ninh.* Đảm bảo an ninh, cả về sự an toàn cho vật chất và an ninh của người tham gia, nhân viên và các tài liệu, và tính toàn vẹn của quá trình bầu cử, là rất quan trọng.

Bỏ phiếu từ nước ngoài đặt ra những thách thức duy nhất trong cả hai khía cạnh. Hợp tác giữa nước chủ nhà và nước tổ chức bầu cử là rất cần thiết để đảm bảo rằng các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài được tiến hành trong một bầu không khí không có bạo lực, đe dọa hoặc cưỡng ép.

Trong khi không có tiêu chuẩn rõ ràng hoặc khuôn mẫu thực hành tốt nhất trong khu vực rất nhạy cảm này, nó thường là thuận tiện nhất và chi tiêu hiệu quả cho nước chủ nhà nhất để cung cấp an ninh trong sự kiện bầu cử. Những lựa chọn thay thế khác có thể là việc sử dụng an ninh để gìn giữ hòa bình quốc tế (trong tình huống thích hợp) hoặc việc sử dụng các công ty an ninh tư nhân. Một trong những câu hỏi quan trọng nhất khi xem xét các quy định an ninh là liệu tự do và an ninh có được đảm bảo trong các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài cùng một mức độ như trong các nước tổ chức bầu cử.

Các thỏa thuận với các nước chủ nhà thường bao gồm các quy định an ninh cụ thể, đặc biệt là liên quan đến địa điểm đăng ký và bỏ phiếu và việc vận chuyển các tài liệu bầu cử. Các thỏa thuận có thể xác định sự hỗ trợ của cảnh sát và lực lượng an ninh quốc gia và có thể thiết lập các cấu trúc thông tin liên lạc giữa nước chủ nhà và các nhà quản lý bầu cử. Một số nước yêu cầu đào tạo bổ sung cho các lực lượng đảm bảo an ninh; các cán bộ bầu cử và các nhà quản lý có thể khuyến nghị liên quan đến đào tạo và thực hiện quá trình này.

Trong các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại cuộc bầu cử năm 2004 của Afghanistan và tháng 1 năm 2005 của Iraq, nước chủ nhà cung cấp an ninh cho các địa điểm đăng ký và bỏ phiếu trong nhiều trường hợp. Họ cũng hỗ trợ công tác an ninh cho việc vận chuyển các tài liệu bầu cử. Đối với người Iraq bỏ phiếu tại Mỹ, các trách nhiệm (và chi phí) thuộc về các cơ quan thực thi pháp luật địa phương. Chính phủ Mỹ thúc đẩy việc cung cấp an ninh đầy đủ bằng cách thông báo tới chính quyền tiểu bang và địa phương và khuyến khích họ làm

việc với IOM, hoạt động chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Tại Đức, IOM có trách nhiệm cuối cùng cho việc duy trì trật tự tại các địa điểm đăng ký và bỏ phiếu, trong khi các cơ quan an ninh và trật tự của Đức thì chịu trách nhiệm cho việc duy trì an ninh bên ngoài các địa điểm nơi đăng ký và bỏ phiếu diễn ra.

*Ngăn chặn gian lận.* Một trong những trở ngại lớn nhất tới bỏ phiếu từ nước ngoài là mở ra một con đường gian lận mà có thể làm suy yếu toàn bộ quá trình bầu cử. Một số quan sát viên cho rằng sự ra đời của bỏ phiếu từ nước ngoài ở các nước có một lịch sử của sự gian lận bầu cử có thể làm suy yếu niềm tin của công chúng vào quá trình này và đe dọa sự hợp nhất của nền dân chủ.

Trong việc đảm bảo tính toàn vẹn của quá trình bầu cử và ngăn chặn gian lận thường là trách nhiệm của nước tổ chức bầu cử, nước chủ nhà có thể giúp đỡ bằng cách đảm bảo biện pháp bảo vệ nhất định để chống gian lận. Nước chủ nhà có thể cung cấp sự hỗ trợ vô giá trong lĩnh vực này, đặc biệt là về chia sẻ dữ liệu.

*Đăng ký bầu cử.* Việc tiến hành đăng ký bầu cử là một thành phần quan trọng của chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Vai trò của nước chủ nhà trong quá trình đăng ký là cực kỳ nhạy cảm và có tính chính trị cao, đặc biệt là những nước chủ nhà quan tâm đến kết quả của cuộc bầu cử hoặc có thể có đồng bào dân tộc, tôn giáo hoặc các mối quan hệ với đất nước tiến hành bầu cử. Trong khi nước chủ nhà có một vai trò trong quá trình đăng ký, thường là thông qua việc cung cấp dữ liệu nhân khẩu học, điều quan trọng là bảo vệ được đưa ra để ngăn chặn các chính phủ nước ngoài ảnh hưởng đến kết quả của một cuộc bầu cử bằng cách sàng lọc quá trình đăng ký và do đó ‘thiết kế’ số cử tri đi bỏ phiếu.

Ngay cả khi bỏ phiếu không diễn ra ở nước ngoài, thời gian biểu vẫn là cần thiết để tiến hành đăng ký bầu cử hoặc các hoạt động khác ngoài đất nước, đặc biệt là những nơi mà thời gian không cho phép sự hồi hương một cách trọn vẹn của cộng đồng người tị nạn trước khi đăng ký diễn ra. Trong trường hợp của cuộc bầu cử Campuchia năm 1993, pháp luật Campuchia cấm mọi hoạt động bầu cử ở nước ngoài. Như một hệ quả, những người tị nạn buộc phải quay về nước để tham gia bầu cử. Tuy nhiên, sự hồi hương của người dân Campuchia từ Thái Lan tiến triển chậm hơn so với dự kiến đã làm ảnh hưởng đến lịch trình đăng ký bầu cử và gây nguy hiểm cho tính toàn vẹn của quá trình bầu cử. Để người tị nạn hồi hương đăng ký đúng thời gian, Liên Hợp Quốc và Chính phủ Thái Lan đã đạt được một thỏa thuận cho phép hầu hết các quá trình đăng ký sẽ được tiến hành ở Thái Lan. Tuy nhiên, vì luật bầu cử của Campuchia không cho phép cử tri đăng ký ở nước ngoài, nên cử tri đã không được đăng

ký cho đến khi họ về đến Campuchia. (Để thảo luận thêm, xem Gallagher và Schowengerdt tháng 10 năm 1997 và 1998: 205.) Trong trường hợp này, một sự kết hợp của hoạt động bầu cử trong và ngoài nước nên được đưa ra để đảm bảo có quyền bầu cử.

Phổ biến thông tin: *chiến dịch vận động, thông tin của cử tri và giáo dục công dân.*

Sự hợp tác, hỗ trợ và tạo thuận lợi của nước chủ nhà cho việc phổ biến thông tin, bao gồm cả tài liệu chiến dịch cũng như cử tri và giáo dục công dân, là rất quan trọng cho sự thành công của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Ví dụ, trong cuộc trưng cầu dân ý ở Eritrea năm 1991, sự hợp tác và sáng kiến của Sudan rất cần thiết để giáo dục cử tri trong các trại tị nạn.

Chính phủ của nước chủ nhà giúp đỡ trong các chiến dịch thông tin của tất cả các loại hình phổ biến thông tin bằng cách làm cho các hình thức của điện tử, in ấn, phương tiện truyền thông bao gồm cả truyền hình và đài phát thanh cấp địa phương và quốc gia là sẵn có, vì mục đích của quá trình bầu cử. Khi bỏ phiếu từ nước ngoài được tiến hành trong các trại tị nạn, thông tin của cử tri và giáo dục cần được gắn với hệ thống thông tin hiện có, đặc biệt gắn liền với các ưu tiên cho người tị nạn như thức ăn và nơi ở.

Bỏ phiếu từ nước ngoài cũng đặt ra câu hỏi về việc liệu cử tri ở nước ngoài sẽ có ít, bằng hoặc lớn hơn trong việc tiếp cận thông tin so với công dân trong nước. Ví dụ, những người tị nạn ở Bosnia vào năm 1996 đã tiếp cận với báo chí quốc tế và các nguồn thông tin khác, trong khi cử tri trong Bosnia và Herzegovina tiếp cận phương tiện truyền thông hạn chế hơn. Các nhà quản lý của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài phải xem xét liệu sự khác biệt trong việc tiếp cận thông tin có thể ảnh hưởng đến sự thống nhất chung của quá trình hoặc kết quả của cuộc bầu cử. Những khác biệt này trở nên đặc biệt quan trọng, nơi một nhóm cử tri bị giới hạn tiếp cận phương tiện truyền thông bởi chính phủ kiểm soát hoặc tiếp cận truyền thông một cách không cân bằng.

Giai đoạn chiến dịch có thể quan trọng đối với một quá trình bầu cử, các cử tri tiềm năng cung cấp thông tin cần thiết về các lựa chọn trước chiến dịch. Trường hợp chiến dịch vận động được cho phép, chính phủ nước chủ nhà có thể giúp đỡ bằng cách cho phép các ứng cử viên vận động trong các hướng dẫn của quy tắc ứng xử đã tồn tại. Trong khi hầu hết các nước cho phép các hoạt động của cử tri và giáo dục công dân, thì hướng dẫn này không phải là không phổ biến cho một quốc gia để ngăn cấm người nước ngoài vận động chiến dịch trên đất

của họ. Trong cuộc bầu cử Iraq tháng 1 năm 2005, Thổ Nhĩ Kỳ và Canada đều không cho phép các đảng chính trị nước ngoài tiến hành các chiến dịch vận động trên đất của họ.

Chiến dịch vận động một bên, phân phối thông tin chính trị nói chung là rất nhạy cảm. Trong trường hợp của cuộc bầu cử năm 1997 tại Liberia, nước chủ nhà không chỉ phản đối bỏ phiếu từ nước ngoài trên đất của họ, mà còn cấm phổ biến các thông tin liên quan đến cuộc bầu cử trong phạm vi biên giới của họ. Đối với cử tri ở Bosnia, Croatia, năm 1997, biên bản ghi nhớ giữa Croatia và Nhóm hỗ trợ Bầu cử cho Người tị nạn (RESG), một tổ chức đặc biệt có nhiệm vụ sắp xếp bỏ phiếu từ nước ngoài tại Bosnia, ngăn chặn các đảng chính trị Bosnia vận động chiến dịch trên đất Croatia và hạn chế cử tri và tài liệu giáo dục công dân mà có thể được phân phát dưới dạng một cuốn sách nhỏ bằng ngôn ngữ của Croatia và Serbia ‘để không kích động các dân tộc khác’ (Gallagher và Schowengerdt 1998: 202).

### 3. Các thỏa thuận của nước chủ nhà

Các nhà hoạt động đã giúp đỡ trong việc tiến hành các chương trình bỏ phiếu nước ngoài và các đảng ký thỏa thuận chính thức với nước tiến hành bầu cử. Các thỏa thuận có thể được ký kết với chính phủ của nước chủ nhà, các cơ quan đại diện của Liên Hợp Quốc, các tổ chức phi chính phủ địa phương (NGO) hoặc các bên thứ ba.

Khi bỏ phiếu từ nước ngoài đang được thực hiện ở nhiều quốc gia, các thỏa thuận của nước chủ nhà thường thay đổi từ nước này sang nước. Một mức độ nhất định của sự chuẩn hóa giữa các thỏa thuận này là rất quan trọng để đảm bảo tính minh bạch và tính toàn vẹn của quá trình bầu cử, đặc biệt là liên quan đến các vấn đề nhạy cảm như cử tri đủ điều kiện và việc đăng ký. Tuy nhiên, khi một cuộc bầu cử được tiến hành ở nhiều quốc gia mà ở mức độ phát triển khác nhau, một số khác biệt về thủ tục và hậu cần là điều không tránh khỏi.

Ví dụ về các thỏa thuận của nước chủ nhà gồm có: các thỏa thuận được ký trong một sự kết nối với cuộc bầu cử tổng thống năm 2004 ở Afghanistan - chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài lớn nhất cho đến nay về số lượng cử tri đăng ký đi bỏ phiếu và ở nước ngoài. Chính phủ Afghanistan và Phái bộ Hỗ trợ Liên Hợp Quốc tại Afghanistan (UNAMA) đã ký biên bản ghi nhớ với hai chính phủ Iran và Pakistan. Những bản ghi nhớ quy định rằng chính phủ hai nước chủ nhà sẽ cung cấp hỗ trợ rộng rãi cho các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài, bao

gồm cả an ninh cho các trung tâm đăng ký và bỏ phiếu, áp tải vận chuyển tài liệu bầu cử, và hỗ trợ giáo dục công dân và các chiến dịch thông tin công cộng.

### **3.1. Vai trò của các bên thứ ba**

Thông thường, bỏ phiếu từ nước ngoài được sắp xếp thông qua các thỏa thuận trực tiếp giữa nước chủ nhà và cơ quan quản lý bầu cử rằng cùng nhau tiến hành cuộc bầu cử. Tuy nhiên, ở những nước chỉ có một vài cuộc bầu cử dân chủ hoặc không có đủ cơ sở hạ tầng, các bên thứ ba có thể được ký thỏa thuận để giúp đỡ trong việc thực hiện các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài. IOM đã đóng vai trò này ở Bosnia và Herzegovina, Đông Timor, Kosovo, và gần đây nhất, Afghanistan và Iraq. Trường hợp một bên thứ ba có liên quan, thỏa thuận với nước chủ nhà phải cung cấp cho sự tham gia này. Ngoài việc giúp đỡ một phần về cơ sở hạ tầng, đặc biệt khi thời gian biểu bầu cử là ngắn, các bên thứ ba cũng có thể là một bảo vệ quan trọng chống lại những ảnh hưởng chính trị hay chính phủ từ các nước chủ nhà. Điều bắt buộc là các bên thứ ba chỉ giúp đỡ như là những người thực hiện và đảm bảo rằng tất cả các câu hỏi có tính chất chính trị còn lại sẽ thuộc phần trách nhiệm các chính phủ. Việc sử dụng các bên thứ ba có thể tăng thêm đáng kể chi phí của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài.

### **3.2. Hướng dẫn chung cho các thỏa thuận của nước chủ nhà**

Khi đàm phán các thỏa thuận của nước chủ nhà để tạo điều kiện cho các chương trình bỏ phiếu nước ngoài, có một số tiêu chí quan trọng phải được công nhận và bảo vệ.

Đầu tiên và trước hết, tất cả các bên phải đảm bảo tính bảo mật, tính trung lập và minh bạch của chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài, mà không ảnh hưởng hoặc can thiệp tới chính trị hoặc chính quyền địa phương. Các thỏa thuận của nước chủ nhà cũng phải bảo vệ sự toàn vẹn của hiến pháp và luật bầu cử của nước tổ chức bầu cử. Chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài nên được thiết kế để phản ánh các hoạt động hành chính của quốc gia tổ chức càng chính xác càng tốt.

Ngoài ra, các thỏa thuận của nước chủ nhà cần đảm bảo rằng việc tham gia bỏ phiếu từ nước ngoài không ảnh hưởng tới chính trị, xã hội và kinh tế của người tham gia ở nước họ cư trú. Một số thỏa thuận của nước chủ nhà từ cuộc bầu cử Iraq tháng 1 năm 2005 nêu rõ rằng một cá nhân sống ở bên ngoài Iraq có quyền được bỏ phiếu, hoặc thực hiện quyền này mà không bị ảnh hưởng bởi tình trạng pháp lý của cá nhân ở nước chủ nhà.

Như được đề cập ở trên, nó cũng có thể là cần thiết đối với một số phần của



thỏa thuận với nước chủ nhà, đặc biệt là việc bảo vệ các dữ liệu thu thập được trong suốt quá trình bầu cử, để duy trì hiệu lực sau khi hết thời hạn của các thỏa thuận hoặc MOU. Một điều khoản như vậy sẽ đặc biệt thích hợp để bảo vệ chống lại những sự phân chia thông tin thu thập được trong các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài cho các mục đích khác hơn là tạo điều kiện cho cuộc bầu cử.

Trường hợp cử tri ở nước ngoài là người tị nạn, các thỏa thuận cũng có thể đảm bảo rằng việc tham gia bầu cử không trở thành một phương tiện để ép buộc họ trở về nước trước khi các điều kiện hỗ trợ cho sự trở về của họ được đưa ra. Các thỏa thuận có thể xác định rằng chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ không ngăn chặn hay trì hoãn việc trở về nước một cách tự nguyện của những người tị nạn vẫn sống ở nước chủ nhà.

Một số MOU được ký giữa IOM và các quốc gia lưu trú người tị nạn Iraq bao gồm những dòng ngôn ngữ đảm bảo rằng nguyên tắc “không trục xuất” – một nguyên tắc được quy định trong Công ước liên quan đến tình trạng của người tị nạn năm 1951 mà không nhà nước nào được phép trục xuất một người tị nạn đến vùng lãnh thổ nơi cuộc sống hay sự tự do của họ bị đe dọa bởi lý do chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch hay quan điểm chính trị, đã được tôn trọng. Ngược lại, trong trường hợp của Bosnia và Herzegovina, nơi bỏ phiếu từ nước ngoài phần lớn là qua đường bưu điện, Hiệp định Dayton quy định về sự hồi hương của người tị nạn trong thời gian bầu cử bằng cách nói rằng ‘việc thực hiện quyền được bỏ phiếu của người tị nạn phải được hiểu như là sự xác nhận của họ với một ý định trở về Bosnia và Herzegovina. Vào ngày bầu cử, sự trở về của người tị nạn nên được tiến hành, do đó cho phép nhiều người tham gia’. Khi một quá trình bầu cử xác định sự kết thúc của một thỏa thuận hòa bình (và chấm dứt các chương trình nhân đạo và hỗ trợ người tị nạn), có một nguy cơ là việc giúp đỡ người tị nạn trở về nước của họ để bỏ phiếu sẽ vi phạm nguyên tắc “không trục xuất”.

### ***3.3. Bỏ phiếu từ nước ngoài tại lãnh sự quán, đại sứ quán hoặc qua bưu điện***

Một số nước chủ nhà như Canada và một số nước châu Âu, chỉ cho phép thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài tại đại sứ quán hoặc lãnh sự quán, hoặc bằng đường bưu điện. Khi bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra tại đại sứ quán hoặc lãnh sự của một quốc gia, thỏa thuận với nước chủ nhà thường không cần thiết. Tương tự như vậy, khi bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra bằng cách đăng ký và bỏ phiếu qua bưu điện, thì các thỏa thuận với nước chủ nhà là ít gây bức xúc. Tuy nhiên, các thỏa thuận này vẫn là cần thiết để đảm bảo sự hỗ trợ tốt nhất cho nước chủ nhà.

Trong trường hợp của cuộc bầu cử ở Bosnia và Herzegovina năm 1996, việc

đăng ký bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện gần như hoàn toàn qua đường bưu điện, và bỏ phiếu diễn ra thông qua một sự kết hợp của bưu điện và người bỏ phiếu, tùy thuộc vào số lượng người tị nạn trong mỗi nước chủ nhà. Các văn phòng Điều phối được thiết lập tại 17 quốc gia và phục vụ để phổ biến thông tin và điều kiện đăng ký và bỏ phiếu. Những văn phòng này được thành lập thông qua một điều khoản quan trọng của MOU giữa RESG và chính phủ nước chủ nhà. Bản chất của các thỏa thuận và các vai trò và trách nhiệm của mỗi nước chủ nhà thay đổi đáng kể. Tại Vương quốc Anh, các cơ quan tị nạn được sử dụng để phổ biến thông tin. Tại Hoa Kỳ, một tổ chức NGO, Quỹ Giáo dục cử tri của Liên đoàn Phụ nữ được sử dụng (Gallagher và Schowengerdt 1998: 206-7). Tại Đức, chính phủ tài trợ và quản lý một văn phòng mà tạo điều kiện cho quá trình đăng ký và bỏ phiếu.

#### 4. Chi phí

Các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài trong quá khứ, đặc biệt là trong bối cảnh hậu xung đột, đã được tài trợ thông qua nhiều cơ chế rất khác nhau. Chương 5 thảo luận về các khía cạnh chung của chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài, nhưng những vấn đề cụ thể vẫn hiện hữu tại các nước chủ nhà có liên quan. Các chi phí phát sinh bởi nước chủ nhà được giữ ở mức tối thiểu, đối với một số lý do. Thứ nhất, giảm thiểu các chi phí phát sinh bởi nước chủ nhà sẽ góp phần đảm bảo chi phí đó không phải là một yếu tố trong quyết định của nước chủ nhà về việc có hay không cho phép người nước ngoài bỏ phiếu trên đất của họ. Thứ hai, nó sẽ giúp bảo vệ các tiến trình bầu cử từ các vấn đề rắc rối khác mà có thể ảnh hưởng đến kết quả của cuộc bầu cử.

Nói chung, những nước có lịch sử lâu đời của các cuộc bầu cử dân chủ và có nhiều quá trình bầu cử được thiết lập, có xu hướng tài trợ cho chính các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài của họ. Trong trường hợp của xã hội hậu xung đột, chi phí có xu hướng được hỗ trợ bởi cộng đồng quốc tế, hoặc là thông qua sự hỗ trợ trực tiếp bởi các ủy ban bầu cử hoặc chính phủ tiến hành cuộc bầu cử hoặc bằng các cách khác. Ví dụ, đối với hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử Bosnia, nước chủ nhà đã tài trợ và quản lý các hoạt động bầu cử. Đối với các cuộc bầu cử tại Mỹ, Bộ Ngoại giao Mỹ đã tài trợ cho Quỹ Giáo dục cử tri của Liên đoàn Phụ nữ để tạo điều kiện bỏ phiếu khiếm diện.

Phần lớn các chi phí phát sinh do nước tổ chức bầu cử hay cộng đồng quốc tế. Một ngoại lệ quan trọng là nước chủ nhà thường giả định chi phí của việc cung cấp an ninh cho các hoạt động đăng ký và bỏ phiếu. Một chi phí thứ hai

phát sinh bởi nước chủ nhà là sự vay mượn các tài liệu bầu cử nhất định, chẳng hạn như thùng phiếu, để sử dụng trong các cuộc bầu cử. Chương trình bộ phiếu từ nước ngoài có thể làm tăng sức hấp dẫn của họ cho nước chủ nhà khi đối tác thực hiện đồng ý mua các tài liệu và thiết bị từ thị trường trong nước bất cứ nơi nào có thể. Đây là một điều khoản của MOU giữa Syria với IOM trong cuộc bầu cử Quốc hội Iraq năm 2005.

Đối với cuộc bầu cử ở Iraq tháng 1 năm 2005, một số nước chủ nhà cung cấp các chi phí cho an ninh, trong khi những nước khác đã làm như vậy chỉ với sự hỗ trợ tài chính của IOM. Ví dụ, MOU giữa Thổ Nhĩ Kỳ và IOM cho chương trình bộ phiếu từ nước ngoài tại Iraq nói rằng chính phủ Thổ Nhĩ Kỳ sẽ cung cấp những nơi thích hợp cho việc thành lập các trung tâm bầu cử, nhưng các chi phí của các địa điểm này sẽ do IOM chịu trách nhiệm. Nó cũng xác định rằng IOM sẽ phải trả trước một khoản tiền nhất định cho an ninh của mỗi trung tâm bầu cử (65.000 đô la Mỹ) và tạm ứng chi phí cho việc vận chuyển các tài liệu bầu cử (10.000 USD).

Trường hợp cử tri ở nước ngoài là người tị nạn dưới sự bảo vệ quốc tế, luật pháp quốc tế cũng cung cấp một số hướng dẫn liên quan đến các chi phí hỗ trợ người tị nạn. Nó thể hiện một nguyên tắc “bình đẳng chia sẻ gánh nặng”, chỉ rõ tất cả quốc gia có nghĩa vụ cung cấp hỗ trợ cho người tị nạn. Nguyên tắc này được thiết kế để ngăn chặn ‘gánh nặng’ của người tị nạn từ một cuộc xung đột của nước láng giềng, là nguyên nhân khiến họ phải đóng cửa biên giới đất nước. Nguyên tắc bình đẳng chia sẻ gánh nặng cũng được thiết kế để ngăn chặn người tị nạn trở thành nguyên nhân của sự căng thẳng giữa các quốc gia. (Việc sử dụng từ “chia sẻ gánh nặng” là điều không may vì đó là sự phát triển của ngôn từ bắt nguồn từ những đóng góp thiết yếu của người tị nạn cho nước chủ nhà của họ, nhưng nguyên tắc cơ bản của cộng đồng quốc tế là chia sẻ trách nhiệm để giảm thiểu căng thẳng là một điều quan trọng. Xem Bouchet -Saulnier 2002:..338-9).

Theo quan điểm của tác giả, các chi phí hỗ trợ người tị nạn cần được xem xét bao gồm việc tạo điều kiện thuận lợi cho họ tham gia chính trị. Việc áp dụng nguyên tắc này sẽ ngăn chặn các chi phí của việc di dời người tị nạn ra khỏi nơi không tương xứng từ các quốc gia kém phát triển có xu hướng lưu trú dân số tị nạn, những cử tri tiềm năng ở nước ngoài. Việc áp dụng “bình đẳng chia sẻ gánh nặng” trong cộng đồng quốc tế sẽ ngăn chặn chi phí từ sự tước quyền bầu cử, góp phần tham gia chính trị tổng thể lớn hơn, và sẽ loại bỏ gánh nặng tài chính trên một số quốc gia kém phát triển.

## 5. Kết luận

Các vấn đề của nước chủ nhà đều mang tính thách thức, phức tạp và chặt chẽ. Một trong các nguyên nhân làm phức tạp vấn đề, là chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài thường được thực hiện vội vàng vì thời gian biểu rất chặt chẽ. Có rất ít sự rõ ràng về những người có nhiệm vụ vận động, tạo điều kiện và đánh giá bỏ phiếu từ nước ngoài. Không có chính sách phù hợp, thực hành hoặc các tiêu chuẩn hướng dẫn vị trí và trách nhiệm của chính quyền nước chủ nhà. Sự khác biệt về văn hóa chính trị, cơ cấu hành chính, cơ sở hạ tầng, và khuôn khổ pháp luật phải được đưa vào xem xét. Tuy nhiên, có một vài thành phần của chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài đã bắt đầu được chuẩn hóa.

- Các thông tin cá nhân mà có thể nằm trong tay của nước chủ nhà chẳng hạn như một kết quả của các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ nên được sử dụng dành riêng cho chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài.
- Tính hợp pháp của nơi cư trú của một cá nhân, kể cả việc thiếu giấy tờ tùy thân, không ảnh hưởng đến quyền của một cá nhân thực hiện quyền được tham gia chính trị.
- Việc tham gia vào một chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài không ảnh hưởng đến chính trị, kinh tế, xã hội của các cá nhân ở nước chủ nhà của họ bằng bất kỳ cách nào.
- Trong khi nước chủ nhà có một vai trò trong quá trình đăng ký, thường là thông qua cung cấp dữ liệu nhân khẩu học, điều quan trọng là sự bảo vệ nên được đưa ra để ngăn chặn các chính phủ nước ngoài từ ảnh hưởng của kết quả bầu cử thông qua việc “thiết kế” số cử tri đi bỏ phiếu bằng cách sàng lọc quá trình đăng ký.
- Điều quan trọng là các nước chủ nhà tạo điều kiện và hỗ trợ việc phổ biến thông tin, bao gồm cả cử tri và giáo dục công dân cũng như các chiến dịch chính trị.
- Sự tham gia vào một chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài hoặc không ngăn chặn hoặc không trì hoãn việc hồi hương tự nguyện của những người tị nạn sống ở nước chủ nhà.
- Những trở ngại chính trị, tài chính và hậu cần cho các chương trình bỏ phiếu ở ngoài nên được tiếp cận với ý định vượt qua chúng. Các chi phí của việc không tiến hành bỏ phiếu từ nước ngoài có thể, về lâu dài, phải lớn hơn nhiều.

# CHƯƠNG 7

CHƯƠNG 7

# 7. Các quyền chính trị của người tị nạn và người di tản: sự ban quyền bầu cử và sự tham gia

Jeff Fischer

## 1. Giới thiệu

Chương này mô tả các quá trình ban quyền bầu cử cho người tị nạn và người di tản (IDP) và cho họ tham gia vào các quá trình chính trị của đất nước của họ. Trong đó trình bày các vấn đề liên quan, những bài học và nguyên tắc làm cơ sở cho việc thiết lập một khuôn khổ chính sách quốc tế về các vấn đề này. Sự tham gia của những người tị nạn trong quá trình bầu cử là đặc biệt quan trọng trong các cuộc bầu cử được tổ chức dưới sự giám sát quốc tế như là một phần của giai đoạn chuyển đổi sau xung đột sang nền dân chủ. Trong tình huống như vậy, quá trình bầu cử và chính trị phải có tính đa số và tính toàn diện để đảm bảo quá trình đó có uy tín. Nếu người tị nạn bị tước đoạt các quyền chính trị của họ, một tiến trình bầu cử phải được xem xét để giải quyết sự thiếu hụt đó.

Theo định nghĩa được sử dụng trong cuốn sổ tay này, người nhập cư không phải là cử tri ở nước ngoài, nhưng họ được xem xét cùng với người tị nạn trong chương này vì họ gặp phải những vấn đề tương tự và trong thực tế có thể tạo thành một nhóm lớn các cử tri ở nước ngoài. Thuật ngữ “tị nạn” được sử dụng ở đây bao hàm hai hình thức của việc di tản.

### 1.1. ‘Người tị nạn là ai’?

Luật pháp quốc tế công nhận bốn hình thức di tản của cá nhân mà có liên quan đến các loại bầu cử và tiến trình chính trị đang được thảo luận.

Hình thức đầu tiên trong số đó là *người tị nạn*, xác định theo Công ước của Liên Hợp Quốc về người tị nạn năm 1951 liên quan đến tình trạng của người tị nạn và các Nghị định thư liên quan năm 1967 như là một người ‘do sợ hãi bị bắt vì lý do chủng tộc, tôn giáo, quốc tịch, thành viên của một nhóm xã hội cụ thể hoặc quan điểm chính trị, và vì thế họ phải ở bên ngoài đất nước của họ, và do sự sợ hãi này

nên người tị nạn không thể hoặc không sẵn sàng trở về đất nước”. Năm 1967, Tổ chức Châu Phi Thống nhất (OAU) xem xét các khía cạnh cụ thể của vấn đề người tị nạn ở châu Phi để đưa ra một định nghĩa rộng hơn, theo đó thuật ngữ “người tị nạn cũng được hiểu là những người bị buộc phải rời khỏi nơi cư trú thường xuyên đến một nơi khác để tìm kiếm cơ hội tị nạn ở bên ngoài đất nước của họ, do sự xâm lược từ bên ngoài, nghề nghiệp, sự thống trị của nước ngoài hoặc các sự kiện gây rối trật tự công cộng nghiêm trọng ở một phần hoặc toàn bộ đất nước của họ”.

Hình thức thứ hai là *người xin tị nạn*, một cá nhân có đơn xin tị nạn hoặc được công nhận là một người tị nạn theo các công ước mà đang chờ được chấp thuận và lo sợ bị đàn áp nếu bị đẩy trở về nhà. Hình thức thứ ba là *người di tản*, là người tị nạn ngay trong biên giới của quốc gia của họ, và thứ tư là *người hồi hương*, được hiểu là một người di tản nội địa hay người tị nạn đã trở về quê nhà nhưng yêu cầu sự hỗ trợ trong một khoảng thời gian. Trong mục đích của chương này, người tị nạn và người xin tị nạn là tâm điểm của sự chú ý vì sự di cư bắt buộc của họ. Các tiêu chuẩn và thực hành tốt nhất cho việc giải phóng những người tị nạn này phần lớn được áp dụng cho cả hai loại hình người di tản và người hồi hương.

Vào cuối năm 2004, Cao ủy Liên Hiệp Quốc về người tị nạn (UNHCR) ước tính rằng số người trong nhóm mà tổ chức này quan ngại đã đạt đến 19,2 triệu người, trong đó người tị nạn chiếm tỷ lệ lớn nhất với 48%, tương đương 9,2 triệu người. 93% những người tị nạn ở châu Á, châu Phi và châu Âu, và 7% còn lại là ở Tây bán cầu. Trong số những người xin tị nạn, 35% ở Bắc Mỹ và 32% ở Châu Âu. UNHCR ước tính rằng phụ nữ chiếm khoảng 49% tổng số người tị nạn (Nguồn từ Cao ủy Liên hiệp quốc về người tị nạn năm 2004).

Trong một báo cáo năm 1997, Nhóm Chính sách cho Người tị nạn cung cấp số liệu về sự hiện diện của người tị nạn ở một số quốc gia trong suốt những năm bầu cử (xem bảng 7.1).

Đặt vấn đề nhân khẩu sang một bên, hoàn cảnh của những người tị nạn dẫn tới buộc phải yêu cầu về một quá trình xem xét các quyền chính trị của họ, bởi vì các quyền này thường là vấn đề cần giải quyết. Các quyền chính trị của người tị nạn được xác định trong nhiều công ước quốc tế và khu vực, bao gồm Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền (1948); Công ước của Liên Hợp Quốc liên quan đến tình trạng của người tị nạn (1951; có hiệu lực từ năm 1954); Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (1966; có hiệu lực từ năm 1976); Công ước châu Mỹ về Nhân quyền (1969; có hiệu lực từ năm 1978); và Hiến chương châu Phi về Nhân quyền và Quyền con người (1981; có hiệu lực từ năm 1986). Những văn kiện này rõ ràng quy định rằng người tị nạn được bảo đảm đầy đủ các quyền của công dân và sự tham gia chính

trị, bao gồm khả năng trở thành thành viên của các đảng chính trị, có quyền ứng cử cho cuộc bầu cử, tiếp cận với thông tin bầu cử, và có quyền bầu cử.

Trong các tình huống sau xung đột, các cuộc bầu cử thường được sử dụng như những cách thức tạo điều kiện cho việc hồi hương của người tị nạn và tái hòa nhập vào quốc gia đã từng có xung đột. Quá trình bầu cử nhằm giúp tái hợp một quốc gia xung đột trong sự kết hợp chặt chẽ giữa các thể chế thông thường và những vấn đề từ chiến trường cũ vào lĩnh vực chính trị. Việc đăng ký bỏ phiếu cũng là bước đầu tiên xây dựng bản sắc chính trị cá nhân. Bởi vì nhiều người tị nạn tới một quốc gia mà không có giấy tờ tùy thân thì các hoạt động đăng ký bầu cử để xác định một cá nhân đủ điều kiện sẽ dẫn đến một sự tái lập những giấy tờ tùy thân bằng cách cung cấp một hệ thống cho việc công nhận cư trú thực tế của cả người tị nạn và quyền được cư trú ở trong nước của họ. Trong thực tế, đăng ký là một cử tri có thể được xem như là một trong những quyền chính trị đầu tiên dành cho người tị nạn.

**Bảng 7.1: Dân số tị nạn và các sự kiện bầu cử**

<b>Quốc gia</b>	<b>Năm</b>	<b>Loại bầu cử</b>	<b>Ước tính số người tị nạn tại thời điểm ký kết hiệp ước hòa bình</b>	<b>Số % người tị nạn của tổng dân số</b>
Angola	1992	Tổng thống	350.000	3,5
Bosnia và Herzegovina	1996	Tổng thống	1,2 triệu	27
Campuchia	1993	Quốc hội lập hiến	360.000	4
Eritrea	1993	Tổng thống	900.000	28
Liberia	1997	Tổng thống	750.000	25
Mozambique	1994	Tổng thống	1,7 triệu	10
Namibia	1989	Tổng thống	41.000	27
Sierra Leone	1996	Tổng thống	360.000	8

*Nguồn: Gallagher, Dennis và Schowengerdt, Anna, 'Người tị nạn trong các cuộc bầu cử: Một hòa bình riêng biệt', Nhóm Chính sách cho Người tị nạn, tháng 10/1997.*

## **2. Những trở ngại trong việc cung cấp quyền bỏ phiếu cho người tị nạn**

Mặc dù có nhiều hiệp ước, song những người tị nạn vẫn phải đối mặt với các trở ngại, và cần phải được khắc phục trước khi các quyền chính trị của họ có



thể được thực hiện đầy đủ. Những cản trở đó bao gồm sự đe dọa, được minh họa giữa những thứ khác bằng việc sử dụng viện trợ lương thực như một công cụ để đạt được sự hợp tác chính trị của nhóm người tị nạn; trở ngại vật chất, như: các cây cầu bị phá hủy, đường tới biên giới xa xôi hay bất khả xâm phạm; và khó khăn trong việc tiếp cận cả về thông tin của mỗi cuộc bầu cử cụ thể và báo cáo tổng quát về đời sống dân sự ở quê nhà.

Người tị nạn theo truyền thống là một trong những người cuối cùng trong nhóm bị thiệt thòi được cấp quyền bỏ phiếu. Thực tiễn quốc tế về thúc đẩy các quyền chính trị của người tị nạn vẫn chưa được chuẩn hóa. Ở đó vẫn còn có một sự thiếu nhất quán giữa các vùng về phân bổ nguồn lực, thực hành và các thể chế. Phạm vi của mọi sự khác biệt về chính sách được minh họa bằng một sự so sánh các trường hợp của Bosnia và Herzegovina vào năm 1996, nơi có quyền bỏ phiếu cho người tị nạn đã được ghi trong Hiệp định khung về Hòa bình năm 1995 tại Bosnia và Herzegovina (Hiệp ước Dayton) và bỏ phiếu được tiến hành cho người tị nạn ở 55 nước (xem nghiên cứu trường hợp), và Liberia vào năm 1997, nơi không có bỏ phiếu từ nước ngoài nên không có quyền bỏ phiếu và không tổ chức hồi hương.

Theo nghiên cứu của Nhóm chính sách cho Người tị nạn (Gallagher và Schowengerdt tháng 10 năm 1997) chỉ ra, có bốn mô hình tham gia chính trị mà có thể được xác định trong thông lệ quốc tế. Những mô hình này là:

- giới hạn hồi hương tự phát;
- bầu cử trong các trại tị nạn;
- hồi hương được tổ chức đầy đủ; và;
- giới hạn hồi hương tự phát và tạo điều kiện thực hiện.

Việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế phù hợp có ý nghĩa đặc biệt trong trường hợp của những người tị nạn, vì theo định nghĩa, những nỗ lực trong việc cấp quyền bỏ phiếu đều mang tính chất quốc tế: chúng liên quan đến các thỏa thuận xuyên biên giới giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế, bao gồm cả những trách nhiệm hành chính hoặc việc thực hiện các hiệp định hoà bình (xem thêm mục 4 dưới đây). Việc ghi nhận nguyên tắc quốc tế nhất quán về cấp quyền bỏ phiếu cho người tị nạn và sự tham gia cũng sẽ được thực hiện như một chiến thuật nhằm ‘quét sạch’ một khu vực hay cộng đồng mà trục xuất một lượng dân số và loại bỏ quyền lợi chính trị của họ. Các động thái chính trị đối với việc di dời người dân sẽ được giảm nếu dân số tị nạn xuất phát từ các chế độ bắt hào không chịu để mất các quyền chính trị của họ, nhưng vẫn tiếp tục có tiếng nói và bỏ phiếu bất chấp sự xáo trộn tạm thời của họ.

Không chỉ có những trở ngại cho người tị nạn trong việc đạt được các quyền chính trị của họ, mà các tổ chức quốc tế đều còn phải đối mặt với những trở ngại trong việc thực hiện các chương trình giải phóng và thúc đẩy sự tham gia của người tị nạn vào bầu cử, trong đó bao gồm những trở ngại với việc lựa chọn chính sách cạnh tranh, sự hạn chế về thời gian và nguồn lực.

### **3. Khuôn khổ pháp lý**

Để quản lý các chương trình cung cấp quyền bỏ phiếu cho người tị nạn và kế hoạch cho sự tham gia bầu cử của họ, một khuôn khổ pháp lý phải được thiết lập. Các thỏa thuận song phương với các tổ chức quốc tế để thực hiện các chương trình đăng ký bầu cử ở nước chủ nhà phải được ký kết. Khuôn khổ này sẽ cấu trúc một tiến trình chính trị đáp ứng các tiêu chí cho cá nhân được bỏ phiếu, thiết lập các cơ quan đại diện dân cử, và góp phần vào việc thành lập chính phủ sau cuộc xung đột. Có một số vấn đề về chính sách phải được giải quyết trong quá trình phát triển khung pháp lý này.

#### **3.1. Quyền được bỏ phiếu**

Khung pháp lý phải thiết lập các quy tắc cho quyền được bỏ phiếu hoặc tiêu chí mà một người nào đó phải có đủ điều kiện để tham gia. Các tiêu chí để được xem xét trong việc thiết lập quyền bỏ phiếu bao gồm tuổi tác; ý định trở về nước; ngày ra khỏi nước hoặc nơi cư trú cuối cùng ở nước nhà; và những giấy tờ chứng minh đủ điều kiện bỏ phiếu.

#### **Ý định trở về**

Mặc dù những tiêu chuẩn thống nhất phải được áp dụng, mọi sự giải phóng cho người tị nạn phải được coi là thỏa thuận tạm thời và được tổ chức trên cơ sở các cuộc bầu cử, bởi vì việc tạo ra các điều kiện thích hợp cho phép người tị nạn trở về phải là mục tiêu cuối cùng của một sáng kiến hòa bình, những người tổ chức phải đặt một ý định trở về như là một phần của người tị nạn. Ý định trở về cung cấp một sự gắn kết chứng minh rằng một cá nhân duy trì quan hệ với cộng đồng cũ và là cơ sở giả định về việc cung cấp quyền bỏ phiếu cho cá nhân đó.

#### **Lựa chọn nơi cư trú**

Trong các sự kiện bầu cử gần đây, những người tị nạn được cung cấp ba lựa chọn khi đến các địa điểm là nơi các quyền chính trị của họ có thể được thực hiện:

- từ nơi cư trú ban đầu của họ;
- nếu là di tản trong nước, từ nơi cư trú hiện tại của họ, hoặc
- từ một nơi cư trú dự định trong tương lai

## **Giấy tờ chứng minh đủ điều kiện**

Các thủ tục cho việc chứng minh một người đủ điều kiện bỏ phiếu có thể xác định độ tin cậy tổng thể của một cuộc bầu cử. Các thủ tục sử dụng phải xác định những tài liệu này sẽ được công nhận và phải ngăn chặn những tài liệu giả. Trong trường hợp người tị nạn thiếu giấy tờ cá nhân do mất hoặc bị tịch thu, một dạng “tài liệu xã hội” có thể được xem xét qua đó mọi người có thể làm chứng về danh tính và nơi cư trú của một cá nhân khác. Tuy nhiên, mặc dù không thể tránh được trong nhiều tình huống, các quy trình chứng minh bằng tài liệu xã hội là khó kiểm soát và phức tạp để quản lý.

### **3.2. Quy trình bầu cử**

Loại bầu cử mà người tị nạn hoặc vô gia cư có thể bỏ phiếu và thực hiện các trình tự bỏ phiếu của họ phải được xác lập bằng pháp luật. Thời gian cho người tị nạn bỏ phiếu có thể khác bỏ phiếu trong nước. Khác biệt về thời gian có thể là một lợi thế cho các mục đích thực tế của việc xúc tiến thành lập thời gian biểu của lá phiếu và công bố kết quả.

### **3.3. Các hệ thống đại diện**

Các hệ thống đại diện, bao gồm cả người tị nạn, thường dựa trên mô hình dân số trước cuộc xung đột. Hệ thống này cũng nên cho phép người tị nạn có vị trí, chẳng hạn như các ứng cử viên.

### **3.4. An ninh**

Những người tị nạn phải cảm thấy an toàn khi bỏ phiếu tại các trại tị nạn. Nếu một cuộc bầu cử hoặc trưng cầu dân ý được tiến hành trong một bầu không khí bị đe dọa, điều này sẽ làm ảnh hưởng đến tính hợp pháp của kết quả. Kế hoạch an ninh phải bao gồm cả con người và các vật dụng. Đối với con người, cần bao gồm các cử tri, các ứng cử viên, các quan sát viên, các phương tiện truyền thông và cho các vật dụng là thiết bị và hàng hóa. Thỏa thuận an ninh như vậy phải được thương lượng với cảnh sát và lực lượng an ninh của nước chủ nhà.

## **4. Các yêu cầu đặc biệt về chính trị và hậu cần**

Các yêu cầu chính trị và hậu cần đặt ra các câu hỏi về một chính sách phức tạp cho những nhà tổ chức bầu cử. Họ chính là những nhân vật xuất sắc nhất của các nước và các tổ chức mang những chính sách đó đến mỗi sự kiện bầu cử.

### **4.1. Quốc gia và nhóm tổ chức xuất sắc**

Mọi nỗ lực hoặc chương trình cung cấp quyền bỏ phiếu cho người tị nạn về bản chất sẽ liên quan đến một nhóm tổ chức xuất sắc của các nước, cả nước mà

người tị nạn đã rời bỏ và nước mà người tị nạn lưu trú. Xét cả hai khía cạnh như vậy, cần có đàm phán sâu rộng về vấn đề (xem chương 6, các vấn đề của nước chủ nhà). Những chủ đề trong đàm phán bao gồm các thỏa thuận quá cảnh để tạo điều kiện đi lại miễn thị thực (nếu là người tị nạn bỏ phiếu trong chính đất nước của họ), việc bảo vệ tạm thời, và các thỏa thuận về hai quốc tịch. Mặc dù tiêu chuẩn có thể được thiết lập, nhưng không có mô hình duy nhất mà có thể được sử dụng cho sự hỗ trợ và hợp tác của nước chủ nhà. Một số thông số được quy định bởi luật pháp quốc gia và sẽ thay đổi từ nước này sang nước khác.

Mặc dù việc đăng ký cử tri, vận động chính trị và bỏ phiếu được tiến hành bên trong biên giới của một quốc gia khác, nhưng không được vi phạm chủ quyền của nước chủ nhà. Những sự kiện này cũng có thể rất tốn kém cho các chính phủ nước chủ nhà. Biên bản ghi nhớ là những công cụ hữu ích để mô tả vai trò của từng đối tác trong sáng kiến cấp quyền bỏ phiếu.

Nhóm xuất sắc này cũng có thể được định nghĩa bao gồm các tổ chức quốc tế và tổ chức phi chính phủ có liên quan đến quá trình này. Ví dụ, Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM) quản lý các lá phiếu của người tị nạn trong các cuộc bầu cử ở Bosnia và Herzegovina năm 1996 – 1997. Những tham khảo phổ biến là bầu cử tại Đông Timo năm 1999, và bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử ở Kosovo vào năm 2000. Liên đoàn Cử tri phụ nữ tiến hành bỏ phiếu cho người tị nạn ở Bosnia cư trú tại Hoa Kỳ vào năm 1996.

Trong một số trường hợp, các cấu trúc hành chính đặc biệt phải được thiết lập. Ví dụ, ở Bosnia và Herzegovina, theo các điều khoản của Hiệp định Dayton, người tị nạn chỉ được bỏ phiếu ở các đô thị, nơi họ thường trú năm 1991 hoặc tại một số đô thị trong tương lai dự định cư trú. Người tị nạn cư trú bất cứ nơi nào trên thế giới đều được cấp quyền bỏ phiếu và Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE) đã thành lập Nhóm chỉ đạo bầu cử cho người tị nạn để giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài. Một công cụ khác cần thiết cho việc thực hiện Hiệp định Dayton là Tiểu ban Các thành phố tự trị trong tương lai, được thành lập cho cuộc bầu cử năm 1997, trong đó giải quyết tất cả các yêu cầu bồi thường cho dự định đăng ký đô thị trong tương lai. Ở Kosovo, Lực lượng Đặc nhiệm tham gia đăng ký (JRT) của Liên Hợp Quốc và OSCE có một đơn vị chuyên trách cho việc đăng ký bỏ phiếu từ nước ngoài của cử tri Kosovo. IOM có hai sĩ quan liên lạc làm việc trong cơ sở JRT.

#### **4.2. Thông tin**

Một thách thức đặc biệt đối với một chương trình thông tin cho người tị nạn là tìm đủ nguồn lực để thông tin có thể đến được cử tri ở các vùng xa xôi. Đa

nguyên chính trị kết hợp với bộ phiếu cho người tị nạn là các vấn đề được quan tâm ở các phạm vi trong nước, khu vực và quốc tế. Các chiến dịch thông tin nên được khoan vùng một cách phù hợp. Nó phải đủ cơ sở để có được cử tri ở tất cả các giới tính, tuổi tác, ngôn ngữ, khu vực và dân tộc thiểu số mà bao gồm cả người tị nạn.

### 4.3. *Yếu tố chính trị của sự di dân*

Chiến lược mới trong nền chính trị về sự di dân có thể cần được phát triển. Đây là trường hợp Liên Hiệp Quốc bảo trợ quá trình tham vấn cho Đông Timo về sự di dân trong năm 1999. Theo lẽ thường, một số lượng người dân phải rời bỏ nhà của họ là hậu quả của một cuộc xung đột. Sau khi xung đột được giải quyết, một cuộc bầu cử được tổ chức để hòa giải và các quy định liên quan đến cấp quyền bộ phiếu cho họ được quyết định. Tuy nhiên, trong trường hợp của Đông Timo, những cá nhân này đã được di dời cưỡng bức bởi quân đội và buộc phải ra khỏi nhà. Ước tính tổng số người di tản dao động từ 30.000 đến 50.000 người. Nếu tính trên tổng số 450.000 cử tri đăng ký, có nghĩa là có đến 10% số cử tri đã được di dời. Rõ ràng, tỷ lệ phần trăm các cử tri là một mục tiêu quan trọng và cần thiết để bảo đảm sự tin cậy của kết quả bầu cử.

## 5. Kết quả

Các cuộc bầu cử tiếp tục được tổ chức sau những cuộc xung đột như là một phương tiện để tái lập chính phủ sau cuộc xung đột. Người tị nạn sẽ là một yếu tố trong mỗi sự kiện bầu cử. Mặc dù các tổ chức như UNHCR đã luôn ủng hộ các quyền chính trị của người tị nạn, phản ứng quốc tế trong suốt những năm 1990 liên quan đến quyết tâm chính trị và nguồn lực để cung cấp quyền được bộ phiếu cho người tị nạn là không nhất quán. Cần có sự thống nhất trong các phản ứng liên quan đến việc phân bổ các nguồn lực cũng như khuôn khổ pháp lý và thực tiễn ở nước chủ nhà.

Tương xứng với việc thực hiện các tiêu chuẩn thống nhất như vậy, năng lực để giám sát mọi sự áp dụng các tiêu chuẩn đó cũng phải được cung cấp bởi cộng đồng quốc tế, và các trách nhiệm để làm việc đó phải được chuyển giao. Một chương trình quan sát tập trung của các quá trình chính trị liên quan đến người tị nạn phải được thông qua một nhóm quốc tế để xem xét.

Cuối cùng, một trong những động thái trực xuất dân số hay việc di dời họ có thể được loại bỏ bằng cách duy trì phản ứng quốc tế phù hợp để đảm bảo rằng các cuộc bầu cử cung cấp sự tham gia chính trị đầy đủ của người tị nạn.

## Bầu cử tổng thống Afghanistan năm 2004: Bỏ phiếu từ nước ngoài cho một lượng lớn dân số di tản

Catinca Slavu

Một bộ phận lớn người dân Afghanistan đã buộc phải di chuyển đến các nước láng giềng như là hậu quả từ lịch sử lâu dài của cuộc khủng hoảng nhân đạo và chính trị tại Afghanistan. Cao ủy Liên Hợp Quốc về người tị nạn (UNHCR) và chính phủ nước chủ nhà ước tính có khoảng 2,5 triệu người Afghanistan vẫn còn di tản ở Pakistan và Iran vào thời điểm chuẩn bị cho cuộc bầu cử năm 2004. Nhà nước Hồi giáo chuyển tiếp Afghanistan đã thực hiện bầu cử bao gồm cả sự tham gia của những người tị nạn trong quá trình xây dựng đất nước.

Người Afghanistan ở Pakistan và Iran trước đây đã được trao cơ hội để bỏ phiếu sau xung đột tại Afghanistan trong cuộc bầu cử khẩn cấp Loya Jirga (Đại hội đồng bộ lão các bộ tộc Afghanistan) vào tháng 6 năm 2002, tiếp theo là cuộc trưng cầu dân ý về Hiến pháp Loya Jirga vào tháng 12 năm 2003 (Loya Jirga, hay ‘Đại hội đồng’ trong tiếng Pashto, là một diễn đàn tư vấn duy nhất cho Afghanistan, trong đó, theo truyền thống, các trưởng tộc được triệu tập để giải quyết công việc của bộ tộc hoặc để phục hồi tình hình sau một sự cố). Hội đồng Bộ lão bộ tộc được bầu để hình thành một chính phủ chuyển tiếp, và Hiến pháp Loya Jirga được thông qua và trở thành Hiến pháp đầu tiên sau xung đột ở Afghanistan. Các thủ tục đặc biệt được sử dụng cho cả hai cuộc bầu cử là bầu cử gián tiếp mà không có phổ thông đầu phiếu.

### **Khuôn khổ pháp lý và hành chính**

Quyền bầu cử cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2004 được quy định bởi Hiến pháp của Afghanistan; Luật Bầu cử (chương IV); và theo quyết định của Cơ quan quản lý bầu cử Afghanistan (JEMB) sau khi tham vấn với phái đoàn

Liên Hợp quốc UNAMA và Chính phủ Afghanistan; và biên bản ghi nhớ về việc tiến hành bầu cử ở nước ngoài có chữ ký của chính phủ Afghanistan với các chính phủ Pakistan và Iran. Các quyết định đưa ra quyền bầu cử ở ngoài Afghanistan đã được thực hiện bởi JEMB sau một đánh giá thực hiện cùng với UNAMA và UNHCR, với sự tham vấn của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP). Việc xác định địa điểm và thời gian bỏ phiếu từ nước ngoài là trách nhiệm của JEMB. Cộng đồng người Afghanistan khá lớn cũng đã được di dời đến Tajikistan, Mỹ và một số nước châu Âu. Quyết định của JEMB là chỉ cung cấp quyền được bỏ phiếu cho những người di dời đến Pakistan và Iran vì nhiều lý do hậu cần, cũng như vì đại đa số người Afghanistan sinh sống ở hai quốc gia này.

Quyết định cung cấp bỏ phiếu từ nước ngoài cho người di tản đến Pakistan và Iran mang tính chính trị cao, như những xu hướng bỏ phiếu đã được dự kiến sẽ thực hiện theo các sắc tộc và phần lớn người tị nạn ở Pakistan nói tiếng Pashto, trong khi phần còn lại ở Iran nói tiếng Tajik và Hazara. Với tiềm năng của nó đối với chính trị, quyết định tiến hành bỏ phiếu từ nước ngoài đã bị trì hoãn nhiều lần; chỉ khi nó trở nên rõ ràng rằng cả hai nước chủ nhà sẽ đồng ý cho phép và hỗ trợ quyền bầu cử bên ngoài lãnh thổ của họ về điều kiện chung là phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế, một quyết định cuối cùng được đưa ra bởi JEMB.

Bởi vì quyết định được đưa ra rất muộn, nên thời gian thực hiện, bao gồm cả các cuộc đàm phán chi tiết với các chính phủ nước chủ nhà về việc cung cấp các hỗ trợ, là rất hạn chế. Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM) cuối cùng đã ký kết thực hiện các hoạt động chỉ 69 ngày trước ngày bầu cử, mặc dù nó đã được dự tính sớm hơn nhiều ngày để được chọn cho thực hiện nhiệm vụ. Việc tiến hành các hoạt động đã được thuê ngoài, vì Ban Thư ký của JEMB không có cả phương tiện hậu cần và cũng không có thẩm quyền pháp lý đối với hoạt động diễn ra bên ngoài Afghanistan. IOM đã được lựa chọn bởi vì kinh nghiệm trước đây của họ trong việc thực hiện các hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài tại Bosnia và Herzegovina, Đông Timor và Kosovo. IOM ký thỏa thuận hợp tác với IFES (trước đây là Quỹ Quốc tế về Hệ thống bầu cử) để cung cấp quản lý kỹ thuật cho Chương trình Đăng ký và Bỏ phiếu từ nước ngoài.

Giới hạn về thời gian không đủ để thiết lập các cơ sở bầu cử (đăng ký và/hoặc các trung tâm bỏ phiếu) ở tất cả mọi nơi có cộng đồng người Afghanistan. Do đó, các hoạt động được giới hạn ở những trung tâm chính, nơi người dân Afghanistan tập trung: các môi quan tâm về việc đẩy mạnh công tác an ninh ở Pakistan và các trại tị nạn bị cô lập ở cả Pakistan và Iran không thể đạt được.

Các hoạt động của bỏ phiếu từ nước ngoài ở bên ngoài các đại sứ quán (được coi là lãnh thổ của các quốc gia mà họ đại diện) đòi hỏi phải có thỏa thuận pháp lý với các chính phủ nước chủ nhà. Việc ký kết các thỏa thuận hợp tác giữa cơ quan quản lý bầu cử với các tổ chức khác nhằm thực hiện các hoạt động trên danh nghĩa của họ. Trong trường hợp các cuộc bầu cử được tổ chức sau xung đột hay trong tình huống mà an ninh là một mối quan tâm, sự hỗ trợ đặc biệt thường được yêu cầu từ nước chủ nhà để đảm bảo rằng việc vận chuyển tài liệu bầu cử diễn ra mà không có sự chậm trễ hoặc gặp sự cố an ninh, cũng như về vấn đề an ninh được cung cấp tại các cơ sở bầu cử, rằng những người tị nạn được phép di chuyển tự do... Với những mối quan tâm về an ninh liên quan đến cuộc bầu cử ở Afghanistan, các cuộc đàm phán với chính phủ Pakistan và Iran ban đầu là kéo dài. Tuy nhiên, một khi hợp tác đã được đảm bảo, chính phủ hai nước sẽ thực hiện mọi nỗ lực để tạo thuận lợi cho nhiệm vụ của IOM. Theo đó, đã mở rộng các quy định đặc biệt về bảo đảm an ninh cho các hoạt động chính thức, mà nếu không có những hành động đó thì việc đăng ký và/ hoặc bỏ phiếu không thể diễn ra.

Mặc dù chính phủ Pakistan đề nghị được tham gia khá sâu vào quá trình bầu cử và hỗ trợ việc tổ chức các cuộc bầu cử trong khu vực mà IOM không làm được, điều này không được cho là thích hợp. Vấn đề mấu chốt ở đây là sự kỳ vọng của cử tri, và sự tin tưởng vào tiến trình bầu cử, điều là những giá trị lớn hơn, không thể so sánh với việc quản lý cơ sở hạ tầng cho cuộc bầu cử của Pakistan.

### **Tính đủ điều kiện**

Theo pháp luật về bầu cử, người Afghanistan sống ở Pakistan và Iran được quyền tham gia vào cuộc bầu cử do đất nước họ tổ chức khi đã đủ 18 tuổi vào ngày bầu cử và phải có thể chứng minh có quốc tịch Afghanistan.

Tại Afghanistan, vì không có cử tri đăng ký tại chỗ cho các cuộc bầu cử tổng thống năm 2004, nên việc đăng ký cử tri cũng được tổ chức trước cuộc bầu cử. Đăng ký giới tính riêng biệt (và sau đó bỏ phiếu cũng riêng biệt) tại các địa điểm được thành lập trong cả nước từ ngày 01 tháng 12 năm 2003 đến ngày 20 tháng 8 năm 2004. Các thủ tục đăng ký sẽ được hoàn tất chỉ khi một người có những tài liệu chứng minh đủ điều kiện theo các yêu cầu đặt ra của JEMB (danh tính, độ tuổi và quốc tịch Afghanistan). Mỗi cử tri đăng ký sau đó được cấp thẻ đăng ký có chứa địa chỉ và thông tin về danh tính, bao gồm cả một bức ảnh chụp tại Trung tâm Đăng ký.



Tại Pakistan, theo tiêu chí do các JEMB đặt ra, tất cả công dân Afghanistan trên 18 tuổi tại thời điểm bầu cử và những người đã đến Pakistan sau năm 1979 sẽ được đăng ký bỏ phiếu. Để bỏ phiếu, tất cả các cử tri đủ điều kiện phải trải qua một quá trình đăng ký trước. Trong trường hợp đặc biệt, nếu các ứng viên không có tài liệu cho thấy rằng họ đến từ Afghanistan, một thủ tục phỏng vấn đặc biệt được thực hiện. Đăng ký bầu cử tuân theo các nguyên tắc tương tự như áp dụng cho quá trình đăng ký cử tri ở trong nước; việc cấp thẻ đăng ký bầu cử và danh sách cử tri phải được trưng bày công khai trong một thời gian nhất định trước khi bỏ phiếu; đồng thời phải có các cơ sở đăng ký riêng biệt cho phụ nữ và nam giới.

Tại Iran, JEMB quyết định từ bỏ các yêu cầu đăng ký trước khi các cơ quan chính phủ lập ra một cơ sở dữ liệu có sẵn cho người tị nạn để cho mục đích bầu cử. Bộ Nội vụ Iran đã thiết lập một hệ thống tài liệu phức tạp vì dòng người tị nạn đã vào nước này là rất lớn, và cơ sở dữ liệu và hệ thống tài liệu này đã được sử dụng mà không cần thêm bằng chứng về quốc tịch Afghanistan. JEMB quyết định chấp nhận rằng thẻ tị nạn chính phủ phát hành có thể được sử dụng như là phương tiện chứng minh danh tính và hội đủ điều kiện để bỏ phiếu. IOM đàm phán với các nhà chức trách Iran để mở rộng các tiêu chí và điều kiện để bỏ phiếu cho những người đăng ký là người tị nạn từ năm 2003 và tất cả những người Afghanistan cư trú hợp pháp tại Iran. Sổ đăng ký bầu cử đã được đưa ra vào chính ngày bầu cử.

Ngoài ra, người Afghanistan có tên trên sổ đăng ký tại Afghanistan được phép bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử. Thủ tục đặc biệt này đã được đưa ra để đáp ứng mối quan tâm về an ninh, chủ yếu liên quan đến các khu vực địa lý tại biên giới với Pakistan và Iran. Các mức độ nguy hiểm ở đây là cao hơn, trong bối cảnh di cư xuyên biên giới rộng rãi giữa Afghanistan và hai nước láng giềng nói chung, và Pakistan nói riêng.

Cách thức đăng ký và bỏ phiếu cá nhân được chọn vì cơ sở hạ tầng bưu điện của hai nước chủ nhà được coi là không thể hỗ trợ hình thức bỏ phiếu qua bưu điện. Đăng ký sự ủy quyền và bỏ phiếu ủy quyền cũng không có vì bối cảnh văn hóa đặc biệt, nơi cuộc bầu cử được diễn ra và giấy tờ tùy thân có thể bị giả mạo một cách dễ dàng.

## **Quá trình thực hiện và số cử tri đi bỏ phiếu**

Để thực hiện Chương trình Đăng ký và Bỏ phiếu từ nước ngoài, IOM thành lập trụ sở của chương trình ở Islamabad, Pakistan, và hai văn phòng khu vực tại Islamabad và Tehran, Iran. Tám văn phòng được thành lập ở Pakistan

và bây ở Iran phối hợp đăng ký, bỏ phiếu, tiếp cận cộng đồng cử tri và các hoạt động kiểm phiếu.

Đăng ký cử tri được tổ chức trong bốn ngày, bắt đầu từ ngày 01 tháng 10 và kết thúc vào ngày 04 tháng 10 (Ban đầu chỉ lên kế hoạch thực hiện quá trình trong ba ngày. Tuy nhiên, sau đó đã gia hạn một ngày để đảm bảo sự tham gia tối đa). Tổng cộng có 1.657 địa điểm đăng ký tại 630 trung tâm, với số lượng địa điểm bằng nhau cho phụ nữ và nam giới được thành lập trong tám cụm đô thị và trại tị nạn trên khắp Pakistan. Trong bốn ngày của giai đoạn đăng ký, 737.976 người Afghanistan đăng ký tại Pakistan, trong đó 28% là phụ nữ. Số cử tri nữ đi bỏ phiếu thấp là điều đã được dự kiến do khoảng thời gian rất ngắn cho giáo dục cử tri và đăng ký. Số cử tri đi bỏ phiếu này chiếm khoảng 33% nữ cử tri đi bỏ phiếu ở Afghanistan.

Có ý kiến cho rằng quá trình đăng ký bầu cử không thiết lập đủ thời gian, thiếu tài liệu về dân số tị nạn đã trở thành thách thức lớn nhất đối với việc hình thành gian lận trong bầu cử tự do. Khi cử tri không thể được cấp thẻ đăng ký có ảnh, một cơ chế chống gian lận đã được đưa ra tại thời điểm đăng ký. Vì vậy, để tránh trùng lặp tên trên sổ đăng ký bầu cử, một quyết định đã được thực hiện, cử tri đánh dấu mực tại thời điểm đăng ký cũng như tại thời điểm bỏ phiếu.

Cuộc bầu cử được tổ chức vào ngày 9 tháng 10 năm 2004 cả trong nước và ngoài nước. Tổng cộng có 2.787 điểm bỏ phiếu đã được thành lập ở Pakistan và Iran. Tại Pakistan, số lượng các điểm bỏ phiếu được điều chỉnh từ 1.657 điểm sử dụng trong quá trình đăng ký đến 1661 được đặt tại 630 trung tâm bỏ phiếu. Tại Iran, 1.093 điểm bỏ phiếu được mở trong 125 trung tâm bỏ phiếu. Tổng số có 818.189 người Afghanistan đã tham gia bầu cử từ nước ngoài (577.776 ở Pakistan và 240.413 ở Iran), chiếm 10,06% tổng số cử tri (8.128.940 cử tri).

Tại Pakistan, 80% số cử tri đăng ký tham gia bỏ phiếu, trong khi đó ở Iran, chỉ có một nửa số cử tri đủ điều kiện trong số cử tri đi bỏ phiếu (ước tính khoảng 400.000 đến 600.000 người). Tổng số cử tri đi bỏ phiếu cao ở cả Pakistan và Iran đạt được là do các chiến dịch giáo dục cử tri rộng rãi bởi Chương trình đăng ký và Bỏ phiếu từ nước ngoài của IOM và cũng được sự quan tâm rất lớn của cộng đồng Afghanistan tham gia lần đầu tiên cuộc bầu cử dân chủ của họ. Số cử tri nữ đi bỏ phiếu đạt 32% trong tổng số cử tri, 29% ở Pakistan và 40% ở Iran. Tại Iran, sự tham gia của phụ nữ là tương ứng với tỷ lệ của họ trong dân số, chủ yếu là do tỷ lệ biết chữ cao và ảnh hưởng của xã hội Iran với phụ nữ Afghanistan. Theo số liệu của chính phủ, phụ nữ chiếm khoảng 40% tổng số dân Afghanistan ở Iran.

## Quỹ

Không có hạn chế ngân sách về quá trình ra quyết định. Khi quyết định chính trị được thực hiện, kinh phí có sẵn cho việc đăng ký cử tri và bỏ phiếu thông qua ngân sách dự án tài trợ tự nguyện. Quỹ Ủy thác tái thiết Afghanistan (ARTF) được thành lập vào tháng 5 năm 2002 để cung cấp, trong số những thứ khác, hỗ trợ cho Afghanistan trong lĩnh vực chi tiêu thường xuyên của chính phủ.

Ngoài Mỹ, 21 nhà tài trợ cam kết dành 430 triệu USD cho Quỹ. Nhà nước Hồi giáo Chuyên tiếp của Afghanistan duy trì một sự kiểm toán các hoạt động được tài trợ, thông qua Ban điều phối hỗ trợ Afghanistan, một văn phòng trực thuộc Bộ Tài chính. ARTF được đồng quản lý bởi Ngân hàng Phát triển Châu Á, Ngân hàng Phát triển Hồi giáo, UNDP và Ngân hàng Thế giới, đều là những nhà quản lý quỹ. Một quỹ riêng cho các hoạt động bầu cử ở nước ngoài được điều phối bởi UNDP, và 26,7 triệu USD dành cho IOM trên cơ sở dự toán chi phí có trong kiến nghị tới JEMB. Tổng chi phí của Chương trình đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài lên tới 91% so với dự toán ban đầu là 24.289.322 USD, tương đương khoảng 20 USD cho mỗi cử tri ở Iran và 32 USD cho mỗi cử tri ở Pakistan, nơi nếu đăng ký sớm sẽ tăng chi phí cho mỗi cử tri.

## Tương lai của bỏ phiếu từ nước ngoài tại Afghanistan

Mặc dù việc thực hiện hồi hương đã được diễn ra cả ở Iran và Pakistan, song hơn nửa triệu người Afghanistan vẫn dời đến Pakistan vào cuối năm 2005. Nếu một quyết định chính trị được thực hiện để tiếp tục tiến hành bỏ phiếu từ nước ngoài, thì hoạt động tương tự trong tương lai trong thời kỳ quá độ có thể được tài trợ từ các nguồn tương tự và thông qua các cơ chế tương tự cũng như nhân lực sử dụng cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2004.

Trong cuộc bầu cử cơ quan lập pháp Afghanistan vào tháng 9 năm 2005, Hệ thống lá phiếu duy nhất không chuyển nhượng (SNTV) được sử dụng, có nghĩa là một lá phiếu khác được sử dụng cho mọi khu vực bầu cử, và việc nhận được lá phiếu đúng từ tất cả cử tri ở nước ngoài sẽ vô cùng tốn kém và phức tạp. Vì thế, quyết định chính trị được đưa ra là không thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài do chi phí cao và không có sự đồng thuận như với hệ thống được sử dụng trước đó. Tuy nhiên, các trung tâm đăng ký và bỏ phiếu đặc biệt vẫn được thiết lập gần biên giới và mở cửa đến rất muộn trong ngày bầu cử để cho phép người nhập cư ở các nước láng giềng đi vào Afghanistan bỏ phiếu. Điều này có thể được xem

như là một biện pháp được thiết kế để đạt được sự tối đa của quyền bỏ phiếu cho công dân là những người đã ra khỏi đất nước vào thời điểm bầu cử. Nếu trong tương lai có quyết định cung cấp các lựa chọn bỏ phiếu từ nước ngoài cho các cuộc bầu cử Nghị viện, thì cần thiết phải thay đổi khung pháp lý về quy định bỏ phiếu từ nước ngoài theo hướng xác định các phương pháp mà bỏ phiếu từ nước ngoài được chuyển vào các ghế đại diện. Giống như một số nước khác, Afghanistan có thể quyết định cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ cho các cuộc bầu cử tổng thống.

## Bosnia và Herzegovina: Xu hướng hậu chiến trong bỏ phiếu từ nước ngoài

Linda Edgeworth và Nada Hadzimehic

Cuộc chiến tranh tàn phá Bosnia và Herzegovina (BIH) vào đầu những năm 1990 và việc đất nước được chia thành ba phần đã kết thúc với việc ký kết Hiệp định khung cho Hòa bình ở Bosnia và Herzegovina (Hiệp định Dayton) tại Paris vào ngày 14 tháng 12 năm 1995. Trước chiến tranh, ba nhóm dân tộc Bosniac, Croat và Serb sống xen kẽ ở khắp đất nước (Thuật ngữ Bosniac nhìn chung được sử dụng từ khi chiến tranh để mô tả người Hồi giáo của Bosnia và Herzegovina). Mô hình hội nhập đa sắc tộc đã thay đổi mãi mãi như là một kết quả của chiến tranh. Cuối cùng, Hiệp định Dayton được dự định để đảm bảo rằng BIH vẫn là một nhà nước duy nhất, nhưng theo các điều khoản cho hòa bình, cần được chia thành hai ‘thực thể’: Hồi giáo Croat, được gọi là Liên bang Bosnia và Herzegovina, và Serbia, được biết đến là Cộng hòa Serbia (Republika Srpska, RS). Hiệp định này cũng đặt ra một hiến pháp quốc gia quy định cơ sở cho việc phân chia quyền lực giữa ba nhóm dân tộc xác định thể chế liên bang, bao gồm cả một nhiệm kỳ tổng thống ba bên, một cơ quan lập pháp trung tâm, và các cấu trúc chính phủ riêng biệt cho hai thực thể. Đối với việc bắt đầu tái cơ cấu, một trong những điều kiện quan trọng của Hiệp định Dayton là cuộc bầu cử được tổ chức trên khắp cả nước không muộn hơn chín tháng kể từ ngày ký. Các cuộc bầu cử đầu tiên sau chiến tranh được tổ chức vào tháng 9 năm 1996, bao gồm các cuộc bầu cử quan chức các cấp của chính quyền, bao gồm các cuộc bầu cử cấp thành phố, trong đó có tính đến những thay đổi về địa giới thành phố bị ảnh hưởng bởi các bản vẽ chia ra Liên bang từ RS.

Mặc dù số liệu thống kê kiểm chứng chưa bao giờ dễ dàng, ước tính có khoảng 2 triệu người, gần một nửa của toàn bộ dân số, đã được thay thế bởi chiến tranh, với khoảng một phần tư dân số lựa chọn nương tựa ở nước ngoài. Sự di

cư hàng loạt gây ra bởi cuộc chiến tranh tự nó đã làm trầm trọng thêm bởi các điều kiện kinh tế mà đất nước phải đối mặt sau đó. Các con số về người tị nạn và sự quan tâm của cộng đồng quốc tế về sự hồi hương càng nhanh càng tốt của họ dẫn đến nhu cầu bắt buộc bảo đảm đầy đủ các quyền chính trị cho họ như những người tham gia trong cuộc bầu cử mà ít nhiều sẽ ảnh hưởng đến tương lai của họ và sự ổn định của đất nước dưới cấu trúc và sự tổ chức của chính quyền mới, cũng như khả năng trở về nước an toàn của họ.

Ba yếu tố tiến triển đồng thời đã định hình quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài cho BIH kể từ sau chiến tranh và đã có tác động đáng kể đến các thủ tục và làm chúng tồn tại cho đến ngày nay. Đầu tiên là sự chuyển đổi từ một hệ thống đăng ký cử tri thụ động sang một hệ thống đăng ký chủ động, theo đó mỗi người dân phải tự áp dụng để đăng ký làm cử tri. Thứ hai là sự thay đổi tiến bộ về trách nhiệm khi chuyển từ các giám sát viên quốc tế trở về các cơ quan chức bầu cử BIH. Cuối cùng, các thủ tục được đặt ra vào cuối năm 2005 đã bị ảnh hưởng lớn bởi sự suy giảm đáng kể sự tham gia của cử tri sống ở nước ngoài trong các kỳ bầu cử liên tiếp kể từ năm 1997.

Trước chiến tranh, việc đăng ký bầu cử không phải là một yêu cầu với một cử tri. Các quan chức địa phương biên soạn sổ đăng ký trên cơ sở hồ sơ cư trú duy trì bởi một thành phố tự trị. Bởi vì rất nhiều hồ sơ của thành phố đã bị mất hoặc bị phá hủy trong chiến tranh, Hiệp định Dayton tuyên bố điều tra dân số trước chiến tranh năm 1991, trong đó xác định đô thị của mỗi người cư trú, và coi đó là cơ sở cho việc thiết lập đủ điều kiện để tham gia vào cuộc bầu cử. Hơn nữa, nó cung cấp cho những người đã không còn sống trong khu đô thị tại thời điểm điều tra, như một quy luật chung, được dự kiến sẽ bỏ phiếu tại các thành phố trước chiến tranh của họ. Trường hợp ngoại lệ cho quy tắc này bao gồm cả những người đã chuyển đi trong khoảng thời gian giữa cuộc điều tra dân số năm 1991 và cuộc chiến bắt đầu vào tháng 4 năm 1992, và những người có tài liệu thích hợp chứng minh sự di chuyển của họ. Những quy định chung áp dụng cho tất cả công dân ở nước ngoài, bao gồm cả những người tị nạn (Phụ lục 3, Điều IV Hiệp định khung).

Một kẽ hở nhỏ được cung cấp trong đó một người có thể xin phép Ủy ban Bầu cử tạm thời được ‘bỏ phiếu ở mọi nơi’. Cuối cùng, theo các quy tắc và quy định được thông qua bởi Ủy ban bầu cử tạm thời làm việc dưới sự chỉ đạo của Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE), điều này được giải thích là một người di tản có thể xin được bỏ phiếu trong thành phố nơi họ đang cư trú, hoặc trong trường hợp của một cử tri ở nước ngoài, tại một ‘thành phố trong tương

lai” mà họ tuyên bố ý định quay trở về. Đối với trường hợp sau, một loạt quy định nghiêm ngặt đã được thông qua để xác định tài liệu gì sẽ là cần thiết để chứng minh ý định quay trở về. Ví dụ, tài liệu có thể bao gồm xác nhận một lời hứa về việc làm, hoặc nơi cư trú cùng với các thành viên gia đình sẵn sàng sinh sống tại một thành phố dự định trong tương lai.

Một số lượng đáng kể người tị nạn có thể tận dụng lợi thế của lựa chọn ‘thành phố trong tương lai’, cho rằng trong bối cảnh hậu chiến tranh ba nhóm dân tộc được tập trung rõ ràng hơn ở các vùng riêng biệt. Người ta ước tính, ví dụ, có đến 300.000 người trước đây sống trên lãnh thổ của Liên bang ngày nay hiện đang sống ở RS; tương tự, 200.000 người đã từng sống ở RS nay cư trú ở Liên bang (Hiệp hội các quan chức bầu cử của Bosnia và Herzegovina 2003). Tuy nhiên, tính chất nghiêm ngặt của các yêu cầu đối với tài liệu, điều tra, xác minh đã làm cho lựa chọn “thành phố trong tương lai” ngoài tầm với của đa số người tị nạn quan tâm tới việc thực hiện lựa chọn này.

Việc sử dụng điều tra dân số năm 1991 như là một cơ sở cho sổ đăng ký cử tri trong cuộc bầu cử năm 1996, trong khi không cung cấp một nền tảng vững chắc cho việc thiết lập sự kiểm chứng số cử tri đăng ký trước đó nhằm đảm bảo việc kiểm tra kết quả bầu cử.

Ngoài ra, có những nghi ngờ về sự gian lận bầu cử khi các nhóm dân tộc tìm cách huy động cử tri theo cách không phù hợp để sử dụng thùng phiếu nhằm lấy lại lãnh thổ đã mất trong chiến tranh, hoặc để củng cố ảnh hưởng chính trị trên lãnh thổ đã đạt được trong chiến tranh. Do quan ngại về các trường hợp như vậy có thể ảnh hưởng xấu đến các cuộc bầu cử địa phương, các cuộc bầu cử thành phố đã bị hoãn lại hoàn toàn và không được tổ chức cho đến năm 1997.

Để chuẩn bị cho cuộc bầu cử thành phố, có một sự thay đổi hoàn chỉnh đã được thực hiện nhằm thiết lập một hệ thống đăng ký khẳng định, theo đó mỗi người dân phải xin được đăng ký là một cử tri và phải cung cấp tài liệu hỗ trợ để thiết lập danh tính và bộ phiếu ở nơi cư trú. Sự thay đổi này có ảnh hưởng đặc biệt lớn với các cử tri là người tị nạn bởi vì sự ràng buộc về thời gian tham gia vào quá trình bưu điện hai chiều, và thực tế là cơ hội cho họ tiếp cận các tài liệu cần thiết thường rất hạn chế.

Các thủ tục bộ phiếu từ nước ngoài cũng bị ảnh hưởng đáng kể bởi các bước chuyển tiếp từ một quá trình bầu cử đã hoàn toàn chuyển sang sự giám sát của cộng đồng quốc tế, dưới sự bảo trợ của Văn phòng Đại diện cấp cao được quản lý bởi OSCE, để hoàn toàn được quản lý bởi các cơ quan quốc gia, cụ thể là Ủy

ban bầu cử của Bosnia và Herzegovina và ban thư ký. Sự chuyển đổi này được hoàn thành vào tháng 8 năm 2001.

Một yếu tố khác ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc tiếp cận bỏ phiếu từ nước ngoài tại BIH là tiếp tục suy giảm cả về số lượng cử tri tiềm năng còn lại ra khỏi đất nước và lợi ích của họ trong việc tham gia cuộc bầu cử ở BIH. Cả hai trường hợp đã có một tác động lớn đến việc tạo điều kiện đăng ký và bỏ phiếu cho cử tri là những người đã sống bên ngoài BIH kể từ năm 1996, và vì thế nỗ lực thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài đã bắt đầu.

Năm 1996, ước tính có tới 800.000 người dân đang sống ở nước ngoài bị đánh thuế các dịch vụ hậu cần được cung cấp qua các hoạt động của OSCE tại Sarajevo. Nhiệm vụ hoạt động của chương trình ở bên trong BIH cũng bị cản trở bởi thiếu dịch vụ bưu điện đáng tin cậy trong nước. Để chuẩn bị cho cuộc bầu cử đầu tiên sau chiến tranh vào năm 1996, OSCE thành lập khẩn cấp Nhóm Hỗ trợ Bầu cử cho Người tị nạn (RESG) để giám sát việc đăng ký và bỏ phiếu của cử tri đủ điều kiện ở bên ngoài đất nước. OSCE cũng đã ký một biên bản ghi nhớ với Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM) để phục vụ như là cánh tay hoạt động của RESG từ một trụ sở tại Vienna. Việc liên lạc với các cử tri tiềm năng được thực hiện thông qua thông tin liên lạc và phối hợp với các tổ chức tị nạn, các văn phòng nhập cư, các phái bộ ngoại giao, các lãnh sự quán, cũng như các câu lạc bộ xã hội của người Bosnia xuất hiện ở các quốc gia lưu trú số lượng lớn người tị nạn, và thông qua quảng cáo trên các ấn phẩm nhắm tới những người tị nạn. Cuối cùng, 630.257 cử tri ở bên ngoài BIH đã được đăng ký, trong đó có gần 400.000 cử tri thực sự bỏ phiếu trong cuộc bầu cử năm 1996 (Tổ chức Di dân Quốc tế, không ghi ngày tháng). Cử tri ở nước ngoài gửi lá phiếu của họ đến văn phòng hoạt động của IOM tại Vienna. Sau khi xác minh, các lá phiếu sẽ được vận chuyển đến trung tâm kiểm phiếu ở Sarajevo, nơi chúng được kiểm đếm và tích hợp vào các kết quả trên cả nước.

RESG đã bị giải thể trong các cuộc bầu cử năm 1997, nhưng một thỏa thuận tương tự giữa OSCE và IOM đã được duy trì. Ngoài lựa chọn bỏ phiếu qua bưu điện được cung cấp cho cử tri nằm rải rác ở 80 quốc gia trên thế giới, các trung tâm đăng ký và các quầy phiếu cho bỏ phiếu cá nhân đã được thành lập tại Cộng Hòa Liên bang Nam Tư (FRY) và Croatia để phục vụ cho 156.000 người tị nạn đang sinh sống tại các quốc gia này theo tỷ lệ gần bằng nhau.

Bất kể có tham gia vào cuộc bầu cử năm 1996 hay không, mỗi cử tri ở nước ngoài được yêu cầu phải đăng ký theo cách mới và nộp bản sao giấy tờ tùy thân có giá trị. Việc chấp nhận danh tính bao gồm giấy tờ tùy thân được cấp bởi các cơ quan của BiH hoặc các cơ quan của FRY, hoặc một tài liệu tị nạn được cấp



bởi chính phủ nước chủ nhà hay cơ quan tị nạn quốc tế. Người nộp đơn cũng có thể gửi một bản sao một hộ chiếu cấp bởi chính phủ nước chủ nhà cho phép hai quốc tịch. Sau khi đăng ký phù hợp, mỗi cử tri gửi một mẫu xác nhận rằng họ đã chuyển phong bì có lá phiếu qua bưu điện. Mẫu xác nhận này được trả về với những lá phiếu hoàn chỉnh, được niêm phong trong một phong bì đặc biệt nhằm đảm bảo tính bảo mật của cuộc bỏ phiếu. Trong trường hợp một người trở về BiH trước cuộc bỏ phiếu là một cử tri ở nước ngoài, người đó có cơ hội trình bày mẫu xác nhận để được chuyển sang một địa điểm bỏ phiếu ở BIH.

Năm 1997, số lượng đơn xin bỏ phiếu từ nước ngoài giảm xuống dưới nửa triệu đơn, nhưng số cử tri đi bỏ phiếu trong số đó là trên 80%.

Thông qua cuộc bầu cử năm 1998, các quy tắc làm đơn xin vẫn được giữ giống như đơn đăng ký. Tuy nhiên, những người đã đăng ký thành công vào năm 1997 không phải đăng ký lại. Thay vào đó, họ gửi một mẫu xác nhận để xác nhận họ tiếp tục quan tâm tới bầu cử, để ghi lại những thay đổi về tình trạng hoặc địa chỉ cá nhân, hoặc để thay đổi lựa chọn bỏ phiếu từ thành phố của họ vào năm 1991 tới thành phố họ dự định cư trú trong tương lai. Sự thay đổi lớn trong năm 1998 là sự phát triển của một bộ phận thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài nằm trong sứ mệnh của OSCE tại Sarajevo. Việc chuyển hướng các hoạt động tới Sarajevo được coi là một bước quan trọng trong việc chuẩn bị cho sự tiếp quản trách nhiệm cuối cùng về tổ chức các cuộc bầu cử bởi Ủy ban bầu cử của Bosnia và Herzegovina dưới sự giám sát của các giám sát viên quốc tế. Bộ phận này được giám sát bởi các nhân viên quốc tế nhưng cũng nằm trong tầm kiểm soát của cán bộ địa phương của cả Liên đoàn và RS. IOM cũng được giữ lại, nhưng với một nhiệm vụ hạn chế hơn nhiều. Đó là tiếp tục sắp xếp việc đăng ký và bỏ phiếu cá nhân tại các địa điểm ở FRY và Croatia, và phụ trách kho lưu trữ các đơn xin và các phiếu bầu qua bưu điện trước khi chúng được vận chuyển đến Sarajevo để phục vụ cho việc kiểm phiếu.

Một lần nữa, số cử tri ở nước ngoài lại bị từ chối. Khoảng 350.000 cử tri ở nước ngoài nhận được lá phiếu. Tỷ lệ cử tri bỏ phiếu qua bưu điện vẫn ở mức 80%, mặc dù sự tham gia ở FRY và Croatia đã giảm đáng kể. Sự suy giảm trong hai nước này được cho là sự thất vọng quá lớn của cử tri với các lựa chọn trên lá phiếu, vì các đảng tiếp tục được xác định dựa trên tính dân tộc. Một cử tri Croat trước đây trú tại Croatia hiện sống ở nơi mà bây giờ là lãnh thổ của RS chỉ tìm thấy tên các đảng của người Serbia trên lá phiếu bầu cử hội đồng thành phố vào năm 1991, và cử tri Serbia thường trú trước đây trong lãnh thổ Liên bang sẽ chỉ tìm thấy tên của các đảng của Croat và Bosniac trên lá phiếu của họ.

Có hai sự thay đổi lớn về thủ tục bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện cho các cuộc bầu cử vào năm 2000. Hoạt động được quản lý hoàn toàn tách khỏi Sarajevo, mà không cần sự trợ giúp của IOM. Ngoài việc thành lập các quầy phiếu cho những người tị nạn ở FRY hoặc Croatia, cử tri BiH có thể tham gia bầu cử từ những nước khác bằng cách bỏ phiếu qua bưu điện.

Cuộc bầu cử năm 2000 đã chỉ rõ ràng rằng số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký đang giảm trong mỗi cuộc bầu cử. Năm 2000 con số này giảm xuống còn 222.000 người.

Vào tháng 8 năm 2001, Luật Bầu cử của Bosnia và Herzegovina được ban hành và trách nhiệm tổ chức các cuộc bầu cử cuối cùng đã được chuyển từ OSCE sang Ủy ban bầu cử của Bosnia và Herzegovina. Thủ tục đăng ký và bỏ phiếu cho cử tri ở nước ngoài mà đã được thành lập bởi OSCE vẫn được duy trì. Tuy nhiên, theo luật mới, điều kiện để công dân BiH được đăng ký có thể không còn dựa trên cơ sở cuộc điều tra dân số năm 1991. Họ phải chứng minh quốc tịch bằng một bản sao giấy chứng nhận quốc tịch hay một bản sao chứng minh thư mới được cấp.

Đến năm 2002, tổng số cử tri ở nước ngoài đăng ký thành công giảm xuống còn 58.000 người. Sự suy giảm đáng kể trong cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài là do hai yếu tố quan trọng. Việc đầu tiên là giảm sự tham gia vào cuộc bầu cử tại BiH khi ngày càng nhiều người tị nạn vẫn còn sống ở nước ngoài đã tìm kiếm và nhận được quốc tịch ở nước chủ nhà của họ. Ngoài ra, các yêu cầu về việc xin phép và cung cấp tài liệu một cách nghiêm ngặt tiếp tục cản trở các cử tri tiềm năng tiếp cận các tài liệu thích hợp. Đối với cuộc bầu cử mới nhất, năm 2004, tổng số cử tri ở nước ngoài đăng ký thành công là 27.000 người, trong khi có thêm 30.000 đơn xin bị từ chối vì thiếu giấy tờ.

Số cử tri đi bỏ phiếu trong số cử tri ở nước ngoài đã đăng ký vẫn còn cao, khoảng 52%. Tuy nhiên, khoảng 80% số cử tri đi bỏ phiếu trong nước vào năm 2004, khoảng 20% lá phiếu được gửi về từ các cử tri ở nước ngoài không được tính vì việc đăng ký có sai sót khi không thực hiện theo các hướng dẫn đã được gửi đi cùng lá phiếu. Những hướng dẫn chỉ ra rằng một bản sao giấy tờ tùy thân và một mẫu xác nhận đăng ký phải được kèm theo trong một phong bì cùng với một phong bì dán kín có chứa lá phiếu được đánh dấu của họ.

Với sự suy giảm đáng kể sự tham gia của người Bosnia sống ở nước ngoài, người ta dự đoán rằng Ủy ban Bầu cử BiH sẽ sớm tiếp cận Quốc hội với đề nghị sửa đổi luật bầu cử để hạn chế bỏ phiếu từ nước ngoài, và chỉ để bỏ phiếu cá nhân tại các cơ quan ngoại giao của BiH ở nước ngoài.

## Iraq: Cộng đồng người xa xứ và các mối quan tâm về an ninh

Judy Thompson

### **Bối cảnh**

Luật Hành chính Nhà nước Iraq trong thời kỳ quá độ (TAL) quy định rằng các cuộc bầu cử diễn ra không muộn hơn ngày 31 tháng 1 năm 2005. Ngày được thiết lập là ngày 30 tháng 1 năm 2005 cho các cuộc bầu cử Quốc hội, Hội đồng Chính phủ và Quốc hội Kurdistan. Cơ quan Liên kết tạm thời (CPA) thành lập một ủy ban bầu cử, gọi là Ủy ban Bầu cử độc lập Iraq (IECI), là một cơ quan bầu cử độc quyền cho Iraq. Ủy ban này được cấu trúc theo cách như vậy là để đảm bảo sự độc lập của mình.

IECI yêu cầu đánh giá về bỏ phiếu từ nước ngoài (OCV), và điều này đã được thực hiện vào tháng 10 năm 2004 bởi Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM). Mục tiêu là cung cấp một cái nhìn tổng quát về các lựa chọn có sẵn và để xác định số người Iraq ở nước ngoài. Dữ liệu nhân khẩu học gần như không tồn tại. Báo cáo đánh giá đã được trao cho IECI vào cuối tháng 10 năm 2004. Nó xác định được hai lựa chọn, một là có thể thực hiện cho cuộc bầu cử tháng 1 năm 2005 để tính toán thời gian biểu một cách chặt chẽ, và một hệ thống phát triển hơn sẽ được thực hiện cho các sự kiện bầu cử trong tương lai. Nếu một chương trình OCV được thực hiện cho cuộc bầu cử tháng 1 năm 2005, nó được đề nghị một tổ chức có kinh nghiệm như IOM đứng ra quản lý .

### **Các quyết định của IECI và các quy định pháp lý**

IECI nhận ra vấn đề và rủi ro vì thời gian thực hiện ngắn nhưng đã quyết định rằng điều quan trọng là để cho cộng đồng người xa xứ có cơ hội tham gia. Quyết định cũng nêu rõ OCV sẽ chỉ áp dụng cho cuộc bầu cử Quốc hội, vì cử tri

đã không sống trong khu vực pháp lý của địa phương. Hệ thống bầu cử áp dụng cho bầu cử Quốc hội quy định Iraq là một khu vực bầu cử duy nhất (với đại diện tỷ lệ), sử dụng một lá phiếu duy nhất cho cử tri ở nước ngoài. Con số cử tri tiềm năng trong cộng đồng người xa xứ của quốc gia ước tính là 10.000 người. Tuy nhiên, trong 14 quốc gia mà IECI thực hiện chương trình OCV, hầu hết đã có hơn 15.000 cử tri tiềm năng. IECI bao gồm Pháp (với khoảng 6.000 cử tri Iraq) và loại trừ Na Uy (trong đó có 23.000 cử tri).

Trước khi có con số ước tính sơ bộ thì rất khó khăn để thiết lập một ngưỡng cụ thể. OCV đã được diễn ra tại Úc, Canada, Đan Mạch, Pháp, Đức, Iran, Jordan, Hà Lan, Thụy Điển, Syria, Thổ Nhĩ Kỳ, Các tiểu Vương quốc Ả rập thống nhất, Vương quốc Anh và Hoa Kỳ. Tổng số người Iraq đủ điều kiện bầu cử ở các nước này ước tính là 1,2 triệu người. Ước tính tổng số người Iraq xa xứ dao động lên đến 2 triệu người trở lên nhưng không có cách nào để xác nhận con số này, hoặc thậm chí để đưa ra ước tính hợp lý tổng số người Iraq trên toàn thế giới (tổng số ước tính cử tri ở Iraq là 14,2 triệu người).

Một bản ghi nhớ (MOU) được ký kết bởi IECI và IOM vào ngày 11 tháng 11 năm 2004, cho phép IOM tiến hành các chương trình OCV ở 14 quốc gia. MOU chỉ cho họ hơn hai tháng để hoàn thành nhiệm vụ đó. IOM ngay lập tức bắt đầu đàm phán biên bản ghi nhớ cho chương trình với các chính phủ khác nhau. IOM thiết lập sự hợp tác với các nước chủ nhà, nhân viên thực hiện, các cơ quan được xác định, phát triển tài liệu và thành lập các trung tâm bỏ phiếu và đăng ký trong một thời gian rất ngắn. Ngày 26 tháng 12 năm 2004, 11 quốc gia đã ký kết thỏa thuận, và ba quốc gia còn lại ký ngay sau đó. Những lo ngại về vấn đề an ninh đã được xem xét trong mỗi thỏa thuận của 14 quốc gia.

Hai quy định của IECI cung cấp cơ sở pháp lý cho các chương trình: OCV10/2004 (Đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài) và 16/2005 (Bỏ phiếu và kiểm phiếu bên ngoài Iraq). Các quy định nêu rõ các thủ tục và làm rõ quá trình kiểm phiếu.

## **Điều kiện để bỏ phiếu**

Iraq đã trải qua một loạt cuộc chiến tranh, điều này có nghĩa là sự di tản và nhập cư đã diễn ra trong một khoảng thời gian dài, bắt đầu từ năm 1968. Do đó, rất khó để đưa ra những điều kiện hạn chế về thời gian hay tình trạng của người Iraq sống ở nước ngoài. Tuy nhiên, hầu hết người dân Iraq đều giữ lại giấy tờ tùy thân của họ.

Luật bầu cử và TAL quy định cụ thể về điều kiện và quốc tịch mà bao quát hết các cử tri OCV. Để bỏ phiếu, một người phải được coi là một công dân Iraq, có quyền giữ lại quốc tịch hoặc đủ điều kiện có quốc tịch Iraq; phải được sinh ra trước ngày 31 tháng 12 năm 1986; và phải được đăng ký bỏ phiếu. Theo TAL, bất cứ ai có quốc tịch Iraq được coi là một công dân Iraq; một người Iraq có thể có nhiều hơn một quốc tịch; và không người Iraq nào có thể bị thu hồi quốc tịch của mình. Cách xác định này rất rộng để ước tính số lượng người nước ngoài đủ điều kiện, bao gồm hầu hết những người đã bỏ nước ra đi bất cứ lúc nào vì bất cứ lý do gì.

### Các thủ tục đăng ký

Không có cơ sở dữ liệu nào cho thấy người Iraq có đủ điều kiện cho OCV, do đó, mỗi cử tri ở nước ngoài cần cung cấp bằng chứng là họ đủ điều kiện. Điều này là không cần thiết ở trong nước, vì dữ liệu của Hệ thống phân phối công cộng (PDS) liệu đã được sử dụng làm cơ sở cho các danh sách bầu cử và chỉ cần thêm bằng chứng về danh tính/tên gọi.

Các đại sứ quán Iraq là không đủ cho số lượng người dự kiến đăng ký; hơn nữa, không phải tất cả quốc gia được chọn đã có một đại sứ quán Iraq, do đó nhân viên IOM tại mỗi quốc gia phải xác định địa điểm phù hợp cho bầu cử. An ninh là một vấn đề và các thủ tục an ninh đã được xây dựng cho mỗi quốc gia sẽ tiến hành bầu cử.

Thời gian đăng ký rất gần với ngày bỏ phiếu (ngày 17 đến ngày 25 tháng 1 năm 2005). Để thích ứng với người đăng ký, giờ mở cửa đã được mở rộng và gia hạn thêm hai ngày so với thời gian đăng ký ban đầu. Tổng cộng có 279.785 người Iraq đã đăng ký bỏ phiếu tại 74 trung tâm đăng ký tại 36 thành phố (trong 14 quốc gia). Con số này chiếm khoảng 25% số cử tri mà IOM đã dự liệu có khả năng đăng ký bầu cử.

Các thủ tục đăng ký yêu cầu người nộp đơn trình ra hai tài liệu để chứng minh đủ điều kiện: điều này là một nỗ lực để ngăn chặn gian lận. Tuy nhiên, sau khi bắt đầu đăng ký, thực tế cho thấy rõ ràng rằng trong một số trường hợp nhiều người Iraq chỉ có một loại giấy tờ. IOM sau đó xin phép IECI chấp nhận một giấy tờ pháp lý thay vì hai, và điều này đã được thông qua. Có một số lượng rất nhỏ các trường hợp diễn ra hành động phi pháp của nhân viên đăng ký, bao gồm cả việc chấp nhận đăng ký bằng sự ủy quyền, đăng ký mà không cần giấy tờ hợp lệ. Những hành vi như vậy được xác định và xử lý bởi các giám sát viên.

Khi thời gian đăng ký kéo dài thêm hai ngày, ngày cuối cùng trùng với thời gian công bố danh sách, và khoảng thời gian này sẽ là thách thức lớn cho việc

hoàn thành danh sách bầu cử. Bởi vì nhiều người Iraq đã phải đi một quãng đường dài đến các trung tâm đăng ký và bỏ phiếu, đặc biệt là tại một thời điểm khi nhiều người đã tham dự Hajj (lễ hành hương tới thánh địa Hồi giáo), cộng đồng người Iraq xa xứ đã yêu cầu đăng ký cùng một ngày. Tuy nhiên, IECI quyết định, theo đề nghị của IOM, rằng cần một khoảng thời gian giữa đăng ký và bỏ phiếu để giảm khả năng gian lận, vì thế trong khoảng thời gian bỏ phiếu sẽ không được tiếp tục đăng ký.

Một chiến dịch thông tin công cộng chuyên nghiệp sử dụng các phương tiện truyền thông (đài phát thanh, truyền hình và báo in), phân phối các áp phích và tờ rơi quảng cáo, các buổi họp cộng đồng, trung tâm thông tin toàn cầu, một trang web, email và tin nhắn văn bản. Nhờ sự hỗ trợ của chính phủ nước chủ nhà, không có sự cố an ninh nào nghiêm trọng xảy ra.

### **Các thủ tục bỏ phiếu**

Thời gian bỏ phiếu kéo dài ba ngày, ngày 28 đến 30 tháng 1 năm 2004, kết thúc với tổng số 265.148 người Iraq bỏ phiếu từ nước ngoài. 94,8% cử tri đăng ký ở nước ngoài, ước tính 22% dân số Iraq ở nước ngoài tại 14 quốc gia. Việc bỏ phiếu đã diễn ra tại 358 quầy phiếu ở 75 trung tâm bỏ phiếu ở 36 thành phố (trong 14 quốc gia).

Lựa chọn bỏ phiếu cá nhân được chọn vì nó được coi là đáng tin cậy hơn các phương pháp khác (chẳng hạn như bỏ phiếu qua bưu điện). Thủ tục cũng tương tự như đối với bỏ phiếu trong nước, bao gồm cả việc sử dụng mực cử tri đánh dấu để ngăn chặn bỏ phiếu hai lần. Không có vấn đề nghiêm trọng nhưng có những báo cáo về sự cố nhỏ như vận động gần các trung tâm bỏ phiếu. Có hai sự cố liên quan đến các cuộc biểu tình chống lại cuộc bầu cử. Ở Auburn, Australia, đã có một sự gián đoạn ngắn trong khi bỏ phiếu (khoảng một giờ), trong khi cảnh sát giải tán người biểu tình gây rối. Một thành công đáng chú ý là tại các quầy phiếu ở Manchester, Vương quốc Anh, không có sự gián đoạn nào trong việc bỏ phiếu.

Ban đầu, có dự kiến rằng tất cả các lá phiếu OCV sẽ được trả lại cho Iraq và kiểm phiếu tại một trung tâm, nhưng một cách tiếp cận thực tế hơn đã được thông qua và các trung tâm kiểm phiếu được thành lập ở mỗi thành phố nơi có bỏ phiếu từ nước ngoài. Một ngoại lệ là trường hợp ở Hà Lan, vì lý do an ninh, chính phủ đã yêu cầu việc kiểm phiếu chỉ được thực hiện ở một trong ba thành phố nơi OCV diễn ra.

Các quan sát viên (và các giám sát viên của IECI) đã có mặt trong suốt chương trình, từ đăng ký, bỏ phiếu đến kiểm phiếu, trong tất cả các vị trí.

## Tài chính

Ước tính chương trình OCV cho Iraq là hoạt động tốn kém nhất từng được thực hiện do các rủi ro an ninh và các chi phí để giải quyết chúng. Các số liệu được nêu ra về tổng số chi phí trong các báo cáo đánh giá (bao gồm cả chi phí an ninh) dao động trong phạm vi từ 67 đến 92 triệu đô la Mỹ. Chi phí thực tế là gần với con số trên. IECI chi trả cho IOM số tiền này theo thỏa thuận nêu trong biên bản ghi nhớ.

## Kết luận

Mặc dù hạn chế về thời gian và sự phức tạp của các quy định, nhưng nói chung có nhiều quan điểm đồng ý rằng IOM đã có một chương trình thành công. Một số tài liệu báo cáo đã xác định được các chuyên gia nước ngoài, những cam kết, những người muốn tham gia và quan tâm đến quá trình dân chủ ở Iraq. Những lý do của việc một lượng lớn người dân sống ở nước ngoài không đăng ký bao gồm những lo ngại an ninh, mối quan tâm về tính bảo mật thông tin của cử tri, thiếu sự quan tâm đến sự kiện vì giới hạn thời gian ra khỏi Iraq, thiếu tài liệu, và bất tiện cho những người sống xa các trung tâm bỏ phiếu. Vì việc đăng ký và bỏ phiếu yêu cầu thực hiện hai lần tại một địa điểm, nên sẽ làm tốn kém cho những người sống ở xa, phải đi một quãng đường dài tới thành phố được chỉ định (IOM ước tính rằng các thành phố được lựa chọn có gần 60-70% người di tản ở mỗi quốc gia). Chính phủ Đan Mạch là nơi duy nhất hỗ trợ các chi phí vận chuyển.

Các chi phí của các chương trình OCV là rất cao và các câu hỏi được nêu lên về giá trị của chi phí so với số người đăng ký. Tuy nhiên, điều này là cần thiết để chuẩn bị cho khả năng có hơn 1 triệu người đăng ký và giải quyết các mối đe dọa an ninh.

Do số cử tri đăng ký tương đối thấp, IECI đã xem xét các thông số của chương trình OCV cho cuộc bầu cử ở Iraq trong tương lai. Sự kiện bầu cử trong tương lai sẽ cần phải được đánh giá về tình hình an ninh và sự cần thiết cho một chương trình OCV toàn diện. Họ sẽ có những tính toán để mở rộng hoạt động sang các nước khác và có khả năng thay đổi cách đăng ký trực tiếp và hệ thống bỏ phiếu sang một hệ thống qua bưu điện, ít nhất là ở những nước có cơ sở hạ tầng bưu điện cho phép thực hiện điều này.

# CHƯƠNG 8

---

CHƯƠNG 8



# 8. Các quyền chính trị của người lao động nhập cư và bỏ phiếu từ nước ngoài

Carlos Navarro

## 1. Giới thiệu

Theo ước tính từ một nghiên cứu của Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM), trong năm 2005, khoảng 190 triệu người (hơn 3% dân số thế giới) sống ở một đất nước khác mà không phải là đất nước mà họ được sinh ra. Con số này chỉ gợi ý về độ lớn và độ phức tạp của hiện tượng nhập cư quốc tế. Hiện tượng này đã diễn ra trong suốt lịch sử của nhân loại, nhưng trong những thập kỷ gần đây nó đã đạt tỷ lệ chưa từng thấy so với trước đây, và điều này đặt ra những thách thức chưa từng có. Trong một ý nghĩa tương tự, gần đây, vào năm 1999, một nghiên cứu được công bố bởi Tổ chức Lao động quốc tế (ILO) cho biết có ít nhất 50% trong số 170 triệu người đang tham gia vào các luồng nhập cư quốc tế chủ yếu là người lao động đi làm kinh tế.

Các chuyên gia tin rằng nguyên nhân chính của việc nhập cư quốc tế quy mô lớn cơ bản vẫn là kinh tế. Điều này chủ yếu được giải thích từ mô hình phát triển của thế giới mà đã làm tăng sự bất đối xứng trong các khu vực và quá trình phân cực kinh tế xã hội ở hầu hết các nước. Với mô hình này, không có gì đáng ngạc nhiên rằng có số lượng ngày càng tăng người dân nhìn nhận việc di cư quốc tế như là một cách thức thoát khỏi tình trạng thất nghiệp, nghèo đói và những áp lực kinh tế xã hội khác ở trong nước.

Trong bối cảnh đó, cuốn Sổ tay này dành một chương cho các quyền chính trị của người lao động nhập cư quốc tế, và đặc biệt là về các đặc điểm cơ bản của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài áp dụng với họ.

Hai yếu tố được thực hiện trên quy mô toàn cầu đang tạo ra một bối cảnh thuận lợi cho việc bảo vệ các quyền chính trị của người nhập cư quốc tế nói chung và người lao động nhập cư nói riêng. Thứ nhất là thực hiện một phần mở

rộng chưa từng có và đánh giá lại các tổ chức, các quy tắc và thực hành dân chủ, trong đó nhu cầu về phổ thông đầu phiếu là nổi bật, bởi vì người nhập cư quốc tế nói chung và người lao động nhập cư nói riêng thường bị loại trừ khỏi quyền này cho đến gần đây.

Thứ hai là sự tồn tại của một loạt công cụ pháp lý quốc tế thừa nhận rõ ràng các quyền chính trị của người lao động nhập cư, và do đó cung cấp một cơ sở về các quyền chính trị của họ, ít nhất là quyền được tham gia vào đời sống chính trị và quyền được bỏ phiếu.

Các bằng chứng cho thấy rằng trong nhiều trường hợp, đặc biệt là ở những nước đang phát triển hoặc mới khôi phục nền dân chủ, phần lớn người thụ hưởng tiềm năng quyền bỏ phiếu từ nước ngoài là những người lao động nhập cư sinh sống tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài. Họ chiếm đa số trong cộng đồng người di tản. Trong một số trường hợp, đa số cử tri ở nước ngoài có thể là những người khác, chẳng hạn như người tị nạn hoặc những người bị lưu đày hoặc di tản, nhưng có vẻ không nghi ngờ rằng nhóm phát triển nhanh nhất và chi phối đa số người nhập cư quốc tế là những người lao động, họ di chuyển từ các nước đang phát triển tới các nước hoặc khu vực phát triển về kinh tế hoặc có sự tăng trưởng kinh tế cao hơn.

Theo đó, chương này xác định và khảo sát một số vấn đề quan trọng cho việc thiết kế, thực hiện và đánh giá cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, trong đó đặt ra những thách thức lớn với việc bảo đảm sự tham gia của người lao động nhập cư vào bầu cử như các cử tri tiềm năng.

## **2. Nhận thức về các quyền chính trị của người lao động nhập cư**

Trong 50 năm qua, cộng đồng quốc tế đã thông qua một số văn bản pháp luật thừa nhận và phát triển một nhóm quyền pháp lý có liên quan đến, và trong một số trường hợp đặc biệt nhắm mục tiêu vào, những người tham gia dòng chảy nhập cư quốc tế. Mặc dù vậy, cũng cần lưu ý rằng thực tế cho đến những năm 1970, các quyền chính trị của những người nhập cư, và đặc biệt là quyền của người lao động nhập cư, đã không được thừa nhận và nếu có thì cũng không được quy định ưu tiên trong các văn bản pháp lý hay trong chương trình nghị sự chính trị quốc tế. Tính đến thời điểm đó không có sáng kiến hay chính sách nhà nước cụ thể nào hướng tới người lao động nhập cư.

Thay đổi quan trọng đầu tiên đến vào cuối năm 1970 như là kết quả của các cuộc tranh luận về một sáng kiến nảy sinh từ một sự quan tâm mới trong các nước thành viên của Hội đồng châu Âu. Năm 1977, các nước thành viên đã ký

vào Công ước châu Âu về Tình trạng pháp lý của Người lao động nhập cư, đó là văn kiện pháp lý quốc tế đặc biệt đầu tiên xác định các quyền chính trị của người lao động nhập cư và quyền được bỏ phiếu và ứng cử trong đất nước của họ. Những quy định này chỉ giới hạn trong số công dân của các nước thành viên Hội đồng châu Âu và là điều kiện để áp dụng nguyên tắc có đi có lại. Công ước có hiệu lực vào năm 1983 và là động lực cho một số nước trong khu vực bắt đầu công nhận các quyền chính trị của những người sống ở nước ngoài hoặc người nhập cư. Trên tất cả, câu hỏi về các quyền chính trị của người nhập cư bắt đầu có tầm quan trọng và ngày càng trở nên rõ hơn trong các chương trình nghị sự chính trị quốc tế và trong các cuộc tranh luận.

Thành tựu lớn nhất trong lĩnh vực này là Công ước Quốc tế về Bảo vệ các quyền của tất cả Người lao động nhập cư và Thành viên gia đình của họ, được thông qua vào tháng 12 năm 1990 bởi Đại hội đồng Liên Hợp Quốc. Công ước này có hiệu lực từ tháng 7 năm 2003, là một nỗ lực nghiêm túc trong việc tạo ra một công cụ pháp lý quốc tế mà rõ ràng dành cho người lao động nhập cư và gia đình của họ, để tôn trọng nhân quyền của họ. Tuy nhiên, điều quan trọng là cần nhấn mạnh hai vấn đề. Đầu tiên, mặc dù một nhóm các quyền dân sự, kinh tế, xã hội và văn hóa của người lao động nhập cư đã được công nhận ở cấp quốc tế, song không bao gồm quyền được bỏ phiếu và được ứng cử trong cuộc bầu cử cho tất cả số họ. Thứ hai, Công ước công nhận một loạt các quyền bổ sung chỉ dành cho người lao động nhập cư có giấy tờ lao động hợp pháp và gia đình của họ (Điều 35 và 41). Trong số các quyền này bao gồm quyền được tham gia vào các vấn đề công cộng tại đất nước của họ, trong đó không chỉ có quyền được bỏ phiếu và ứng cử trong các cuộc bầu cử, mà còn bao gồm các quyền chính trị khác trong nước.

Từ quan điểm của luật pháp quốc tế và của một số nước chủ nhà, có thể và thậm chí cần thiết phân biệt giữa người lao động nhập cư có giấy tờ hợp pháp và những người lao động không có giấy tờ thích hợp, hoặc những người nhập cư bất hợp pháp. Tuy nhiên, từ quan điểm của các nước quan tâm đến việc thúc đẩy sáng kiến bỏ phiếu từ nước ngoài để tất cả công dân của họ đang sinh sống ở nước ngoài được hưởng lợi ích xứng đáng, sự phân biệt như vậy là không nên.

Điều quan trọng cần nhớ là các công cụ pháp lý quốc tế nhằm mục đích thúc đẩy các quyền chính trị của người lao động nhập cư theo hai xu hướng khác nhau và thậm chí mâu thuẫn. Họ được ủng hộ tại một và cùng một thời điểm công nhận các quyền chính trị bởi các nước chủ nhà (mà rõ ràng là không liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài theo mục đích của cuốn Sổ tay này) và

bởi chính đất nước của họ (trong đó đã chỉ ra những tranh luận trong phạm trù bỏ phiếu từ nước ngoài). Trong khi một xu hướng nhằm thúc đẩy và tạo thuận lợi cho quá trình hội nhập của người lao động nhập cư vào cộng đồng chính trị mới của họ, thì một xu hướng khác lại tìm cách khôi phục lại mối quan hệ của họ với cộng đồng chính trị của đất nước họ. Tuy nhiên, hai khía cạnh này chỉ nhấn mạnh đến sự mơ hồ trong nền tảng của vấn đề quyền chính trị của người lao động nhập cư và tính chất dễ tổn thương của các quyền đó, mà đôi khi không được công nhận bởi nước chủ nhà và cũng không được bảo vệ bởi chính đất nước của họ.

### **3. Những thách thức trong việc thiết kế một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài dành cho người lao động nhập cư**

Các định nghĩa, những tình huống khó xử và mức độ phức tạp trong việc thiết kế và thực hiện một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài là rất khác nhau trong các bối cảnh khác nhau. Chúng phụ thuộc vào các điều kiện cụ thể, nhu cầu và mong đợi của tất cả các nước và có liên quan đến các yếu tố pháp lý, thể chế và chính trị-xã hội, cũng như các vấn đề về tài chính, kỹ thuật và việc thực hiện. Phát triển một mô hình mà cố gắng kết hợp người lao động nhập cư đang sinh sống ở nước ngoài vào nước sở tại chắc chắn sẽ tạo ra nhiều thách thức và có nhiều vấn đề phức tạp.

Cần lưu ý rằng, mặc dù các khái niệm về người lao động nhập cư dùng để chỉ một hiện tượng thực tế, cuối cùng nó đại diện cho một loại phân tích mà rất khó để dịch theo nghĩa đen khi thiết kế các chi tiết của một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Cách thích hợp nhất để đánh giá mức độ bảo đảm quyền của người lao động nhập cư của một cơ chế là xác định một số yếu tố phổ biến của hiện tượng nhập cư quốc tế vì mục đích làm việc, rồi từ đó xác định các yêu cầu của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài cần để thúc đẩy hoặc đảm bảo quyền bầu cử của người lao động nhập cư.

Từ quan điểm này, trong điều kiện chung, chúng ta có thể nói rằng có bốn yếu tố đặc trưng cho hiện tượng nhập cư quốc tế vì những lý do kinh tế hoặc việc làm.

*1. Đầu tiên là quy mô khổng lồ của hiện tượng này, thực tế nó liên quan đến một tỷ lệ đáng kể dân số từ các quốc gia nơi bắt nguồn dòng chảy nhập cư. Điều này thường có nghĩa là tỷ lệ dân số đủ điều kiện để bỏ phiếu sẽ đại diện cho một tỷ lệ đáng kể dân số ở nước ngoài của cả quốc gia. Do đó, số lượng người di tản không chỉ đặt ra một số thách thức về tổ chức và hậu cần cho cuộc bầu cử nếu các cử tri tiềm năng được cấp quyền bỏ phiếu; mà còn có nghĩa là*

các ứng cử viên có thể suy đoán về các ảnh hưởng có thể có của người di tản đến kết quả bầu cử. Thậm chí nếu các số liệu so sánh có sẵn có vẻ chứng minh ngược lại, thì tại các quốc gia đang thảo luận hoặc cố gắng thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài lần đầu tiên cũng sẽ phổ biến cho các lực lượng chính trị khác nhau với niềm tin rằng cộng đồng ở nước ngoài mà có tiềm năng đủ điều kiện bỏ phiếu sẽ thực hiện đầy đủ các yêu cầu cần thiết để đăng ký là một cử tri và sẽ thực sự được bỏ phiếu.

2. Hiện tượng này thường liên quan đến các nước kém phát triển hơn. Vấn đề dai dẳng về tăng trưởng kinh tế có thể dẫn đến những hạn chế ngân sách nhất định cho sự lựa chọn một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, hoặc ít nhất là giới hạn phạm vi khả năng những lựa chọn có sẵn.

3. Ngay cả khi mục đích của dòng người lao động nhập cư quốc tế là tới khu vực hay quốc gia phát triển nhất về kinh tế, sự năng động của dòng người này có thể dễ dàng kết hợp mô hình tập trung và phân tán địa lý. Mặc dù có những trường hợp người nhập cư quốc tế tập trung với một mật độ rất cao (chẳng hạn như người lao động Mexico nhập cư vào Mỹ, nơi có hơn 95% người lao động nhập cư từ Mexico đang tập trung) và có những khu vực nhất định với mật độ cao nhất (ví dụ, một tỷ lệ lớn lao động nhập cư từ nước Cộng hòa Dominica đang ở New York), nhưng họ vẫn thường lưu trú ở những khu vực hoặc những nước có ít hoặc nhiều ngành nghề. Một lần nữa, yếu tố này có thể đặt ra những thách thức tài chính, tổ chức và hậu cần liên quan đến việc thiết kế và nội dung của một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài.

4. Bởi vì các chính sách nhập cư trọng yếu ở các nước mà là đích đến của người nhập cư, nên có một tỷ lệ ngày càng tăng lao động nhập cư là những lao động bất hợp pháp (hoặc không được ghi nhận). Vấn đề này đòi hỏi phải làm rõ hai yếu tố quan trọng.

Thứ nhất, mặc dù sự phân biệt giữa người nhập cư hợp pháp và bất hợp pháp có thể quan trọng từ quan điểm của nước chủ nhà, song từ quan điểm của chính đất nước họ mà đang dành sự quan tâm đến việc thúc đẩy sáng kiến bỏ phiếu từ nước ngoài mà người hưởng lợi là tất cả các công dân của họ ở nước ngoài, một sự phân biệt như vậy không nên áp dụng khi xem xét và thiết kế cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, và nhà nước bị đặt ở vị trí không thể chấp nhận kỳ thị đối với công dân của mình chỉ vì tình trạng cư trú của họ ở nước ngoài. Thứ hai, mặt khác, thực tế là một tỷ lệ hợp lý của các cử tri tiềm năng ở nước ngoài được tạo thành từ các lao động nhập cư bất hợp pháp có thể không được bỏ qua khi thiết kế và vận hành một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài nhằm mục đích kết hợp họ vào cơ

chế. Tình hình lao động nhập cư không có giấy tờ hợp pháp có thể ảnh hưởng quan trọng đến khả năng của họ trong việc hoàn thành các yêu cầu đăng ký là cử tri hoặc khả năng bỏ phiếu của chính họ. Các tình huống bất thường, trong đó những người sống ở nước chủ nhà thường khiến họ ngần ngại tiếp cận các cơ quan chức năng của chính đất nước họ để làm các thủ tục chính thức, ngay cả đối với những người liên quan đến việc bảo vệ các quyền cơ bản của họ, vì họ sợ rằng làm như vậy sẽ ảnh hưởng đến vị trí của họ và dẫn đến các lệnh trừng phạt hay trả thù. Không chắc chắn rằng cơ hội thực hiện quyền được bỏ phiếu là một động lực đủ cho bản thân họ vượt qua sự miễn cưỡng và sợ hãi như vậy.

Dưới những điều kiện này, rõ ràng là một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài mà mục tiêu chính là sự kết hợp hiệu quả với người lao động nhập cư đang sinh sống tạm thời hoặc vĩnh viễn ra khỏi đất nước của họ đặt ra những thách thức và đòi hỏi nhiều công sức trong việc thiết kế khái niệm và hoạt động của cơ chế này. Nói một cách lý tưởng, cơ chế phải cung cấp sự bảo đảm lớn nhất cho một số lượng lớn các cử tri trong một cộng đồng người trong đó kết hợp các mô hình tập trung và phân tán địa lý. Nó cũng cần phải cung cấp các lựa chọn linh hoạt và dễ tiếp cận đối với việc đăng ký cử tri và bỏ phiếu, có tính đến điều kiện hiện hành cũng như những nhận thức và kỳ vọng của người nhập cư bất hợp pháp. Cả trong luật và kinh nghiệm so sánh cho thấy có những mô hình và các biến thể có thể được điều chỉnh để thiết thực với mọi nhu cầu.

Trong ý nghĩa này, một vấn đề đầu tiên là, nếu có nhu cầu hoặc nhu cầu cấp bách cụ thể để được cung cấp, các lựa chọn có sẵn thường bị hạn chế bởi những hạn chế về ngân sách. Chắc chắn các mô hình và các lựa chọn công nghệ hiện tại làm cho nó có thể thiết kế một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài mà kết hợp được với hàng chục hoặc hàng trăm ngàn cử tri tiềm năng trong khu vực hay quốc gia có liên quan (và không phải luôn luôn tập trung ở các khu vực đô thị chính) và cung cấp những cơ sở hoặc n lựa chọn cho việc đăng ký và bỏ phiếu. Tuy nhiên, rõ ràng là việc thiết kế và hoạt động của một cơ chế như vậy sẽ rất tốn kém và thậm chí vượt quá khả năng của nhiều người trong các nền dân chủ mới nổi hoặc phục hồi.

Một yếu tố khác có thể liên quan đến việc xác định khả năng để cải cách, đổi mới hệ thống bầu cử áp dụng trong phạm vi cả nước khi cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài đang được định hình. Khả năng để cải cách hay đổi mới không có nghĩa là vấn đề ngân sách liên quan đến việc thiết kế, hoạt động của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài nhưng khả năng chính trị là để vượt qua những thay đổi pháp lý cần thiết nhằm hỗ trợ và cung cấp một cơ sở pháp lý cho cơ chế. Hơn nữa, một thực tế là không thể tái tạo các thủ tục và cơ chế thường được sử dụng trong phạm vi

cả nước khi hình thành một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này được gắn kết trong một phần của các nguyên tắc của luật pháp quốc tế liên quan đến việc thực thi pháp luật xuyên biên giới và một phần để hạn chế thực tế. Vì vậy, việc thiết kế một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài phải đưa vào một sự tính toán trong đó cần xem xét và thực hiện tốt việc rà soát, sửa đổi và cải cách cơ chế và các thủ tục bầu cử hiện đang được sử dụng trong một nước.

Nếu hệ thống bầu cử hiện nay chiếm được lòng tin tuyệt đối của lực lượng chính trị và dư luận, và có uy tín, nó có thể dễ dàng hơn trong việc giới thiệu những cải cách cần thiết để bỏ phiếu từ nước ngoài trên sự hiểu biết rằng điều này luôn luôn bao hàm một số loại thay đổi, ví dụ, các quy định, các thủ tục và thời gian biểu. Mặt khác, nếu các hệ thống bầu cử trong nước là nguồn gốc của sự tranh cãi hay thiếu sự tín nhiệm, các cuộc tranh luận về bỏ phiếu từ nước ngoài có thể là một nguồn tranh cãi mới, và do đó làm phức tạp quá trình cần thiết để đàm phán và thông qua các cải cách cần thiết.

Cuối cùng, đáng nói đến là luật pháp quốc tế công nhận quyền của các quốc gia áp dụng pháp luật với phạm vi xuyên biên giới với điều kiện là những quy phạm pháp lý điều chỉnh hành vi diễn ra trong phạm vi lãnh thổ của họ. Từ quan điểm này, khả năng điều chỉnh các vấn đề liên quan đến bỏ phiếu ở nước ngoài được phân định rõ ràng. Một đất nước có thể điều chỉnh bỏ phiếu từ nước ngoài bất cứ khi nào các quy định về vấn đề đó không ảnh hưởng xuyên biên giới và không phải chịu những hạn chế áp đặt bởi luật pháp của nước chủ nhà.

Nguyên tắc này, mặc dù theo lẽ thường, phải có đủ điều kiện, tuy nhiên, khi nó được xem xét trong khuôn khổ quan hệ giữa các quốc gia đang tham gia nhiều vào các hiện tượng nhập cư quốc tế: một sáng kiến bỏ phiếu từ nước ngoài có thể có hiệu quả thiết thực trong các mối quan hệ, không nhất thiết phải ở một mức độ chính thức, nhưng đặc biệt và cơ bản liên quan đến việc xây dựng một bối cảnh thuận lợi để đảm bảo tính khả thi và hiệu quả của nó. Về vấn đề này, nó có thể liên quan đến nhận thức và thái độ của dư luận nước chủ nhà đối với người nhập cư nói chung, và đặc biệt là đối với người lao động nhập cư nói riêng. Nếu người lao động nhập cư được cho hoặc được nhận thức, các nhóm đó sẽ được hưởng lợi nhiều nhất từ các cơ hội bỏ phiếu từ nước ngoài, song vấn đề có thể trở nên rất phức tạp, đặc biệt là nếu một lĩnh vực quan trọng hoặc một phần lớn sự nhập cư sẽ xảy ra trong một tình huống bất thường hoặc không có giấy tờ. Có một sự khác biệt lớn giữa một sáng kiến mà không nhằm mục đích rõ ràng cho người lao động nhập cư, hoặc rất ít khi đề cập đến họ, và một sáng kiến nhằm mục đích rõ ràng có lợi cho họ, đặc biệt là nếu họ được coi là một vấn đề quan

trọng của dư luận trong nước chủ nhà. Dù lý do của nó (và các nguyên nhân có thể rất khác nhau), thành kiến trong dư luận chống lại người nhập cư (và không chỉ đối với người lao động nhập cư hoặc những người trong các tình trạng khác) một cách nghiêm trọng có thể làm giảm sự sẵn sàng của nước chủ nhà trong việc cung cấp các hỗ trợ cần thiết và cơ sở vật chất. Đồng thời, nó cũng có thể ảnh hưởng nghiêm trọng tới việc thúc đẩy các đối tượng tiềm năng tham gia vào cuộc bầu cử vì sợ bị trả thù.

Các khía cạnh khác liên quan đến bản chất của hệ thống chính trị và pháp luật của nước chủ nhà có thể cản trở hoặc giúp đỡ một sáng kiến bỏ phiếu từ nước ngoài, cũng phải được xem xét. Như một quy luật chung, các hệ thống chính trị có tính cởi mở và dân chủ hơn, thì những trở ngại nhỏ hơn hoặc những khó khăn cũng vẫn cho phép và thậm chí hợp tác trong việc tổ chức các cuộc bầu cử của các nước khác trong lãnh thổ của một nước chủ nhà.

#### **4. Những lựa chọn thay thế cho việc thiết kế và thực hiện**

Rõ ràng, ngay cả trong suy nghĩ cũng không thể nghĩ tới khả năng của một mô hình lý tưởng để bỏ phiếu từ nước ngoài đảm bảo sự bao gồm hiệu quả của người lao động nhập cư. Không có tiêu chuẩn của người lao động nhập cư cũng không có cơ chế nào cho họ thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài. Trong trường hợp này cũng như trong những trường hợp khác, mô hình thích hợp nhất sẽ là một mô hình phù hợp với các điều kiện hiện hành và thực hiện đầy đủ các yêu cầu cụ thể trong một bối cảnh cụ thể.

Tuy nhiên, điều này không loại trừ khả năng một số phương pháp và kinh nghiệm khác nhau có thể được xác định và đánh giá rằng sẽ là hữu ích khi thiết kế một cơ chế mang trong tâm trí những cử tri ở nước ngoài mà chủ yếu được tạo thành từ những người lao động nhập cư, và theo cách như vậy, phải đối mặt với một số phức tạp mà thách thức này ngụ ý. Với mục tiêu trên, chương này phân tích ngắn gọn những kinh nghiệm của một loạt quốc gia có sự nhập cư vì công việc là thành phần chủ yếu nhập cư quốc tế, và do đó có thể áp dụng một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài cho phép người lao động nhập cư được tham gia. Mặc dù không có các thông số thông thường để xác định rõ các nước với một quá trình như vậy, trong số 114 quốc gia và vùng lãnh thổ hiện đang cho phép người dân bỏ phiếu của mình ở nước ngoài, chúng tôi đã lựa chọn bốn quốc gia, theo các tiêu chí cơ bản, được đặc trưng bởi sự nhập cư quốc tế mạnh mẽ chủ yếu cho cơ hội công việc, đó là Philippines, Ấn Độ, Mexico và Cộng hòa Dominica.

Theo ước tính có sẵn, dân số của các nước được quyền bỏ phiếu và định cư



ở nước ngoài không chỉ được tạo thành chủ yếu bởi những người lao động nhập cư (và các thành viên trong gia đình của họ); nó cũng cho thấy một tỷ lệ quan trọng của tổng số cử tri đã đăng ký trong phạm vi cả nước. Ví dụ (và đưa vào đó sự xem xét thực tế rằng dữ liệu chính xác là không có sẵn cho tất cả các trường hợp), dân số mà được bỏ phiếu tại Cộng hòa Dominica và dân số của họ ở nước ngoài có thể đại diện lên đến 25% của 5 triệu cử tri đã đăng ký trong nước, trong khi đó người Mexico ở nước ngoài đại diện cho khoảng 15% trong số 70 triệu cử tri đăng ký vào đầu năm 2006.

Để xác định cách các cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài được cấp cho một nhóm bao gồm người lao động nhập cư ở nước ngoài, chúng tôi sẽ phân tích và so sánh ba thành phần chính của cơ chế: (a) quyền được bỏ phiếu như một cử tri ở nước ngoài; (b) các yêu cầu và thủ tục được thành lập cho việc đăng ký của cử tri ở nước ngoài; và (c) thủ tục được sử dụng để bỏ phiếu trong thực tế. Đúng trên góc độ các yếu tố phân tích ở các phần trên, mức độ của tính toàn diện của ba thành phần sẽ thể hiện cách mà cơ chế tích hợp người lao động nhập cư ở nước ngoài đạt hiệu quả thông qua bốn quốc gia được nghiên cứu.

Ba thành phần này cũng cung cấp một khuôn khổ để xác định và đánh giá sự phức tạp và thách thức mà có thể đối mặt với các nước đang cân nhắc tới việc cung cấp bỏ phiếu từ nước ngoài cho người lao động nhập cư.

Cơ chế thông qua bởi Ấn Độ không cho phép tiếp cận tất cả người nhập cư đang làm việc ở nước ngoài, vì chỉ có những người đang thực hiện nhiệm vụ chính thức và quân nhân mới có thể được công nhận là cử tri ở nước ngoài. Tại Philippines, Mexico và Cộng hòa Dominica không có hạn chế này, và do đó ít nhất họ cũng sẵn sàng cho người nhập cư đang làm việc ở nước ngoài tham gia vào trong cơ chế đó. Ba quốc gia này cũng chia sẻ đặc điểm mà điều quan trọng là để nhấn mạnh: (a) họ chỉ thông qua cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài rất gần đây (nó được áp dụng lần đầu tiên ở Philippines và Cộng hòa Dominica vào năm 2004, và ở Mexico vào năm 2006); và (b) chỉ thông qua khi áp lực từ các nhóm tổ chức của những người nhập cư sinh sống ở nước ngoài đạt đến một mức độ nhất định.

Việc kiểm tra các yêu cầu và thủ tục đăng ký trong ba quốc gia này cho thấy một số hạn chế trong việc tiếp cận của người lao động nhập cư, đặc biệt là những người không thường xuyên ở nước chủ nhà. Đối với các mục đích của nghiên cứu này, rào cản rõ rệt nhất được thấy ở Mexico và Cộng hòa Dominica, nơi để có thể đăng ký là một cử tri, một người phải có giấy tờ tùy thân mà chỉ có thể được cấp bởi nước chủ nhà. Nếu công dân không có giấy tờ này và không thể đi ra khỏi nước chủ nhà trong thời gian giới hạn đặt ra cho quá trình đăng ký (một

yêu cầu mà đôi khi không thể vượt qua), thì trong thực tế khả năng bỏ phiếu từ nước ngoài của họ bị bãi bỏ.

Điều quan trọng khác là cũng cần xem xét các thủ tục đăng ký và bỏ phiếu, bởi chúng rất thường xuyên liên hệ với nhau: bỏ phiếu cá nhân làm giảm các lựa chọn đăng ký là một cử tri, trong khi bỏ phiếu từ xa hoặc các cách hỗn hợp lại mở rộng các lựa chọn. Việc phân tích từ ba quốc gia rõ ràng cho thấy phạm vi của các lựa chọn này. Tại Cộng hòa Dominica, bỏ phiếu cá nhân chỉ được áp dụng ở nước ngoài trong năm quốc gia (Canada, Mỹ, Tây Ban Nha, Puerto Rico và Venezuela), nơi dân số của họ ở nước ngoài đang tập trung. Trong trường hợp này có thể nói đến một cách tiếp cận có chọn lọc về các phạm vi địa lý của bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này áp dụng ở nơi mà hầu hết những người nhập cư, đặc biệt là người lao động, không cư trú tại các thành phố lớn và không phải dễ dàng để tiếp cận đến các trung tâm đô thị. Để thúc đẩy việc đăng ký của các công dân trong năm quốc gia, Dominica đã phải gửi nhân viên đến các khu vực ngoại ô thành phố được chọn.

Mexico, nơi mà tại thời điểm tác giả viết về kinh nghiệm đầu tiên của nước này, thì bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra trong cuộc bầu cử tổng thống tháng 7 năm 2006, đáng ngạc nhiên họ đã chọn thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện. Về nguyên tắc, điều này có thể mở rộng các khả năng phổ biến ra các vùng và tiếp cận với tất cả cử tri tiềm năng, bất kể nơi cư trú hoặc vị trí của họ. Tuy nhiên, như đã đề cập ở trên, thực tế là giấy tờ tùy thân chính thức được yêu cầu và chỉ được tìm thấy ở trong một nước, làm hạn chế phạm vi tiềm năng và vì thế không bao gồm người lao động nhập cư ở nước ngoài.

Philippines đã có một cách thức khôn ngoan hơn, họ đã chọn thủ tục hỗn hợp. Tại các trung tâm đăng ký đầu tiên được thành lập ở tất cả các nước, nơi đã có một phái bộ ngoại giao hoặc lãnh sự quán, và trong một số trường hợp, các cơ quan, đơn vị sử dụng điện thoại di động để thúc đẩy và tạo thuận lợi cho việc đăng ký của các công dân quan tâm. Sau đó, các nguyên tắc chung áp dụng là các cá nhân có quyền được bỏ phiếu tại các cơ sở tương tự, nhưng những cử tri sống ở các nước có dịch vụ bưu điện hiệu quả cũng được phép bỏ phiếu qua đường bưu điện. Hệ thống cho bỏ phiếu từ nước ngoài tại Philippines là hiện thân của các yếu tố thích hợp nhất mà phải được đưa vào cho cử tri ở nước ngoài của một quốc gia mà chủ yếu là người lao động nhập cư.

## 5. Những ý kiến kết luận

Trong vài năm qua, các vấn đề liên quan đến các quyền chính trị của người nhập cư quốc tế nói chung, và những người lao động nhập cư nói riêng, đã bắt

đều có được sự chú ý trong chương trình nghiên cứu cũng như chương trình nghị sự chính trị quốc tế. Sự phát triển đó đã dẫn tới việc thông qua nhiều văn kiện pháp lý quốc tế quy định cụ thể về vấn đề này, như được chỉ ra trong Công ước Quốc tế về Bảo vệ các quyền của tất cả Người lao động nhập cư và thành viên gia đình của họ.

Mặc dù các cuộc tranh luận và các quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài không nhất thiết phải liên quan cụ thể đến câu hỏi về các quyền chính trị cho người lao động nhập cư, không có gì nghi ngờ là sự đồng thuận của quá trình toàn cầu hóa và dân chủ hóa tại cùng một thời gian mà nhập cư quốc tế đang phát triển đã tạo ra một nhu cầu rõ ràng rằng cần công nhận đầy đủ các quyền chính trị của họ ở nhiều nước đang phát triển. Biểu hiện chung và dễ thấy nhất của nhu cầu này là sự bảo đảm về quyền được bỏ phiếu. Thông qua việc thực hiện quyền này, người lao động nhập cư tìm kiếm không chỉ việc duy trì hoặc tăng cường ý thức của họ thuộc về cộng đồng chính trị quốc gia ở đất nước mình mà còn để xác định lại các điều khoản trong các mối quan hệ của họ với đất nước mà họ đã sinh ra.

Việc thiết kế và áp dụng cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài ở những nước có số lượng lớn lao động nhập cư ở nước ngoài có thể phải đối mặt với ba thách thức cơ bản.

Đầu tiên, loại hình người lao động nhập cư rất khó để chuyển dịch sang một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài. Trên hết là, làm thế nào để việc tách ra hoặc trao đặc quyền cho người lao động nhập cư một cách hợp lý hoặc có tính khả thi hơn là những loại hình người nhập cư khác? Nếu nó là hợp lý hoặc khả thi, vậy làm thế nào để người lao động nhập cư được phân biệt hoặc xác định một cách hợp pháp và theo thủ tục bên trong toàn thể cộng đồng người nhập cư ở nước ngoài? Ngược lại, với cơ chế có thể được thiết kế đặc biệt cho một loại cử tri nhất định hoặc người cư trú ở nước ngoài (ví dụ như chỉ có những người thực hiện nhiệm vụ chính thức, sinh viên hoặc những người tị nạn), ít có khả năng cơ chế này hỗ trợ tích cực cho việc phân biệt người lao động nhập cư trong số các loại hình người nhập cư khác nhau mà là những cử tri tiềm năng.

Thách thức lớn thứ hai là nhập cư quốc tế vì công việc thường là một hiện tượng có quy mô lớn, có sự phân bố đa dạng về địa lý, có nghĩa là nó thường xuyên liên quan đến hàng ngàn người (cử tri tiềm năng) được phân bố theo mô hình không đồng nhất (đôi khi tập trung, đôi khi phân tán) không chỉ qua một hoặc một số quốc gia, mà còn phân tán ngay trong chính họ. Điều này có nghĩa là chúng ta phải thực hiện một đánh giá kỹ lưỡng các lựa chọn phù hợp nhất cho

họ đăng ký và tiến hành bỏ phiếu, cũng như để tiến hành các chiến dịch thông tin bầu cử. Việc đánh giá này phải tính toán đến không chỉ những lợi thế và bất lợi xuất phát từ các mô hình khác nhau, mà còn, và về cơ bản, năng lực hành chính và tài chính của mỗi quốc gia hoặc cơ quan bầu cử liên quan.

Thách thức thứ ba nằm trong việc đưa ra các quy định và thủ tục bầu cử linh hoạt hơn, và đổi mới hoặc điều chỉnh chúng, để thực sự và tích cực bao chứa cả người lao động nhập cư. Với chủ đề này, điều quan trọng cần nhớ là các quy định về kiểm soát các hoạt động của chiến dịch và thực hiện công lý bầu cử thường là chủ đề rất nhạy cảm trong các nền dân chủ phát triển, trong khi cơ hội để nhân đôi tính đảm bảo ở nước ngoài hoặc một số thuộc tính của hệ thống trong nước sẽ được hạn chế. Rõ ràng là nếu không có đầy đủ tự tin về cơ chế bảo đảm trách nhiệm và công bằng của hệ thống bầu cử trong nước thì sẽ rất khó khăn để chấp nhận điều chỉnh hoặc đổi mới ở nước ngoài, vì như một quy luật chung, cơ chế kiểm soát và an ninh có thể sẽ không đáp ứng được cho bỏ phiếu từ nước ngoài.

Trong điều kiện thuận lợi, việc tạo ra một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài mà tìm cách bao chứa người lao động nhập cư có thể là một cơ hội tốt để giới thiệu những đổi mới thú vị cho một số thành phần của hệ thống bầu cử, và thậm chí để thử các phương pháp khác nhau cho việc đăng ký cử tri, cũng như các thủ tục khác nhau để tiến hành các cuộc bỏ phiếu thực tế. Tuy nhiên, điều kiện bất lợi là việc thiết kế cơ chế này có thể là vấn đề đối với tất cả những người tham gia, và đặc biệt là đối với các cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức, thực hiện và giám sát các cuộc bầu cử. Trong mọi trường hợp, ngay cả khi cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài là đủ linh hoạt và có thiện chí trong việc cố gắng để bao chứa người lao động nhập cư ở nước ngoài, thì các điều kiện pháp lý, chính trị, văn hóa, kinh tế - xã hội của người nhập cư thường đi ngược lại những ý định và kỳ vọng ban đầu.

Một kết luận có thể được rút ra tại thời điểm này là các cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài đòi hỏi một loạt lựa chọn thay thế và các biến thể mà có thể được thích nghi với điều kiện và yêu cầu cụ thể. Một thế giới của các cử tri tiềm năng ở nước ngoài mà chủ yếu là người lao động nhập cư sẽ thể hiện một loạt thách thức và phức tạp có thể được giải quyết bằng một số lựa chọn hạn chế. Rõ ràng là từ quan điểm pháp lý, không thể thiết kế một cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ riêng cho người lao động nhập cư, nhưng các lựa chọn pháp luật liên quan đến một tập hợp các khía cạnh cơ bản, các đặc điểm và tầm với của một cơ chế bỏ phiếu nước ngoài (Ai là người có đủ điều kiện để bỏ phiếu? Các yêu cầu và thủ tục đăng ký và bỏ phiếu là gì?) phần lớn sẽ quyết định khả năng và hiệu quả bao chứa người lao động nhập cư.

## Cộng hòa Dominica: Thỏa thuận chính trị đáp ứng nhu cầu về quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài

Luis Arias Núñez

Như một kết quả của sự thỏa thuận rộng rãi đạt được giữa các lực lượng chính trị và xã hội chính về một cuộc cải cách triệt để hệ thống chính trị và hệ thống bầu cử, cũng như để sửa chữa những gian lận được cho là do đặc điểm của các cuộc tổng tuyển cử năm 1994, Luật bầu cử của nước Cộng hòa Dominica, Luật số 275-97, được ban hành vào tháng 12 năm 1997. Nó kết hợp những thay đổi và đổi mới đáng kể, và Điều 82 đã cho người dân Dominica đang cư trú ở nước ngoài có thể có cơ hội được bỏ phiếu, mặc dù chỉ trong các cuộc bầu cử tổng thống và phó tổng thống của nước cộng hòa.

Có hai yếu tố chính hỗ trợ việc công nhận quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài. Đầu tiên, việc thiết lập quy định này trong luật bầu cử không yêu cầu phải trải qua các cải cách hiến pháp: các tiêu chí của hiến pháp liên quan đến quyền sở hữu và thực hiện các quyền chính trị không yêu cầu việc bỏ phiếu phải được thực hiện trong lãnh thổ quốc gia hoặc trong các khu vực bầu cử nhất định. Thứ hai, đó là một nhu cầu chính đáng được nêu ra bởi các nhóm có tổ chức khác nhau của người dân Dominica ở nước ngoài mà rất nhạy cảm với các lực lượng chính trị chính của đất nước.

Để thực hiện quyền này, Điều 83 của Luật số 275 năm 1997 ủy quyền cho cơ quan bầu cử, Hội đồng Bầu cử Trung ương (CEB), ban hành các biện pháp cần thiết để đảm bảo việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài, còn Điều 84 quy định hình thức của bầu cử ở nước ngoài và các thủ tục liên quan. Luật quy định rằng việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ được xem xét cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, nhưng CEB quyết định rằng sẽ không áp dụng cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, song sẽ làm tất cả mọi thứ cần thiết để đảm bảo việc thực hiện quy định này trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2004.

Tổng kết quá trình bầu cử năm 2000, một trong những sáng kiến đầu tiên mà CEB cam kết thực hiện là thành lập một ủy ban để nghiên cứu việc tổ chức bỏ phiếu cho người Dominica từ nước ngoài. Ủy ban này không chỉ có nhiệm vụ kiểm tra kỹ lưỡng chủ đề nghiên cứu, bao gồm cả việc tổ chức các diễn đàn thảo luận và quá trình tham vấn với các đảng phái chính trị, các ban ngành quan tâm..., mà còn thiết lập cơ chế phối hợp với các cơ quan hành pháp mà trong đó thành phần tham gia không thể thiếu là Bộ Ngoại giao và các văn phòng lãnh sự của Bộ trong hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài.

Từ những ý kiến khác nhau được thể hiện trong các diễn đàn và các quá trình tham vấn, rõ ràng là để đảm bảo sự tham gia rộng rãi của các cử tri tiềm năng ở nước ngoài, mà gần như tất cả trong số họ là người lao động nhập cư, cần thiết phải có các quy phạm pháp luật về ba nguyên tắc cơ bản: an ninh tổng thể của cuộc bỏ phiếu, tự do bỏ phiếu, và hoàn toàn tôn trọng tính toàn vẹn của cử tri ở nước ngoài.

Trên cơ sở đó, tháng 6 năm 2001, CEB phê duyệt Quy tắc về Đăng ký của Cử tri cư trú ở nước ngoài, trong đó quy định các trung tâm đăng ký sẽ được thành lập tại các nước nơi người Dominica cư trú và nơi có văn phòng lãnh sự, ngoại giao của Dominica, tuy nhiên trước đó cần tham khảo ý kiến với các đảng phái chính trị được công nhận về mặt pháp lý. Từ kết quả của các quá trình tham vấn với các đảng chính trị cùng những thông tin có sẵn về số lượng và vị trí của công dân Dominica ở nước ngoài, đã xác định các quốc gia và thành phố nơi mà sẽ tổ chức đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài và quy định sẽ chỉ có bỏ phiếu cá nhân.

Mặc dù quy định tất cả cử tri có quyền được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2004, cũng có các trường hợp ngoại lệ. Ví dụ, các ngoại lệ bao gồm, người Dominica bị kết án về một tội hình sự ở nước cư trú cho đến khi họ được cải tạo giáo dục lại. Cũng là điều quan trọng cần lưu ý là quy định về quyền bỏ phiếu của người có hai quốc tịch, theo đó người Dominica có quốc tịch khác có thể thực hiện quyền bỏ phiếu, miễn là họ đáp ứng các yêu cầu pháp lý, và miễn là quốc gia mà họ có quốc tịch không đặc biệt cấm việc thực thi quyền này trong lãnh thổ của mình.

Cuối cùng, vào tháng Giêng năm 2004, CEB ban hành Quy tắc về Quyền bỏ phiếu của người Dominica ở nước ngoài, trong đó quy định các yêu cầu đối với cử tri ở nước ngoài cũng như các quy định cụ thể về tổ chức và hậu cần của quá trình bầu cử ở nước ngoài.

## Việc đăng ký cử tri và thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài

Về cơ bản, để có thể bỏ phiếu từ nước ngoài, công dân phải (a) là chủ sở hữu của một thẻ cử tri (được ban hành bởi các cơ quan bầu cử, nhưng chỉ áp dụng trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, mặc dù có thể có một bản mới cập nhật hoặc thay thế được yêu cầu ở nước ngoài); và (b) đăng ký trong khoảng thời gian ấn định cho việc đăng ký cử tri ở nước ngoài, mà các văn phòng đăng ký cử tri ở nước ngoài (ERAO) đã thiết lập.

Tháng mười năm 2001, ERAO đầu tiên được mở tại thành phố New York, đó là thành phố nước ngoài với số lượng người dân Dominica lớn nhất. Năm 2002, các văn phòng đăng ký được mở ở hai thành phố khác của Mỹ (Miami và Boston), Canada (Montreal), Tây Ban Nha (Barcelona và Madrid), Puerto Rico (San Juan) và Venezuela (Caracas), và cuối cùng, vào năm 2003 hai văn phòng nữa được mở tại Mỹ (New Jersey và Lawrence). Các quốc gia và thành phố ở nước ngoài nơi phần lớn người dân Dominica sinh sống bây giờ đều có văn phòng đăng ký. Đồng thời, và để chỉ đạo, phối hợp và theo dõi các kế hoạch và chương trình cần thiết cho việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài, tháng 10 năm 2002, Hội đồng Bầu cử Trung ương thành lập Khu vực Bỏ phiếu của người Dominica ở nước ngoài. Mặc dù về nguyên tắc CEB dự kiến kết thúc giai đoạn đăng ký ở nước ngoài vào giữa tháng 12 năm 2003, nhưng cuối cùng lại quyết định kéo dài cho đến ngày 26 tháng 1 năm 2004, ít hơn bốn tháng trước ngày bầu cử, để cung cấp cho người Dominica ở nước ngoài cơ hội lớn hơn thực hiện quá trình đăng ký của họ. Vào cuối giai đoạn này, 52.431 cử tri đã đăng ký ở nước ngoài.

Công dân Dominica được ghi tên vào Sổ đăng ký cho cử tri đang sinh sống ở nước ngoài, mà đã từng bị loại trong cuộc bầu cử tổng thống của nước Cộng hòa Dominica năm 2004, nhưng khi cuộc bầu cử đó đã đi qua một lần nữa, họ đã đủ điều kiện để bỏ phiếu trong cuộc bầu cử lập pháp và các cuộc bầu cử thành phố, được tổ chức vào năm 2006, mà ở đó bỏ phiếu từ nước ngoài là không được phép.

Mặt khác, Quy tắc về Quyền bỏ phiếu cho người Dominica ở nước ngoài năm 2004 xác nhận rằng chỉ có những người Dominica đã đăng ký tại ERAO đúng thời gian và có tên trong sổ đăng ký cho cử tri cư ở nước ngoài mới có thể tham gia vào cuộc bầu cử tổng thống.

Đối với việc tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài, đã quy định thành lập Văn phòng điều phối hậu cần (LCO) để phụ trách Khu vực Bỏ phiếu của người Dominica ở nước ngoài, và sau khi tham khảo ý kiến của các đảng phái chính trị,

đã xác định các cơ sở nơi kế hoạch hậu cần sẽ được thực hiện các công việc như: tiếp nhận, lưu giữ và gửi các tài liệu bầu cử như các lá phiếu và các thùng phiếu, cũng như những nơi mà các quầy phiếu sẽ được đặt. LCO cũng chịu trách nhiệm xác định, tuyển chọn, đào tạo và lựa chọn những người thực sự sẽ quản lý các quầy phiếu ở nước ngoài.

Điều quan trọng cần lưu ý là theo thỏa thuận giữa cơ quan bầu cử và các đảng phái chính trị, các quầy phiếu ở nước ngoài sẽ được đặt không phải trên cơ sở của các phái bộ ngoại giao và lãnh sự quán, mà ở những địa điểm gần đó và dễ dàng tiếp cận. Các quầy phiếu được tổ chức trong cùng một cách như tổ chức trong nước và đội ngũ nhân viên phải đáp ứng các yêu cầu như được yêu cầu tại Cộng hòa Dominica, nhưng ngoài ra họ còn được ghi tên vào sổ đăng ký cấp khu vực nơi họ sẽ thực hiện chức năng của mình. Đối với các công việc quảng cáo và cung cấp thông tin về đăng ký, cũng như đối với việc xác định và đàm phán những địa điểm nơi Trung tâm đăng ký và các quầy phiếu đã được đặt, sự hỗ trợ từ các nhóm có tổ chức là người Dominica ở nước ngoài là rất quan trọng.

Ngày bầu cử, 16 tháng 5 năm 2004, CEB đã ra nghị quyết về lịch trình cho bầu cử từ nước ngoài. Sau khi tham khảo ý kiến với các đảng phái chính trị, CEB xác định một lịch trình bầu cử đặc biệt cho các thành phố Barcelona và Madrid: các quầy phiếu sẽ mở cửa lúc 09.00 giờ và đóng cửa lúc 20.00 giờ địa phương. Hoạt động bỏ phiếu ở các quốc gia và thành phố khác sẽ theo lộ trình tương tự như ở Cộng hòa Dominica, từ 06.00 đến 16.00 giờ (giờ địa phương). Ngoại trừ sự thay đổi này, bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện theo các nguyên tắc tương tự và trên cơ sở cách tổ chức tương tự như trong lãnh thổ quốc gia: người Dominica ở nước ngoài đã được cấp quyền tham gia vào cuộc bầu cử tổng thống sẽ đi đến quầy phiếu phù hợp với họ và đánh dấu chọn trên lá phiếu theo nguyên tắc tự do và bỏ phiếu kín. Sau khi hoàn thành việc bỏ phiếu, nhân viên quầy phiếu, với sự hiện diện của các đại biểu của các đảng phái chính trị, tiến hành kiểm phiếu và các giấy tờ kết quả sẽ được bàn giao thức chính thức và sau đó được đưa tới LCO. Mỗi văn phòng nhận được kết quả bàn giao chính thức từ các quầy phiếu thuộc quản lý của văn phòng đó, tất cả các kết quả từ các văn phòng sẽ được chuyển tới CEB ở Cộng hòa Dominica, nơi mà công tác kiểm phiếu đã được hoàn thành.

Như vậy, trong cuộc bầu cử tổng thống ngày 16 tháng 5 năm 2004, 101 quầy phiếu đã được đặt tại 11 thành phố, bảy trong số đó ở Hoa Kỳ, và 35.042 trên tổng số 52.431 cử tri đăng ký đã đi bỏ phiếu, tỷ lệ tham gia là 66,8%, xem bảng dưới đây.



**Bảng: Bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống nước Cộng hòa Dominica ngày 16 tháng 5 năm 2004**

Thành phố	Số cử tri đã đăng ký	Số phiếu hợp lệ	Số phiếu	Số cử tri đi bỏ phiếu (%)
Barcelona	2,989	1,329	1,336	44.70
Boston	4,202	3,491	3,536	84.15
Madrid	5,944	2,913	2,913	49.01
Miami	2,399	1,745	1,776	74.03
Montreal	404	303	306	75.74
New Jersey	6,418	4,439	4,502	70.15
New York	24,343	16,369	16,608	68.22
Orlando	282	190	191	67.73
Puerto Rico	4,622	3,225	3,300	71.40
Tampa	261	203	205	78.54
Caracas	567	369	369	64.06
<b>Tổng</b>	<b>52,431</b>	<b>34,576</b>	<b>35,042</b>	<b>66.83</b>

Nguồn: <<http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp>>.

Để đáp ứng chi phí mà tiến trình bầu cử ở nước ngoài dự tính, CEB đề xuất một ngân sách được đệ trình để xem xét và phê duyệt tới nhánh hành pháp và hai viện của cơ quan lập pháp. Ngân sách đã được phê duyệt cho cuộc bầu cử ở nước ngoài là 114.581.115 peso Dominica (DOP, tương đương 2.600.000 (USD)).

Có thể thấy, kinh nghiệm đầu tiên của nước này trong việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài là ngoài những khó khăn chính liên quan đến việc tổ chức bỏ phiếu cho công dân ở nước ngoài, còn những trở ngại liên quan đến các khía cạnh hậu cần, và đặc biệt là hàng hóa và phân phát các tài liệu bầu cử tới tất cả các địa điểm đăng ký và bỏ phiếu. Một khó khăn khác có liên quan đó là sự cần thiết phải xem xét pháp luật của nước nơi bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện, và giới thiệu những điều chỉnh cần thiết để tạo điều kiện cho việc tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài.

Sau kinh nghiệm tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài năm 2004, người Dominica ở nước ngoài và các đảng chính trị vẫn còn quan tâm đến việc cải thiện cơ chế này để cho phép các công dân tham gia nhiều hơn vào cuộc bầu cử tổng thống năm 2008. ERAO tiếp tục ghi tên người Dominica vào sổ đăng ký cử tri của cử tri ở nước ngoài, nhưng có rất nhiều công dân không có giấy tờ tùy thân và thẻ cử tri, như được đề cập ở trên, cũng được ghi tên lần đầu tiên vào sổ trong lãnh thổ quốc gia. Như một biện pháp đền bù, hiện người Dominica ở nước ngoài có thể đăng ký trên lãnh thổ quốc gia và nhận được giấy chứng nhận có ảnh, từ đó họ có thể mang đến ERAO trong thành phố nơi mình cư trú để có được giấy tờ tùy thân và thẻ cử tri. Tuy nhiên đối tượng này vẫn tiếp tục được tranh luận, và cơ quan bầu cử thực hiện một dự án mới đề xuất sửa đổi các thủ tục để có một chứng minh thư. Dự án này phải được sự chấp thuận của toàn thể CEB, nhằm mục đích tăng lên gần 300.000 tổng số công dân được đăng ký vào năm 2008. Sau cuộc bầu cử năm 2004 và kể từ ngày 04 tháng 12 năm 2006, 7.027 công dân đã đăng ký thêm vào danh sách cử tri Dominica ở nước ngoài.

Cuối cùng, điều quan trọng cần lưu ý là hiện nay không có cuộc tranh luận về chương trình nghị sự chính trị về việc thay đổi hoặc cải thiện các thỏa thuận hiện tại.

## Mexico: Bảo vệ sự toàn vẹn của quá trình bầu cử

Carlos Navarro và Manuel Carrillo

Tháng 6 năm 2005, sau cuộc tranh luận kéo dài gần mười năm, Quốc hội Mexico cuối cùng đã chấp thuận một cuộc cải cách luật bầu cử cho phép người Mexico bỏ phiếu từ nước ngoài. Điều này được áp dụng lần đầu tiên trong cuộc bầu cử quốc gia tháng 7 năm 2006. Bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ áp dụng cho bầu cử tổng thống và bằng đường bưu điện.

### Bối cảnh lịch sử

Sự cần thiết phải cung cấp cho công dân quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài xuất phát từ thực tế là Mexico là một trong những nơi có phong trào di cư quốc tế lớn nhất, ổn định nhất trên thế giới, với hàng triệu người Mexico đã đi đến Mỹ, chủ yếu để làm việc. Chắc chắn không phải tất cả những người Mexico thường trú hoặc tạm thời ở nước ngoài đã nhập cư vì công việc, cũng không phải họ chỉ tập trung ở Mỹ, nhưng không có gì ngạc nhiên khi một trong những yếu tố chính để nước này thừa nhận quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài là do sự tổ chức và vận động của cộng đồng người Mexico sống ở Mỹ, những người đã từng bước tham gia vào các lực lượng chính trị, các phong trào xã hội và tác động đến các nhà lãnh đạo ở Mexico.

Trong nhiều năm, đã có nhiều tiếng nói khác nhau yêu cầu có một đạo luật để trao quyền bỏ phiếu cho người Mexico sống ở nước ngoài, nhưng phải đến năm 1996, nhu cầu này mới thực sự trải qua các bước pháp lý và thể chế đầu tiên cho phép khả năng này được thực hiện. Năm đó, như là một phần của gói cải cách bầu cử, một điều khoản trong Hiến pháp mà ngăn cản bỏ phiếu từ nước ngoài đã được gỡ bỏ và một loạt quy định đã được thiết lập bởi Quốc hội qua đó

đưa ra quyết định cuối cùng về vấn đề này. Việc xác định các quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài ở Mexico mất gần một thập kỷ.

## **Chủ đề của cuộc tranh luận nóng**

Quá trình ra quyết định là rất phức tạp và dài dòng. Mặc dù cơ quan bầu cử và các bên liên quan khác nhau đã làm việc chăm chỉ và cũng để thúc đẩy một cuộc tranh luận trên cơ sở thông báo về các con số và những tiếng nói trong thực tế (bao gồm cả việc tổ chức hội thảo quốc tế đầu tiên để đánh giá các vấn đề ở góc độ so sánh), không phải là dễ dàng cho các đảng phái chính trị đại diện trong Quốc hội đạt được những thỏa thuận cần thiết để thông qua một dự luật. Cuộc tranh luận đã tiến triển qua các giai đoạn khác nhau. Lúc đầu, sự phù hợp của việc cho phép công dân bỏ phiếu khi họ không ở trong nước là chủ đề gây tranh cãi. Một khi sự phản đối chính trong vấn đề này đã được khắc phục, cuộc tranh luận tập trung vào việc đánh giá các cơ chế thay thế có sẵn và xác định các phương pháp thích hợp nhất để đảm bảo quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ giữ các thuộc tính cơ bản của chế độ bầu cử đã được xây dựng và củng cố ở Mexico trong những năm gần đây. Cuối cùng, là việc đánh giá tập trung vào tính hiệu quả về chi phí của các lựa chọn sẵn có.

Cuộc tranh luận về việc bảo đảm các thuộc tính chính của hệ thống bầu cử khi thiết kế cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài là quan trọng. Một quá trình cải cách cơ bản đã diễn ra ở Mexico vào cuối năm 1980 để đối mặt với sự thiếu tự tin trong các cuộc bầu cử và uy tín của họ. Cải cách này hoàn toàn thay đổi cả những đặc điểm của việc tổ chức bầu cử và các điều kiện thực hiện bầu cử. Pháp luật dần dần kết hợp nhiều cách thức để đảm bảo tính toàn vẹn và tính minh bạch của việc tổ chức và quản lý quá trình bầu cử, cũng như tính công bằng và trách nhiệm giải trình của việc thực hiện bầu cử. Trong cuộc tranh luận về bỏ phiếu từ nước ngoài, nhiều ý kiến đã đồng ý rằng đây là những đặc tính cần thiết của hệ thống bầu cử ở Mexico và sẽ là vô cùng khó khăn để tái lập ở nước ngoài.

Ngoài ra còn có câu hỏi về số lượng người Mexico cư trú ở nước ngoài sẽ được hưởng một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài. Cuối năm 1998, một ủy ban gồm các chuyên gia được thiết lập bởi Viện Liên bang bầu cử (Instituto Federal Electoral, hoặc IFE, một tổ chức tự chủ chịu trách nhiệm về việc quản lý các cuộc bầu cử liên bang) trình bày báo cáo về vấn đề này mà trong đó đã đề nghị cho người Mexico được bỏ phiếu từ nước ngoài. Theo báo cáo, ước tính có 9,9 triệu người Mexico cư trú ở nước ngoài sẽ được quyền bỏ phiếu, đồng thời tương đương với 15% tổng số dân số được đăng ký bỏ phiếu trong cả nước. Trong số

9,9 triệu người, có 98,7%, tức là gần 9,8 triệu người, cư trú tại Mỹ. Các ước tính cho thấy rõ mức độ thách thức mà đến thời điểm này, nhưng cũng cung cấp một số ứng cử viên những phán đoán về những tác động của việc bỏ phiếu từ nước ngoài với kết quả của cuộc bầu cử.

Mặc dù cải cách bỏ phiếu từ nước ngoài năm 1996 được đưa vào với ý định sử dụng ngay cho cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, vẫn thiếu sự thống nhất giữa các lực lượng chính trị chính là đại diện trong nghị viện, vì thế ngăn cản Quốc hội thực hiện các quyết định về quy định và thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài trước khi cuộc bầu cử diễn ra. Tuy nhiên, vấn đề này sau đó đã được giải quyết như là một mục ưu tiên trong chương trình nghị sự của các cuộc tranh luận chính trị và lập pháp. Giữa năm 1998 và 2004, nhánh hành pháp cùng với các nhà lập pháp từ các nhóm nghị viện khác nhau đã trình gần 20 dự luật về bỏ phiếu từ nước ngoài với Quốc hội. Một số dự luật được trình trong khuôn khổ cuộc bầu cử giữa kỳ năm 2003, với chủ trương mở rộng bỏ phiếu từ nước ngoài để bầu cả các hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ, cũng như trong các cuộc bầu cử tổng thống, và thậm chí là tạo ra một khu vực bầu cử đặc biệt để đảm bảo có đại diện trong nghị viện cho công dân cư trú ở nước ngoài. Một lần nữa, việc thiếu sự đồng thuận giữa các lực lượng chính trị khác nhau trong nghị viện đã ngăn cản mọi quyết định cuối cùng, và ngày thực hiện đã được đưa trở lại cuộc bầu cử liên bang tháng Bảy năm 2006.

Đến cuối tháng 6 năm 2005, ngay trước khi thời hạn phê duyệt cải cách pháp lý được thực hiện trong cuộc bầu cử liên bang tháng 7 năm 2006, Quốc hội cuối cùng đã thông qua một cơ chế cho phép người Mexico cư trú ở nước ngoài được bỏ phiếu, nhưng chỉ dành cho bầu cử tổng thống. Sau khi đánh giá các lựa chọn thay thế khác nhau, Quốc hội đã lựa chọn bỏ phiếu qua bưu điện, đó là một sự đổi mới lớn cho hệ thống bầu cử Mexico, vì mỗi cuộc bầu cử diễn ra trong đất nước này đều đòi hỏi các cử tri phải xuất hiện trực tiếp tại các điểm bỏ phiếu.

## Đăng ký cử tri

Để thực hiện một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài, công dân Mexico đang sinh sống ở nước ngoài phải có một thẻ bỏ phiếu có ảnh, được cấp miễn phí bởi IFE Mexico, và sau đó gửi yêu cầu bằng văn bản được đăng ký qua bưu điện là cử tri Mexico ở nước ngoài. Yêu cầu thẻ bỏ phiếu có ảnh trở thành mục tiêu cho tất cả những lời chỉ trích về các thỏa thuận bỏ phiếu từ nước ngoài, vì nhiều người Mexico định cư ở nước ngoài không có nó, và nó chỉ có thể có được khi một người đang ở trong lãnh thổ quốc gia. Đối với công dân đã hoàn thành yêu cầu

này, một khoảng thời gian 3,5 tháng họ có thể yêu cầu đăng ký qua bưu điện, sử dụng các mẫu chính thức được thiết kế bởi IFE (cho cuộc bầu cử tháng 7 năm 2006, thời gian từ 1 tháng 10 năm 2005 đến ngày 15 tháng 1 năm 2006). Việc này đã được gia hạn thêm một tháng (tính đến ngày 15 tháng 2) trước khi quá trình đăng ký cử tri ở nước ngoài kết thúc, để cho phép tất cả các đơn đăng ký sau khi chuyển đi sẽ đến được người nhận hoặc cho phép các bên liên quan sửa chữa những thiếu sót trong yêu cầu mà được gửi tại thời điểm thích hợp.

Để thúc đẩy một cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài, IFE làm việc với sự cộng tác của Ban Thư ký của Bộ Ngoại giao, với 139 cơ quan đại diện ở nước ngoài, và cũng với sự hỗ trợ của một mạng lưới các tổ chức xã hội của người Mexico ở nước ngoài, để thông báo cho công dân ở nước ngoài về quyền được bỏ phiếu từ nước ngoài của họ và các cơ chế đăng ký và bỏ phiếu. Tất cả cử tri đã ghi tên ở nước ngoài được tạm thời loại bỏ khỏi sổ đăng ký bầu cử quốc gia nhưng được tự động khôi phục khi có một cuộc bầu cử có liên quan.

## **Chiến dịch bỏ phiếu và bầu cử**

Bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được thực hiện qua bưu điện. IFE đã gửi (bằng cách đăng ký qua bưu điện) các tài liệu cần thiết để tham gia bỏ phiếu cho tất cả công dân thực hiện các yêu cầu để được đăng ký là cử tri ở nước ngoài, không muộn hơn ngày 20 tháng 5 của năm bầu cử.

Kiểm phiếu ở nước ngoài được thực hiện tại một trung tâm quốc gia Mexico, đồng thời với việc kiểm phiếu trong nước, đó là, bắt đầu từ 18:00 ngày bỏ phiếu. Để các lá phiếu gửi qua bưu điện được gửi từ nước ngoài, chuẩn bị cho việc kiểm phiếu, cơ quan bầu cử phải tiếp nhận một ngày trước khi bắt đầu bỏ phiếu.

Để đảm bảo công bằng trong quá trình bầu cử và để bảo vệ các cơ chế kiểm soát đối với các nguồn tài trợ và giám sát tài chính của các đảng chính trị và các chiến dịch, cơ chế đã được Quốc hội phê duyệt cấm các loại hoạt động chiến dịch diễn ra ở nước ngoài bởi các đảng và các ứng cử viên. Do đó, để cho phép cử tri ở nước ngoài được bỏ lá phiếu một cách hợp lệ, IFE đã đồng ý với các bên khác nhau về việc tạo ra một bộ bầu cử toàn diện bao gồm các thông tin chi tiết và chương trình của các ứng cử viên tổng thống khác nhau, và điều này là chia đều cho tất cả cử tri đã đăng ký ở nước ngoài cùng với các văn bản chính thức yêu cầu bỏ phiếu.

## Các chi phí cho bỏ phiếu từ nước ngoài

Đối với các thỏa thuận sơ bộ và các thiết lập ban đầu của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, IFE đầu tư khoảng 119.300.000 peso (MXN, tương đương 10.800.000 USD theo tỷ giá hối đoái là 11 MXN = 1 USD) trong năm 2005. Đối với giai đoạn thực hiện trong suốt năm 2006, IFE dành 186.000.000 MXN (16,9 triệu USD), làm cho tổng chi phí ước tính lên khoảng 305 triệu MXN (tương đương 27,7 triệu USD).

Theo một ước tính đáng tin cậy, dân số Mexico trong độ tuổi bỏ phiếu cư trú lâu dài ở nước ngoài hiện nay lên đến 11 triệu người. Hơn nữa, IFE ước tính có khoảng 4,2 triệu người Mexico cư trú ở nước ngoài có một thẻ bỏ phiếu có ảnh hợp lệ. Sự kết hợp của hai yếu tố này tạo ra kỳ vọng cao rằng việc đăng ký cử tri ở nước ngoài sẽ xảy ra ồ ạt. Tuy nhiên, chỉ có 40.876 người Mexico ở nước ngoài đăng ký cho cuộc bầu cử tháng 7 năm 2006. Trong số đó, chỉ có 32.632 (80%) trả lại phong bì có chứa lá phiếu của họ đúng thời gian để thực hiện kiểm phiếu chính thức ở nước ngoài. Chắc chắn, sự hạn chế về thời gian, khó khăn vốn có của tất cả người Mexico ở nước ngoài, những người được hưởng quyền bỏ phiếu và nhận được thông tin đúng thời điểm, phương pháp tiếp cận sáng tạo thông qua việc đăng ký và bỏ phiếu từ nước ngoài, và các tiêu chí nghiêm ngặt được thiết lập, tất cả sẽ giải thích lý do vì sao con số này thấp như vậy.

Theo đó, và bởi vì các cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài phải được xem xét và cải thiện, kinh nghiệm đầu tiên của Mexico, như của nhiều nước khác, chỉ ra sự cần thiết phải nghiên cứu chi tiết hơn và một đánh giá tổng hợp hơn để xác định các yếu tố làm nền tảng văn hóa chính trị cho nó và có thể lần lượt hữu ích cho những nỗ lực trong việc khuyến khích các cử tri đi bỏ phiếu.

## Philippines: Kinh nghiệm đầu tiên trong việc bỏ phiếu từ nước ngoài

Ủy ban Philippines về Bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài

Tại Philippines, “quyền bỏ phiếu được thực hiện bởi tất cả công dân của Philippines đủ điều kiện theo luật định là những người từ 18 tuổi trở lên và sẽ định cư ở Philippines trong ít nhất một năm và công dân đề xuất bỏ phiếu ít nhất sáu tháng trước cuộc bầu cử” (Điều V, Phần 1, Đoạn 1 - Hiến pháp Philippines năm 1987). Trường hợp pháp luật xác định được ‘ý định trở về’ của một người mà không có sự hiện diện của người đó trong thực tế, thì ý định này cần phải được làm rõ để đáp ứng yêu cầu cư trú của hiến pháp.

Việc ban hành Luật Bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài (Đạo luật Cộng hòa (RA) số 9189) vào ngày 17 tháng 2 năm 2003 đã tạo sức sống và ý nghĩa cho Điều V, phần 2 của Hiến pháp, trong đó quy định việc Quốc hội cung cấp một ‘hệ thống bỏ phiếu khiếm diện cho người Philippines có đủ điều kiện bỏ phiếu từ nước ngoài’. Mục đích chính của nó là để đảm bảo cơ hội bình đẳng cho tất cả công dân đủ điều kiện của Philippines đang sinh sống hoặc đi ra nước ngoài được thực hiện các quyền cơ bản của họ, trong đó có quyền được bỏ phiếu. Quy định này của Hiến pháp đã công nhận vai trò xây dựng đất nước của người lao động Philippines ở nước ngoài, cả trên đất liền và trên biển, những người phải rời khỏi đất nước chủ yếu vì lý do kinh tế để có một cuộc sống tốt hơn cho gia đình ở quê nhà. Luật cũng quy định công dân Philippines là một người nhập cư hay thường trú ở các nước khác có thể thực hiện quyền bỏ phiếu với điều kiện họ ký một bản khai về ý định trở về nước trong vòng ba năm kể từ khi đơn xin là cử tri khiếm diện ở nước ngoài của họ (OAV) được chấp thuận. Bản khai cũng nên có một tuyên bố rằng họ không nộp đơn xin nhập quốc tịch ở nước chủ nhà.

Người nhập cư hoặc thường trú được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc gia năm 2004 sẽ trở về Philippines trong vòng ba năm sau khi OAV của họ được phê



duyet. Nếu họ không trở về Philippines trong thời hạn đó và không bỏ phiếu một lần nữa trong cuộc bầu cử quốc gia tiếp theo, họ sẽ vĩnh viễn bị cấm bỏ phiếu khiếm diện và có thể bị xử phạt tù một năm.

Một loạt các hoạt động sau đó cho thấy một sự hợp tác giữa Ủy ban Bầu cử (COMELEC) và Bộ Ngoại giao (DFA). Một Ủy ban Bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài (COAV) được thành lập bởi COMELEC, trong khi Ban thư ký bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài (DFA-OAVS) được thành lập bởi DFA. Về bản chất, COMELEC sẽ giám sát toàn bộ quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài, trong khi các đại sứ quán, lãnh sự quán và các phái bộ ngoại giao khác sẽ thực hiện nó. COMELEC xây dựng các quy tắc và các quy định về đăng ký, bỏ phiếu, kiểm phiếu và lập bảng kiểm phiếu ('vận động bỏ phiếu' là thuật ngữ để lập bảng tính được sử dụng trong luật của Philippines), trong khi các bưu điện ở nước ngoài sẽ được thực hiện trong cuộc bầu cử quốc gia năm 2004, và sẽ làm như vậy trong các cuộc bầu cử trong tương lai. Chương trình đào tạo cho các thành viên của Ngoại giao đoàn đã chuẩn bị và cuối cùng được thực hiện bởi COMELEC.

Ngày 17 tháng 9 năm 2003, Đạo luật Quốc tịch và Thu nhận lại Quốc tịch (RA số 9225) đã được thông qua. Nó được cấp cho người sinh ra ở Philippines quyền lấy lại và giữ quốc tịch Philippines của họ theo lời thề Nguyễn Trung thành mà không yêu cầu họ từ bỏ quốc tịch vốn có. Luật này cũng khôi phục đầy đủ các quyền dân sự và chính trị của họ, chẳng hạn như (nhưng không giới hạn) với việc thực hiện quyền được bỏ phiếu khi họ cung cấp bản khai có chữ ký thể hiện ý định quay trở về nước. Khi cuộc bầu cử quốc gia sắp tới được tổ chức vào tháng 5 năm 2004, yêu cầu cư trú một năm không được đáp ứng bởi những người lạm dụng quyền của họ theo Đạo luật RA 9225. Do đó, ngay cả khi công dân giữ lại quốc tịch Philippines, và ngay cả khi tên của những người chấp thuận đăng ký được nêu trong Sổ đăng ký quốc gia cho Cử tri Khiếm diện ở nước ngoài, thì COMELEC vẫn không cho phép họ bỏ phiếu.

Căn cứ vào hồ sơ của chính phủ và các số liệu của Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM), ước tính thông thường số lượng người Philippines ở nước ngoài vào khoảng 7 triệu người. Hơn 1 triệu người sống ở Mỹ và Canada.

## Đăng ký bầu cử

Lần đầu tiên trong lịch sử Philippines, người Philippines ở nước ngoài đã có thể bỏ phiếu cho tổng thống, phó tổng thống, các thành viên của Thượng viện và các thành viên trong danh sách đảng của Hạ viện trong cuộc bầu cử quốc gia

năm 2004. Thời gian đăng ký bầu cử là ngắn, từ ngày 1 tháng 8 đến ngày 30 tháng 9 năm 2003. Một mẫu đơn xin chính thức được cung cấp bởi COMELEC.

Có hai loại đăng ký. Người nộp đơn phải nộp đơn xin đăng ký, nếu không được đăng ký là cử tri ở bất cứ nơi nào ở Philippines, trong khi những người đã đăng ký là cử tri ở Philippines có thể xin giấy chứng nhận là OAV.

Khi được yêu cầu bởi luật OAV, người đăng ký đi trực tiếp đi đến các bưu điện khác nhau ở nước ngoài mang theo hộ chiếu Philippines và những giấy tờ khác để chứng minh danh tính của họ. Các dữ liệu sinh trắc học của họ được thu trực tiếp là: ảnh, dấu vân tay ngón cái và chữ ký của họ. Từ những dữ liệu, COMELEC sẽ hoàn thiện Sổ Đăng ký quốc gia của Cử tri khiếm diện ở nước ngoài, Danh sách Chứng nhận cử tri khiếm diện ở nước ngoài cho mỗi địa điểm ngoại giao và giấy tờ tùy thân của người nộp đơn.

Phạm vi đăng ký được tiến hành bên ngoài các phái bộ ngoại giao, vì không phải tất cả người Philippines ở nước ngoài đều tập trung ở phạm vi khu vực đặt phái bộ ngoại giao. Tại Philippines, đăng ký được tiến hành tại văn phòng bầu cử trong các thành phố và khu đô thị khác nhau trên cả quần đảo. Thuyền viên cũng nộp các đơn đăng ký của họ lên COMELEC. Việc đăng ký của người Philippines ở các nước mà không có phái bộ ngoại giao Philippines phải được thực hiện trực tiếp tại đại sứ quán hoặc lãnh sự quán mà có thẩm quyền lãnh sự tại các nơi mà họ cư trú.

Sau khi xác minh ban đầu tại các địa điểm ngoại giao, tất cả các mẫu đơn yêu cầu được gửi đến COAV ở Manila và chuyển cho Hội đồng đăng ký bầu cử địa phương (ERB) tại các thành phố và các khu đô thị khác nhau trên khắp Philippines để xác nhận địa chỉ mà người nộp đơn cung cấp. Các đơn xin đăng ký/chứng nhận được chấp thuận bởi các ERB, trên cơ sở đó người nộp đơn thực sự là thường trú tại nơi họ làm đơn trước khi ra nước ngoài, hoặc từ chối. Sau đó, các hình thức xử lý được trả lại cho COAV ở Manila, nơi đặt văn phòng trung tâm COMELEC. Các mẫu được chấp nhận trở thành cơ sở của Danh sách chứng nhận cử tri khiếm diện ở nước ngoài.

Thật không may, thủ tục rườm rà và tẻ nhạt này được chứng minh là một trở ngại lớn trong việc thực hiện luật OAV, và cuối cùng là DFA, OAV và COAV đưa ra số liệu thống kê khác nhau cho số lượng thực tế cử tri Philippines đăng ký ở nước ngoài.

DFA, thông qua các địa điểm ngoại giao của Philippines ở nước ngoài, có 364.187 người đăng ký, trong đó có 361.884 được phân loại thường xuyên bởi

OAV. Con số này bằng ít nhất một phần ba số người đăng ký ước tính bởi DFA trước khi bắt đầu giai đoạn đăng ký. Trong số các đơn được nhận, 2.020 người có hai quốc tịch, trong khi chỉ có 567 yêu cầu bỏ phiếu từ nước ngoài trở về Philippines. Trong số này, 520 đơn yêu cầu được chấp thuận và 47 bị từ chối. Do đó con số cuối cùng là 359.297 người trong Danh sách chứng nhận Cử tri bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài. Trong số 359.297 người đăng ký, chỉ có 2302 người là thủy thủ.

Các ERB từ chối 397 đơn yêu cầu trên cơ sở là người nộp đơn không phải là một cư dân của thành phố hay đô thị, hoặc người đó đã sử dụng một cái tên giả, hoặc người đó đã không biết tới thành phố hay đô thị. Do hạn chế về thời gian, những người nộp đơn không được thông báo việc từ chối đơn của họ trong thời gian cho họ để nộp đơn yêu cầu đưa vào Danh sách chứng nhận Cử tri bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài.

Các báo cáo từ các phái bộ ngoại giao khẳng định rằng, so với tuần đầu tiên của giai đoạn đăng ký (từ ngày 1-10 tháng 8 năm 2004), số lượng những người đăng ký trong tuần qua (21-30 tháng 9 năm 2004) đã tăng 643%, cho thấy xu hướng người Philippines đã thực hiện vào phút cuối cùng.

Theo khu vực địa lý, khu vực Châu Á-Thái Bình Dương và Trung Đông chiếm 86% tổng số người đăng ký, với số lượng gần như bằng nhau cho mỗi người đăng ký. Châu Âu chiếm 10%, và châu Mỹ một số khiêm tốn chỉ 4%. Một hồ sơ của người đăng ký sẽ cho thấy hầu hết là những người lao động Philippines ở nước ngoài làm việc như giúp việc gia đình trong khu vực châu Á-Thái Bình Dương hoặc công nhân có tay nghề cao như ở Trung Đông.

Danh sách chứng nhận Cử tri bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài đã được đăng trên các trang web của cả COMELEC và DFA-OAVS một khoảng thời gian trong tháng 2 năm 2004, và bản mềm đã được gửi đến các địa điểm ngoại giao.

## Bỏ phiếu

Bỏ phiếu từ nước ngoài được tổ chức tại 81 đại sứ quán và lãnh sự quán Philippines, ba văn phòng kinh tế và văn hóa Manila (MECO) tại Đài Loan, ba trung tâm bỏ phiếu, và 18 khu vực bầu cử. Đối với các địa điểm ngoại giao có thuyền viên đăng ký thì việc bỏ phiếu được tổ chức trong thời gian 60 ngày, bắt đầu vào ngày 12 tháng 3 năm 2004, trong khi các địa điểm có cử tri trên đất liền, bắt đầu bỏ phiếu vào ngày 11 tháng 4 năm 2004. Thời hạn bỏ phiếu đến 15.00 (theo giờ Philippines) ngày 10 tháng 5 năm 2004, theo yêu cầu của luật OAV (mà cũng là thời hạn kết thúc một ngày bỏ phiếu ở Philippines).

Luật OAV cung cấp cho cử tri ở nước ngoài được bỏ phiếu bằng hai cách. Đầu tiên là bỏ phiếu cá nhân: cử tri đã đăng ký có mặt tại địa điểm ngoại giao trước Hội đồng Thanh tra bầu cử (SBEI) để bỏ phiếu. Năm 2004 từng đoàn cử tri đến địa điểm bỏ phiếu trực tiếp bằng cách viết tên của các ứng cử viên mà họ chọn vào chỗ trống trên lá phiếu đã chuẩn bị và gửi tới COMELEC. Đối với mỗi ngày trong thời gian bỏ phiếu, mỗi địa điểm được đặt một thùng phiếu bằng bìa cát-tông mà phải được niêm phong vào cuối ngày cho dù chỉ chứa một lá phiếu. (Điều này có nghĩa là 60 thùng phiếu đặt tại các phái bộ ngoại giao, nơi mà các thuyền viên đã đăng ký và 30 thùng phiếu tại các phái bộ ngoại giao, nơi các cử tri trên đất liền đăng ký). Cách thứ hai là bỏ phiếu qua bưu điện: cử tri đã đăng ký sẽ nhận được một phong bì chứa lá phiếu mà người đó có thể điền vào và gửi qua bưu điện đến địa chỉ mà người đó được đăng ký là một cử tri. Phương pháp này đã được áp dụng ở Canada, Nhật Bản và Vương quốc Anh, nơi các hệ thống bưu điện là hiệu quả và đáng tin cậy.

Chỉ có 4% người đăng ký ở nước ngoài thực hiện bỏ phiếu qua bưu điện. Mặt khác, bỏ phiếu cá nhân đã được tiến hành tại 70 quốc gia, và đạt tới 245.627 OAV.

## Kiểm phiếu

Trong số 359.297 cử tri kiểm diện ở nước ngoài đã đăng ký và đã được phê duyệt, 233.092 cử tri (65%) bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia và địa phương tháng 5 năm 2004. Đây là số cử tri đi bỏ phiếu đáng kể trong các trường hợp và cũng tương tự như số cử tri đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc gia trước đó.

Đại sứ quán Philippines tại Havana, Cuba hoàn thành nhiệm vụ kiểm phiếu đầu tiên, trong khi Tổng Lãnh sự quán tại Hồng Kông mất gần 100 giờ, khoảng bốn ngày, để kết thúc việc kiểm phiếu vì mỗi SBEI hoặc khu vực bầu cử đếm được hơn 800 lá phiếu. Kiểm phiếu được thực hiện bằng tay, với các nội dung của các lá phiếu được đọc to và được đếm từng lá một. Mỗi khu vực bầu cử sau đó sẽ lập bảng kết quả và gửi lại cho COMELEC. Lập bảng và tổng hợp kết quả bầu cử trên cơ sở mỗi nước trong vòng sáu ngày tại Đại sứ quán ở Riyadh, nơi mà kết quả bầu cử sắp tới của Tổng Lãnh sự quán tại Jeddah và Văn phòng Lao động Philippines ở nước ngoài ở al-Khobar phải được hạch toán.

Về mặt địa lý, các quốc gia châu Á-Thái Bình Dương và Trung Đông có số cử tri OAV đi bỏ phiếu cao nhất. Tại Trung Đông, cử tri đi bỏ phiếu sẽ cao hơn nhiều nếu như không có các vấn đề an ninh mà cản trở khu vực trong thời gian bỏ phiếu. Hầu hết OAV bỏ phiếu trong suốt một tuần ở châu Á-Thái Bình Dương, châu Âu và châu Mỹ, trong khi đó ở các nước Trung Đông phần lớn cử

tri đi bỏ phiếu vào thứ năm và thứ sáu, được coi là ngày nghỉ cuối tuần của hầu hết người Hồi giáo.

Ở những nước cho phép thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện, số cử tri đi bỏ phiếu chỉ là 48%. Các yếu tố ảnh hưởng đến số cử tri đi bỏ phiếu thấp vì các địa chỉ mà cử tri cung cấp là không đủ, địa chỉ đã mã hoá tại COAV sai lỗi chính tả và do đó không chính xác, và một cuộc tấn công bưu điện tại Anh. Trong một số trường hợp, bưu kiện gửi cho một địa điểm ngoại giao đặc biệt bị COAV chỉ dẫn sai.

Các Chủ tịch tương ứng của Cơ quan Vận động bầu cử ở mỗi quốc gia đã bay đến Philippines trong thời gian bỏ phiếu từ nước ngoài phải bao gồm trong đợt kiểm phiếu quốc gia.

### Các vấn đề thường gặp nhất

Việc thực hiện luật OAV là một thành công theo nhiều cách nhưng, khi những thỏa thuận mới được thực hiện lần đầu tiên, tiến hành bỏ phiếu từ nước ngoài và thi hành luật OAV là không phải không có vấn đề.

1. Các nhiệm vụ được phân bổ cho các thành viên của Ngoại giao đoàn theo luật OAV nhiều hơn và cao hơn nhiệm vụ lãnh sự của họ và yêu cầu đào tạo đặc biệt. Việc đăng ký diễn ra quá sớm và thời gian đăng ký là quá ngắn để cho phép các phái bộ chuẩn bị đầy đủ cho nhiệm vụ mới. Do đó, thời gian họ dành cho cả quá trình bầu cử toàn ít hơn thời gian hơn cho các chức năng nhất định của họ tại các địa điểm ngoại giao.

2. Các ERB không có đủ thời gian để được thông báo về quá trình bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài. Điều này dẫn đến các quyết định của họ về các đơn yêu cầu được nộp chậm hoặc trong một số trường hợp không phải nộp tất cả. Điều này có thể giải thích lý do tại sao COAV báo cáo con số người đăng ký thấp hơn so với con số DFA-OAVS đưa ra.

3. Lỗi chính tả và việc nhập dữ liệu không chính xác hoặc sai dữ liệu trong hồ sơ và chứng minh thư của cử tri được cho là do các mẫu đơn yêu cầu đăng ký là một OAV phức tạp. Hầu hết người đăng ký phàn nàn về nhiều hạng mục phải điền vào trong đơn. Kết quả là có những khiếu nại về việc phát hành chứng minh thư bị lỗi cho những tên không xuất hiện trong Danh sách chứng nhận cử tri khiếm diện ở nước ngoài, mặc dù COAV không có bất cứ hồ sơ nào cho thấy các đơn xin có liên quan bị từ chối.

4. Bản khai có tuyên thệ về ý định trở về nước, cũng được gọi là “điều khoản chết người”, làm cho những người nhập cư, người cư trú ở nước ngoài và

người có hai quốc tịch cảm thấy nản lòng trong việc đăng ký là OAV. Họ không thể chắc chắn khi nào họ sẽ trở về Philippines, vì vậy rất khó để nói rằng họ sẽ trở lại trong vòng ba năm như đơn yêu cầu của họ. Hơn nữa, họ không có nguy cơ bị phạt tù nếu họ không trở về Philippines theo luật quy định và được bỏ phiếu một lần nữa trong cuộc bầu cử quốc gia tiếp theo với tư cách là OAV.

Theo Luật OAV, COMELEC sẽ phải thiết lập một cơ chế giám sát thực thi các quy định này của pháp luật. Tuy nhiên, đến nay, nó vẫn chưa hoàn thiện các thủ tục để thực hiện quy định này của RA số 9189, cụ thể là các quy tắc và quy định của năm 2003 về xử lý các yêu cầu, thủ tục đăng ký, bỏ phiếu, kiểm phiếu và lập bảng.

5. Thời gian bỏ phiếu là quá dài. Một số địa điểm mở sớm là ngày 12 tháng 3 năm 2004 không có một cử tri nào cho đến ngày bỏ phiếu đầu tiên của OAV trên đất liền, vì không phải tất cả những người đã đăng ký đều quyết định bỏ phiếu. Ngay cả thời gian bỏ phiếu là 30 ngày cũng được nhìn nhận là quá dài.

6. Giáo dục cử tri là một mối quan tâm đặc biệt đối với các địa điểm ngoại giao. Hầu hết OAV, bao gồm cả các thành viên Ngoại giao đoàn, đã rời khỏi nước trong nhiều năm. Họ có một số vấn đề về việc xác định các ứng cử viên và một số người không hề biết các ứng cử viên. Điều này dẫn đến tình trạng có người bỏ phiếu cho những “tên ứng cử viên đã bãi miễn”, hoặc chỉ bỏ phiếu cho những người có tên quen thuộc, như vài ứng cử viên tranh cử tại các địa điểm khác nhau do hạn chế về chi phí.

Danh sách bầu cử đảng là một nguồn gây nhầm lẫn. Hầu hết cử tri được hỏi họ nên bỏ phiếu cho một ứng cử viên riêng biệt (tức là những người nhập cư hoặc người lao động) hay cho danh sách đảng.

7. Số cử tri đi bỏ phiếu thấp ở một số địa điểm là do thực tế rằng phạm vi khu vực đăng ký không khớp với phạm vi bỏ phiếu thực tế. Do đó, những người đăng ký trong phạm vi này không thể bỏ phiếu vì lý do khoảng cách và chi phí.

8. Các thủ tục bỏ phiếu, kiểm phiếu, và các mẫu tương ứng chủ yếu áp dụng cho bỏ phiếu khiếm diện ở nước ngoài từ quá trình bầu cử địa phương. Các cơ quan quản lý bầu cử tìm thấy hầu hết các thủ tục đều tẻ nhạt, lặp đi lặp lại và không thực tế.

9. Khi hầu hết cử tri đều vui mừng về việc có cơ hội để thực hiện quyền bỏ phiếu, các lá phiếu thường yêu cầu điền nhận xét vào mục cuối cùng (“đánh giá” là từ được sử dụng trong Bộ luật bầu cử). Điều này đã bổ sung cho sự nhận thức của cử tri về lá phiếu, hiểu chính xác các mục và các quan chức bầu cử sẽ phải giải thích chúng và quyết định lá phiếu hợp lệ hoặc không hợp lệ. Mặc dù SBEI được đào tạo và dạy cách ‘đánh giá’ các lá phiếu, họ vẫn còn e ngại khi kiểm

phiếu. Do đó, kiểm phiếu cần thời gian, đặc biệt là khi mỗi SBEI được chỉ định đếm ít nhất 500 phiếu bầu, không nhiều hơn.

### Chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài

COMELEC được phân bổ 600 triệu pesos (PHP) (tương đương 11.000.000 USD) cho việc thực hiện luật OAV, trong khi DFA được cung cấp một ngân sách 200 triệu PHP (khoảng 3,7 triệu USD) trong năm 2003 và trong suốt các cuộc bầu cử quốc gia năm 2004. Đối với việc đăng ký sắp tới, cả hai cơ quan chính phủ sẽ hoạt động trên quỹ dư thừa từ các năm trước.

Ước tính chi phí trung bình cho mỗi người đăng ký là 847,89 PHP (15,42 USD), trong khi chi phí ước tính trung bình mỗi cử tri là 1,306.96 PHP (23,77 USD). Sự khác biệt là điều dễ hiểu vì chỉ có 65% người đăng ký thực sự bỏ phiếu. Bỏ phiếu từ nước ngoài là tốn kém nhất ở Havana, Cuba, trong khi MECO ở Kaohsiung, Đài Loan, đã ước tính chi phí thấp nhất cho mỗi người đăng ký là 11,29 USD và Đại sứ quán tại Muscat, Oman, đã ước tính chi phí thấp nhất cho mỗi cử tri là 14,92 USD.

### Các khuyến nghị cho việc cải cách luật

Với các vấn đề mà COMELEC đã đối mặt trong việc thực hiện luật OAV lần đầu tiên, các khuyến nghị để cải cách nó đã được trình lên Thượng viện và Hạ viện.

Các sửa đổi luật OAV nên hài hòa với các đề xuất sửa đổi của Hiến pháp về việc yêu cầu cư trú và luật bầu cử mới.

Nếu yêu cầu của Hiến pháp về cư trú có thể không ép buộc hay thậm chí hủy bỏ quyền bầu cử đơn thuần là vì OAV đang sinh sống và làm việc ở nước ngoài, các quy định về bản khai có tuyên thệ về ý định quay trở về và sự chấp thuận của ERB địa phương sẽ không cần thiết. Nếu yêu cầu cư trú cho OAV có thể được nới lỏng, các luật bầu cử sau đó cũng nên nhận ra những nét đặc thù và phức tạp liên quan đến việc bỏ phiếu từ nước ngoài, do đó nó sẽ không được gắn với các tình huống của quá trình bầu cử địa phương.

Đến nay, COMELEC đã trình những sửa đổi khác nhau với luật bầu cử năm 1985 để cơ quan lập pháp xem xét. Các bên liên quan đề nghị thực hiện tự động đăng ký và bỏ phiếu điện tử, nhưng luật bầu cử hiện nay không cho phép điều này.

Một sự thay thế thực tế hơn đó là mở rộng bỏ phiếu qua bưu điện. Lý do dẫn tới số cử tri là thuyền viên đi bỏ phiếu thấp trong khi có đến 200.000 thuyền viên lao động ở nước ngoài, là yêu cầu họ phải đăng ký và bỏ phiếu trực tiếp. Có thể hiểu điều này là tốt, nhưng không phải tất cả người Philippines nào ở nước ngoài

đều sinh sống gần đại sứ quán hoặc lãnh sự quán. Chừng nào luật pháp yêu cầu lá phiếu giấy để tránh sự nghi ngờ gian lận trong cuộc bầu cử thì bỏ phiếu từ nước ngoài ở Philippines sẽ tiếp tục đòi hỏi đăng ký và bỏ phiếu cá nhân.

## **Đăng ký trong năm 2005**

Tại thời điểm viết bài, các sửa đổi pháp luật là chưa có gì. COMELEC được thiết lập để mở ra một luật mới, tiếp tục đăng ký cho OAV, bắt đầu vào ngày 01 tháng 10 năm 2005 và kéo dài cho đến ngày 31 tháng 8 năm 2006, có nghĩa là trong thời gian 11 tháng. Điều này là để đáp ứng nhu cầu kéo dài giai đoạn đăng ký hơn so với hai tháng như trong thời gian qua.

Để giải quyết khó khăn xuất phát từ việc phải gửi đơn cho ERB địa phương, COMELEC đã thiết lập một Hội đồng Đăng ký Bầu Cử (RERB) có nhiệm vụ xử lý và hành động theo tất cả các đơn đăng ký tại văn phòng trung tâm của COMELEC ở Manila.

Nhận thức được tính chất công việc đi biển, bây giờ COMELEC sẽ cho phép các thủy thủ đăng ký tại các đại sứ quán hoặc lãnh sự quán Philippines ở nước ngoài. COMELEC sau đó sẽ khám phá những khả năng mở rộng phạm vi bỏ phiếu qua bưu điện đến các nước khác, nơi mà chỉ có ít người Philippines.

Các đơn xin đăng ký/chứng nhận khi được chấp thuận phải được coi như các đơn xin được bỏ phiếu khiếm diện, vì vậy mà đăng ký OAV không cần phải xin một lần nữa. COMELEC giả định rằng khi một cử tri không xin chuyển giao hồ sơ đăng ký của họ từ vị trí ban đầu sang đăng ký ở nơi khác, thì cho dù ở Philippines hoặc ở một nước khác, người đó vẫn cư trú tại vị trí cũ.

Do chỉ có một tỷ lệ nhỏ người dân có thể thực sự đăng ký là OAV trong đợt đăng ký bầu cử năm 2003, phản ứng tự nhiên là yêu cầu loại bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành luật về vấn đề này. Một số quan sát viên cho rằng tỷ lệ đăng ký thấp cho thấy sự thờ ơ của người Philippines ở nước ngoài do từ lâu họ đã cắt hết mọi quan hệ chính trị với đất nước. Tuy nhiên, không ai có thể phủ nhận những đóng góp kinh tế họ làm cho đất nước bằng cách gửi kiều hối về cho gia đình ở Philippines. Nhiệm vụ bây giờ là chuyển sự thờ ơ này vào những lá phiếu thông minh và hiểu biết. Việc từ chối quyền bỏ phiếu thường xảy ra khi những nỗ lực xin được bỏ phiếu có vẻ không được đáp ứng ngay. Do đó, nếu người Philippines ở nước ngoài có được sự nhận thức đầy đủ về các quyền của họ và về những tác động tiềm năng của một cuộc bỏ phiếu hợp nhất ở nước ngoài trong bối cảnh chính trị xã hội của đất nước, có lẽ đóng góp của họ vào đời sống chính trị sẽ còn lớn hơn đóng góp kinh tế của họ để xây dựng đất nước.



## Cape Verde: Một cộng đồng lớn người xa xứ và số cử tri đi bỏ phiếu từ nước ngoài thấp

Nuias Silva và Arlinda Chantre

Cộng hòa Cape Verde là một quốc đảo nhỏ có một truyền thống di cư mạnh mẽ từ thế kỷ 19, do hậu quả của điều kiện sống khó khăn. Tuy nhiên, mặc dù nhu cầu của công dân di cư, nhưng họ không bao giờ từ bỏ các mối quan hệ gắn liền với đất nước của họ, và các khoản tiền gửi về của họ là một nguồn của cải vật chất quan trọng cho nền kinh tế quốc gia.

Nhìn nhận từ thực tế đó, tại thời điểm cuộc bầu cử dân chủ đầu tiên được tổ chức tại Cape Verde vào năm 1991, người Cape Verde định cư ở nước ngoài đã ngay lập tức được kêu gọi tham gia. Năm 1992, khi Hiến pháp mới được thông qua, quyền được bỏ phiếu của người Cape Verde sống ở nước ngoài đã được quy định trong hiến pháp. Tuy nhiên, họ chỉ có thể tham gia vào các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp với những điều kiện nhất định đó là:

(a) Di cư từ Cape Verde không quá năm năm trước ngày bắt đầu đăng ký cử tri; hoặc

(b) Có và đang chu cấp cho một đứa trẻ hoặc trẻ em dưới 18 tuổi hoặc bị tàn tật, hoặc một vợ/chồng hoặc người thân lớn tuổi thường trú trong lãnh thổ quốc gia vào thời điểm bắt đầu đăng ký cử tri; hoặc

(c) Đang thực hiện nhiệm vụ của nhà nước hoặc một vị trí công mà được công nhận bởi cơ quan có thẩm quyền, hoặc cư trú ngoài lãnh thổ quốc gia như vợ hoặc chồng của một người ở vị trí đó; hoặc

(d) Đã cư trú ở nước ngoài hơn năm năm, và đã trở lại thăm Cape Verde trong vòng ba năm qua.

Cần nhấn mạnh rằng luật bầu cử không bao gồm các yêu cầu bổ sung đối với công dân để chứng minh mối quan hệ của họ trên lãnh thổ quốc gia. Chỉ cần có quốc tịch Cape Verde là đủ, và quyền bầu cử không bị ảnh hưởng nếu một người có hai hay nhiều quốc tịch, ngay cả khi các quốc tịch khác là của nước nơi công dân đang cư trú tại thời điểm đó. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các nhà lập pháp quan tâm đến việc cung cấp quyền bỏ phiếu chỉ cho người Cape Verde định cư ở nước ngoài giữ lại một số quan hệ với đất nước.

Công dân cư trú ở nước ngoài được chia thành ba khu vực bầu cử theo nơi cư trú của họ: châu Phi, châu Mỹ; châu Âu và phần còn lại của thế giới, mỗi khu vực bầu cử ở nước ngoài được bầu một đại diện.

Những người sống ở nước ngoài có quyền bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống, cũng như trong các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp. Mặc dù vậy, vì số lượng người Cape Verde sống ở nước ngoài bằng với dân số đang sống trong lãnh thổ quốc gia vào thời điểm đó, một giải pháp đã được lựa chọn mà không cần phải thỏa hiệp, vì nếu không độc lập với số phiếu bỏ trên lãnh thổ quốc gia thì số phiếu của các công dân cư trú ở nước ngoài có thể đã quyết định kết quả của cuộc bầu cử một tổng thống, bất kể sự lựa chọn như thế nào của người dân trong lãnh thổ quốc gia. Giải pháp thỏa hiệp là một hệ thống có trọng lượng, như sau: Mỗi công dân cư trú ở nước ngoài được bỏ một lá phiếu, nhưng tổng số phiếu này không vượt quá 1/5 tổng số phiếu được tính trong lãnh thổ quốc gia. Nếu tổng số phiếu cử tri đăng ký từ nước ngoài vượt quá giới hạn này, nó được chuyển đổi thành một số lượng tương đương với giới hạn và số lá phiếu cho mỗi ứng viên nước ngoài được điều chỉnh tương ứng.

Công dân cư trú ở nước ngoài có thể ứng cử vào Quốc hội (nghị viện), nhưng không được ứng cử trong cuộc bầu cử tổng thống. Các ứng cử viên cho chức tổng thống phải cư trú trong lãnh thổ quốc gia trong ba năm trước cuộc bầu cử và không thể có hai hay nhiều quốc tịch.

Đối với bầu cử Quốc hội, các quy định có hiệu lực vào năm 1991 và được duy trì trong Hiến pháp năm 1992, nhưng số lượng các đại diện được bầu bởi công dân cư trú ở nước ngoài đã tăng lên, những người đủ điều kiện đăng ký ở nước ngoài được bầu sáu đại diện. Cách xác định khu vực cử tri ở nước ngoài và sự phân bố các ghế đại diện giữa các khu vực bầu cử còn lại được xác định bởi luật pháp, và điều này đã được thực hiện bởi Luật bầu cử tổng thống và Luật bầu cử Quốc hội, cả hai đều được thông qua vào năm 1994. Sau này (Luật số 116 / IV / 94 ngày 30 tháng 12 năm 1994) giữ lại cách xác định khu vực bầu cử ở nước

ngoài theo quy định của Luật bầu cử năm 1991, đó là châu Phi; châu Mỹ; châu Âu và phần còn lại của thế giới. Mỗi khu vực bầu cử ở nước ngoài được bầu hai đại diện.

Việc sửa đổi Hiến pháp vào các năm 1995 và 1999 vẫn giữ các nguyên tắc về bỏ phiếu từ nước ngoài mà đã thiết lập trước đó, không thay đổi gì.

Sau khi xác định được khuôn khổ hiến pháp hiện nay, chúng ta hãy phân tích làm cách nào để nó hoạt động trong thực tế.

## Đăng ký

Một công dân phải đăng ký vào Sổ đăng ký bầu cử để bỏ phiếu, và bộ luật bầu cử thiết lập các thỏa thuận cụ thể cho công dân cư trú ở nước ngoài. Trong thời gian đăng ký hàng năm, mà ở nước ngoài là từ tháng Tư đến tháng Sáu (trong lãnh thổ quốc gia, nó là từ tháng Sáu đến tháng Bảy), đăng ký diễn ra tại các Ủy ban đăng ký bầu cử đặt tại các lãnh sự quán, đại sứ quán hoặc các phái bộ ngoại giao ở mỗi nước. Điều đáng chú ý là trong thời gian đăng ký, các Ủy ban đăng ký bầu cử có thể, như xảy ra trong lãnh thổ quốc gia, thành lập các đội lưu động để thúc đẩy việc đăng ký của các công dân càng gần càng tốt đến nơi cư trú của họ. Bên ngoài thời gian đăng ký này, các lãnh sự quán, đại sứ quán hoặc các phái bộ ngoại giao thúc đẩy việc đăng ký của mỗi cử tri cư trú tại các đơn vị địa lý, đang tìm kiếm các dịch vụ lãnh sự khác thậm chí có thể nói rằng một công dân cư trú ở nước ngoài ở một vị trí đặc quyền so với một công dân cư trú trong lãnh thổ quốc gia, vì họ có thể đăng ký trong suốt cả năm, trong khi một công dân cư trú trên lãnh thổ quốc gia chỉ có thể đăng ký từ tháng sáu đến tháng bảy mỗi năm.

## Quản lý bỏ phiếu từ nước ngoài

Luật bầu cử cũng đặt ra các quy tắc cụ thể cho việc tổ chức và thực hiện quá trình bầu cử ở nước ngoài.

Khi cần thiết, nhiều quây phiếu được thiết lập để mỗi quây phiếu không vượt quá 800 người. Các quây phiếu được đặt không giới hạn tại các lãnh sự và đại sứ quán; số lượng và vị trí của chúng được xác định bởi một cá nhân chịu trách nhiệm về dịch vụ lãnh sự, theo quy tắc tiếp xúc cử tri một cách gần nhất.

Quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài tương tự như tất cả các khía cạnh của quá trình bỏ phiếu trên lãnh thổ quốc gia. Không có thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện cho cử tri ở nước ngoài.

Sau khi kết thúc bỏ phiếu, mỗi quầy phiếu sẽ tiến hành xác định kết quả từng phần. Những kết quả này, cùng với các tài liệu bầu cử khác, được gửi đến các dịch vụ lãnh sự tương ứng, trong đó thu thập tất cả các tài liệu bầu cử từ các quầy phiếu thuộc thẩm quyền của họ. Các cán bộ phụ trách dịch vụ lãnh sự sau đó gửi tất cả các tài liệu mà họ đã nhận được đến trụ sở của Ủy ban bầu cử quốc gia Cape Verde, để tiến hành xác định kết quả cho ba khu vực bầu cử ở nước ngoài.

Không có ngân sách cho bỏ phiếu từ nước ngoài.

## **Số cử tri đi bỏ phiếu**

Mặc dù có những nỗ lực để thu hút mọi công dân ở nước ngoài đưa ra các quyết định quan trọng ảnh hưởng đến đất nước, nhưng chỉ một vài người Cape Verde sống ở nước ngoài được đăng ký bỏ phiếu, và ít người tham gia vào các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp và tổng thống được tổ chức vào năm 2001. Năm 2001, tổng cộng có 28.022 công dân cư trú ở nước ngoài đã đăng ký bỏ phiếu, phân bổ cho ba khu vực bầu cử như sau: ở châu Phi có 5.720 người; châu Mỹ có 8.120 người; châu Âu và phần còn lại của thế giới có 14.182 người. Chỉ có 7.558 công dân đã đăng ký, hoặc 27%, thực hiện quyền được bỏ phiếu của họ, cụ thể như sau: ở châu Phi có 2.486 người; ở châu Mỹ có 2.812 người; ở châu Âu và phần còn lại của thế giới có 2.260 người.

Theo dữ liệu vào năm 2004, có 33.998 công dân cư trú ở nước ngoài được đăng ký, trong đó có 5.694 ở châu Phi, 8.152 ở châu Mỹ và 20.152 ở châu Âu và phần còn lại của thế giới. Dân số trong lãnh thổ quốc gia là 434.625 người, theo điều tra dân số gần đây nhất (năm 2000), và dự tính sẽ tăng lên 475.947 người vào năm 2005. Số lượng người xa xứ ước tính khoảng 500.000 người, trong đó có 265.000 người tại Mỹ; 80.000 người tại Bồ Đào Nha; 45.000 người tại Angola; 25.000 người tại Senegal; 25.000 người ở Pháp; và 5.000 người ở Argentina. Trong số đó, khoảng 50 đến 60 phần trăm đủ điều kiện để đăng ký làm cử tri. Do đó, thách thức chính đối với cơ quan quản lý bầu cử Cape Verde là đạt được một tỷ lệ đăng ký cao hơn và số cử tri đã đăng ký đi bỏ phiếu cao hơn.

# CHƯƠNG 9

CHƯƠNG 9

# 9. Giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài

Kåre Vollan

## 1. Giám sát các cuộc bầu cử: bối cảnh chung

Giám sát các cuộc bầu cử trong các nền dân chủ chuyển tiếp hoặc sau xung đột ngày càng trở nên phổ biến vào những năm 1990. Trong những năm đầu của thập niên 1990, nó được hiểu như một nhân vật trong một ‘chuyến đi có hướng dẫn’ hơn là một đánh giá theo các tiêu chuẩn đã thống nhất với một phương pháp luận vững chắc. Tuy nhiên, trong những năm 1990, các tiêu chuẩn chính xác hơn cho cuộc bầu cử đã được phát triển bởi tổ chức khu vực, bao gồm Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE), Văn phòng các Tổ chức Dân chủ và Nhân quyền (ODIHR), Liên minh châu Âu (EU), Cộng đồng phát triển Nam Phi (SADC), diễn đàn Nghị viện và Liên minh châu Phi (AU)... dựa trên diễn giải của các công ước và tuyên bố quốc tế và các phương pháp giám sát được phát triển bởi các tổ chức khu vực và Liên Hợp Quốc (UN). Về hướng dẫn giám sát bầu cử, IDEA Quốc tế cùng với Liên Hợp Quốc đã xây dựng dựa trên các tiêu chuẩn khu vực và phát triển các quy tắc ứng xử giữa những năm 1990. Gần đây, Trung tâm Carter, Ban Hỗ trợ bầu cử của Liên Hợp Quốc (UNEAD) và Viện Dân chủ Quốc gia Hoa Kỳ dựa trên sự hợp tác với các tổ chức toàn cầu và khu vực đã ký kết Tuyên bố về các Nguyên tắc cho giám sát bầu cử quốc tế và Quy tắc ứng xử cho Quan sát viên bầu cử quốc tế vào tháng 10 năm 2005.

Giám sát bầu cử quốc tế đầu tiên được hình thành như là sự cần thiết cho một giai đoạn chuyển tiếp ở một quốc gia, cho đến khi niềm tin nói chung trong quá trình bầu cử đã tăng lên và việc giám sát sẽ không còn cần thiết. Tuy nhiên, trong năm năm qua, nó đã trở nên phổ biến hơn khi phân công các đội quốc tế để đánh giá hoặc thậm chí giám sát các cuộc bầu cử của cả các nền dân chủ ‘cũ’. Các nước này đã phát triển các quy trình và luật pháp bầu cử trong một thời gian

dài mà đến một mức độ là cần phải nỗ lực để đáp ứng các tiêu chuẩn khách quan hơn. Trong khi không có các tiêu chuẩn toàn cầu chính thức cho quá trình bầu cử, có một sự hiểu biết chung rộng rãi về những gì cấu thành một cuộc bầu cử được chấp nhận. Tuy nhiên, sự hiểu biết này đã được phát triển trên cơ sở nhu cầu của các nền dân chủ mới, các tiêu chuẩn ngụ ý là để tạo sự tin tưởng giữa các đảng mà có ít lý do để tin tưởng lẫn nhau trong quá khứ. Do đó, việc đánh giá quá trình bầu cử của các nền dân chủ truyền thống đi ngược lại với các tiêu chuẩn mới được bổ sung vào quá trình bầu cử, cung cấp dữ liệu so sánh và chuẩn bị cho ngay cả các nền dân chủ cũ đối mặt với những thách thức mới cả trong môi trường chính trị và công nghệ liên quan đến các cuộc bầu cử mới.

Bộ phiếu từ nước ngoài được thực hiện ở nhiều nền dân chủ lâu đời, và các khía cạnh an ninh và bảo mật đã không được duy trì ở mức độ tương tự như chúng áp dụng cho hệ thống bỏ phiếu cá nhân tại các quầy phiếu ở trong nước. Hệ thống bỏ phiếu qua bưu điện ở Vương quốc Anh vào năm 2004 không chỉ được xây dựng cho phù hợp với cử tri ở nước ngoài, mà còn là một hệ thống dựa trên sự tin tưởng, nên nó không được thiết kế theo cách có thể ngăn chặn những hành vi gian lận có chủ ý hoặc có thể nhận biết gian lận có chủ ý. Năm 2005, OSCE và ODIHR tiến hành một nhiệm vụ đánh giá cuộc bầu cử tại Anh, nơi mà không ít lần thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện được nghiên cứu.

Tuy nhiên, mặc dù các cuộc bầu cử được thiết lập trong các nền dân chủ, đôi khi là mục tiêu của nhiệm vụ giám sát bầu cử, thì các quốc gia sau xung đột và các nền dân chủ non trẻ vẫn nhận được nhiều sự quan tâm từ các giám sát viên. Nhiều thách thức trong việc giám sát hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài có liên quan đến các cuộc bầu cử ở những nước này. Thường có nhiều áp lực trong những tình huống giám sát các hoạt động bầu cử ở đó, do sự nhận thức rằng các tiêu chí về điều kiện bỏ phiếu có thể dễ dàng bị thao túng hoặc làm sai lệch ở bên ngoài các nước chủ nhà.

## 2. Các loại giám sát và mục đích của chúng

Giám sát bầu cử có hai mục đích chính: để đánh giá xem các cuộc bầu cử có đi ngược lại với các tiêu chuẩn thống nhất hoặc đã được chấp nhận hay không, và để cung cấp một tầm nhìn và tính minh bạch mà từ đó ngăn chặn những vi phạm và gian lận. Mục đích đầu tiên có thể đạt được với một số lượng hạn chế các giám sát viên, vì kết luận có thể được rút ra từ mỗi trường hợp. Mục tiêu thứ hai có khả năng đòi hỏi số giám sát viên nhiều hơn.

Giám sát bầu cử có thể được thực hiện bởi các tổ chức phi chính phủ trong nước (NGO), hoặc do các tổ chức liên chính phủ hoặc phi chính phủ quốc tế. Trong khi cả hai giám sát trong nước và quốc tế có thể đánh giá hiệu quả của các cuộc bầu cử, thì giám sát trong nước thường chỉ là những sự việc có thể trông thấy được. Giám sát trong nước là như vậy, cùng với sự tham gia của các đảng và đánh giá từ báo chí - công cụ chính quan trọng cho sự minh bạch trong quá trình bầu cử. Thậm chí, nếu quá trình bầu cử có ít hoặc không có uy tín ở một nước có liên quan, giám sát trong nước có thể đóng góp vào quá trình lâu dài của việc cải thiện bầu cử. Ngoài ra, những giám sát như vậy có thể đảm bảo một quá trình bầu cử tốt vượt mong đợi khi mà cuộc bầu cử đã đạt được tín nhiệm chung.

Các báo cáo giám sát có một số nhóm đối tượng đích, bao gồm các cử tri và các bên liên quan trong nước - các nhà lập pháp, cơ quan quản lý bầu cử (EMB), đảng phái chính trị, các phương tiện truyền thông và các nhà bình luận. Đồng thời, các nhà tài trợ, các tổ chức liên chính phủ và cộng đồng quốc tế cũng là những tác giả quan trọng.

Việc kiểm tra và sự cân bằng trong các nền dân chủ lâu đời thường được quan tâm hơn, hoặc bằng cách cử đại diện của các đảng chính trị hoặc các ứng cử viên (thành viên của một đảng) - những người có thể giám sát tất cả các phần của quá trình này (được thực hiện bởi những quan chức độc lập), hoặc bằng cách đảm bảo rằng các nhân viên của cơ quan bầu cử ở tất cả các cấp là phi đảng phái, hay ít nhất cũng là đại diện cho một sự cân bằng giữa các đảng chính trị. Trong các nền dân chủ mới, giám sát trở nên phổ biến hơn, cho phép xã hội dân sự được giám sát cuộc bầu cử ở vị trí trung lập (không đảng phái) các cơ sở và việc tổ chức bầu cử, điều mà có thể hữu ích ngay cả trong các nền dân chủ truyền thống. Ngoài ra, các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc, SADC, OSCE, Hội đồng châu Âu, AU và EU, cũng như các chính phủ và phi chính phủ quốc tế cũng có thể được mời đến giám sát các cuộc bầu cử.

### **3. Đánh giá trước khi giám sát**

Việc đánh giá giờ đây được hiểu một cách tích cực hơn rằng nó không phải là đáng giá cho tất cả các cuộc bầu cử sẽ được giám sát bởi các tổ chức quốc tế, đặc biệt là các tổ chức liên chính phủ. Nó có thể là trường hợp mà các cuộc bầu cử đang hoạt động theo những điều kiện mà các kết luận chung của giám sát là không thể tránh khỏi ngay từ đầu. Ví dụ, nếu các điều kiện để ứng cử như một ứng cử viên quá khắt khe mà khiến cho nhiều hoặc tất cả phe đối lập thực sự bị loại bỏ trước khi bắt đầu bầu cử, phần còn lại của quá trình bầu cử sẽ có ý nghĩa hạn chế,



như trong cuộc bầu cử tổng thống ở Iran năm 2005. Iran cũng là một ví dụ về một trường hợp mà vai trò của các cơ quan dân cử bị lu mờ bởi các quyền hạn của Hội đồng Giám hộ không được bầu, và là nơi giám sát quốc tế, nếu được thực hiện, sẽ ảnh hưởng đến kết quả trong một tình huống mà thậm chí một cuộc bầu cử được tiến hành một cách chính xác cũng không ủng hộ một nền dân chủ đa đảng.

Tuy nhiên, mặc dù các điều kiện cho một cuộc bầu cử thể hiện sự đánh giá về khuôn khổ pháp lý thì có thể kết luận rằng kể cả khi một quy trình bầu cử đã rõ ràng thì việc giám sát vẫn có thể cần được tổ chức, nhất là khi xã hội dân sự của một nước quan tâm đến quy trình bầu cử và quốc gia đó có một mục tiêu dài hạn về xây dựng năng lực cho việc thực hiện các cuộc bầu cử công bằng trong cả nước. Do đó nó, được coi là đáng giá để giám sát cuộc bầu cử tại Belarus, Pakistan hay Zimbabwe, mặc dù các điều kiện ngay từ đầu có thể đã được đánh giá là thấp hơn nhiều so với các tiêu chuẩn chung.

#### 4. Khi nào bỏ phiếu từ nước ngoài nên được giám sát?

Bỏ phiếu từ nước ngoài thường là vấn đề gây tranh cãi. Ví dụ, các đảng đối lập có thể cho rằng nó đang được sử dụng bởi những người đương nhiệm nhằm hỗ trợ các đảng cầm quyền, bằng cách cho phép (hoặc không cho phép) bỏ phiếu từ nước ngoài, hoặc theo cách thức mà quá trình này được thực hiện mà rất khó đánh giá sự minh bạch.

Nếu một cuộc bầu cử đang được giám sát, thì sự đánh giá bỏ phiếu từ nước ngoài là một phần không thể thiếu của quá trình. Tuy nhiên, điều đó không có nghĩa là quá trình này cần phải được đánh giá bằng cách giám sát mỗi bước đi, thậm chí nếu điều này là có thể trong thực tế. Một ví dụ đó là việc bỏ phiếu từ nước ngoài ở Croatia. Ngay trước khi cuộc bầu cử lập pháp vào năm 1995, luật bầu cử được sửa đổi trong đó 12 thành viên của Quốc hội được bầu bởi người Croatia đang sống ở nước ngoài. Luật quốc tịch cho phép những người thuộc dân tộc Croat có quốc tịch Croatia mà không cần có một gia đình ở trong nước hoặc có mối liên hệ với Cộng hoà Croatia, cũng như không cần có ý định chuyển tới Croatia. Điều kiện duy nhất là một người đã viết một tuyên bố bằng văn bản nêu rõ rằng ‘anh/chị coi chính bản thân anh/chị là một công dân Croatia’. Kết quả là đã có hơn 300.000 người Croatia từ nước láng giềng Bosnia và Herzegovina có quốc tịch Croatia và đã được trao quyền bỏ phiếu. Phe đối lập cho rằng các nhà cầm quyền cho phép người Croatia ở Herzegovina bỏ phiếu vì tin tưởng họ sẽ bỏ phiếu ủng hộ các đảng dân tộc chủ nghĩa. Do đó, điều kiện chính trị và pháp lý cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài là quan trọng hơn việc thực hiện mang tính kỹ thuật cuộc bầu cử.

Đối với cuộc bầu cử tổng thống Croatia năm 1997, OSCE và ODIHR quyết định không giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài. Việc bỏ phiếu diễn ra tại các điểm bỏ phiếu trên toàn Herzegovina và một số thành phố khác ở Bosnia và Herzegovina, và một sứ mệnh giám sát của OSCE cũng được thực hiện ở đây. Do các quy định về quốc tịch trong khuôn khổ chung và thông thường trong bối cảnh Bosnia và Herzegovina có thể gây tranh luận, nên vấn đề chính không phải là cuộc bầu cử được tiến hành như thế nào, mà đúng hơn là chúng được phép áp dụng như thế nào trong mọi trường hợp.

Đối với cuộc bầu cử lập pháp ở Croatia năm 2000, bỏ phiếu từ nước ngoài đã được giám sát bởi OSCE và ODIHR, một phần vì đã có một số phát triển trong các cuộc thảo luận giữa Croatia và Bosnia và Herzegovina về vấn đề quốc tịch, và một phần vì các bên tham gia thảo luận thấy rằng quá trình này được giám sát là tốt.

Ngay cả khi có được sự đồng thuận về việc cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài, quá trình đó tự nó có thể có những khó khăn để giám sát. Bỏ phiếu từ nước ngoài thường không được bỏ phiếu trực tiếp bởi một người, và các thỏa thuận có thể bao gồm một khu vực địa lý rộng lớn. Do đó, các cân nhắc về việc giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ liên quan đến các vấn đề hậu cần và thực hành. Cuối cùng, điều quan trọng là một nhiệm vụ giám sát cần phải đưa ra những kết luận mà có thể chứng minh được bằng những chứng cứ thu thập được từ quá trình này.

## **5. Bỏ phiếu từ nước ngoài: môi trường được kiểm soát và không được kiểm soát**

Trong các nền dân chủ chuyển tiếp, nơi mà niềm tin trong quá trình bầu cử là thấp, thường có một số miễn cưỡng trong việc cung cấp cho công dân sống ở nước ngoài khả năng bỏ phiếu mà không cần trở về nước để bỏ phiếu trực tiếp. Tuy nhiên, các quốc gia sau xung đột đã có một ngoại lệ cho quy tắc này, vì thường là một quyết định quan trọng khi cho phép những người chạy trốn chiến tranh có quyền được bỏ phiếu. Ý tưởng này giúp cho những người chạy trốn có ý định quay trở về và họ phải được trao quyền tham gia vào quá trình xây dựng lại nền dân chủ. Hiệp định Dayton năm 1995 đã kết thúc cuộc chiến tranh ở Bosnia và Herzegovina có quy định quyền được bỏ phiếu của người tị nạn (xem nghiên cứu trường hợp).

Đối với cuộc bầu cử đầu tiên ở Bosnia và Herzegovina vào năm 1996, số phiếu ở nước ngoài được thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu cá nhân. Hai mươi ba quốc gia bỏ phiếu từ nước ngoài được giám sát bởi OSCE. Trong cuộc bầu cử

sau đó, bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện qua bưu điện, và giám sát được giới hạn trong việc kiểm phiếu tại các trung tâm trong nước. Trong cuộc bầu cử tổng thống đầu tiên được tổ chức tại Afghanistan (2004), người tị nạn ở Pakistan và Iran được phép bỏ phiếu (mặc dù họ không được phép bỏ phiếu trong cuộc bầu cử lập pháp năm 2005), và trong cuộc bầu cử đầu tiên ở Iraq (2005) sau cuộc chiến tranh năm 2003, đã có nhiều thỏa thuận mở rộng cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài (xem nghiên cứu trường hợp). Tuy nhiên, đối với các cuộc bầu cử Palestine vào năm 1996 và 2005, người di tản không được phép bỏ phiếu, một phần vì những lý do thực tế và một phần vì thiếu quốc tịch Palestine và các giấy tờ chứng minh là một người ‘Palestine’.

Các giám sát viên của bỏ phiếu từ nước ngoài được quyền đánh giá về những khía cạnh bao gồm:

- bỏ phiếu trong một môi trường được kiểm soát, đó là, ở một nơi mà tính bảo mật của lá phiếu được đảm bảo bằng sự hiện diện của nhân viên bầu cử, và nơi bỏ phiếu có thể được thực hiện mà không bị ảnh hưởng quá mức hoặc bị đe dọa. Điều này có nghĩa là bỏ phiếu cá nhân tại các đại sứ quán hoặc các phái bộ ngoại giao của nước chủ nhà; và
- bỏ phiếu trong một môi trường không kiểm soát được, không có sự giám sát của nhân viên bầu cử, và nơi mà tính bí mật và an ninh của cuộc bỏ phiếu không được đảm bảo. Cuộc bỏ phiếu này có thể bao gồm: (a) bỏ phiếu qua bưu điện, nơi mà cử tri sẽ được phát một lá phiếu và các tài liệu kèm theo, sau đó được trả lại bằng đường bưu điện; (b) bỏ phiếu điện tử (e-voting), ví dụ, qua Internet: sau khi xác định một người và quyền bỏ phiếu điện tử đã được xác minh, cuộc bỏ phiếu được gửi thông qua một chương trình máy tính đến một máy tính trung tâm để kiểm phiếu; và (c) bỏ phiếu theo ủy quyền.

Bỏ phiếu qua bưu điện là phương pháp phổ biến nhất cho việc bỏ phiếu không kiểm soát được: mặc dù bỏ phiếu qua Internet có thể trở nên phổ biến hơn trong tương lai (xem chương 10), nó không được sử dụng để bỏ phiếu từ nước ngoài ở bất cứ nơi nào. Bỏ phiếu trong một môi trường không kiểm soát được có thể dễ bị mạo danh, đe dọa và lừa đảo, và giám sát quá trình này cần phải có những khả năng như vậy. Bỏ phiếu theo ủy quyền được sử dụng ở một số nước, ví dụ như Anh. Tuy nhiên, hầu hết các nước coi việc bỏ phiếu như là một vấn đề cá nhân. Tất cả lá phiếu được thực hiện trong một môi trường không kiểm soát được nêu ra các vấn đề quan trọng và gây nhiều tranh cãi liên quan đến tính bí mật và an ninh của việc bỏ phiếu (xem chương 3 cho một cuộc thảo luận rộng hơn).

Nếu số phiếu ở nước ngoài được thực hiện bằng phương pháp bỏ phiếu cá nhân, việc làm thế nào có thể giám sát công việc này đến nay về cơ bản vẫn là một vấn đề. Nếu bỏ phiếu được thực hiện bằng đường bưu điện hoặc điện tử qua Internet, việc giám sát càng trở nên khó khăn hơn.

Các phương pháp giám sát bầu cử diễn tả những cách thức mà thông tin được thu thập, phân tích và đánh giá tính phù hợp của nó với các tiêu chuẩn thống nhất. Việc thu thập dữ liệu bao gồm:

- khuôn khổ pháp lý;
- các thủ tục và các hướng dẫn;
- phỏng vấn các bên liên quan chính, như các nhà quản lý bầu cử và đại diện của các ứng cử viên và xã hội dân sự; và
- thông tin trực tiếp từ các quá trình thực tế.

Ba điểm đầu tiên luôn luôn cung cấp thông tin và khả năng đáp ứng của tất cả các bên tham gia. Việc thu thập thông tin trực tiếp phụ thuộc vào tính minh bạch của quá trình và cách thức mà việc bỏ phiếu được thực hiện. Mục đích là để đánh giá xem các tiến trình đang thực hiện có theo mô tả và ý định hay không. Giám sát trực tiếp là đáng tin cậy, các bằng chứng cần được thu thập theo một kế hoạch mà sẽ cung cấp một mẫu đại diện của các thông tin bao gồm tất cả các phần của quá trình.

## **6. Quá trình giám sát: các khả năng và các giới hạn**

Giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài có thể khó khăn khi kết quả về tính minh bạch của quá trình và các chi phí liên quan đều thấp. Việc thu thập chứng cứ trực tiếp từ tất cả các bước của quá trình này là không thể. Về nguyên tắc, giám sát nên thực hiện các bước sau đây:

- đánh giá về môi trường chính trị mà bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện. Liệu có một thỏa thuận chung về các điều khoản cho bỏ phiếu từ nước ngoài và có sự tự tin nói chung trong quá trình thực hiện việc này không?
- đánh giá khung pháp lý và thực hiện kiểm tra và cân bằng hệ thống;
- đánh giá chiến dịch trước bầu cử. Luật bầu cử của một nước không được áp dụng, nhưng nó vẫn được phân tích để đánh giá những gì đang được thực hiện để giúp các cử tri quyết định lựa chọn từ nước ngoài;
- nếu việc bỏ phiếu được thực hiện trực tiếp, cần giám sát việc bỏ phiếu, đối chiếu, đóng gói, niêm phong tài liệu bầu cử trên cơ sở của một mẫu đại diện

hợp lý. Việc đánh giá về độ lớn của mẫu đại diện phụ thuộc vào mong muốn rút ra kết luận về bỏ phiếu từ nước ngoài như một quá trình bầu cử riêng biệt hay chỉ là một phần nhỏ của đánh giá bầu cử tổng thể;

- nếu việc bỏ phiếu được thực hiện qua bưu điện, cần giám sát việc xác minh danh sách cử tri ở nước ngoài, sự phân phối các tài liệu bầu cử, việc tiếp nhận xác minh và kiểm phiếu; và
- nếu là bỏ phiếu điện tử, cần đánh giá quá trình triển khai thực hiện hệ thống, bao gồm cả các quy tắc để xác minh danh tính của cử tri, kiểm tra và xác nhận chúng được thực hiện bởi EMB.

Giám sát tất cả các quy định về bỏ phiếu từ nước ngoài đều là thách thức. Giám sát trong nước thường được dựa trên độ bao phủ rộng hơn là lấy mẫu đại diện, và do đó, các tổ chức phi chính phủ địa phương có thể muốn bao quát tất cả các quầy phiếu. Tuy nhiên, các tổ chức giám sát trong nước có thể không có đủ nguồn lực cần thiết cho việc giám sát thích đáng việc bỏ phiếu tại các đại sứ quán và các văn phòng lãnh sự (mặc dù một mạng lưới toàn cầu của người Indonesia, chủ yếu là sinh viên, đã thành công trong việc đạt được phạm vi giám sát rộng, bao gồm cả vùng bỏ phiếu tại đại sứ quán Indonesia trong cuộc bầu cử chuyển tiếp năm 1999). Nhiệm vụ quốc tế có thể là một nhiệm vụ dễ dàng hơn trong điều kiện có các nguồn lực để thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài nếu nó diễn ra trong một môi trường được kiểm soát, nhất là vì mẫu đại diện có thể được hạn chế hơn.

Giám sát bỏ phiếu qua bưu điện và Internet có tính phức tạp hơn. Vấn đề đầu tiên là danh tính của cử tri. Tại Bosnia và Herzegovina, một số nỗ lực để mạo danh cử tri qua bưu điện đã bị phát hiện vào năm 1998 và 2000. Trong trường hợp bỏ phiếu qua Internet, một số vấn đề về tính bí mật có thể được giải quyết trong tương lai, do đó cách thức truyền thống là bỏ phiếu giấy cơ bản sẽ bị mất đi. Song lá phiếu bằng giấy luôn có thể đặt ra một yêu cầu kiểm phiếu lại, và việc bỏ phiếu trong thực tế sẽ được theo dõi bởi các giám sát viên và các thành viên của một đảng.

Điều kiện quan trọng nhất để bỏ phiếu đáng tin cậy trong một môi trường không kiểm soát được là sự tin tưởng chung trong EMB. Thậm chí bỏ phiếu từ nước ngoài trong một môi trường được kiểm soát cũng đòi hỏi sự tin tưởng như vậy, vì giám sát một cách đầy đủ là khó khăn đối với các đảng và các NGO.

### **6.1. Môi trường chính trị**

Bỏ phiếu từ nước ngoài trong các nền dân chủ chuyển tiếp thường là vấn đề gây tranh cãi, hoặc vì lý do chính trị hoặc vì các lý do kỹ thuật, như đã thảo luận ở trên trong mối quan hệ với trường hợp của Croatia. Tại Zimbabwe, phe đối lập đã tìm kiếm một quyết định tự do hơn cho bỏ phiếu từ nước ngoài, có thể tin rằng Tổng thống Robert Mugabe sẽ có ít sự ủng hộ của những người đã bỏ nước ra đi. Mặt khác, phe đối lập cũng chỉ trích việc thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài khá hạn chế vì thiếu tính minh bạch và tính kiểm soát.

Các vấn đề quan trọng đối với việc đánh giá của các giám sát viên là tác động môi trường chính trị mà trong việc bỏ phiếu từ nước ngoài đang được tiến hành với sự độc lập và toàn vẹn của EMB. Đặc biệt, các thỏa thuận cho bỏ phiếu từ nước ngoài phải có tính đồng thuận cao, vì tính minh bạch của bỏ phiếu từ nước ngoài chắc chắn là ít hơn so với bỏ phiếu trong nước. Không nghi ngờ gì về khả năng có các hành vi và thao tác gian lận diễn ra trong bỏ phiếu từ nước ngoài trừ khi tính liêm chính của các nhà quản lý được bảo đảm.

### **6.2. Bỏ phiếu cá nhân trong môi trường được kiểm soát**

Rất khó giám sát tất cả các giai đoạn của bỏ phiếu từ nước ngoài. Nếu việc bỏ phiếu được thực hiện trực tiếp bởi một cá nhân trong một môi trường có kiểm soát (chẳng hạn như các đại sứ quán hoặc các văn phòng lãnh sự) thì có thể giám sát được nhưng cũng rất tốn kém. Nếu có sẵn các nguồn lực, việc giám sát cách thức bỏ phiếu này cũng tương tự như giám sát bỏ phiếu trong nước, nơi một mẫu đại diện được chọn để thu thập chứng cứ trực tiếp và quá trình bầu cử được giám sát từ lúc mở cho đến lúc kết thúc bỏ phiếu để bảo đảm tính niêm phong của lá phiếu.

Tuy nhiên, có thể có sự khác biệt đáng kể giữa việc giám sát bỏ phiếu trong nước và từ nước ngoài. Với bỏ phiếu từ nước ngoài, các giám sát viên có thể ở lại quầy phiếu trong suốt thời gian bỏ phiếu, chứ không phải di chuyển từ một quầy phiếu đến một quầy phiếu khác trong ngày bầu cử. Nếu việc kiểm phiếu không diễn ra trong quầy phiếu mà ở các trung tâm kiểm phiếu trong nước, câu hỏi về tính toàn vẹn của số phiếu sẽ phát sinh. Trong trường hợp này, có một nhiệm vụ cho các giám sát viên là theo dõi các quy trình đóng gói và niêm phong, đối chiếu và tiếp nhận tại các trung tâm kiểm phiếu, cũng như sự kiểm phiếu.

### **6.3. Bỏ phiếu qua bưu điện**

Nếu bỏ phiếu được thực hiện bằng đường bưu điện thì trong thực tế có thể không được giám sát, nhưng các quá trình khác như việc duy trì sổ đăng ký của

cử tri ở nước ngoài, các mẫu tài liệu gửi cho cử tri, việc gửi lại các giấy tờ cần thiết đi cùng với lá phiếu cho cử tri, việc kiểm tra xem lá phiếu có chính xác là thật hay không và việc kiểm phiếu có thể được giám sát. Tuy nhiên, quá trình này được thực hiện trong một khoảng thời gian và do đó gây khó khăn để giám sát xuyên suốt.

#### 6.4. *Bỏ phiếu điện tử*

Nếu bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện bằng điện tử, ví dụ như qua Internet, đó sẽ là một thử thách lớn hơn cho việc giám sát tất cả các bước của quá trình. Niềm tin vào quá trình này sẽ phụ thuộc vào mức độ tin cậy của các hệ thống công nghệ thông tin (IT), đồng thời với mức độ tin tưởng với EMB.

Hệ thống IT phải đáp ứng một số tiêu chí, đó là đáng tin cậy, thân thiện, an toàn (có nghĩa là hệ thống này có thể chống lại các cuộc tấn công có chủ ý từ bên ngoài và bên trong vào mọi lúc) và kiểm chứng (có nghĩa là có thể được kiểm tra). Hệ thống IT có thể được xây dựng từ bên trong và bên ngoài đất nước. Những người trong nội bộ có thể tạo ra các chức năng mà làm thay đổi kết quả theo một hướng nhất định. Thao tác như vậy trong lý thuyết được thực hiện bởi chính cơ quan quản lý bầu cử. Trong một nền dân chủ chuyên tiếp, nếu sự tin tưởng chung vào việc điều hành bầu cử là thấp, một hệ thống bỏ phiếu điện tử có thể sẽ làm cho công chúng thiếu tin tưởng vào quá trình bầu cử.

Các giám sát viên không có nhiệm vụ xác nhận tính chất đúng đắn của hệ thống bỏ phiếu điện tử. Vì vậy, cần phải rất cẩn thận không để hiểu nhầm là tính độc lập của hệ thống đã được giám sát viên xác nhận, mặc dù các chuyên gia IT có thể đánh giá các phần của quá trình này. Sự thành thạo IT cũng có thể đưa ra một quan niệm sai lầm rằng các hệ thống đã được xác nhận theo các tiêu chuẩn quốc tế.

Đặc biệt, trong thực tế hầu như không thể giám sát để đánh giá những thao tác từ trong nước. Thậm chí nếu được giao nhiệm vụ giám sát, các chuyên gia cần tập trung vào quá trình mà EMB đã thực hiện khi có được các hệ thống, chứ không phải giả vờ xác nhận tính độc lập của hệ thống. Như vậy, đánh giá quá trình này nên bao gồm:

- lựa chọn các nhà cung cấp, bao gồm các yêu cầu về những tiêu chuẩn đã được công nhận về chất lượng và an ninh;
- xác nhận các yêu cầu được mô tả chi tiết và thiết kế tổng thể;
- sử dụng có hiệu quả trong suốt quá trình thực hiện
- Các chiến lược để thử nghiệm hệ thống.

Ngoài ra, nhật ký kiểm toán và tất cả các khả năng khôi phục dữ liệu trong trường hợp cuộc bỏ phiếu thất bại nên được đánh giá. Tuy nhiên, các dấu vết kiểm toán chính trong các cuộc bầu cử truyền thống, cụ thể là các lá phiếu, sẽ bị mất đi. Do đó, nó sẽ không được cấp lại những kết quả trên cơ sở đã có trước đây. Đây là lý do tại sao các giám sát viên cần phải đặt trọng tâm nhiều vào việc đánh giá liệu có một sự đồng thuận chung về việc cho phép bầu cử dựa trên Internet và sự toàn vẹn của EMB. Một nguyên mẫu của hệ thống IT được xác nhận bởi EMB, và nó chỉ ra rằng EMB có thể đảm bảo hệ thống đang được sử dụng cho các cuộc bầu cử thực sự là hệ thống xác thực, mà không cần các thao tác từ các nhà quản lý bầu cử.

## 7. Kết luận

Giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ khó khăn bởi vì sự thiếu minh bạch trong quá trình này và vì thiếu nguồn lực để có thể thu thập thông tin trực tiếp từ một khu vực địa lý rộng. Do đó, giám sát trong một số trường hợp nên được giới hạn ở những đánh giá tổng thể về các điều kiện để bỏ phiếu từ nước ngoài, hoặc một số phần của quá trình.

Các điều kiện chính trị cho bỏ phiếu từ nước ngoài nên luôn luôn được đánh giá. Nếu sự thật là quy định cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ là gây tranh cãi, thì có khả năng là sự tin tưởng chung trong việc thực hiện quy định này sẽ thấp.

Bỏ phiếu từ nước ngoài sẽ luôn là kém minh bạch hơn so với bỏ phiếu cá nhân tại các quầy phiếu ở trong nước. Bỏ phiếu từ nước ngoài trong một môi trường được kiểm soát sẽ không dễ giám sát hơn bỏ phiếu trong một khu vực được kiểm soát, và bỏ phiếu điện tử sẽ ít được kiểm toán hơn (giống như phiếu giấy). Do đó, sự tin tưởng nói chung trong EMB và các nhà quản lý bầu cử là tiêu chí hàng đầu cho các giám sát viên đánh giá khi giám sát bỏ phiếu từ nước ngoài.

Sự tự tin như vậy không nên đặt ở một chỗ, bởi sẽ càng khó khăn để tạo ra nó bằng cách giám sát các cuộc bầu cử. Thậm chí nếu một phần của quá trình này có thể được kiểm tra, rất khó để đảm bảo rằng quá trình này không thể được xây dựng bởi người trong cuộc. Tuy nhiên, nếu có sự tin tưởng chung trong ý định của các nhà quản lý bầu cử, một số bộ phận của quá trình này là có thể kiểm tra và có thể được giám sát thấy. Chúng bao gồm:

- sổ đăng ký cử tri ở nước ngoài;
- việc xác minh cử tri;



- nội dung của tài liệu lá phiếu được sử dụng trong bỏ phiếu qua bưu điện, và cách mà các tài liệu bầu cử được kiểm tra tính đúng đắn và chống mạo danh khi chúng được trả lại;
- hệ thống bỏ phiếu điện tử được mua và được xác nhận bởi EMB;
- nhật ký kiểm toán (còn gọi là đường mòn kiểm toán) luôn có sẵn; và
- các biện pháp an ninh chống lại những cuộc tấn công từ bên ngoài và ngăn chặn, điều chỉnh những sai sót kỹ thuật trong trường hợp bỏ phiếu điện tử.

Ngoài ra, các vấn đề liên quan đến tính bí mật của cuộc bỏ phiếu và việc giải quyết nguy cơ cử tri bị đe dọa cũng cần được đánh giá.

# CHƯƠNG 10

CHƯƠNG 10

# 10. Bỏ phiếu điện tử và bỏ phiếu từ nước ngoài\*

Nadja Braun

## 1. Giới thiệu

Bỏ phiếu điện tử, còn được gọi là ‘e-voting’, là việc lựa chọn sử dụng phương tiện điện tử để bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu dân ý và các cuộc bầu cử. Có các hệ thống khác nhau tồn tại, chẳng hạn như máy ghi âm trực tiếp điện tử (DRE) là một máy bỏ phiếu để ghi phiếu trực tiếp mà không cần bỏ phiếu truyền qua Internet hoặc các mạng khác. Giao diện của máy DRE có thể là một màn hình cảm ứng, hoặc các cử tri có thể điền vào lá phiếu và sau đó quét nó vào hệ thống. Thông thường nhất, e-voting đề cập đến việc bỏ phiếu qua Internet bằng cách sử dụng một máy tính cá nhân (PC) kết nối với Internet. Ngoài ra còn có các phương tiện khác, chẳng hạn như thiết bị kỹ thuật số hỗ trợ cá nhân (PDA), điện thoại hoặc điện thoại di động mà có thể được sử dụng để bỏ phiếu điện tử.

Sẽ là hữu ích để phân biệt giữa hai khái niệm về bỏ phiếu điện tử: ‘bỏ phiếu điện tử tại quầy phiếu’, và ‘bỏ phiếu điện tử từ xa’. ‘Bỏ phiếu điện tử tại quầy phiếu’ đề cập đến hệ thống mà một cử tri bỏ phiếu của mình bên trong một khu vực bỏ phiếu hoặc các cơ sở tương tự dưới sự kiểm soát của nhân viên bầu cử. ‘Bỏ phiếu điện tử từ xa’ được sử dụng để mô tả hệ thống có một cử tri bỏ phiếu của mình ở bất cứ nơi nào bên ngoài quầy phiếu. Cả hai có thể có liên quan đến các mục đích của cuốn Sổ tay này. Có nhiều cách khác nhau, trong đó các phương tiện điện tử có thể được sử dụng để tạo điều kiện cho việc bỏ phiếu từ nước ngoài. Những thách thức mà cử tri ở nước ngoài gặp phải là việc truyền tải một cuộc bỏ phiếu bằng phương tiện điện tử, ví dụ, thực hiện một cuộc bỏ phiếu tại một máy tính và truyền nó vào hòm phiếu điện tử trên Internet. Bỏ phiếu điện tử cũng có thể được thực hiện trong môi trường có giám sát của một phái bộ ngoại giao hoặc lãnh sự. Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu để viết bài này,

\* Các quan điểm trình bày trong chương này là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ..

chưa thấy có trường hợp giám sát nào như vậy. Bỏ phiếu điện tử từ xa có vẻ là một lựa chọn cho bỏ phiếu từ nước ngoài.

Mục 2 chương này phân tích những trường hợp thực tế mà việc sử dụng bỏ phiếu điện tử từ xa đang được coi là một kênh để bỏ phiếu từ nước ngoài. Mục 3 phân tích những lập luận ủng hộ và phản đối bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri ở nước ngoài, còn mục 4 đưa ra một cái nhìn tổng quan về những thách thức an ninh quan trọng nhất và khả năng tiếp cận với các giải pháp. Ngoài việc sử dụng các phương tiện điện tử để bỏ phiếu trong trung cầu dân ý và bầu cử, các phương tiện điện tử cũng có thể được sử dụng để hỗ trợ từng bước của quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài. Mục 5 cung cấp một số ví dụ về những cách thức có được thông tin mới và các công nghệ truyền thông, đặc biệt là Internet, mà có thể hỗ trợ một cử tri ở nước ngoài. Cuối cùng, mục 6 đưa ra các kết luận từ quá trình nghiên cứu.

Cuộc khảo sát này dựa trên một số ví dụ về những gì đang được thực hiện trong lĩnh vực bỏ phiếu điện tử và bỏ phiếu từ nước ngoài, được thu thập bởi Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ. Nghiên cứu này không có nghĩa là toàn diện và không thể đưa vào chương trình của mỗi nước để thực hành bỏ phiếu điện tử hay suy nghĩ về việc giới thiệu nó. Chương này cũng không nhìn vào các cuộc thảo luận về ưu và khuyết điểm của bỏ phiếu điện tử nói chung. Danh sách các tài liệu tham khảo và đọc thêm trong phụ lục C đưa ra một số chỉ dẫn để biết thêm thông tin về bỏ phiếu điện tử nói chung và các cuộc thảo luận về ưu và nhược điểm của nó.

Có rất ít báo cáo tổng quan về các dự án bỏ phiếu điện tử trên thế giới. Một báo cáo tổng quan từ mùa hè năm 2004 có sẵn trên trang web của dự án ACE tại địa chỉ <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/> (xem thêm Buchsbaum 2005).

## **2. Bỏ phiếu điện tử từ xa và bỏ phiếu từ nước ngoài**

Một số quốc gia đang thử nghiệm và xem xét việc ban hành bỏ phiếu điện tử từ xa đặc biệt, và đôi khi thậm chí độc quyền đối với công dân của họ đang sinh sống hoặc ở lại nước ngoài. Tuy nhiên, chỉ một số ít quốc gia cho phép cử tri ở nước ngoài được bỏ phiếu điện tử. Hơn nữa, có một vài cuộc thử nghiệm với bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri ở nước ngoài, và đôi khi nó phản ánh ý đồ chính trị về việc áp dụng hình thức bỏ phiếu đó. Phần này nêu bật một số ví dụ về các quốc gia đang xem xét bỏ phiếu điện tử từ xa cho công dân của họ ở nước ngoài.

### **Áo**

Tại Áo, bỏ phiếu điện tử không phải là một ưu tiên hàng đầu của chính phủ. Tuy nhiên, Hội đồng Bộ trưởng Liên bang Áo đã phê duyệt chiến lược về chính

phủ điện tử vào tháng 5 năm 2003, trong đó bộ phiếu điện tử được liệt kê như là một dự án trong phụ lục, và vào mùa xuân năm 2004, Bộ Nội vụ Liên bang thành lập một nhóm công tác về bỏ phiếu điện tử để nghiên cứu và báo cáo về các khía cạnh khác nhau của bỏ phiếu điện tử (Thủ tướng Liên bang, năm 2003, tại <[http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f\\_id=6016&LNG=de&version](http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=6016&LNG=de&version)>). Các nhóm làm việc đã không phải đối phó với những câu hỏi về bỏ phiếu điện tử cho cử tri ở nước ngoài. Tuy nhiên, biên bản diễn giải của Đạo luật Liên bang Áo về Quy định tạo điều kiện thuận lợi cho Truyền thông điện tử với các cơ quan công quyền (Đạo luật Chính phủ điện tử, tiếng Anh, tại <[http://www.ris.bka.at/erv/erv\\_2004\\_1\\_10.pdf](http://www.ris.bka.at/erv/erv_2004_1_10.pdf)>), có hiệu lực từ ngày 01 tháng 03 năm 2004, đã giải thích các điều khoản cho việc thiết lập một sổ đăng ký điện tử bổ sung là “một bước đầu tiên hướng tới việc tạo điều kiện cho người Áo ở nước ngoài trong tương lai, ví dụ như đưa ra khả năng bỏ phiếu bầu cử tại Áo dưới dạng điện tử” (Bản ghi nhớ giải thích đạo luật, bằng tiếng Đức). Đầu năm 2007, Hội đồng Bộ trưởng Liên bang khẳng định sự sẵn sàng của họ để nhìn xa hơn và coi bỏ phiếu điện tử là một phương tiện bỏ phiếu, đồng thời cũng là một phần của một cuộc cải cách dân chủ quy mô lớn).

## Estonia

Thảo luận về bỏ phiếu điện tử từ xa bắt đầu ở Estonia vào năm 2001 và một năm sau đó, các quy định pháp lý cho nó đã được đưa ra. Mùa hè năm 2003, Ủy ban Bầu cử Quốc gia bắt đầu các dự án bỏ phiếu điện tử. Hệ thống bao gồm việc sử dụng thẻ thông minh và chữ ký điện tử (xem Ủy ban Bầu cử Quốc gia, 2005). Các cuộc thử nghiệm đầu tiên của hệ thống bỏ phiếu điện tử từ xa đã được tổ chức vào cuối năm 2004 và 2005 trong các cuộc trưng cầu dân ý địa phương và các cuộc bầu cử. Tháng 3 năm 2007, Estonia đã tổ chức cuộc bầu cử quốc gia bằng Internet đầu tiên trên thế giới. Tổng cộng có 30.275 người dân (3,4%) đã sử dụng dịch vụ bỏ phiếu điện tử từ xa cả ở trong cũng như ngoài nước (xem Ủy ban bầu cử quốc gia, ‘Dự án Bỏ phiếu điện tử’).

## Pháp

Ngày 1 tháng 6 năm 2003, các công dân Pháp sống ở Mỹ đã nêu ra khả năng bầu các đại diện của họ bằng bỏ phiếu điện tử từ xa với Hội đồng tối cao Công dân Pháp ở nước ngoài (Conseil Supérieur des Français de l'étranger, CSFE; từ năm 2004 là Hội đồng Công dân Pháp ở nước ngoài, AFE). AFE là một cơ quan pháp luật công được phép bầu 12 thành viên của Thượng Nghị viện Pháp

(Thượng viện). Năm 2003, Diễn đàn các Quyền qua Internet (The Forum droits des sur l'internet), một tổ chức tư nhân hỗ trợ Chính phủ Pháp đã đưa ra các khuyến nghị về tương lai của bỏ phiếu điện tử ở Pháp. Tổ chức này đề nghị không nên cho phép bỏ phiếu điện tử từ xa, trừ các công dân Pháp ở nước ngoài có thể bầu CSFE bằng cách bỏ phiếu qua Internet (xem Diễn đàn các Quyền qua Internet 2003). Trong cuộc bầu cử ngày 18 tháng 6 năm 2006, tất cả công dân Pháp ở nước ngoài có thể lựa chọn giữa ba kênh bỏ phiếu là bỏ phiếu cá nhân, bỏ phiếu qua bưu điện hoặc bỏ phiếu điện tử (Bộ Ngoại giao tháng 3 năm 2006).

## Hà Lan

Tại hầu hết các khu vực ở Hà Lan, bỏ phiếu được thực hiện bằng điện tử tại các quầy phiếu. Chính phủ Hà Lan cũng xem xét và kiểm tra bỏ phiếu điện tử từ xa (Caarls 2004 <[http://www.minbzk.nl/uk/different\\_government/remote\\_e-voting\\_in.](http://www.minbzk.nl/uk/different_government/remote_e-voting_in.)>). Công dân Hà Lan ở nước ngoài được quyền bỏ phiếu trong cuộc bầu cử vào Hạ viện và Nghị viện châu Âu (Hupkes 2005). Họ phải đăng ký với chính quyền thành phố Hague đối với mỗi cuộc bầu cử lập pháp và bầu cử châu Âu. Cử tri Hà Lan cư trú ở nước ngoài được coi là một nhóm thử nghiệm lý tưởng cho việc thử nghiệm bỏ phiếu điện tử và qua điện thoại bởi vì họ được phép bỏ phiếu qua đường bưu điện. Mục đích của dự án bỏ phiếu điện tử là để dễ dàng tiếp cận cử tri ở nước ngoài và khuyến khích sự tham gia của họ trong các cuộc bầu cử. Việc đánh giá sử dụng bỏ phiếu điện tử trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu tháng 6 năm 2004 cho thấy bỏ phiếu điện tử làm tăng thêm giá trị bỏ phiếu và dễ dàng tiếp cận hơn. Sau đó, trong cuộc bầu cử lập pháp vào tháng 11 năm 2006, bỏ phiếu qua Internet đã được áp dụng một lần nữa như một thử nghiệm thay thế cho bỏ phiếu qua bưu điện cho cử tri Hà Lan ở nước ngoài. Tổng cộng có 19.815 lá phiếu hợp lệ được thực hiện theo cách này. (xem <[http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/constitution\\_and/internet\\_elections](http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/constitution_and/internet_elections)>).

## Tây Ban Nha

Từ năm 1995, Generalitat de Catalunya, chính phủ của vùng tự trị Catalonia ở phía đông bắc Tây Ban Nha, đã thực hiện một số dự án thử nghiệm trong các cuộc bầu cử, trong đó sử dụng máy bỏ phiếu điện tử bên trong các quầy phiếu. Tháng 11 năm 2003, thử nghiệm bỏ phiếu điện tử từ xa không bắt buộc được tổ chức song song với các cuộc bầu cử vào Quốc hội Catalan. Hơn 23.000 người dân xứ Catalan ở Argentina, Bỉ, Mỹ, Mexico và Chile được mời tham gia sử dụng các máy tính được kết nối với Internet. Generalitat de Catalunya tài trợ cho cuộc thử nghiệm

này để kiểm tra tính an toàn của việc sử dụng bỏ phiếu điện tử trong tương lai (xem tại <<http://www.gencat.net/governacio-ap/eleccions/e-votacio.htm>>).

## Thụy Sĩ

Tháng 8 năm 2000, Chính phủ Thụy Sĩ giao cho Thủ tướng Liên bang nhiệm vụ xem xét tính khả thi của việc sử dụng bỏ phiếu điện tử từ xa. Một báo cáo tạm thời của Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ về bỏ phiếu điện tử từ xa có tên gọi: “Người Thụy Sĩ đang sinh sống ở nước ngoài là nhóm đối tượng phù hợp nhất”, bởi vì bỏ phiếu điện tử từ xa có thể tiết kiệm thời gian, tiết kiệm chi phí và tăng tính hiệu quả (Thủ tướng Liên bang tháng 8 năm 2004). Từ năm 2002, một cuộc thử nghiệm bắt buộc bỏ phiếu điện tử từ xa đã được thực hiện tại các bang Geneva (xem <<http://www.ge.ch/eVoting>>) Neuchâtel (xem <<http://www.guichetunique.ch>>) và Zurich (xem <<http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/index.php?p=5>>), bao gồm từ giữa năm 2004 đến 2006, có 7 cuộc thử nghiệm bỏ phiếu điện tử từ xa trong các cuộc trưng cầu quốc gia. Các dự án thử nghiệm được đánh giá trong năm 2005 đối với một số khía cạnh khác nhau, bao gồm cả khả năng bỏ phiếu điện tử từ xa sẽ làm tăng số cử tri đi bỏ phiếu, các rủi ro an ninh và chi phí hiệu quả của nó. Các đánh giá cho thấy bỏ phiếu điện tử từ xa là có tính khả thi ở Thụy Sĩ (xem Thủ tướng Liên bang, TẠI <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776>>). Tháng 3 năm 2007, Nghị viện Thụy Sĩ đã thông qua cơ sở pháp lý để phù hợp với việc đăng ký cử tri cho cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài. Đây là bước đầu tiên hướng tới việc xét cung cấp cho người Thụy Sĩ ở nước ngoài khả năng được bỏ phiếu điện tử từ xa, như là một nhu cầu bức thiết (xem tại <<http://www.aso.ch>>).

## Mỹ

Mỹ đã xây dựng một hệ thống bỏ phiếu điện tử trên Internet cho Chương trình Hỗ trợ bầu cử Liên bang của Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ (FVAP). Hệ thống bỏ phiếu SERVE (còn được gọi là Đăng ký điện tử an toàn và Thử nghiệm bỏ phiếu) đã được lên kế hoạch triển khai trong các cuộc bầu cử sơ bộ và tổng tuyển cử năm 2004, cho phép các cử tri ở nước ngoài và quân nhân được bỏ phiếu hoàn toàn điện tử qua Internet từ bất cứ nơi nào trên thế giới. Chương trình được dự kiến sẽ có đến 100.000 lá phiếu điện tử. Tuy nhiên, SERVE đã được dừng lại vào mùa xuân năm 2004 sau một báo cáo của bốn thành viên trong nhóm tài chính của Bộ Quốc phòng. Họ đề nghị phải dừng phát triển SERVE ngay lập tức vì họ coi Internet và máy tính là không an toàn (xem Jefferson et al. 2004).

### 3. Những lập luận ủng hộ và phản đối bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri ở nước ngoài

#### 3.1. Ủng hộ

Điểm chung của bảy nước nói trên cho thấy một thực tế họ muốn làm cho việc bỏ phiếu trở nên dễ dàng hơn để công dân của họ ở nước ngoài được tham gia vào các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý quốc gia. Chỉ riêng về mặt này, cử tri ở nước ngoài được coi là một trong các nhóm mục tiêu thích hợp nhất cho bỏ phiếu điện tử từ xa, vì không có kênh bỏ phiếu nào cho họ cảm thấy tiện lợi và dễ tiếp cận. Bỏ phiếu qua bưu điện là một kênh bỏ phiếu so sánh thích hợp nhất với bỏ phiếu điện tử từ xa, vì dịch vụ bưu điện đôi khi quá chậm cho việc gửi lá phiếu trước ngày bỏ phiếu, và vì thế một số cử tri ở nước ngoài không được bỏ phiếu. Một số kênh bỏ phiếu khác, chẳng hạn như bỏ phiếu ở đại sứ quán hoặc phái bộ ngoại giao tỏ ra không thuận tiện cho việc bỏ phiếu, vì cử tri cần phải đi đến một nơi và mất thời gian. Do đó, có nhiều ý kiến chung cho rằng bỏ phiếu điện tử là dễ dàng hơn cho cử tri ở nước ngoài để bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý, và điều đó tất nhiên cũng làm tăng sự tham gia của cử tri và tăng cường tính hợp pháp của bầu cử dân chủ.

Ngoài sự tiện lợi cho cử tri ở nước ngoài, có những lý do khác ủng hộ bỏ phiếu điện tử từ xa.

1. *Trong một số trường hợp, công dân đang sinh sống hoặc ở lại nước ngoài được coi là một nhóm thử nghiệm lý tưởng cho bỏ phiếu điện tử từ xa, trong khi ý định thực sự là để giới thiệu phương pháp mới này cho cử tri trong nước.*

2. *Trong một số trường hợp, công dân trong và ngoài nước được tổ chức tốt, thậm chí còn tốt hơn so với các nhóm lợi ích trong nước và có thể đưa vào chương trình nghị sự.*

3. *Tùy thuộc vào hoàn cảnh và các kênh bỏ phiếu khác nhau là có sẵn cho cử tri ở nước ngoài, bỏ phiếu điện tử từ xa là một cách để tiết kiệm chi phí.*

#### 3.2. Phản đối

Bởi vì chỉ có một số quốc gia nêu trên mà xem xét giới thiệu bỏ phiếu điện tử từ xa cung cấp thông tin về chủ đề này, nên cũng chỉ có một vài lập luận phản đối việc giới thiệu bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri ở nước ngoài. Những lý do bao gồm:

1. *Các mối quan tâm về an ninh.* Tuy nhiên, không có vấn đề an ninh nào đặc biệt đáng lo ngại liên quan đến bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri ở nước ngoài. Thay vào đó, lại có lo ngại rằng bỏ phiếu điện tử từ xa được coi là không



an toàn. Các mối quan tâm an ninh bao gồm những nghi ngờ về Internet như một phương tiện truyền tải thông tin bí mật, nỗi sợ hãi bị hacker trong và ngoài nước (ví dụ như các lập trình viên phần mềm) và những người khác (ví dụ các đảng chính trị, khủng bố hay các quốc gia khác) tấn công, và lo lắng về khả năng ảnh hưởng không mấy tích cực đến cử tri trong quá trình bỏ phiếu (ví dụ như tình trạng “bỏ phiếu theo gia đình”).

2. *Các khía cạnh tài chính*: có thể tồn kém trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng để cung cấp bỏ phiếu điện tử từ xa chỉ cho một số lượng cử tri hạn chế. Các hạng mục tồn kém có thể là quá trình xây dựng dịch vụ số hóa, cân đối sổ đăng ký cử tri ở nước ngoài hoặc duy trì bảo đảm an ninh của hệ thống.

3. *Đối xử công bằng cho tất cả cử tri (trong nước và ngoài nước)*: Ví dụ, ở Thụy Sĩ, chính phủ đã nói như vậy nếu bỏ phiếu điện tử từ xa được giới thiệu và được thực hiện từng bước. Nó nên được giới thiệu cho cử tri trong nước đầu tiên, sau đó mới đến cử tri ở nước ngoài. Lý do đằng sau điều này là không có sổ đăng ký bầu cử chung cho cử tri ở nước ngoài (xem nghiên cứu trường hợp). Cử tri ở nước ngoài từ một bang có thể bỏ phiếu điện tử trong khi cử tri ở bang khác lại không có cơ hội thực hiện điều này.

Ủy ban Bầu cử Australia (AEC) trả lời câu hỏi ‘Tôi có thể bỏ phiếu qua Internet không?’ trên trang web (<[http://www.aec.gov.au/\\_content/What/enrolment/faq\\_os.htm](http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm)>) như sau:

Việc giới thiệu bỏ phiếu qua Internet hay máy tính không phải là một đề xuất khả thi vào thời điểm này, vì một số vấn đề về an ninh, kỹ thuật, tài chính, việc tiếp cận và công bằng cần được giải quyết trước khi nó trở thành một thực tế của cuộc sống bầu cử.

- Không có phần mềm công nghệ nào thích hợp để sử dụng trong hệ thống bầu cử đầy đủ.
- Nhiều người bỏ phiếu, đặc biệt là người già và những người có ít kỹ năng đọc, viết và tính toán có thể sẽ gặp khó khăn với việc sử dụng Internet.
- Có một nguy cơ gian lận và sai sót xảy ra trong phần mềm mà không có sự bảo vệ các lá phiếu để có thể kiểm phiếu lại.
- Các chi phí ban đầu là đáng kể.
- AEC cần tiếp tục cung cấp dịch vụ bỏ phiếu truyền thống cho những người không tiếp cận được với Internet.

Tuy nhiên, cử tri Úc được sử dụng bỏ phiếu điện tử tại quầy phiếu cho cuộc bầu cử Hội đồng Lập pháp Lãnh thổ Thủ đô Úc. Năm 2001 và 2004, bỏ phiếu

điện tử đã được tổ chức tại bốn trung tâm bỏ phiếu trước khi bỏ phiếu từ hai đến ba tuần và tại tám quầy phiếu trong ngày bỏ phiếu (xem tại <<http://www.elections.act.gov.au/Elecvote.html>>).

#### 4. Một số thách thức về an ninh cho bỏ phiếu điện tử từ xa và các hướng giải quyết

Trước khi bỏ phiếu điện tử từ xa được giới thiệu, có một số thách thức về an ninh phải đối mặt. Bảng 10.1 đưa ra một ý tưởng đầu tiên về tầm quan trọng của nó. Tuy nhiên, mỗi nước có yêu cầu pháp lý khác nhau và cơ sở hạ tầng kỹ thuật khác nhau, nhưng nên được đưa vào một sự tính toán tốt nhất.

**Bảng 10.1: Một số thách thức về an ninh cho bỏ phiếu từ xa và những hướng giải quyết**

<b>Những thách thức</b>	<b>Các giải pháp có thể</b>
<p><i>Xác định rõ ràng</i> Người tham gia trong một cuộc bỏ phiếu hoặc bầu cử phải được xác định và được cho phép một cách rõ ràng.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mã cá nhân để được tiếp cận hệ thống</li> <li>• Chỉ định ngày tháng năm sinh và nơi xuất xứ nhằm mục đích xác nhận danh tính và phòng chống gian lận có hệ thống.</li> <li>• Sử dụng chữ ký số</li> <li>• Bổ sung dữ liệu cá nhân được yêu cầu.</li> </ul>
<p><i>Tính xác thực của các máy chủ bỏ phiếu điện tử</i> Công dân phải bảo đảm lá phiếu của họ được gửi đến các máy chủ chính thức</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chứng nhận máy chủ nên được xem lại bởi công dân (kiểm soát vân tay).</li> <li>• Tính xác thực có thể được chứng minh bằng một câu trả lời mã hóa hoặc biểu tượng (hình ảnh) có thể xác nhận được, ví dụ thẻ bỏ phiếu gửi cho cử tri qua bưu điện.</li> </ul>
<p><i>Bỏ phiếu duy nhất và bỏ phiếu phổ thông</i> Công dân được phép bỏ một lá phiếu. Việc bỏ hai hay nhiều phiếu phải được ngăn chặn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ngay khi bỏ phiếu sớm (bưu điện hoặc điện tử) được thực hiện, cử tri được đánh dấu trong sổ đăng ký bầu cử điện tử.</li> <li>• Các đặc điểm rõ ràng trên thẻ bỏ phiếu (ví dụ: sự giả mạo con dấu hoặc mã số chứng minh thư) có thể là dấu hiệu cho thấy đó là một công dân đã tham gia bỏ phiếu.</li> </ul>

<p><i>Bảo vệ tính bí mật của cuộc bỏ phiếu/bảo vệ sự riêng tư</i></p> <p>Ý định của công dân phải được giữ bí mật và không được nhìn thấy bởi một bên thứ ba.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phân biệt và chia các dữ liệu cá nhân và dữ liệu bỏ phiếu</li> <li>• Trộn ngẫu nhiên số phiếu trong hòm phiếu điện tử để không biết được ai đã đăng ký bằng cách so sánh trình tự bỏ phiếu và thời gian trong sổ đăng ký bầu cử điện tử</li> </ul>
<p><i>Hacker tấn công:</i></p> <p>(a) Các thiết bị bỏ phiếu (máy tính cá nhân, vv): có thể chặn và sửa đổi số phiếu, ví dụ: Trojan horses, đây là điểm yếu nhất của các hệ thống bỏ phiếu điện tử.</p> <p>(b) Giao dịch bỏ phiếu từ cử tri đến máy chủ: có thể chặn và sửa đổi số phiếu (ví dụ như tấn công MITM, tên miền máy chủ (DNS bị tấn công).</p> <p>(c) Nền tảng máy chủ trung tâm (của hệ thống bỏ phiếu điện tử), ví dụ, bị tấn công từ chối dịch vụ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bảo vệ bằng Firewall</li> <li>• Mã hóa việc bỏ phiếu</li> <li>• Diệt virus</li> <li>• Mã hóa</li> <li>• Xác minh bởi cử tri (bỏ phiếu được truyền bằng hình ảnh, không phải thông tin văn bản)</li> <li>• Toàn bộ hội thoại giao dịch nên được kiểm tra để đảm bảo tính toàn vẹn, đầy đủ nội dung.</li> <li>• Có một số máy chủ dự phòng.</li> <li>• Hợp tác với các nhà cung cấp chính</li> </ul>
<p><i>Bất khả kháng</i></p> <p>Giông bão, động đất, tấn công khủng bố, vv.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Một số máy chủ đặt tại các địa điểm khác nhau</li> <li>• Nằm trong phòng an toàn cao (kiểm soát truy cập, phòng cháy chữa cháy, cấp điện khẩn cấp)</li> </ul>
<p><i>Truy xuất, kiểm phiếu lại</i></p> <p>Số lá phiếu điện tử được kiểm lại nếu có khiếu nại.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cử tri nhận biên lai khi thực hiện xong cuộc bỏ phiếu</li> <li>• Kiểm tra quá trình kiểm phiếu thông thường và số phiếu điện tử được ký bởi cán bộ công chức và các bộ phụ trách điều khiển.</li> <li>• Lưu trữ riêng (CD-ROM) số phiếu ở nước ngoài và các file (được mã hóa).</li> </ul>

<p><i>Lòng tin</i></p> <p>Hệ thống và thành phần của nó phải đáng tin cậy. Các chuyên gia ở nước ngoài phải có khả năng xem xét mã nguồn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Đào tạo cán bộ điều khiển</li> <li>• Sử dụng hệ điều hành</li> <li>• Công bố các ứng dụng độc quyền</li> </ul>
---	---

## 5. Những hỗ trợ khác thông qua các công nghệ truyền thông và thông tin mới

Có những cách khác còn xa mới đạt tới trong các phương tiện điện tử - Internet được sử dụng để thuận lợi cho bỏ phiếu từ nước ngoài. Phạm vi cung cấp thông tin tạo điều kiện để các bước khác nhau của quá trình bỏ phiếu không đi quá xa để cho phép thực hiện bỏ phiếu điện tử. Phần này nêu bật một số ví dụ.

### Úc

Cử tri ở nước ngoài có thể thực hiện những việc khác nhau bằng fax như: ghi danh bỏ phiếu; xin để trở thành một “cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện; ghi danh là người phối ngẫu hay con của cử tri ở nước ngoài đủ điều kiện; ghi danh như một “cử tri lưu động”; hoặc xin thực hiện bỏ phiếu qua bưu điện.

### New Zealand

Cử tri ở nước ngoài có thể tải về từ Internet lá phiếu, tuyên bố và các tài liệu hỗ trợ từ ba tuần trước ngày bầu cử. Tuy nhiên, họ không thể trả lại lá phiếu điện tử hoặc bỏ phiếu bằng thư điện tử, như trang web Các cuộc bầu cử New Zealand (<[http://www.elections.org.nz/voting/how\\_vote\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html)>) nhấn mạnh. Chỉ có cử tri ở nước ngoài được phép tải về lá phiếu. Lá phiếu được hoàn trả lại bằng fax hoặc bằng bưu điện. Chỉ có người bỏ phiếu từ nước ngoài được phép fax lá phiếu của họ; các lá phiếu được gửi bằng fax từ trong nước New Zealand sẽ không được tính.

### Singapore

Cử tri Singapore ở nước ngoài có thể điền mẫu đăng ký trực tuyến. Tuy nhiên, mẫu này không được truyền qua Internet mà phải được in ra, ký và gửi tới Văn phòng Bầu cử đăng ký ở nước ngoài. Cử tri đã đăng ký ở nước ngoài

cho phép bỏ phiếu tại một trong các quầy phiếu ở nước ngoài (đặt ở Cao ủy Singapore, các lãnh sự quán và các đại sứ quán). Nếu cử tri không nhớ vị trí quầy phiếu thì có thể tìm hiểu trên trang web.

## 6. Kết luận

Cử tri ở nước ngoài rõ ràng là một nhóm tập trung nhận được sự quan tâm đặc biệt từ các nước nêu trên mà đang xem xét việc giới thiệu bỏ phiếu điện tử. Đồng thời, đây cũng là một mục tiêu khó khăn vì một số lý do thực tế. Các quốc gia khác cũng thấy sự cần thiết giới thiệu bỏ phiếu điện tử cho cử tri trong nước nhưng chưa coi đó là nhu cầu cấp bách để giới thiệu với cử tri của họ ở nước ngoài. Tuy nhiên, chưa có nghiên cứu nào xác định rõ ràng về xu hướng giới thiệu bỏ phiếu điện tử từ xa.

## **Estonia: Nhiều lựa chọn cho bỏ phiếu từ nước ngoài**

Epp Maaten

Cộng hòa Estonia tái độc lập ngày 20 tháng 8 năm 1991 trên cơ sở kế thừa vị thế của một nước. Cơ quan lập pháp có quyền lực nhà nước tối cao là Nghị viện, được bầu theo hệ thống đại diện tỷ lệ (PR). Các cuộc bầu cử cơ quan lập pháp và tổng thống là hoàn toàn tự do và dân chủ, lần đầu tiên được tổ chức vào ngày 20 tháng 9 năm 1992.

Theo hiến pháp, mọi công dân đủ 18 tuổi đều có quyền bỏ phiếu. Sự tham gia bỏ phiếu có thể bị giới hạn với những công dân đã bị mất khả năng hợp pháp hoặc đã bị kết án bởi một tòa án và đang thi hành án hình sự. Trong cuộc bầu cử lập pháp, mọi công dân Estonia có quyền bỏ phiếu khi đủ 21 tuổi và có quyền ứng cử (đoạn 56-58 và 60 của Hiến pháp).

Nghị viện được bầu trong cuộc bầu cử tự do, thống nhất và trực tiếp trên các nguyên tắc tương xứng.

### **Quyền của cử tri ở nước ngoài**

Từ khi độc lập được lấy lại, công dân Estonia cư trú ở nước ngoài đã được cấp quyền bỏ phiếu trong cuộc bầu cử lập pháp và trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, bỏ phiếu từ nước ngoài là không thể thực hiện trong cuộc bầu cử hội đồng chính quyền địa phương. Bỏ phiếu từ nước ngoài đã được thực hành lần đầu tiên trong cuộc trưng cầu Hiến pháp vào tháng Sáu năm 1992.

Trong cuộc bầu cử lập pháp, cử tri là những người định cư ở nước ngoài bỏ phiếu trong các khu vực bầu cử ở Estonia, nơi họ hoặc cha mẹ hoặc ông bà, cuối cùng định cư ở đó. Công dân đang ở nước ngoài tạm thời bỏ phiếu trong các khu vực bầu cử mà ở đó họ được nhập vào sổ đăng ký bầu cử theo nơi cư trú của họ (đoạn 50 và 54 của Luật bầu cử Riigikogu năm 2002). Cử tri ở nước ngoài, dù

tạm thời hay thường trú ở nước ngoài, đều có thể chọn để bỏ phiếu tại một phái bộ ngoại giao hoặc qua đường bưu điện.

## Tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài

Các phái bộ ngoại giao của Estonia ở nước ngoài có trách nhiệm tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài. Lãnh đạo của mỗi phái bộ phải chỉ định một trong những cán bộ của mình chuyên trách việc tổ chức bỏ phiếu. Công việc của họ được điều phối bởi Bộ Ngoại giao – cơ quan có trách nhiệm đào tạo và cung cấp tài liệu bầu cử, cụ thể như sổ đăng ký bầu cử, lá phiếu và phong bì.

Kể từ cuối năm 1990, do số lượng người di cư gia tăng, việc bỏ phiếu từ nước ngoài đã trở nên quan trọng hơn. Có những thay đổi lớn trong luật bầu cử liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài trong năm 1998. Estonia là một nước nhỏ và không có nhiều phái bộ ngoại giao (có 35 phái bộ tại thời điểm cuộc bầu cử năm 2004). Trong các cuộc bầu cử trước đó, nhiều người Estonia không được bỏ phiếu bởi vì nơi họ sống cách xa phái bộ ngoại giao. Để khắc phục vấn đề này, vào năm 1999, một thủ tục bỏ phiếu qua bưu điện đã được giới thiệu. Lựa chọn bỏ phiếu cá nhân tại phái bộ ngoại giao vẫn còn hiệu lực.

Từ năm 1999, người dân tạm thời đang ở nước ngoài cũng đã có thể bỏ phiếu từ nước ngoài, hoặc tại phái bộ ngoại giao của Estonia hoặc qua đường bưu điện. Ngoài ra, theo luật bầu cử sửa đổi, cử tri cư trú tạm thời ở nước ngoài và chưa được bỏ phiếu ở nước mà họ đang cư trú thì có thể lựa chọn thực hiện quyền bỏ phiếu của họ ở Estonia.

Để đảm bảo nguyên tắc một người một phiếu, bỏ phiếu từ nước ngoài được tổ chức trước. Tại các phái bộ ngoại giao, bỏ phiếu được tổ chức ít nhất hai ngày, trong khoảng thời gian từ 15-10 ngày trước ngày bầu cử. Lá phiếu cử tri ở nước ngoài ‘nên được gửi đến Ủy ban bầu cử quốc gia không muộn hơn ngày thứ tư trước ngày bầu cử’. Ủy ban bầu cử quốc gia sau đó sắp xếp và mang chúng đến các khu vực bầu cử thích hợp. Quyền bầu cử được kiểm tra một lần nữa trong khu vực bầu cử của cử tri để đảm bảo rằng không có ai bỏ phiếu nhiều hơn một lần. Số phiếu bầu được tính vào ngày bầu cử.

Để cải tiến việc kiểm tra các điều kiện trên, tất cả cử tri, kể cả những người sinh sống lâu dài ở nước ngoài, đều được đăng ký trong sổ đăng ký dân số trung ương. Trước khi bắt đầu giai đoạn bỏ phiếu từ nước ngoài, danh sách cử tri được gửi đến các phái bộ ngoại giao. Trong một số trường hợp có thể được sửa đổi bởi các phái bộ ngoại giao.

Để đảm bảo tính bí mật của cuộc bỏ phiếu, lá phiếu được gửi trong hai phong bì. Một phong bì bên trong là vô danh, và phong bì bên ngoài cho thấy tên của cử tri và số lượng các khu vực bầu cử. Khi hội đủ điều kiện và cử tri đã được kiểm tra và đăng ký bầu cử, phong bì bên ngoài được loại bỏ và lá phiếu trong phong bì bên trong vô danh được đưa vào thùng phiếu.

Đối với bỏ phiếu qua bưu điện, cử tri gửi một yêu cầu đến phái bộ ngoại giao của quốc gia họ cư trú. Nếu không có phái bộ ở trong nơi cư trú, cử tri gửi đến phái bộ gần nhất. Điều này phải được thực hiện không quá 45 ngày trước ngày bầu cử. Không quá 35 ngày trước ngày bầu cử, phái bộ ngoại giao gửi cử tri một lá phiếu, danh sách các ứng cử viên và hai phong bì. Cử tri hoàn tất lá phiếu và đặt nó trong hai phong bì. Trên phong bì bên ngoài, cử tri viết tên của mình và số khu vực bầu cử. Cử tri đang tạm thời ở lại nước ngoài cũng viết địa chỉ của họ ở Estonia trên phong bì. Cử tri sẽ gửi lại phong bì tới một phái bộ ngoại giao, trong đó thu thập tất cả các lá phiếu và chuyển tiếp chúng đến Ủy ban Bầu cử Quốc gia (đoạn 50-52 của Luật bầu cử Riigikogu năm 2002).

## **Xu hướng cử tri đi bỏ phiếu**

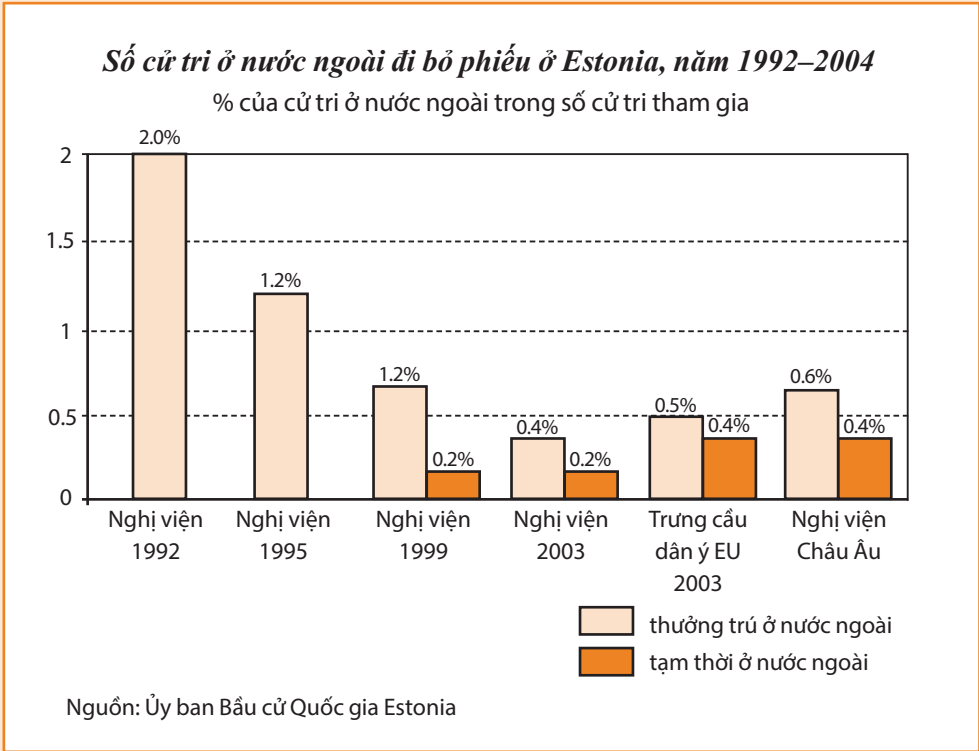
Thế chiến thứ II và các sự kiện liên quan đã tạo ra các cộng đồng người xa xứ Estonia nằm rải rác khắp nơi trên thế giới. Sau khi độc lập, cựu công dân Estonia trước đây và con cháu của họ sinh sống ở nước ngoài có quyền tự nhập quốc tịch Estonia, và nhiều người đã trở thành công dân theo cách này. Đây là phần lớn cử tri sinh sống lâu dài ở nước ngoài. Hiện nay, có khoảng 14% người Estonia, tức 160.000 người (Kulu, 1997) sống ở nước ngoài, nhưng số lượng cử tri là nhỏ hơn đáng kể. Đối với cuộc bầu cử năm 2004, theo đăng ký dân số thì có khoảng 15.000 người Estonia vĩnh viễn ở nước ngoài có quyền bỏ phiếu.

Trong cuộc bầu cử lập pháp đầu tiên, vào năm 1992 và 1995, bỏ phiếu từ nước ngoài được đánh giá rất cao bởi người Estonia sinh sống lâu dài ở nước ngoài, có lẽ vì đây là lần đầu tiên trong nhiều năm họ đã có cơ hội tham gia vào đời sống chính trị của Estonia mới độc lập. Tuy nhiên, số lượng cử tri tham gia ở nước ngoài đã giảm dần (mặc dù trong các cuộc bầu cử gần đây, số cử tri ở nước ngoài lâu dài giữa tất cả các cử tri tham gia đã tăng). Một ngoại lệ cho xu hướng chung là trong cuộc trưng cầu dân ý về việc gia nhập Liên minh châu Âu vào năm 2003, khi tổng số cử tri đi bỏ phiếu là tương đối cao, thì số cử tri đi bỏ phiếu trong số cử tri sống vĩnh viễn ở nước ngoài cũng tăng lên.

Ngoài ra, số cử tri đi bỏ phiếu trong số công dân tạm thời ở nước ngoài cũng tăng lên trong giai đoạn 1999-2003.



Đặc biệt, trong cuộc bầu cử năm 2004 số cử tri đi bỏ phiếu cho Nghị viện Châu Âu là rất thấp ở Estonia, như nó đã được thấy ở nhiều nước châu Âu khác.



## Bỏ phiếu điện tử và bỏ phiếu từ nước ngoài

Năm 2002, cơ sở pháp lý cho bỏ phiếu điện tử đã được tạo ra. Luật bầu cử Riigikogu, Luật Bầu cử Hội đồng Chính phủ địa phương, Luật trưng cầu dân ý và Luật Bầu cử Nghị viện châu Âu, tất cả đều cho phép bỏ phiếu điện tử. Các đối tượng chính của bỏ phiếu điện tử là cung cấp cho cử tri một lựa chọn nữa để bỏ lá phiếu của họ và do đó làm tăng sự tham gia. Nó cho phép mọi người bỏ phiếu thông qua Internet bằng cách sử dụng chữ ký số và ‘thẻ chứng minh thư thông minh’ cho mục đích nhận dạng. Thử nghiệm bỏ phiếu điện tử đầu tiên được tiến hành vào năm 2004 và 2005 trong trưng cầu dân ý và bầu cử địa phương, và tháng 3 năm 2007, lần đầu tiên trên thế giới, Internet được đưa vào cuộc bầu cử quốc gia, bỏ phiếu điện tử từ xa đã có sẵn cho cử tri Estonia ở nước ngoài cũng như cử tri Estonia ở trong nước (xem Ủy ban Bầu cử Quốc gia, ‘Dự án bỏ phiếu điện tử’).

Hiện vẫn có một mối quan tâm rằng những người định cư ở nước ngoài cần có một thẻ chứng minh thư mới để bỏ phiếu điện tử. Thẻ chứng minh thư là một dạng giấy tờ tùy thân bắt buộc trong nước, nhưng không nhiều người dân đang cư trú ở nước ngoài sử dụng nó. Mặt khác, đối với những cử tri tạm thời ở nước ngoài, bỏ phiếu sẽ trở nên dễ dàng ngay cả trong cuộc bầu cử địa phương (trong đó bỏ phiếu từ nước ngoài được tổ chức tại các phái bộ ngoại giao không lờn trước).

Nếu bỏ phiếu điện tử thành công và khi mọi người đã quen với phương pháp bỏ phiếu này, nó có thể ảnh hưởng đến bỏ phiếu từ nước ngoài. Bỏ phiếu cá nhân tại phái bộ ngoại giao ở nước ngoài và bỏ phiếu qua bưu điện là một trong những hình thức bỏ phiếu đắt nhất. Do đó, trong tương lai, có thể xem xét để thay thế một số thủ tục bỏ phiếu trên giấy với lá phiếu điện tử, đặc biệt là trong mối liên hệ với bỏ phiếu từ nước ngoài.

## Thụy Sĩ: Bỏ phiếu từ nước ngoài trong một nhà nước liên bang có nền dân chủ trực tiếp

Nadja Braun

Thụy Sĩ nổi tiếng với nền dân chủ trực tiếp và cấu trúc liên bang. Tất cả công dân Thụy Sĩ trên độ tuổi 18, ngoại trừ những người bị mất năng lực hành vi như khả năng mắc bệnh tâm thần hoặc khuyết tật về tinh thần (Điều 136, § 1 của Hiến pháp Liên bang) đều có thể tham gia bầu cử vào Hội đồng Quốc gia (Hạ viện của Nghị viện Liên bang) bằng cách bỏ phiếu và ứng cử trong cuộc bầu cử. Công dân được bỏ phiếu theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu (Điều 136, § 2 của Hiến pháp Liên bang). Một cuộc trưng cầu dân ý là bắt buộc đối với tất cả các sửa đổi hiến pháp và với việc trở thành thành viên của một số tổ chức quốc tế (Điều 140 của Hiến pháp Liên bang). Ngoài ra, cử tri có quyền được sáng kiến và trưng cầu dân ý, có nghĩa là họ có thể yêu cầu tổ chức một cuộc bỏ phiếu phổ thông bằng cách thu thập các chữ ký cần thiết (Điều 138, 139 và 141). Cử tri Thụy Sĩ hiện nay đi bỏ phiếu bầu cử vào cuối tuần. Ở nhiều nơi, tùy thuộc vào các quy định của địa phương, họ cũng có thể tham gia bỏ phiếu qua bưu điện, đó là điền vào lá phiếu của họ trước cuối tuần, sau đó bỏ phiếu tại bất cứ nơi nào ngoài quầy phiếu và gửi qua đường bưu điện thông thường. Không có điều kiện tiên quyết nào để bỏ phiếu qua bưu điện: mỗi cử tri có thể tự do lựa chọn xem có nên bỏ phiếu qua bưu điện hoặc đi đến các quầy phiếu trong ngày bầu cử.

Thụy Sĩ là một nhà nước liên bang với 26 bang và khoảng 3.000 xã. Mỗi năm có rất nhiều cuộc bỏ phiếu phổ thông ở Thụy Sĩ ở cấp quốc gia, bang và xã. Bốn ngày cuối tuần bỏ phiếu và thảo luận chính trị căng thẳng về các vấn đề của cuộc bỏ phiếu là một điểm đặc biệt trong truyền thống chính trị và bầu cử ở Thụy Sĩ.

## **Bối cảnh lịch sử (cấp quốc gia)**

Cử tri Thụy Sĩ đang cư trú hoặc tạm trú ở nước ngoài được phép thực hiện các quyền chính trị của họ kể từ năm 1977. Lúc đầu, họ chỉ được phép bỏ phiếu trên lãnh thổ Thụy Sĩ và vì vậy họ phải quay trở về Thụy Sĩ để bỏ phiếu. Quy định này được nhìn nhận trong mối quan hệ chặt chẽ với hoạt động của Hội đồng Liên bang (chính phủ) mà có liên quan đến chính trị của người Thụy Sĩ ở nước ngoài. Người nước ngoài không được phép bỏ phiếu trong cuộc bầu cử quốc gia hoặc trưng cầu dân ý của họ trong khi đang ở trên lãnh thổ của Thụy Sĩ, vì đó là vấn đề chủ quyền của Thụy Sĩ. Theo quan điểm đó, Thụy Sĩ không thể mong đợi những quốc gia khác cho phép công dân Thụy Sĩ ở nước ngoài được bỏ phiếu trên lãnh thổ của chính họ. Trong thực tế, Thụy Sĩ thậm chí không có yêu cầu này, bởi vì, nếu nó được quy định, Thụy Sĩ sẽ phải công nhận các quyền tương tự cho người nước ngoài ở Thụy Sĩ. Tuy nhiên, năm 1989, Hội đồng Liên bang đã thay đổi thực tế đó. Kể từ 1989, người nước ngoài được phép tham gia vào các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý của nước họ trên lãnh thổ của Thụy Sĩ. Đồng thời, bỏ phiếu qua bưu điện cho cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài cũng đã được giới thiệu.

Bỏ phiếu qua bưu điện có thể được thực hiện từ bất cứ nơi nào trên thế giới. Không có hạn chế nào trong việc này, ngoại trừ dịch vụ bưu điện chậm ở một số quốc gia.

## **Các quyền bỏ phiếu của công dân Thụy Sĩ đang cư trú hoặc thường trú nước ngoài (cấp quốc gia)**

Công dân Thụy Sĩ cư trú hoặc thường trú ở nước ngoài có đủ điều kiện để bỏ phiếu có thể tham gia bỏ phiếu trong các cuộc trưng cầu dân ý và bầu cử cấp quốc gia, cũng như ký vào các bản kiến nghị lập pháp (Điều 3, §1 của Luật liên bang về các quyền chính trị của công dân Thụy Sĩ thường trú hoặc tạm trú ở nước ngoài - Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS)). Họ có quyền không chỉ được bỏ phiếu trong cuộc bầu cử Hội đồng Quốc gia ('quyền bỏ phiếu chủ động') mà còn được ứng cử vào Hội đồng Quốc gia, Hội đồng Liên bang hoặc Tòa án Liên bang. Tuy nhiên, họ chỉ có thể tham gia vào cuộc bầu cử Hội đồng Nhà nước (Thượng viện của Nghị viện Liên bang) nếu luật pháp của bang mà họ cư trú quy định quyền này cho công dân Thụy Sĩ thường trú hoặc tạm trú ở nước ngoài.

Trong hệ thống liên bang Thụy Sĩ, những người đang cư trú hoặc tạm trú ở nước ngoài không tạo thành một khu vực bỏ phiếu hoặc khu vực bầu cử riêng

biệt. Thay vào đó, họ chọn một xã để ‘bỏ phiếu theo xã’. Đó có thể là xã nơi họ được sinh ra, hoặc nơi trước đây họ là cư dân (Điều 5, §1 của BPRAS). Người ở nước ngoài đủ điều kiện, những người muốn thực hiện các quyền chính trị của họ phải thông báo cho văn phòng bầu cử địa phương của xã mà họ chọn và có ý định bỏ phiếu. Thông báo phải được gia hạn bốn năm một lần (Điều 5a của BPRAS). Người Thụy Sĩ cư trú hoặc thường trú ở nước ngoài có đủ điều kiện có thể bỏ phiếu cá nhân ở các điểm bỏ phiếu tại nước đó (theo các quy tắc tương tự như cử tri cư trú ở Thụy Sĩ) hoặc qua đường bưu điện (Điều 1 của BPRAS).

Đây là hai lựa chọn duy nhất cho cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài. Không có điều khoản cho bỏ phiếu trong các cơ quan đại diện ngoại giao ở nước ngoài.

Thụy Sĩ hiện đang xem xét giới thiệu bỏ phiếu điện tử từ xa. Nếu nó được giới thiệu cho công dân Thụy Sĩ ở Thụy Sĩ, sau đó bước tiếp theo sẽ là áp dụng cho cử tri ở nước ngoài. Hiện nay đã có các quy định cho phép thử nghiệm bỏ phiếu điện tử từ xa cho cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài (Điều 1 của BPRAS; cũng xem chương 10).

### **Các quyền của công dân Thụy Sĩ thường trú hoặc tạm trú ở nước ngoài (cấp bang)**

Do cấu trúc liên bang của Thụy Sĩ, các quyền bỏ phiếu ở cấp bang có thể khác với các quyền bỏ phiếu ở cấp quốc gia. Ở cấp quốc gia, cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài có thể thực hiện các quyền chính trị tương tự như cử tri Thụy Sĩ tại Thụy Sĩ, nhưng việc này là khác nhau ở cấp bang. Chỉ có 11 trong tổng số 26 bang (tính đến ngày 01 tháng 10 năm 2004 là Basel-land, Bern, Fribourg, Geneva, Graubünden, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Solothurn, Ticino và Zurich) cho phép cử tri ở nước ngoài được đăng ký tại bang để thực hiện các quyền chính trị của họ ở cấp bang. Số lượng các bang cho phép bỏ phiếu từ nước ngoài đang tăng chậm nhưng đều đặn. Thông thường, những lý do đằng sau sự ra đời của bỏ phiếu từ nước ngoài đều có tính chất chính trị. Nếu một đảng chính trị cho rằng cử tri ở nước ngoài sẽ hỗ trợ chính trị của họ, họ sẽ ủng hộ giới thiệu bỏ phiếu từ nước ngoài.

### **Số liệu**

Vào cuối năm 2006, 645.010 công dân Thụy Sĩ cư trú ở nước ngoài, trong đó khoảng 494.802 người là có tiềm năng đủ điều kiện để bỏ phiếu (tức là họ 18 tuổi trở lên và không bị loại vì lý do bị bệnh tâm thần). Cuối tháng

12 năm 2006, khoảng 107.600 người được nhập vào sổ đăng ký bầu cử của một xã ở Thụy Sĩ và do đó đủ điều kiện để bỏ phiếu. 107.600 cử tri đại diện cho 2,2% tất cả các cử tri Thụy Sĩ đủ điều kiện (4,9 triệu người tính đến cuối tháng 11 năm 2006).

### Chi phí cho bỏ phiếu từ nước ngoài

Không có dữ liệu cụ thể về các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài. Tuy nhiên, có một ước tính sơ bộ các chi phí bổ sung của bỏ phiếu từ nước ngoài so với bỏ phiếu ở Thụy Sĩ. Với số lượng 110.000 cử tri ở nước ngoài, và ước tính khoảng 80% trong số họ sống ở châu Âu, chi phí có thể được ước tính như sau.

**Bảng 1: Các chi phí của bỏ phiếu từ nước ngoài ở Thụy Sĩ**

Chi phí	Chi phí mỗi cử tri (CHF)	Số cử tri	Tổng (CHF)	Tổng (EUR)
Cước phí bưu điện trong Châu Âu (101–250 g)	6.50	88,000	572,000	381,300
Cước phí bưu điện ngoài Châu Âu (101–250 g)	8.80	22,000	193,600	129,000
Chi phí cá nhân (đóng gói và gửi tài liệu trước một tuần)	2.00		220,000	146,700
<b>Tổng</b>		<b>110,000</b>	<b>985,600</b>	<b>657,000</b>

CHF = đồng Phơ-răng của Thụy sĩ. EUR = đồng Ô-rô (đồng tiền chung của châu Âu).

### Hoạt động bỏ phiếu của công dân Thụy sĩ đang cư trú ở nước ngoài

Một cuộc khảo sát được thực hiện vào năm 2003 bởi Tổ chức người Thụy Sĩ ở nước ngoài (ASO) và Đài phát thanh quốc tế Thụy Sĩ (xem GFS Forschungsinstitut, tháng 6 năm 2003) cho thấy các công dân Thụy Sĩ thường trú hoặc tạm trú ở nước ngoài có một hồ sơ bỏ phiếu đặc biệt, hình thành ít nhiều bởi quan điểm chính trị của họ hơn là bởi những giá trị hiện đại như chủ nghĩa thế giới, sự cởi mở với sự thay đổi, sự khoan dung với người nước ngoài và niềm tin vào thị trường tự do.

## **Đại diện của người Thụy Sĩ ở nước ngoài trong nghị viện**

Trong cuộc bầu cử Hội đồng Quốc gia ngày 19 tháng 10 năm 2003, Đảng Nhân dân Thụy Sĩ (Schweizerische Volkspartei, SVP) ở bang Zurich đã đưa ra một danh sách các ứng cử viên cho cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài (Danh sách 21: SVP-Liên bang Thụy Sĩ ở nước ngoài). Cho đến nay, chưa có ứng cử viên nào ở nước ngoài từng được bầu vào Nghị viện Liên bang. Một lý do cho điều này có thể nằm trong thực tế là khả năng bầu cử của cử tri Thụy Sĩ ở nước ngoài bị phân tán. Vì cử tri ở nước ngoài không tạo được khu vực bầu cử của mình, lá phiếu của họ được phân bố trong 26 bang. Tuy nhiên, cuộc bầu cử vào mùa xuân năm 2004 của tùy viên quân sự Thụy Sĩ tại Stockholm, Beat Eberle, vào Nghị viện của bang St Gallen, đã chứng minh rằng họ có thể cho công dân Thụy Sĩ cư trú ở nước ngoài được bỏ phiếu.

## Phụ lục A

# Bỏ phiếu từ nước ngoài: Khảo sát 214 quốc gia và vùng lãnh thổ \*



Quốc gia có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài



Quốc gia trong giai đoạn chuyển đổi



Quốc gia không có quy định cho bỏ phiếu từ nước ngoài



Quốc gia không có quy định cho bầu cử trực tiếp

	Quốc gia hoặc vùng lãnh thổ	Loại bầu cử	Cách bỏ phiếu	Năm thực hiện đầu tiên	Ghi chú/ bình luận
1	AFGHANISTAN	Tổng thống	Cá nhân	2004	Áp dụng cho cuộc bầu cử Loya Jirga và Hiến pháp Loya Jirga năm 2002 và 2003, và sau đó là bầu cử tổng thống năm 2004, nhưng không áp dụng cho cuộc bầu cử cơ quan lập pháp năm 2005.
2	ALBANIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
3	ALGERIA	Tổng thống, lập pháp, địa phương, trưng cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, ủy quyền)	1976	Thực hiện trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1976, bầu cử lập pháp năm 1977.
4	ANDORRA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		

\* Cuộc khảo sát tại thời điểm tháng Năm năm 2007.



BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

5	ANGOLA	Lập pháp	Cá nhân	Không thực hiện	Bộ phiếu từ nước ngoài vẫn được thực hiện. Một quyết định của EMB là cần thiết để đáp ứng các điều kiện vật chất cho một cuộc bầu cử. Khi điều này xảy ra, công dân sinh sống ở nước ngoài sẽ là một khu vực bầu cử và sẽ bầu ba đại diện.
6	ANGUILLA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
7	ANTIGUA AND BARBUDA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
8	ARGENTINA	Tổng thống, lập pháp	Cá nhân	1993	
9	ARMENIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không áp dụng	Bộ phiếu từ nước ngoài bị bãi bỏ vào năm 2007.
10	ARUBA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
11	AUSTRALIA	Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện, fax)	1902	
12	ÁO	Tổng thống, lập pháp, trưng cầu dân ý	Bưu điện	1990	
13	AZERBAIJAN	Lập pháp	Cá nhân	2000	
14	BAHAMAS	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
15	BAHRAIN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
16	BANGLADESH	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	

17	BARBADOS	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
18	BELARUS	Tổng thống, lập pháp, địa phương, trưng cầu dân ý	Cá nhân	1994	
19	BELGIUM	Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, Bưu điện, Ủy quyền)	1999	
20	BELIZE	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
21	BENIN	Tổng thống	Hỗn hợp (cá nhân, ủy quyền)	Không hiệu lực	
22	BERMUDA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
23	BHUTAN	Không có quy định cho bầu cử trực tiếp	Không có quy định cho bầu cử trực tiếp		
24	BOLIVIA	Tổng thống	Chưa quyết định	Không áp dụng	Chưa thực hiện. Một luật bao gồm các quy định ở nước ngoài được thông qua bởi Hạ viện vào ngày 6/12/2005. Hiện luật này đang được thảo luận tại Thượng viện.
25	BOSNIA VÀ HERZEGOVINA	Tổng thống, lập pháp, địa phương	Bưu điện	1996	
26	BOTSWANA	Lập pháp	Cá nhân	1997	

BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

27	BRAZIL	Tổng thống	Cá nhân	1989	
28	BRUNEI DARUS-SALAM	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		
29	BULGARIA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1990	
30	BURKINA FASO	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
31	BURMA <sup>1</sup>	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
32	BURUNDI	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
33	CAMPUCHIA	Xem bình luận	Xem bình luận		Thực hành đặc biệt trong cuộc bầu cử Quốc hội lập hiến năm 1993
34	CAMEROON	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
35	CANADA	Lập pháp, trưng cầu dân ý	Bưu điện	1944	
36	CAPE VERDE	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1991	
37	QUỐC ĐẢO CAYMAN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
38	CỘNG HÒA TRUNG PHI	Tổng thống	Cá nhân	Không hiệu lực	
39	CHAD	Tổng thống	Hỗn hợp (cá nhân, ủy quyền)	2001	

<sup>1</sup>Còn có tên là Myanmar.

40	CHILE	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Một đề xuất lập pháp được thảo luận và thông qua bởi một trong những ủy ban của về luật pháp ngày 4/10/2006 (Ủy ban về Nhân quyền, dân tộc và quốc tịch) trong đó nêu rằng bỏ phiếu ở nước ngoài nên được áp dụng cho cuộc bầu cử tổng thống và trưng cầu dân ý, và nên bắt đầu từ cuộc bầu cử tổng thống tiếp theo vào năm 2010
41	TRUNG QUỐC	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		
42	COLOMBIA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1962	Trong cuộc bầu cử tổng thống gần đây nhất (tháng 3/2006), người Columbia ở nước ngoài được tham gia vào cuộc bầu cử sơ bộ các ứng cử viên tổng thống của hai đảng chính trị (Đảng tự do và Đảng Dân chủ).
43	COMOROS	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Một dự thảo cải cách Bộ luật bầu cử đã trình ra trước Quốc hội, Điều 4 cung cấp khả năng bỏ phiếu từ nước ngoài trong trưng cầu dân ý.
44	CONGO (BRAZZAVILLE)	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
45	CỘNG HÒA DÂN, CHỦ CONGO (KINSHASA)	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
46	QUẦN ĐẢO COOK	Lập pháp, trưng cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	1981	Ghế đại diện dành sẵn cho cử tri ở nước ngoài bị bãi bỏ năm 2004.

BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

47	COSTA RICA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Một dự thảo Bộ luật bầu cử trình Quốc hội cung cấp khả năng giới thiệu bỏ phiếu ở nước ngoài. Một chương dự thảo về bỏ phiếu ở nước ngoài trong Hạ viện năm 2006 được đưa vào Bộ luật Bầu cử. Nó gợi ý rằng công dân ở nước ngoài có thể bỏ phiếu trong cuộc bầu cử tổng thống và lập pháp tại các văn phòng ngoại giao/bỏ phiếu cá nhân. Nếu bỏ phiếu từ nước ngoài được thông qua, sẽ thực hiện vào năm 2010 cho cuộc bầu cử quốc gia.
48	CÔTE D'IVOIRE	Tổng thống	Cá nhân	1995	
49	CROATIA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1992	
50	CUBA	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bỏ phiếu ở nước ngoài		
51	CYPRUS	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
52	CYPRUS (Phía Bắc)	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
53	CỘNG HÒA SÉC	Lập pháp	Cá nhân	2002	
54	DENMARK	Lập pháp, địa phương, trung cầu dân ý	Bưu điện	1980	
55	DJIBOUTI	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
56	DOMINICA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		

57	CỘNG HÒA DOMINICA	Tổng thống	Cá nhân	2004	Thiết lập năm 1997. Thảo luận tiếp tục về việc làm thế nào cử tri Dominica ở nước ngoài có thể bỏ phiếu của họ.
58	ECUADOR	Tổng thống	Cá nhân	2006	
59	AI CẬP	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Quá trình thảo luận về giới thiệu bỏ phiếu ở nước ngoài.
60	EL SALVADOR	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
61	EQUATORIAL GUINEA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
62	ERITREA	Quốc gia trong giai đoạn chuyển đổi	Quốc gia trong giai đoạn chuyển đổi		Bỏ phiếu từ nước ngoài được cho phép trong cuộc trưng cầu dân ý về độc lập năm 1993. Tuyên bố trưng cầu dân ý (số 22/1992)
63	ESTONIA	Lập pháp, trưng cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện điện tử)	1992	
64	ETHIOPIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
65	QUẦN ĐẢO FALKLAND	Lập pháp, địa phương	Bưu điện	Không hiệu lực	
66	FIJI	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	
67	PHẦN LAN	Tổng thống, lập pháp, địa phương	Cá nhân	1958	
68	PHÁP	Tổng thống, trưng cầu dân ý (12 ghế trong Thượng viện)	Hỗn hợp (cá nhân, ủy quyền)	1976	Bỏ phiếu từ nước ngoài thực hiện đầu tiên năm 1924 cho vị trí cầm quyền quản lý Khu vực Rhineland. Bỏ phiếu qua bưu điện.

BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

69	GABON	Tổng thống, trưng cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	Không hiệu lực	
70	GAMBIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
71	GEORGIA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1995	
72	ĐỨC	Lập pháp	Bưu điện	1985	
73	GHANA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	2008	
74	GIBRALTAR	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	
75	HI LẠP	Lập pháp	Chưa thực hiện	Không áp dụng	
76	GRENADA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
77	GUATEMALA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
78	GUERNSEY	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	
79	GUINEA	Tổng thống, Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, ủy quyền)	1993	
80	GUINEA-BISSAU	Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
81	GUYANA	Lập pháp	Cá nhân	1993	
82	HAITI	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
83	HOLY SEE (QUỐC GIA THÀNH PHỐ VANTICAN)	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		
84	HONDURAS	Tổng thống	Cá nhân	2001	

85	HUNGARY	Lập pháp, trung cầu dân ý	Cá nhân	2004	
86	ICELAND	Tổng thống, lập pháp, địa phương	Cá nhân	1949	
87	ẤN ĐỘ	Lập pháp	Hỗn hợp (cá, nhân, ủy quyền)	2004	
88	INDONESIA	Tổng thống, Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	1955	
89	CỘNG HÒA HỒI GIÁO IRAN	Tổng thống, trung cầu dân ý địa phương	Cá nhân	1980	
90	IRAQ	Lập pháp	Cá nhân	2004	
91	IRELAND	Tổng thống, lập pháp, trung cầu dân ý, địa phương	Bưu điện	1992	
92	ISRAEL	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
93	ITALY	Lập pháp, trung cầu dân ý	Bưu điện	2003	
94	JAMAICA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
95	NHẬT BẢN	Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	2002	
96	JERSEY	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	
97	JORDAN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		



BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

98	KAZAKHSTAN	Tổng thống, lập pháp, địa phương	Cá nhân	1994	
99	KENYA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
100	KIRIBATI	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
101	CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN TRIỀU TIÊN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
102	HÀN QUỐC	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Quá trình thảo luận về khả năng giới thiệu bỏ phiếu ở nước ngoài.
103	KUWAIT	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
104	KYRGYZSTAN	Tổng thống, trưng cầu dân ý	Cá nhân	2000	
105	CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO	Lập pháp	Cá nhân	2006	
106	LATVIA	Lập pháp, trưng cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	1992	
107	LEBANON	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
108	LESOTHO	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	
109	LIBERIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
110	LIBYAN ARAB JAMAHIRIYA	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		

111	LIECHTENSTEIN	Lập pháp, địa phương, trung cầu dân ý	Bưu điện	2004	
112	LITHUANIA	Tổng thống, trung cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	1992	
113	LUXEMBOURG	Lập pháp	Bưu điện	1984	
114	CỘNG HÒA MACEDONIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
115	MADAGASCAR	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
116	MALAWI	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
117	MALAYSIA	Lập pháp, địa phương	Bưu điện	Không hiệu lực	
118	MALDIVES	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
119	MALI	Tổng thống, Trung cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, ủy quyền)	1992	
120	MALTA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
121	ĐẢO MAN	Lập pháp, địa phương	Bưu điện	1976	
122	Quần đảo MARSHALL	Lập pháp	Bưu điện	Không hiệu lực	
123	MAURITANIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
124	MAURITIUS	Lập pháp, địa phương	ủy quyền	Không hiệu lực	
125	MEXICO	Tổng thống	Bưu điện	2006	

BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

126	LIÊN BANG MICRONESIA	Lập pháp, địa phương	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	Không hiệu lực	
127	CỘNG HÒA MOLDOVA	Tổng thống, Lập pháp, Trung cầu dân ý	Cá nhân	1993	
128	MONACO	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	2007	
129	MONGOLIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
130	MONTENEGRO	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
131	MONTSERRAT	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
132	MOROCCO	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
133	MOZAMBIQUE	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	2004	
134	NAMIBIA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1994	
135	NAURU	Lập pháp	ủy quyền	2004	
136	NEPAL	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
137	HÀ LAN	Lập pháp	Hỗn hợp (bưu điện, điện tử, ủy quyền)	1989	
138	ANTILLES THỤC HÀ LAN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		

139	NEW ZEALAND	Lập pháp, địa phương, trung cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện, fax)	1957	
140	NICARAGUA	Tổng thống, Lập pháp	Không áp dụng (giống như cá nhân)	Không áp dụng	Một luật mà EMB quyết định sáu tháng trước cuộc bầu cử rằng bỏ phiếu ở nước ngoài sẽ diễn ra. Điều này vẫn chưa xảy ra
141	NIGER	Tổng thống, trung cầu dân ý	Cá nhân	Không hiệu lực	
142	NIGERIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Quá trình thảo luận về khả năng giới thiệu bỏ phiếu ở nước ngoài.
143	NIUE	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
144	NAUY	Lập pháp địa phương	Bưu điện	1921	
145	OMAN	Lập pháp	Không áp dụng	Không hiệu lực	
146	PAKISTAN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
147	PALAU	Lập pháp, địa phương trung cầu dân ý	Cá nhân, bưu điện	1981	
148	PALESTINE	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
149	PANAMA	Tổng thống	Bưu điện		Một quyết định được Quốc hội Panama thông qua năm 2006 theo đó Tòa án Bầu cử cho phép bỏ phiếu ở nước ngoài vào năm 2007.

BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

150	PAPUA NEW GUINEA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
151	PARAGUAY	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
152	PERU	Tổng thống, Lập pháp, trưng cầu dân ý	Cá nhân	1980	
153	PHILIPPINES	Tổng thống, Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	2004	
154	Quần đảo PITCAIRN	Lập pháp	Cá nhân	2001	
155	BA LAN	Tổng thống, Lập pháp, Trưng cầu dân ý	Cá nhân	1990	
156	BỒ ĐÀO NHA	Tổng thống, Lập pháp, Trưng cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	1976	
157	QATAR	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		
158	ROMANIA	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1990	
159	LIÊN BANG NGA	Lập pháp, tổng thống, địa phương trưng cầu dân ý	Cá nhân	Không hiệu lực	
160	RWANDA	Tổng thống, Lập pháp, Trưng cầu dân ý	Cá nhân	2003	
161	SAINT HELENA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		

162	SAINT KITTS VÀ NEVIS	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
163	SAINT LUCIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
164	SAINT VINCENT VÀ THE GRENADINES	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
165	SAMOA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
166	SAN MARINO	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
167	SAO TOME VÀ PRINCIPE	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
168	SAUDI ARABIA	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		
169	SENEGAL	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	1993	
170	SERBIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
171	SEYCHELLES	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
172	SIERRA LEONE	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		Cử tri có thể đăng ký nhưng không bỏ phiếu từ nước khác
173	SINGAPORE	Tổng thống Lập pháp	Cá nhân	2006	
174	SLOVAKIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	N/A	

BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

175	SLOVENIA	Tổng thống, Lập pháp, Trung cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	1992	
176	Quần đảo SOLOMON	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
177	SOMALIA	Chuyển đổi	Chuyển đổi		
178	NAM PHI	Lập pháp	Cá nhân	1994	
179	TÂY BAN NHA	Lập pháp, địa phương, trung cầu dân ý	Hỗ trợ (cá nhân, bưu điện)	1985	
180	SRI LANKA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
181	SUDAN	Tổng thống, trung cầu dân ý	Cá nhân	1986	
182	SURINAME	Không bỏ phiếu ở nước nhà	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
183	SWAZILAND	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
184	THỤY ĐIỂN	Lập pháp, trung cầu dân ý	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện ủy quyền)	1968	
185	THỤY SĨ	Lập pháp, địa phương, trung cầu dân ý	Bưu điện	1977	
186	SYRIAN ARAB	Tổng thống, Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
187	ĐÀI LOAN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		

188	TAJIKISTAN	Tổng thống, Lập pháp, trung cầu dân ý	Bưu điện	1994	
189	CỘNG HÒA THỐNG NHẤT TANZANIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
190	THÁI LAN	Lập pháp	Hỗn hợp (cá nhân, bưu điện)	2000	
191	ĐÔNG TIMO	Xem bình luận	Xem bình luận		Bỏ phiếu ở nước ngoài được sử dụng trong cuộc trung cầu dân ý năm 1999
192	TOGO	Tổng thống Lập pháp, Địa phương, trung cầu dân ý	ủy quyền	Không hiệu lực	
193	TOKELAU	Quốc gia trong giai đoạn chuyển đổi	Quốc gia trong giai đoạn chuyển đổi		Bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ sử dụng trong cuộc trung cầu về độc lập năm 2006
194	TONGA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
195	TRINIDAD VÀ TOBAGO	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
196	TUNISIA	Tổng thống	Cá nhân	2004	
197	THỔ NHĨ KỲ	Lập pháp	Cá nhân	Không hiệu lực	
198	TURKMENISTAN	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
199	QUẦN ĐẢO TURKS VÀ CAICOS	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		



BỘ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

200	TUVALU	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
201	TUVALU	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
202	UKRAINE	Tổng thống, Lập pháp, trưng cầu dân ý	Cá nhân	1994	
203	CÁC TIỂU VƯƠNG QUỐC Ẫ RẬP THỐNG NHẤT	Không quy định cho bầu cử trực tiếp	Không quy định cho bầu cử trực tiếp		
204	VƯƠNG QUỐC LIÊN HIỆP ANH VÀ BẮC IRELAND	Lập pháp	Hỗn hợp (bưu điện, ủy quyền)	1918	
205	HOA KỲ	Tổng thống, lập pháp, địa phương, trưng cầu dân ý	Bưu điện	1942	Cách bỏ phiếu ở Hoa Kỳ được quy định khác nhau tại mỗi bang, bỏ phiếu ở nước ngoài trong hệ thống liên bang chủ yếu quản lý ở cấp bang.
206	URUGUAY	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
207	UZBEKISTAN	Tổng thống, Lập pháp, trưng cầu dân ý	Cá nhân	1994	
208	VANUATU	Lập pháp, địa phương	Ủy quyền	1980	
209	VENEZUELA	Tổng thống	Cá nhân	1998	Bỏ phiếu từ nước ngoài áp dụng cho trưng cầu dân ý bãi miễn tổng thống.
210	VIỆT NAM	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		

IDEA QUỐC TẾ / IFE

211	Quần đảo VIRGIN, ANH	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
212	YEMEN	Tổng thống, Trưng cầu dân ý	Cá nhân	Không hiệu lực	
213	ZAMBIA	Không bỏ phiếu ở nước ngoài	Không bỏ phiếu ở nước ngoài		
214	ZIMBABWE	Lập pháp	Bưu điện	1980	

## Thuật ngữ

Dưới đây là những thuật ngữ được sử dụng trong cuốn sổ tay này. Một số từ được định nghĩa cụ thể trong các quy định pháp lý của mỗi quốc gia (đặc biệt cần lưu ý phạm vi của các cụm từ như *quốc tịch*, *sự nhập cư*, *nhập tịch*, và *cư trú*).

**Bỏ phiếu sớm** – là cơ hội cho cử tri được bỏ lá phiếu của họ trước ngày diễn ra bầu cử. Có nhiều cách khác nhau để cử tri thực hiện điều này, trong đó có hình thức *bỏ phiếu qua đường bưu điện* và *bỏ phiếu tại địa điểm bỏ phiếu*.

**Người xin quyền tị nạn** – là người nộp đơn xin được tị nạn hoặc để được công nhận là một người tị nạn ở một nước mà người đó không phải là một công dân của nước này, vì họ sợ sẽ bị ngược đãi nếu trở về đất nước họ.

**Bỏ phiếu có mặt** – Xem Bỏ phiếu cá nhân.

**Phân định ranh giới** – là quá trình phân chia các *khu vực bầu cử* của một quốc gia, chính quyền địa phương hoặc khu vực của một tổ chức đa quốc gia.

**Chiến dịch vận động** – là các hoạt động chính trị, bao gồm các cuộc họp, các bài phát biểu, hoạt động biểu tình, diễu hành và các sự kiện khác; là việc sử dụng các phương tiện truyền thông để thông báo cho cử tri các thông tin cơ bản của một ứng cử viên hoặc một đảng chính trị mà họ quan tâm, đồng thời kêu gọi sự ủng hộ từ họ.

**Quốc tịch** – là tình trạng một người được coi là công dân của một quốc gia, với các quyền và nghĩa vụ được xác định trong hiến pháp hay pháp luật cơ bản hoặc pháp luật hữu quan. Có nhiều yếu tố cần thiết để xác định quốc tịch, nhưng về cơ bản là công dân đó được sinh ra trong một đất nước, có cha hoặc mẹ hoặc cả cha mẹ đều là công dân nước đó, hoặc công dân này đã được nhập quốc tịch.

**Danh sách kín** (*Closed list*) – là một hình thức của *Hệ thống bầu cử đại diện tỷ lệ theo danh sách* (PR) mà theo đó cử tri chỉ được bỏ phiếu cho một đảng hoặc một nhóm chính trị, và không được bỏ phiếu cho bất kỳ ứng cử viên nào không có trong danh sách đảng. Xem thêm Danh sách mở.

**Danh sách cử tri** – là một danh sách những người đã đăng ký tham gia bầu cử với các tiêu chí xác định được như tôn giáo, dân tộc, ngôn ngữ hay giới tính... Tất cả cử tri đáp ứng các tiêu chí trên đều được nhập tự động vào danh sách cử tri, mỗi cử tri được quyền chọn có hoặc không nhập thông tin của mình vào hồ sơ. Danh sách này được sử dụng cho cuộc bầu cử đại diện của các nhóm được xác định bởi các tiêu chí từ các *khu vực bầu cử*.

**Cộng đồng người xa xứ** – là dân số của một quốc gia di cư ra nước ngoài nhưng vẫn giữ mối liên hệ chặt chẽ với quê hương.

**Phái bộ ngoại giao** – là một đại diện chính thức của một quốc gia tới làm việc và được công nhận tại một quốc gia khác theo Công ước Vienna, ví dụ như một đại sứ quán, cao ủy hoặc lãnh sự quán.

**Bỏ phiếu xa** – Xem thêm *Bỏ phiếu từ xa*.

**Bỏ phiếu bằng điện tử** – viết tắt của từ *electronic voting*, là hình thức bỏ phiếu thông qua các thiết bị điện tử như Internet, điện thoại cố định hoặc điện thoại di động, truyền hình kỹ thuật số và thiết bị kỹ thuật số hỗ trợ cá nhân (PDA).

**Cử tri** – là một người có đủ điều kiện được đăng ký bỏ phiếu trong một cuộc bầu cử.

**Khu vực/đơn vị bầu cử** – là một trong những khu vực địa lý của một quốc gia, một chính quyền địa phương hoặc một tổ chức đa quốc gia được phân chia cho các mục đích bầu cử. Một khu vực bầu cử có thể bầu một hoặc nhiều đại diện cho một cơ quan dân cử. Xem thêm *Khu vực bầu cử nhiều đại diện* và *Khu vực bầu cử một đại diện*.

**Luật bầu cử** – là một hay nhiều quy định của pháp luật nhằm điều chỉnh tất cả các khía cạnh của quá trình bầu cử các tổ chức chính trị được xác định trong hiến pháp của một quốc gia hoặc trong một khuôn khổ thể chế.

**Cơ quan quản lý bầu cử (EMB)** – là một tổ chức mà nhiệm vụ duy nhất là thực hiện quá trình bầu cử theo luật bầu cử. Ở hầu hết các nước, EMB gồm có một ủy ban độc lập được bổ nhiệm hoặc là một cơ quan chuyên trách của chính phủ để thực hiện tiến trình bầu cử.

**Sổ đăng ký bầu cử** – là danh sách những người đủ điều kiện được bỏ phiếu.

**Các nguyên tắc bầu cử** – là những nguyên tắc pháp lý được đưa ra bởi Cơ quan quản lý bầu cử theo các quy định có trong luật bầu cử, nhằm quản lý tất cả các yếu tố thiết yếu cho việc tổ chức và điều hành một cuộc bầu cử.

**Hệ thống bầu cử** – là một phần của *luật bầu cử và các nguyên tắc* quyết định việc các đảng và các ứng cử viên có được bầu vào một cơ quan đại diện hay không. Ba yếu tố quan trọng nhất của nó là thể thức bầu cử, cấu trúc lá phiếu và khu vực bỏ phiếu.

**Tổng số cử tri/khu vực bầu cử** – có hai nghĩa khác nhau cho khái niệm này: (a) là tổng số *cử tri* đã đăng ký bỏ phiếu tại một *khu vực/đơn vị bầu cử*; và (b) được hiểu như một khu vực/đơn vị bầu cử ở những quốc gia nói tiếng Anh. Xem *Khu vực/đơn vị bầu cử*.

**Khung hạn chế pháp lý** – là những quy định trong *luật bầu cử và các nguyên tắc* của một quốc gia đặt ra những yêu cầu thực tế cho một cử tri trong quá trình vận động bỏ phiếu của họ. Khung hạn chế có hai loại là hạn chế pháp lý và hạn chế hành chính.

**Khu vực/đơn vị bầu cử nước ngoài** – là một đơn vị bầu cử mà trong đó *cử tri* là những đại diện ở ngoài được bầu cho những vị trí có sẵn.

**Cử tri ở nước ngoài** - là một cử tri được đăng ký như một người đang tạm thời vắng mặt tại đất nước của họ, hoặc họ không có quốc tịch tại đất nước đó.

**Bỏ phiếu từ nước ngoài** – là những điều khoản và thủ tục được quy định trong luật bầu cử và nguyên tắc bầu cử của một quốc gia cho phép một số hoặc tất cả các cử tri của một quốc gia đang tạm thời hoặc vĩnh viễn vắng mặt trên đất nước của họ được thực hiện quyền bỏ phiếu từ bên ngoài lãnh thổ của đất nước mình.

**Bỏ phiếu bằng fax** là một cơ chế bầu cử trong đó một cử tri nhận và trả lại các tài liệu bầu cử bằng bản fax.

**Gian lận khu vực bầu cử** - là sự sắp xếp có chủ ý *khu vực bầu cử* để tạo thuận lợi hoặc gây bất lợi cho một lợi ích chính trị cụ thể.

**Nước chủ nhà** – là một đất nước cho phép cử tri của một đất nước khác được bầu cử trên lãnh thổ của mình.

**Dân nhập cư** – là một người được công nhận *sự cư trú* của mình trên lãnh thổ của một quốc gia nhưng chưa công nhận tình trạng *quốc tịch* của người đó.

**Ý định trở về** – là một cam kết cụ thể của một người đang sinh sống ở nước ngoài, muốn được trở về đất nước mà họ được công nhận tư cách công dân trong một thời hạn nào đó, để người này được thực hiện các quyền được quy định của mình.

**Bỏ phiếu ở trong nước** – là một hoạt động bỏ phiếu diễn ra trong một đất nước đang tiến hành một cuộc bầu cử.

**Người vô gia cư nội địa/người di tản** – là một người tị nạn trong chính đất nước của mình.

**Đại diện tỷ lệ theo danh sách** – là một *hệ thống bầu cử*, trong đó mỗi bên hoặc nhóm tham gia trình bày một danh sách các ứng cử viên cho một khu vực bầu cử, cử tri bỏ phiếu cho một bên, và những bên còn lại nhận số ghế tương ứng với tổng số phiếu họ có được trong cuộc bầu cử. Ứng cử viên chiến thắng được lấy từ danh sách Hệ thống Đại diện tỷ lệ theo danh sách, gồm có *Danh sách kín* và *Danh sách mở*.

**Người lao động nhập cư** – là một người di cư ra nước ngoài với mục đích chính là có được một công việc có thu nhập, thường có tính chất không đòi hỏi trình độ, và thường với mục đích gửi tiền cho người thân trong nước của họ.

**Khu vực bầu cử nhiều đại diện** – là một *Khu vực bầu cử* có nhiều hơn một đại diện được bầu vào một cơ quan lập pháp hoặc cơ quan dân cử. Xem thêm *Khu vực bầu cử một đại diện*.

**Đa quốc tịch** – là việc một công dân có quốc tịch, có các quyền và nghĩa vụ chính trị được công nhận ở hai nước trở lên.

**Sự nhập tịch** – là việc tiếp nhận một *người nhập cư* tại một quốc gia được trở thành *công dân* của quốc gia đó. .

**Nguyên tắc không trục xuất** – Nguyên tắc của Công ước năm 1951 liên quan đến Tình trạng của Người tị nạn rằng: “Không một quốc gia thành viên nào tham gia ký kết Công ước được phép trục xuất một người tị nạn bằng nhiều cách để đẩy họ đến vùng biên giới của đất nước nơi mà cuộc sống và sự tự do của họ bị đe dọa trên các phương diện như dân tộc, tín ngưỡng, quốc tịch, thành viên của một nhóm xã hội cụ thể hoặc quan điểm chính trị”.

**Công chức làm nhiệm vụ ở nước ngoài** – là những viên chức thực hiện nhiệm vụ ở nước ngoài, ví dụ như đại diện cho chính phủ của mình hoặc đại diện cho các tổ chức chính thức của khu vực hoặc quốc tế.

**Địa điểm bỏ phiếu chính thức ở nước ngoài** – là địa điểm bỏ phiếu chính thức của một *phái bộ ngoại giao* hoặc các địa điểm tương tự khác của một nước được tổ chức một cuộc bầu cử với vai trò là *nước chủ nhà* và có thiết lập *địa điểm bỏ phiếu*.

**Danh sách mở** – là một hình thức của *Đại diện tỷ lệ theo danh sách* (PR) mà theo đó cử tri chỉ được bỏ phiếu cho một đảng hoặc một nhóm chính trị, và đôi khi, họ được bỏ phiếu cho các ứng cử viên trong cùng một đảng hoặc một nhóm chính trị đó. Xem thêm *Danh sách kín*.

Xem thêm *Bỏ phiếu từ nước ngoài*.

**Người thường trú ở nước ngoài** – là một người xin được thường trú có nhà ở ở một đất nước khác mà quốc tịch của họ được chiếu theo luật của đất nước đó.

**Bỏ phiếu cá nhân** - là một cơ chế bỏ phiếu trong đó một cử tri được tham dự tại một địa điểm bỏ phiếu, nơi mà cử tri đó được thực hiện việc bỏ phiếu của họ.

**Hệ thống đầu phiếu đa số tuyệt đối/đa số tương đối** – là một hình thức dựa trên nguyên tắc mà một ứng cử viên hoặc một đảng chiếm đa số phiếu tương đối (tức là nhiều hơn những bên khác) hoặc đa số phiếu tuyệt đối (tức là 50 phần trăm cộng một) được tuyên bố là người chiến thắng.

Một hệ thống như vậy có thể sử dụng cho *Khu vực bầu cử một đại diện* – ví dụ, Đầu phiếu đa số đơn (First Past The Post), Lá phiếu thay thế (Alternative Vote) hoặc Hệ thống bầu cử hai vòng (the Two-Round System); hoặc *Khu vực bầu cử nhiều đại diện* – ví dụ, Bầu theo khối (the Block Vote) và Bầu theo khối đảng chính trị (Party Block Vote).

**Hệ thống đầu phiếu ưu tiên** – là một hệ thống bầu cử mà theo đó các cử tri được xếp hạng các đảng hoặc các ứng cử viên trên lá phiếu theo lựa chọn của họ.

**Đảng chính trị** – là một nhóm người có cùng quan điểm và mục đích chính trị, thường tổ chức các cuộc bầu cử để thành lập ra một chính phủ.

**Địa điểm bỏ phiếu** – là một địa điểm, ví dụ như tại bưu điện hoặc tại một phái bộ ngoại giao, mà ở đó cử tri thực hiện quyền được bỏ phiếu từ xa hoặc quyền được gửi phiếu bầu của mình.

**Phòng bỏ phiếu/Quầy phiếu** – là một địa điểm được thành lập nhằm mục đích bỏ phiếu và được kiểm soát bởi nhân viên của *Cơ quan quản lý bầu cử*.

**Bỏ phiếu qua bưu điện** – là một cơ chế bỏ phiếu trong đó một cử tri điền lá phiếu của mình và gửi nó qua bưu điện tới một quan chức được chỉ định để tiến hành bầu cử.

**Đại diện tỷ lệ (PR)** – là một *hệ thống bầu cử* dựa trên nguyên tắc cân bằng phần trăm phiếu bầu mà một đảng hoặc một nhóm giành được với một tỷ lệ tương ứng số ghế trong một cơ quan dân cử. Ví dụ, một đảng thắng 30 phần trăm số phiếu

sẽ nhận được khoảng 30 phần trăm số ghế. Tất cả các hệ thống PR yêu cầu sử dụng cho khu vực bầu cử nhiều đại diện. Hệ thống PR có hai loại chính, đó là *Hệ thống đại diện tỷ lệ theo danh sách* (List-PR) và *Hệ thống lá phiếu khả nhượng đơn* (STV).

**Bỏ phiếu theo ủy quyền** – là một cơ chế bỏ phiếu trong đó cử tri là một người đủ điều kiện để bỏ phiếu chính thức ủy quyền cho một người khác bỏ phiếu thay mặt cho mình.

**Người tị nạn** – là một người di cư ra khỏi đất nước của họ do hậu quả của các cuộc xung đột chính trị, tôn giáo, dân tộc, xã hội và văn hóa đã làm ảnh hưởng đến họ.

**Bỏ phiếu từ xa** – là một cơ chế bỏ phiếu mà các cử tri được tham gia bỏ phiếu nhưng không cần có mặt tại một địa điểm bỏ phiếu vào đúng ngày diễn ra bầu cử. Phương pháp bỏ phiếu từ xa bao gồm *bỏ phiếu qua đường bưu điện*, *bỏ phiếu bằng bản fax*, và *bỏ phiếu điện tử*.

**Bỏ phiếu điện tử từ xa** – là một cơ chế bỏ phiếu mà một cử tri thực hiện bỏ phiếu bằng các thiết bị điện tử (ví dụ như điện thoại hoặc Internet) ở bất cứ nơi nào ngoài *quầy phiếu* mà người đó được chỉ định.

**Các ghế đại diện dành sẵn** – Các ghế đại diện được ấn định bắt buộc cần để cử hoặc bầu cho những đại biểu thuộc về các nhóm tôn giáo, sắc tộc, ngôn ngữ, giới hoặc một nhóm đặc biệt nào khác. Xem *Khu vực bầu cử*.

**Cư dân** – là một người sinh sống hợp pháp và lâu dài ở một quốc gia.

**Người hồi hương** – là người *di trú hoặc tị nạn* đã trở về quê hương của mình nhưng vẫn cần được hỗ trợ trong một khoảng thời gian sau đó.

**Khu vực bầu cử một đại diện** – là một khu vực bầu cử mà từ đó chỉ có một đại diện được bầu vào cơ quan lập pháp hoặc cơ quan dân cử. Xem thêm *Khu vực bầu cử nhiều đại diện*.

**Phòng bỏ phiếu đặc biệt cho cử tri ngoài nước** – là một địa điểm công cộng hay tư nhân mà nước chủ nhà cho phép đặt một phòng bỏ phiếu.



## Tài liệu tham khảo và đọc thêm

### *Các Hiệp định Quốc tế*

Hiến chương Châu Phi về Quyền con người và Quyền của các dân tộc (Tổ chức Thống nhất Châu Phi, 1981, có hiệu lực từ năm 1986)

Công ước Châu Mỹ về Quyền con người (Tổ chức các quốc gia Châu Mỹ, 1969, có hiệu lực từ năm 1978)

Công ước về Tình trạng của Người tị nạn (Liên Hợp Quốc, 28/7/1951, có hiệu lực tháng 4/1954) và Nghị định thư về Tình trạng của Người tị nạn (Liên Hợp Quốc, 16/12/1966, có hiệu lực từ tháng 10/1967)

Công ước Châu Âu về Tình trạng pháp lý của Người lao động nhập cư (Hội đồng Châu Âu, 1977, có hiệu lực từ tháng 5/1983)

Công ước Quốc tế về Bảo vệ các quyền của Người lao động nhập cư và Gia đình của họ, UN A/RES/45/158, 18/12/1990 (có hiệu lực từ tháng 7/2003)

Công ước Quốc tế về các Quyền dân sự và Chính trị, UN A/6316, 16/12/1966 (có hiệu lực từ năm 1976)

Tuyên ngôn thế giới về Nhân quyền (1948)

### *Tài liệu thứ cấp*

Mạng lưới tri thức về bầu cử ACE, ‘Bỏ phiếu điện tử’, <<http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/>>

Alvarez, R. Michael và Hall, Thad E., *Quan điểm, Click và Bỏ phiếu: Tương lai của Bỏ phiếu Internet* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004)

Bouchet-Saulnier, Françoise, *Hướng dẫn thực hành Luật Nhân quyền*, dịch và biên tập bởi Laura Brav (Boulder, Colo., New York, Oxford và Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2002)

Buchsbaum, Thomas, ‘*E-Voting: Những bài học Thí điểm gần đây*’, trình bày tại Hội nghị quốc tế về bầu cử điện tử và dân chủ điện tử: Hiện tại và tương

lai, Seoul, tháng 3 năm 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/korean/81ppt/buchsbaum.doc>>

Caarls, Susanne, ‘Bỏ phiếu điện tử từ xa ở Hà Lan, Trình bày tại Hội thảo Bầu cử Viên lần thứ 2, tháng 12/2004, <[http://www.gv.at/view.php3?f\\_id=7466&LNG=d e&version=>](http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=d e&version=>)

Calderón Chelius, Leticia (ed.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas* [Bỏ phiếu từ xa. Mở rộng các quyền chính trị cho người nhập cư – kinh nghiệm so sánh] (Mexico: Instituto Mora, 2003)

Carpizo, Jorge và Valadés, Diego, *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero* [Bỏ phiếu từ nước ngoài cho người Mexico], Serie E: Varios, No. 99 (Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998)

Hội đồng Châu Âu, Ủy ban Bộ trưởng, ‘Khuyến nghị về Các tiêu chuẩn pháp lý, hoạt động và kỹ thuật cho bỏ phiếu điện tử (được thông qua bởi Ủy ban Bộ trưởng tháng 9/2004)’, Rec (2004)11, 2004 và

Biên bản ghi nhớ Rec (2004)11, 2004, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189&Lang=en>>

Dahl, Robert A., *Dân chủ* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1998)

Dundas, Carl W., *Tổ chức các cuộc bầu cử tự do và công bằng ở các mức chi phí hiệu quả* (London: Commonwealth Secretariat, tháng 6/1993)

Gallagher, Dennis và Schowengerdt, Anna, ‘Người tị nạn trong Bầu cử: Một hòa bình riêng biệt’, Nhóm chính sách cho Người tị nạn, tháng 10/1997

Gallagher, Dennis và Schowengerdt, Anna, ‘Sự tham gia của Người tị nạn trong các cuộc bầu cử sau xung đột’, Krishna Kumar (ed.), *Các cuộc bầu cử sau xung đột, Dân chủ hóa và Hỗ trợ Quốc tế* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998)

Grace, Jeremy, ‘Thách thức trong những Chuẩn mực và Tiêu chuẩn quản lý bầu cử, IFES, *Thách thức trong những Chuẩn mực và Tiêu chuẩn quản lý bầu cử*, 2007, tr. 35– 58, <<http://www.ifes.org/arc-project.html?projectid=electionstandards>>

— ‘Quyền bầu cử của những người bị ép buộc nhập cư: Một đánh giá của các chuẩn mực pháp lý và các công cụ có liên quan, Tổ chức Di dân Quốc tế, Dự án Tham gia Bầu cử, Thảo luận số 1, 2003, <<http://www.geneseo.edu/~iompress/>>

— và Fischer, Jeff, ‘Quyền của những người bị ép buộc nhập cư: Các vấn đề, Các tiêu chuẩn, và Thực hành tốt nhất’, Thảo luận số 2, Tổ chức Di dân Quốc tế, Dự án Tham gia Bầu cử, tháng 9/2003, <[http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards\\_Final.pdf](http://www.geneseo.edu/~iompress/Archive/Outputs/Standards_Final.pdf)>

Gritzalis, Dimitris A. (ed.), *An ninh trong Bỏ phiếu điện tử* (Boston, Dordrecht và London: Kluwer, 2003)

Hupkes, Sebastiaan, ‘Bỏ phiếu điện tử từ xa ở Hà Lan’, trình bày tại Hội nghị quốc tế về bầu cử điện tử và dân chủ điện tử: Hiện tại và tương lai, Seoul, tháng 3 năm 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc>>

Ủy ban độc lập về phương pháp Bỏ phiếu thay thế, *Bầu cử trong thế kỷ 21: Từ lá phiếu giấy tới lá phiếu điện tử* (London: Cải cách xã hội bầu cử, tháng 1 năm 2002)

Quỹ Quốc tế về Hệ thống bầu cử (IFES) et al. (eds), ‘Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, Mexico. Sobre el voto en extranjero’ [Hội nghị ba bên: Canada, Hoa Kỳ, Mexico. Về Bỏ phiếu từ nước ngoài], Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998

Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử (IDEA Quốc tế) et al. (eds), ‘Seminario Internacional sobre el voto en el extranjero’ [*Hội thảo Quốc tế về Bỏ phiếu từ nước ngoài*], Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1998

Tổ chức Lao động Quốc tế, ‘*Nghiên cứu chung về Người lao động nhập cư*’, 1999

Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM), ‘*Chức năng của Tổ chức Lao động Quốc tế: Toàn cầu hóa và Hội nhập khu vực*’, 2002

— *Xu hướng Nhập cư Quốc tế*, 2005

Jefferson, David, Rubin, Aviel D., Simons, Barbara và Wagner, David, ‘*Một phân tích an ninh của đăng ký điện tử an toàn và thử nghiệm bỏ phiếu*’ (SERVE)’, 2004, <<http://www.servesecurityreport.org>>

Kersting, Norbert và Baldersheim, Harald (eds), *Bỏ phiếu điện tử và dân chủ: Một phân tích so sánh* (New York: Palgrave Macmillan, 2004)

Kilic, Mehmet, ‘Das Wahlrecht der Auslandstürken’ [‘Quyền bầu cử của Người Thổ Nhĩ Kỳ ở nước ngoài’], *Zeitschrift für Türkeistudien*, 9 (1996), tr. 207–25

Kumar, Krishna (ed.), *Các cuộc bầu cử sau xung đột, Dân chủ hóa và Hỗ trợ Quốc tế* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998)

Navarro Fierro, Carlos, ‘El voto en el extranjero’ [Bỏ phiếu từ nước ngoài], Dieter Nohlen et al. (eds), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* [So sánh Luật bầu cử ở Mỹ Latin] (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2007)

Newland, Kathleen, ‘Hỗ trợ và Bảo vệ Người tị nạn’, in P. J. Simmons và Chantal de Jonge Oudraat (eds), *Quản lý các vấn đề toàn cầu: Các bài học* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001)

Nohlen, Dieter (ed.), *Các cuộc bầu cử ở Mỹ: Một cuốn sổ tay*, 2 vols (Oxford: Tạp chí Đại học Oxford, 2005)

— và Kasapovic, Mirjana, *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Các hệ thống bầu cử và thay đổi hệ thống bầu cử ở Đông Âu] (Opladen: Leske & Budrich, 1996)

—, Grotz, Florian và Hartmann, Christof (eds), *Các cuộc bầu cử ở Châu Á và Thái Bình Dương: một cuốn sổ tay*, 2 vols (Oxford: Tạp chí Đại học Oxford, 2001)

—, Krennerich, Michael và Thibaut, Bernhard (eds), *Các cuộc bầu cử ở Châu Phi: một cuốn sổ tay* (Oxford: Tạp chí Đại học Oxford, 1999)

Pastor, Robert A., ‘Vai trò của Quản lý Bầu cử trong giai đoạn chuyển đổi dân chủ: Những gợi ý cho chính sách và nghiên cứu’, *Dân chủ hóa*, 6/4 (winter 1999)

Pratchett, Lawrence et al., ‘Thực hiện Bỏ phiếu điện tử ở Vương quốc Anh’, Hiệp hội Chính quyền địa phương, London, 2002

Prosser, Alexander và Krimmer, Robert (eds), *Bỏ phiếu điện tử ở Châu Âu: Kỹ thuật, Luật, Chính trị và Xã hội*, Ghi chú Bài giảng Tin học, tr.47 (Bonn: Gesellschaft für Informatik, 2004)

Trechsel, Alexander H. và Mendez, Fernando (eds), *Liên minh Châu Âu và Bỏ phiếu điện tử* (London/New York: Routledge, 2004)

Tumanjong, Emmanuel, ‘Fallen Empire’, *Châu Phi ngày nay*, tháng 11 năm 1999, tr. 41–2

Cao ủy Liên Hợp Quốc về Người tị nạn (UNHCR), *Xu hướng tị nạn toàn cầu 2004*

## ***Các quốc gia và tài liệu tham khảo trong các nghiên cứu trường hợp***

### **Các quốc gia**

Website Mạng lưới tri thức về bầu cử ACE, <<http://www.aceproject.org>>

### **Australia**

Ủy ban Bầu cử Australia (AEC), ‘Tôi có thể bỏ phiếu qua Internet?’, <[http://www.aec.gov.au/\\_content/What/enrolment/faq\\_os.htm](http://www.aec.gov.au/_content/What/enrolment/faq_os.htm)>  
<<http://www.elections.act.gov.au/Elevote.html>>

### **Áo**

Thủ tướng liên bang, ‘e-Government in Österreich’ [Chính phủ điện tử ở Áo], 2003, <[http://www.cio.gv.at/service/conferences/graz\\_2003/e-Gov\\_Broschuere.pdf](http://www.cio.gv.at/service/conferences/graz_2003/e-Gov_Broschuere.pdf)>

### **Bosnia và Herzegovina**

Hiệp hội các Quan chức bầu cử của Bosnia và Herzegovina, ‘Truy vấn Bầu cử’, 2003

Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE), Nhóm Hướng dẫn Bầu cử cho người tị nạn “Mối quan hệ giữa một lượng lớn người nhập cư bắt buộc và quá trình bầu cử: Trường hợp của Bosnia và Herzegovina, Viên, Trung tâm Quốc tế về Phát triển chính sách di dân (ICMPD), tháng 6 năm 1997

### **Botswana**

Ủy ban Bầu cử độc lập (IEC), *Báo cáo về Tổng tuyển cử* (Gaborone: Government Printer, 2004)

— *Báo cáo về Tổng tuyển cử* (Gaborone: Government Printer, 1999)

### **Brazil**

Tòa án Khu vực bầu cử của Khu vực liên bang (TRE-DF), các giải pháp pháp lý cho bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2006: Tòa án đã phê duyệt thực hiện các hòm phiếu điện tử ở một số nước Lei 22.155 y Resolução TRE-DF-5989, <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes\\_exterior/legislacao.html](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html)>

Bỏ phiếu từ nước ngoài, giải thích về các hòm phiếu truyền thống và điện tử, <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha\\_elei06\\_exterior.pdf](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/arquivos/cartilha_elei06_exterior.pdf)>

Bỏ phiếu điện tử từ nước ngoài cho người Brazil: Mỹ, Bồ Đào Nha, Italy, etc., <[http://www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not\\_76.aspx](http://www.senado.gov.br/agencia/internacional/es/not_76.aspx)>

Sử dụng hòm phiếu điện tử cho người Brazil sống ở Ecuador: HOY-Noticias, <[http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row\\_id=249295](http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=249295)>

Kết quả bầu cử tổng thống, tháng 10/2006: vòng một (TRE-DF), <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparcimento\\_abstencao\\_validos\\_branco\\_nulos\\_Exterior.pdf](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes2006/resultados/Comparcimento_abstencao_validos_branco_nulos_Exterior.pdf)>, and <<http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/index.html>>; vòng 2: <<http://www.justicaeleitoral.gov.br/resultado/>>

Người Brazil sinh sống ở nước ngoài, <[http://www.tre-df.gov.br/eleicoes\\_exterior/legislacao.html](http://www.tre-df.gov.br/eleicoes_exterior/legislacao.html)>

## Colombia

Ley estatutaria por la que se expide el Código Electoral y se dictan otras disposiciones agosto de 2006: <[http://www.cne.gov.co/noticias/BP\\_30\\_AGOSTO\\_2006.htm](http://www.cne.gov.co/noticias/BP_30_AGOSTO_2006.htm)>

Kết quả các cuộc bầu cử tổng thống, lập pháp và sơ bộ năm 2006 (Đảng Tự do và Đảng POLO): <<http://www.registraduria.gov.co/reselec2006/0312/index.htm>>;

<<http://www.eluniverso.com/2006/10/03/0001/8/>

3F03FAE349C649F6B99C23DDF486E8A5.aspx>;

<<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21837>>;

<[http://www.terra.com.co/elecciones\\_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05-2006/nota286007.html)>;

<<http://www.elnuevodiario.com.ni/2006/05/29/internacionales/20538>>;

<<http://www.colombianosenelexterior.com/index.php?idcategoria=86&ts=d5fe3e800f7aac48ff1a42fa7f1b73ea&PHPSESSID=eca64e2d4253bf19a67713a3dd360a3d>>; and

<[http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo\\_Rojas\\_Pinilla](http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Rojas_Pinilla)>

## Quần đảo Cook

Ủy ban xem xét chính trị, *Báo cáo*, 1998, Phụ lục: Dự thảo sửa đổi Hiến pháp

Cook Islands News and ABC News, 18/9/2002, tại địa chỉ <<http://www.angelfire.com/wa3/hri/cook.html>> 22/3/2005

Crocombe, R. (ed.), *Chính trị Quần đảo Cook: Câu chuyện trong nước* (Auckland: Polynesian Press, 1979)

Ghai, Yash, 'Hệ thống Government I', Y. Ghai (ed.), *Luật pháp, Chính phủ và chính trị ở các nước đảo Thái Bình Dương* (Suva: Viện Nghiên cứu Thái Bình Dương, Đại học Nam Thái Bình Dương 1988), tr. 54–75

Hassall, G., 'Quần đảo Cook', Dieter Nohlen, Florian Grotz và Christof Hartmann (eds), *Bầu cử ở Châu Á và Thái Bình Dương: Một cuốn sổ tay* (Oxford: Tạp chí Đại học Oxford, 2001)

Henry, G., *Kết tội hình sự của Albert Henry: Hồi lộ chính trị, Tham nhũng, Lừa dối và Mất danh dự ở Quần đảo Cook năm 1978–79* (Auckland: Công ty xuất bản toàn quyền Thái Bình Dương, 2003)

### **Cộng hòa Dominica**

Về thẻ cử tri và chứng minh thư: <[http://www.ayudatotal.com/servicios\\_publicos/111206\\_ayuda\\_total\\_documentos.htm](http://www.ayudatotal.com/servicios_publicos/111206_ayuda_total_documentos.htm)>

Các khả năng mới cho cuộc bầu cử năm 2008: <<http://www.jce.do/app/do/Voto%20en%20el%20Exterior.swf>>

Về kết quả cuộc bỏ phiếu từ nước ngoài năm 2004:

<<http://www.jce.do/stor/boletines/2004/Boletines2004/BExterior.asp>>;

<[http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/\(2000\)01.Exp\\_Regionales\\_DE.pdf](http://www.pciudadana.com/Publicaciones/download/01.pe/(2000)01.Exp_Regionales_DE.pdf)>;

<[http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca\\_dominicana/report\\_first\\_spa.pdf](http://www.upd.oas.org/lab/MOE/2004/rca_dominicana/report_first_spa.pdf)>; and

<<http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=40565>>

### **Estonia**

Kulu, H., 'Cộng đồng người xa xứ Estonian', *TRAMES: Hành trình của nhân loại và khoa học xã hội* 1/3 (1997)

Ủy ban bầu cử quốc gia, 'Dự án bỏ phiếu điện tử', <<http://www.vvk.ee/engindex.html>>

— 'Hệ thống bỏ phiếu điện tử: Tổng quan', Tallinn, 2005, <<http://www.vvk.ee/elektr/docs/Yldkirjeldus-eng.pdf>>

### **Pháp**

Diễn đàn các quyền qua internet, 'Khuyến nghị: Điều gì cho tương lai bỏ phiếu điện tử ở Pháp?', 26/09/2003, <<http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-en-20030926.pdf>>

Bộ Ngoại giao (Ministère des Affaires Etrangères), ‘Election de l’Assemblée des Français de l’étranger, le 18 juin 2006: Votez!’ [Bầu cử Quốc hội từ công dân Pháp ở nước ngoài, 18/06/2006: vote!], 09/03/2006, <[http:// www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice\\_generale.pdf](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/Notice_generale.pdf)>

— ‘Election au Conseil Supérieur des Français de l’étranger’ [Bầu cử Hội đồng công dân Pháp ở nước ngoài, kết quả 2003], <[http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/ RESULTATS-2003.xls](http://www.assemblee-afe.fr/IMG/File/RESULTATS-2003.xls)>

## Đức

Schreiber, Wolfgang, ‘Novellierung des Bundestagswahlrechts’ [Cải cách lập pháp của Luật bầu cử của bang Bundestag], *Neue Juristische Wochenschrift*, 25 (1985), pp. 1433–40

## Honduras

Bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2005, ‘Hondureños en el extranjero podrán votar’ [Người Honduran ở nước ngoài sẽ được bỏ phiếu], [không có ngày tháng], <<http://www.terra.com.hn/noticias/elecciones/articulo/html/nac43121.htm>>

Thất bại của bỏ phiếu từ nước ngoài năm 2005, *La Prensa*, 18/12/2005, <[http://www.laprensa.com/pais\\_notas.php?id04962=2764&t=1134968400](http://www.laprensa.com/pais_notas.php?id04962=2764&t=1134968400)>; và *El Heraldo*, 19/12/2005, <<http://www.elheraldo.hn/nota.php?nid=42759&sec=12&fecha=2005-12-19>>

## Iraq

Tổ chức Di dân quốc tế, Chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài tại Iraq, Báo cáo cuối cùng, 31/03/2005

Ủy ban Bầu cử độc lập của Iraq (IECI), Báo cáo cuối cùng tới nghị viện (bản tiếng anh)

## Quần đảo Marshall

Fraenkel, Jon, ‘*Luật pháp, Chính phủ và chính trị ở các nước đảo Thái Bình Dương*’, *Hành trình lịch sử Thái Bình Dương*, 37(3), 2002

Ghai, Yash, ‘Hệ thống chính phủ I’, in Y. Ghai (ed.), *Luật pháp, Chính phủ và chính trị ở các nước đảo Thái Bình Dương* (Suva: Viện Nghiên cứu Thái Bình Dương, Đại học Nam Thái Bình Dương, 1988), tr. 54–75

Phòng kế hoạch và thống kê, *Điều tra Dân số nhà ở năm 1999: Báo cáo cuối cùng* (Majuro, 1999)



## Hà Lan

Caarls, Susanne, ‘Bỏ phiếu điện tử từ xa ở Hà Lan’, Trình bày tại Hội thảo Bầu cử ở Viên lần thứ 2, T12/2004, <[http://www.gv.at/view.php3?f\\_id=7466&LNG=d e&version=](http://www.gv.at/view.php3?f_id=7466&LNG=d e&version=)>

Hupkes, Sebastiaan, ‘Bỏ phiếu điện tử từ xa ở Hà Lan’, trình bày tại Hội nghị quốc tế về bầu cử điện tử và dân chủ điện tử: Hiện tại và tương lai, Seoul, tháng 3 năm 2005, <<http://www.hallym.ac.kr/~icat/e-voting2005/81ppt/Sebastiaan%20Hupkes.doc>>

## New Zealand

Các cuộc bầu cử ở New Zealand, <[http://www.elections.org.nz/voting/how\\_vote\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/voting/how_vote_overseas.html)>

— ‘Làm thế nào để ghi tên ở nước ngoài’, <[http://www.elections.org.nz/enrolment/how\\_to\\_enrol\\_overseas.html](http://www.elections.org.nz/enrolment/how_to_enrol_overseas.html)>

## Bồ Đào Nha

Araújo, A., *A revisão Constitucional de 1997* [Hiến pháp năm 1997], Coimbra Editora

Ủy ban bầu cử quốc gia (Comissão Nacional de Eleições (CNE), <<http://www.cne.pt>>

Thư ký kỹ thuật cho các vấn đề về tiến trình bầu cử (Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, STAPE), <<http://www.stape.pt>>

## Thụy Sĩ

‘Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 3. März 1975’ [Thông báo của Tổng thống Liên bang về các quyền chính trị cho người Thụy Sĩ ở nước ngoài, 3/3/1975], *Bundesblatt* (BBl) 19751285ss. *The Bundesblatt* (công báo chính thức) có tại địa chỉ <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/index.html>> (người pháp, người Đức và người Italia)

‘Botschaft über die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 15 August 1990’ [Thông báo về việc sửa đổi Luật Liên bang về quyền chính trị của người Thụy Sĩ ở nước ngoài, 15 tháng 8 năm 1990], *Bundesblatt* 1990 III 445ss

*Bundesblatt* 1975 I 1292ss

*Bundesblatt* 1990 III 448 (thay đổi thực hành)

Burckhardt, Walther, *Schweizerisches Bundesrecht*, Frauenfeld 1930–1931 [Luật Liên bang Thụy Sĩ], 1/23; 2/388

Luật Liên bang ngày 19/12/1975 (SR 161.5) về các quyền chính trị cho những công dân đang cư trú và làm việc ở nước ngoài, <[http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161\\_5.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html)>(người Pháp, người Đức và người Italian)

Tổng thống liên bang, <<http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776>>

Tổng thống liên bang ‘Der Vote électronique in der Pilotphase’ [giai đoạn đầu cử

Bỏ phiếu qua bưu điện], Zwischenbericht, Bern, tháng 8/2004 (ở Đức và Pháp), <<http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/Zwischenbericht.pdf>>

GfS Forschungsinstitut, *Internationale SchweizerInnen* [Báo cáo cuối cùng của nghiên cứu được thực hiện cho ASO và Đài phát thanh Quốc tế của Thụy Sĩ về hành vi bỏ phiếu của người Thụy Sĩ ở nước ngoài], Bern, T6/2003, <<http://www.aso.ch/pdf/ASO-Bericht%20berdef.pdf>>

Kaufmann, Bruno et al., *Hướng dẫn Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ và bên ngoài Thụy Sĩ* (Amsterdam: Sáng kiến và trung cầu dân ý về Viện Châu Âu, 2005)

Linder, Wolf, *Dân chủ Thụy Sĩ: khả năng giải quyết xung đột trong các xã hội đa văn hóa lần thứ 2* (New York: St Martin’s Press, 1998)

Tổ chức Người Thụy Sĩ ở nước ngoài (ASO), <<http://www.aso.ch>>

## **Ukraine**

Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE), văn phòng cho các Tổ chức Dân chủ và Nhân quyền (ODIHR), ‘Cuộc Bầu cử tổng thống Ukraine ngày 31 tháng 10, 21 tháng 11 và 26 Tháng 12 năm 2004: OSCE / ODIHR bầu cử quan sát Báo cáo cuối cùng về nhiệm vụ quan sát bầu cử’, Warsaw, 11 tháng 5 năm 2005, ODIHR.GAL/33/05, <[http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/05/14224_en.pdf)>

## **Vương quốc Anh**

Ủy ban bầu cử Anh, ‘các tình trạng của Cuộc bầu cử: Đánh giá chiến lược đề án thử nghiệm bầu cử’, London, 2003, <<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/8346>>

## BỎ PHIẾU TỪ NƯỚC NGOÀI

Royal Borough of Kingston upon Thames (UK), ‘Cử tri ở nước ngoài, <[http://www.kingston.gov.uk/council\\_and\\_democracy/elections/overseas\\_electors.htm](http://www.kingston.gov.uk/council_and_democracy/elections/overseas_electors.htm)>’  
Số phiếu trong túi, 9/4/2005

### **Mỹ**

Đại sứ Quán Mỹ ở London, Khu vực lãnh sự, ‘Bỏ phiếu khiếm diện cho công dân Mỹ’, <[http://www.usembassy.org.uk/cons\\_web/acs/scs/voting.htm](http://www.usembassy.org.uk/cons_web/acs/scs/voting.htm)>

## Chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài: Một số ví dụ

Các quá trình bỏ phiếu từ nước ngoài liên quan đến các thỏa thuận về hậu cần thường chi phí cho mỗi cử tri nhiều hơn so với cuộc bầu cử được tổ chức trong nước. Phần này cung cấp một số ví dụ về các chi phí liên quan tới bỏ phiếu từ nước ngoài ở một số nước đã tổ chức nó. Những con số hiển thị ở đây tuy không đầy đủ hoặc không có thể so sánh trực tiếp, nhưng chúng cung cấp một ý tưởng về chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài là khoảng bao nhiêu ở một số nước.

Rất khó để đánh giá chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài là bao nhiêu, vì những lý do khác nhau. Các nguồn lực cần thiết sẽ phụ thuộc một phần vào các thủ tục tại chỗ cho bỏ phiếu từ nước ngoài, do đó có một số chi phí phát sinh trong khi một số chi liên quan đến việc sử dụng đội ngũ nhân viên, cơ sở hoặc tài liệu có sẵn. Chi phí cũng có thể được chi trả từ nhiều nguồn ngân sách khác nhau, không phải tất cả trong số đó đều từ Cơ quan quản lý bầu cử (EMB), do đó rất khó để theo dõi tất cả các chi phí liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài trong một cuộc bầu cử. Đối với những lý do này, nó cũng không kém phần khó khăn để so sánh chi phí giữa các nước mà tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài. Đối với những ví dụ bổ sung cho chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài, xem chương 5.

Một số dữ liệu ở đây bao gồm các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu, mà không được quan tâm nhiều lắm trong cuốn Sổ tay này.

### **Afghanistan**

Ngân sách dự án quyên góp tự nguyện của Quỹ tái thiết Afghanistan (ARTF) chịu chi phí cho việc đăng ký cử tri và các cuộc bầu cử. ARTF được thành lập tháng 5 năm 2002 để cung cấp, trong số những thứ khác, hỗ trợ cho Afghanistan trong lĩnh vực chi tiêu thường xuyên của chính phủ. Hai mươi một nhà tài trợ, ngoài Hoa Kỳ, cam kết tài trợ hoàn toàn 430 triệu USD. Bỏ phiếu từ

nước ngoài sử dụng một nguồn quỹ được điều phối bởi Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) và 26,7 triệu USD đã được gửi cho Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM) trên cơ sở dự toán chi phí của IOM như là một phần tự đề xuất cho Cơ quan tham gia quản lý bầu cử (JEMB). Tổng chi phí của chương trình lên tới 91% so với dự toán ban đầu (24.289.322 USD), tương đương khoảng 20 USD cho mỗi cử tri ở Iran và 32 USD cho mỗi cử tri ở Pakistan (nơi mà nếu đăng ký sớm sẽ tăng chi phí cho mỗi cử tri) (Xem thêm các nghiên cứu trường hợp về Afghanistan).

## **Australia**

Tại cuộc bầu cử năm 2004, có khoảng 16.000 cử tri đã đăng ký ở nước ngoài. Ngoài ra, những người tạm thời ở nước ngoài như khách du lịch có thể sử dụng các cơ sở bỏ phiếu từ nước ngoài mà không cần phải đăng ký làm cử tri ở nước ngoài. Tổng cộng có khoảng 63.000 người bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử năm 2004. Chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài được ước tính khoảng 1,21 triệu đô la Úc (AUD, hoặc 891.000 USD theo tỷ giá hiện hành tại thời điểm đó), chia ra như sau: 32.000 AUD cho chi phí nhân viên thường trực, 730.000 AUD cho vận tải hàng hóa, tài liệu đến và đi từ các địa điểm ở nước ngoài; 81.000 AUD cho in ấn (hình thức bỏ phiếu qua bưu điện, lá phiếu); 322.000 AUD hoàn trả Bộ Ngoại giao và các chi phí thương mại tại các địa điểm ở nước ngoài, bao gồm cả làm thêm giờ, nhân viên tạm thời, quảng cáo, an ninh, cước bưu điện trong nước; và 45.000 AUD cho việc phân phát các tài liệu trả lại cho các khu vực bầu cử tại Úc. Các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài không bị coi là quá cao, chỉ là một phần nhỏ của chi phí bầu cử tổng thể của 75 triệu AUD. Chi phí trung bình của cuộc bầu cử cho mỗi cử tri trong nước năm 2004 là 5,29 AUD, và chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài cho mỗi cử tri là 19,21 AUD.

## **Botswana**

Ủy ban Bầu cử độc lập (IEC) đánh giá bỏ phiếu từ nước ngoài vào năm 1999 cũng như năm 2004 là quá đắt khi số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu rất thấp. Năm 1999, trong số 1.363 cử tri đã đăng ký ở nước ngoài, chỉ có 23,3% bỏ phiếu, và năm 2004, trong số 2.436 cử tri ở nước ngoài đăng ký, chỉ có 49,5% bỏ phiếu. Chi phí đi lại ở nước ngoài và các chi phí nhân sự giám sát cuộc bầu cử ở nước ngoài là một trong những chi phí chính là gánh nặng cho ngân sách chung của IEC. Do đó, IEC tuyên bố rằng hoặc các quy định liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài nên được xem xét lại nhằm cắt giảm việc chuẩn bị hậu cần tốn kém

hoặc tăng thêm nguồn vốn. Trong cuộc bầu cử năm 2004, chi phí đi lại ở nước ngoài là 647.950 Pula (BWP – tương đương 161.460 USD), trong đó chưa bao gồm chi phí tiền lương, quản lý và nguồn cung cấp. Tổng chi phí của các cuộc bầu cử được ước tính khoảng 19 triệu BWP vào năm 1999 và 21 triệu BWP vào năm 2004 (Xem thêm các nghiên cứu trường hợp).

## Canada

Bỏ phiếu từ nước ngoài được thực hiện tại một địa điểm duy nhất và chỉ sử dụng một ‘thùng’ phiếu được gửi tới văn phòng lãnh sự, đại sứ quán hay cao ủy Canada gần nhất. Không có địa điểm bỏ phiếu thành lập ở nước ngoài. Trong cuộc tổng tuyển cử năm 2004, có tổng số 13.830 phiếu bầu đã được gửi sang cho cử tri, trong đó 8.127 được gửi trở lại là của công dân đang cư trú ở ngoài Canada và 1.368 cử tri là những người cư trú tại Canada nhưng là tạm thời ra khỏi nước này vào ngày bầu cử. Tổng chi phí của chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử năm 2004 lên tới 274.024 đô la Canada (CAD, tương đương 211.000 USD), trong đó 76.000 CAD được giải ngân cho các sáng kiến và chi phí tài liệu giữa các sự kiện bỏ phiếu và 198.024 CAD cho chi phí trong một sự kiện. Sau này bao gồm 115.000 CAD cho các chi phí nhân lực, 3.024 CAD cho bưu chính và khoảng 80.000 CAD cho các dịch vụ chuyển phát nhanh từ mỗi đại sứ quán.

## Estonia

Rất khó để tách các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài từ tổng ngân sách bầu cử vì các cơ quan chức năng khác nhau có liên quan và các khoản tiền liên quan là khá nhỏ. Sổ đăng ký bầu cử được quản lý bởi Bộ Nội vụ và Bộ không thể tách rời các chi phí cho bỏ phiếu từ nước ngoài từ tổng chi phí của các cuộc bầu cử. Tất cả các tài liệu được in cho các cuộc bầu cử đều từ Ủy ban bầu cử quốc gia, nhưng vì số lượng tài liệu bầu cử ở nước ngoài là rất nhỏ nên các chi phí không được tính riêng. Một phần lớn công việc cho bỏ phiếu từ nước ngoài (nhân sự, vận chuyển vật liệu, bưu chính, vv) được thực hiện bởi Bộ Ngoại giao. Ví dụ, cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu vào năm 2004, Ủy ban Bầu cử quốc gia phân bổ 450.000 curon Estonian (EEK - 29.000 EUR hoặc 35.000 USD) cho Bộ. Số tiền này bao gồm hầu hết các chi phí thực hiện bỏ phiếu từ nước ngoài.

## Phân Lan

Một ước tính chi phí bỏ phiếu cho cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu ở nước ngoài năm 2004 là khoảng 110.000 EUR (137.500 USD theo tỷ giá tại thời điểm

đó). Khoảng 9.000 cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu (Tổng số cử tri ở trong và ngoài Phần Lan là khoảng 4,1 triệu người). Do đó, chi phí cho mỗi cử tri ở nước ngoài khoảng 12 EUR (15 USD).

## Pháp

Theo EMB Pháp, các chi phí liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài ở Pháp được coi là quá cao. Ví dụ, trong cuộc trưng cầu dân ý vào tháng 5 năm 2005, cử tri ở nước ngoài chỉ chiếm 1,09% tổng số cử tri Pháp nhưng chiếm hơn 1,36% tổng chi phí của cuộc trưng cầu. Đặc biệt, chi phí phân phát thông tin cho cử tri tới lãnh sự và phái bộ ngoại giao của Pháp là rất cao (705.786 EUR, hoặc 1,4 triệu USD). Chi phí ước tính liên quan đến việc tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài cho trưng cầu dân ý (bổ sung cho các chi phí phân phát thông tin cho cử tri) là 9.000 EUR cho các hòm phiếu và các quầy phiếu; 678.000 EUR cho bưu điện; 86.000 EUR cho bỏ phiếu theo ủy quyền; 8.800 EUR cho túi ngoại giao; 66.000 EUR cho văn phòng phẩm; và 78.000 EUR cho nhân viên. Do đó tổng chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài cho trưng cầu dân ý là khoảng 1.631.000 EUR. Xem xét số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu thấp trong cuộc trưng cầu dân (tỷ lệ bỏ phiếu trắng là 67%), bỏ phiếu từ nước ngoài được xem là rất tốn kém ở Pháp.

## Đức

Tổng chi phí cho hoạt động bỏ phiếu từ nước ngoài không thể được xác định riêng rẽ ở Đức. Bỏ phiếu từ nước ngoài chỉ được thực hiện bằng cách bỏ phiếu qua bưu điện và chỉ cho những người đã xin ghi tên vào sổ đăng ký bầu cử của khu vực bầu cử, nơi họ cư trú trước đây. Họ phải trả tiền cước bưu điện cho lá phiếu của họ. Do đó, chi phí chỉ phát sinh đối với chính phủ liên bang liên quan đến bỏ phiếu từ nước ngoài là những chi phí cho tài liệu và bưu điện ở nước ngoài. Khoảng 55.000 công dân Đức đang sinh sống tạm thời hoặc vĩnh viễn ở nước ngoài đăng ký bỏ phiếu qua bưu điện trong cuộc bầu cử năm 2005 ở Bundestag. Không có con số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu.

## Hi Lạp

Bảng dưới đây cho thấy các chi phí liên quan tới bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu năm 2004. EMB Hy Lạp ước tính chi phí tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài cho các cuộc bầu cử vào khoảng 1.108.985 EUR (1.347.000 USD), mặc dù chi phí này là khá khó khăn để đánh giá. Số lượng cử tri ở nước ngoài đã bỏ phiếu là 25.546 người và chi phí cho mỗi cử tri ở nước

ngoài khoảng 43 EUR. Số cử tri đi bỏ phiếu trong tổng số cử tri Hy Lạp ở nước ngoài đã đăng ký tại các cuộc bầu cử là 74,9%.

**Bảng: Các chi phí chính cho bỏ phiếu từ nước ngoài tại Hy Lạp trong cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu năm 2004**

<b>Mục đích chi</b>	<b>Chi phí (EUR)</b>
Chi trả cho cán bộ, giám sát viên, thư ký	383.070
Chi trả cho các quan chức của Bộ Nội Vụ	367.200
Mua sắm tại các lãnh sự	260.000
Xây dựng phần mềm xử lý các đơn xin trực tuyến của cử tri ở nước ngoài	31.270
Nhà in quốc gia	353
Chi trả các quan chức và các dịch vụ nhà nước khác	44.100

EUR = euro.

## **Iraq**

Bỏ phiếu từ nước ngoài được tổ chức cho người Iraq ở nước ngoài vào năm 2005 trong cuộc bầu cử tháng một và tháng mười hai. Tháng Một là dịp đầu tiên mà bỏ phiếu từ nước ngoài diễn ra, thiết kế và thực hiện với sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế (xem nghiên cứu trường hợp Iraq). Chi phí đạt mức cao 92 USD, một chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài đắt nhất trong lịch sử. 25% chi phí có liên quan đến an ninh, và 35% cho chi phí nhân sự. Cuộc bầu cử Tháng Mười Hai được tổ chức chủ yếu bởi IECI và các đối tác, các bên liên quan, có chi phí là 17 triệu USD. Thông tin chi tiết có thể được tìm thấy trong báo cáo cuối cùng của cuộc bầu cử tháng Giêng bởi IOM và báo cáo của cuộc bầu cử tháng mười hai của IECI (xem phụ lục C).

## **Mexico**

Đối với các thỏa thuận sơ bộ và các thiết lập ban đầu của cơ chế bỏ phiếu từ nước ngoài, Viện Bầu cử Liên bang (IFE) đầu tư khoảng 119.300.000 peso (MXN - tương đương 10,8 triệu USD theo tỷ giá hiện hành) trong năm 2005. Đối với các giai đoạn thực hiện trong suốt năm 2006, Viện dành 186.000.000 MXN (16,9 triệu USD), làm cho tổng chi phí ước tính khoảng 305 triệu MXN (27,7 triệu USD).



## Thụy Điển

Khoảng 115.000 công dân Thụy Điển được quyền bỏ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử của quốc gia. Số cử tri ở nước ngoài đi bỏ phiếu trong cuộc tổng tuyển cử năm 2002 thấp, với chỉ có 27,7% tổng cử tri ở nước ngoài. Chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài, ví dụ cho cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu năm 2004, đã thấp hơn đáng kể so với dự đoán vì số cử tri đi bỏ phiếu thấp. Điều này áp dụng chủ yếu cho chi phí bỏ phiếu qua bưu điện. Đối với cuộc bầu cử Nghị viện châu Âu năm 2004, 47.776 người đã đăng ký làm cử tri ở nước ngoài, nhưng chỉ có 12.787 lá phiếu từ nước ngoài được thực hiện, trong đó có bỏ phiếu cá nhân và bỏ phiếu qua bưu điện. Một lý do khác cho chi phí thấp là một số tài liệu bầu cử đã mua cho các năm 2002 và 2003 nhưng không bao giờ sử dụng, nay được trưng dụng trong năm 2004. Chi phí cho bỏ phiếu từ nước ngoài chủ yếu phát sinh từ các phái bộ của Thụy Điển và các cơ quan ở nước ngoài được quyền tổ chức bỏ phiếu từ nước ngoài mà phải chịu các chi phí gửi lá phiếu trở lại Thụy Điển. Đối với việc bỏ phiếu qua bưu điện từ nước ngoài, cử tri tự chịu chi phí. Dữ liệu có sẵn về các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài cho EMB Thụy Điển là số liệu về chi phí tài liệu - cung cấp lá phiếu cho khoảng 300 phái bộ và cơ quan ở nước ngoài.

## Thụy Sĩ

Không có dữ liệu cụ thể có sẵn về các chi phí bỏ phiếu từ nước ngoài ở Thụy Sĩ, nhưng chi phí bỏ phiếu qua bưu điện có thể được ước tính trên cơ sở các thông tin sau đây. Có khoảng 110.000 cử tri ở nước ngoài, trong đó có khoảng 88.000 người sinh sống ở châu Âu và 22.000 người ở bên ngoài châu Âu. Các chi phí cho bỏ phiếu từ nước ngoài tại châu Âu được dựa trên dữ liệu về cước phí bưu điện cho việc gửi thư ở trong châu Âu, được ước tính là 381.300 EUR. Số phiếu ở nước ngoài từ bên ngoài châu Âu có giá khoảng 129.000 EUR. Ngoài ra, một khoản tiền 146.700 EUR cho chi phí nhân sự đóng gói và gửi bưu điện tài liệu bầu cử đã được bổ sung. Chi phí tổng thể lên đến 657.000 EUR.

## Về những người đóng góp

**Luis Arias Núñez** là chủ tịch của hội nghị toàn thể của Hội đồng bầu cử Trung ương tại Cộng hòa Dominica và từng là một thẩm phán trước đây. Ông đã có một sự nghiệp lâu dài với một chức danh giáo sư và một nhà nghiên cứu, và đã xuất bản một số cuốn sách và hơn 400 bài báo trong các lĩnh vực pháp luật và chính trị quốc tế trên các tạp chí chuyên gia trong nước và quốc tế, cũng như trên các tờ báo của nước Cộng hòa Dominica. Ông có bằng tiến sĩ về luật học của Đại học Warsaw, và bằng thạc sĩ trong các vấn đề quốc tế và một bằng tiến sĩ luật tại Đại học Tự trị của Santo Domingo.

**Reginald Austin** có nhiều kinh nghiệm về quản lý bầu cử. Trong suốt những năm 1960 và năm 1970, ông đã tham gia tích cực vào cuộc đấu tranh chính trị và vũ trang của phong trào dân tộc Zimbabwe ở phía Nam Rhodesia. Ông là một cố vấn pháp luật của PF-ZAPU (Liên minh dân tộc Phi Zimbabwe – Mặt trận yêu nước) trong các cuộc đàm phán hiến pháp và ngừng bắn năm 1976-1979, và trong Hội đồng bầu cử và Ủy ban ngừng bắn trong suốt cuộc bầu cử độc lập năm 1980. Từ năm 1982 đến 1992, ông phục vụ trong Ủy ban phân định bầu cử Zimbabwe, Hội chữ Thập Đỏ Zimbabwe và Trung tâm Tài nguyên pháp lý Zimbabwe. Trong những năm 1980, ông làm việc với Hội đồng Namibia, Ban Thư ký Khôi thịnh vượng chung và Trung tâm Nghiên cứu và Tư liệu Nam Phi (SARDC), tư vấn về quá trình chuyển đổi và sau xung đột cuộc bầu cử đa đảng ở Mozambique và Angola. Năm 1992, ông làm việc tại Liên Hiệp Quốc về việc soạn thảo một luật bầu cử cho quá trình chuyển đổi ở Campuchia, và được bổ nhiệm làm Trưởng ban bầu cử (CEO) của Cơ quan chuyển tiếp của Liên Hợp Quốc tại Campuchia (UNTAC). Năm 1994, ông đứng đầu Sứ mệnh Quan sát viên của Liên Hợp Quốc tại Nam Phi (UNOMS) hoạt động bầu cử ở Nam Phi, và trong năm 2003-2004 ông đã tiến hành các nhiệm vụ cùng với các sứ mệnh của Liên Hợp Quốc hỗ trợ tại Afghanistan (UNAMA) cho các cuộc bầu cử tổng

thống ở đó. Giữa năm 1994 và năm 1998, ông là Giám đốc Bộ phận Hiến pháp và pháp luật của Ban Thư ký Khối thịnh vượng chung, và từ 1998 đến 2003 là giám đốc của IDEA Quốc tế. Từ năm 2005, ông đã thực hiện công việc tư vấn độc lập.

**Nadja Braun** hiện đang làm việc như một cố vấn pháp lý trong phần quyền chính trị của Thủ tướng Liên bang Thụy Sĩ (cơ quan quản lý bầu cử liên bang Thụy Sĩ). Bà có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực bỏ phiếu điện tử và dân chủ trực tiếp. Bà là chuyên gia pháp lý của Thụy Sĩ tại Hội đồng các nhóm chuyên gia về bỏ phiếu điện tử của châu Âu, và nhiệm vụ khác của bà là thành viên của nhóm chuyên gia IDEA về dân chủ trực tiếp. Bà hoàn thành tiến sĩ luật tại Đại học Bern. Ấn phẩm gần đây của bà bao gồm *Stimmgeheimnis* [Bí mật của cuộc bỏ phiếu] (Reihe: Abhandlungen zum schweizerischen Recht 708, Bern, 2005), dựa trên luận án tiến sĩ của mình; *Hướng dẫn Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ và nước ngoài* (đồng biên tập với Bruno Kaufmann, Rolf Buchi và Paul Carline, 2005 EDN); và ‘*Bỏ phiếu điện tử: Dự án của Thụy Sĩ và khung pháp lý của họ trong một bối cảnh Châu Âu*’, tác giả Alexander Prosser và Robert Krimmer (eds), *Bỏ phiếu điện tử ở châu Âu: Kỹ thuật, Luật, Chính trị và Xã hội* (2004), tr. 43-52.

**Leticia Calderón-Chelius** là một nhà nghiên cứu và giáo sư tại Viện María José Mora ở Mexico City và là thành viên của Hệ thống nghiên cứu Quốc gia ở Mexico. Bà là điều phối viên của *Voto en la distancia: extension de derechos politico a migrantes, experiencias comparadas* [Bỏ phiếu tại một khoảng cách: mở rộng các quyền chính trị cho người nhập cư, kinh nghiệm so sánh] (2004) và đồng tác giả (với Jesús Martínez) của *La dimensión política de la mexicana migración* [các kích thước chính trị từ sự nhập cư của người Mexico] (2003). Cô có bằng tiến sĩ về khoa học xã hội của Facultad de Ciencias Latinoamericana Sociales (FLACSO), Mexico.

**Manuel Carrillo** là giám đốc về các vấn đề quốc tế tại Viện Bầu cử Liên bang Mexico (IFE) từ năm 1993. Ông đã làm việc về chương trình đào tạo công chức tại Viện Hành chính Quốc gia, cũng như một số cơ quan của Chính phủ Mexico, và đã tham gia vào một số nhiệm vụ quan sát bầu cử cùng các dự án hỗ trợ kỹ thuật về tổ chức các cuộc bầu cử ở các nước khác. Ông đã viết nhiều bài báo về vấn đề bầu cử. Ông có bằng Cử nhân khoa học chính trị và hành chính công từ Khoa Khoa học Xã hội và Chính trị của Đại học tự trị Quốc gia Mexico, và một

bằng thạc sĩ về khoa học chính trị từ Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế của Colegio de México.

**Arlinda Chantre** tham gia vào Ban giám đốc Người Bò Đào Nha cho Quản lý bầu cử năm 2003. Bà làm việc chủ yếu trên cơ sở pháp lý của việc đăng ký cử tri và các cuộc bầu cử, cung cấp tư vấn pháp lý cho cả đảng phái chính trị và ủy ban tuyển cử, và về quản lý đăng ký cử tri và quản lý bầu cử. Bà có bằng luật của Đại học Católica Portuguesa, và là một sinh viên sau đại học tại Instituto Superior de Ciências Políticas Sociais e (trong các mối quan hệ quốc tế) và Khoa Luật, Đại học Lisbon (trong các nghiên cứu chính trị và quốc tế).

**Linda Edgeworth** là một nhà tư vấn chuyên về luật bầu cử quốc tế và hành chính trong 16 năm và được liên kết với các tổ chức như IFES (trước đây gọi là Quỹ Quốc tế về Hệ thống bầu cử), Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu (OSCE), Văn phòng các Tổ chức Dân chủ và Nhân quyền (ODIHR), và Liên Hợp Quốc. Trong thời gian đó, bà đã làm việc tại 31 quốc gia trong đó có Caucasus, vùng Balkans, Trung Á, Trung và Đông Âu, và châu Phi, cũng như ở Bangladesh, Yemen và Philippines. Từ năm 1997 đến 1999, bà là giám đốc OSCE trong cuộc bầu cử ở Bosnia và Herzegovina, nơi bà được phát triển và thực hiện các chương trình đăng ký cử tri đầu tiên sau chiến tranh, tiến hành các cuộc bầu cử ở tất cả các cấp chính quyền, và khởi xướng các chương trình để đảm bảo một quá trình chuyển đổi trơn tru của các chức năng bầu cử từ quốc tế để kiểm soát trong nước. Năm 2001, bà thiết kế quây phiếu, kiểm phiếu và kiểm toán cho Kosovo. Bà cũng tham gia vào các dự án liên quan đến sự tiến bộ của phụ nữ trong cuộc sống và lãnh đạo chính trị và sự phát triển của các tiêu chuẩn quốc tế để tiến hành các cuộc bầu cử dân chủ. Gần đây nhất, bà đã tham khảo ý kiến với một số tiểu bang ở Hoa Kỳ liên quan đến cải cách và thực hiện Đạo luật giúp người Mỹ bỏ phiếu. Trước khi làm những công việc quốc tế, bà Edgeworth là một nhà quản lý bầu cử cho cuộc bầu cử tiểu bang Alaska.

**Andrew Ellis** hiện là Giám đốc điều hành của IDEA Quốc tế ở Stockholm. Giữa năm 2003 và 2006, ông là người đứng đầu Nhóm các quá trình bầu cử. Ông có nhiều kinh nghiệm như là một cố vấn kỹ thuật về các vấn đề bầu cử và thể chế trong quá trình chuyển đổi dân chủ. Ông còn là cố vấn cao cấp của Viện Dân chủ Quốc gia (NDI) ở Indonesia 1999-2003, làm việc với các thành viên của cơ quan lập pháp của Indonesia về việc sửa đổi hiến pháp và cải cách luật bầu cử và chính trị, và với các tổ chức phi chính phủ (NGO) và bình luận chính trị. Công việc khác

gần đây của ông là làm trưởng nhóm tư vấn kỹ thuật cho Ủy ban bầu cử Palestine dưới sự hỗ trợ của Ủy ban châu Âu cho tất cả các khía cạnh của việc chuẩn bị bầu cử Palestine đầu tiên vào năm 1996, và thiết kế và lập kế hoạch cho chương trình hỗ trợ bầu cử của Ủy ban ở Campuchia trong cuộc bầu cử năm 1998.

**Jeff Fischer** là trưởng nhóm nghiên cứu về Quá trình Bầu cử và chính trị tại Creative Associates International, Inc., nơi ông đưa ra các sáng kiến để thiết lập và sản xuất chương trình để phát triển các quá trình dân chủ và văn hóa. Ông nắm giữ ba vị trí quốc tế được chỉ định trong quá trình chuyển đổi bầu cử sau xung đột. Năm 1996, ông được bổ nhiệm bởi OSCE với chức vụ Trưởng ban bầu cử của cuộc bầu cử đầu tiên sau xung đột ở Bosnia và Herzegovina. Năm 1999, ông được bổ nhiệm bởi Liên Hợp Quốc như một trưởng nhóm quan chức bầu cử cho Tham vấn Phổ biến ở Đông Timor, và vào năm 2000 ông đã nhận được nhiệm vụ từ cả Liên Hợp Quốc và OSCE trong Lực lượng đặc nhiệm tham gia Đăng ký tại Kosovo và là trưởng ban bầu cử của OSCE hoạt động ở Kosovo. Ngoài ra, ông Fischer hoạt động như một nhà cố vấn cấp cao của Liên Hợp Quốc và Ủy ban Bầu cử độc lập của Iraq trong suốt vòng bầu cử năm 2005. Kể từ năm 1987, ông đã tiến hành hỗ trợ bầu cử và quan sát hoặc cung cấp dịch vụ hội nghị tại hơn 50 quốc gia và vùng lãnh thổ ở châu Mỹ, châu Âu, Trung Đông, châu Phi và châu Á. Tại Hoa Kỳ, ông là một quan chức bầu cử, như một ủy viên cho cả Hội đồng Bầu cử Thành phố Kansas (Missouri) (1985-1989) và Hội đồng Ra soát tài chính chiến dịch Missouri (1990-1992). Ông Fischer đã xuất bản nhiều bài báo về quy trình bầu cử, và trong thời gian mùa thu năm 2006, ông là giảng viên thỉnh giảng về các vấn đề quốc tế tại Trường Woodrow Wilson của Đại học Princeton, dạy một khóa học về Quản lý bầu cử tại Hoa Fragile, và một giảng viên tại Scuola Superiore Sant'Anna ở Pisa, Italy.

**Jon Fraenkel** là một nhà nghiên cứu cao cấp về quản trị tại Viện nghiên cứu cao cấp của Thái Bình Dương trong phát triển và quản trị (PIA-DG) tại Đại học Nam Thái Bình Dương. Ông là tác giả của *The Manipulation of Custom: From Uprising to Intervention in the Solomon Islands* (Từ việc thức tỉnh đến sự can thiệp vào Quần đảo Solomon) (2004). Nghiên cứu và ấn phẩm của ông tập trung vào lịch sử kinh tế của châu Đại Dương, hệ thống bầu cử và chính trị đương đại Thái Bình Dương, và ông thường xuyên bao phủ các vấn đề về Thái Bình Dương trong báo chí và đài phát thanh quốc tế.

**Maria Gratschew** tham gia IDEA Quốc tế vào năm 1999 ở vị trí quản lý dự án chịu trách nhiệm về Dự án Số cử tri đi bỏ phiếu (<<http://www.idea.int/turnout>>) và hoạt động chủ yếu về số người đi bỏ phiếu và giáo dục công dân, chính quyền bầu cử, bỏ phiếu từ nước ngoài và các vấn đề bỏ phiếu bắt buộc trong Nhóm thiết kế Thể chế và Chương trình (trước đây là Nhóm Bầu cử) của IDEA Quốc tế. Bà tốt nghiệp Đại học Uppsala. Cùng với Rafael López Pintor, bà từng là lãnh đạo nhóm soạn thảo và biên tập Số cử tri đi bỏ phiếu của IDEA Quốc tế từ năm 1945: *Báo cáo toàn cầu (2002)*, *cử tri đi bỏ phiếu ở Tây Âu: Báo cáo khu vực (2004)* và *Sự Tham gia của cử tri: Các sáng kiến để thúc đẩy cử tri đi bỏ phiếu từ khắp nơi trên thế giới (2006)*.

**Phil Green** là ủy viên bầu cử cho Lãnh thổ Thủ đô Úc (ACT) từ năm 1994, đã từng làm việc cho Ủy ban Bầu cử Úc từ năm 1982-1992 trong một loạt vai trò, bao gồm cả giám đốc thông tin và giám đốc về pháp luật và nghiên cứu. Ông chuyên về các hệ thống Hare-Clark – lá phiếu chuyển nhượng đơn, mà được sử dụng trong ACT, và được sử dụng rộng rãi cho cuộc bầu cử ACT. Đáng chú ý nhất, ông chịu trách nhiệm cho việc sử dụng máy tính đầu tiên cho bỏ phiếu điện tử trong một cuộc bầu cử lập pháp ở Úc, sử dụng máy tính vào tháng 10 năm 2001 và tháng 10 năm 2004 trong cuộc bầu cử Quốc hội Lập pháp ACT để lấy phiếu và phân phát (xem <<http://www.cuocbầu.cử.act.gov.au>>). Ông là trưởng nhóm soạn thảo về Lĩnh vực kỹ thuật và Bầu cử và Công nghệ của Dự án Quản lý và Chi phí Bầu cử (Dự án ACE) (xem <<http://www.aceproject.org>>).

**Florian Grotz** là giáo sư trợ giảng (“Privatdozent”) môn khoa học chính trị tại Đại học Tự do Berlin. Nghiên cứu của ông đã tập trung vào chính trị Đức, các tổ chức chính trị ở châu Âu và hệ thống bầu cử ở góc độ so sánh. Các ấn phẩm của ông bao gồm các tổ chức chính trị xã hội chủ nghĩa và hệ thống đảng xã hội ở Trung Đông Âu (2000), cuộc bầu cử tại châu Á và Thái Bình Dương).

**Nada Hadzimehic** vào năm 2001 là đồng biên tập với Dieter Nohlen và Christof Hartmann, Chuyên nghiệp hoá Châu Âu: Thứ tự của năng lực và cải cách thể chế EU (năm 2005, với JJ Hesse), Sự Âu hóa và Tổ chức Nhà nước Quốc gia: Chính trị thể chế liên bang và các nước EU hợp nhất (2007) và Bách khoa toàn thư Khoa học Chính trị (ed 4. 2007, đồng biên tập với Dieter Nohlen) để cung cấp các dịch vụ cho Ban Thư ký của Ủy ban Bầu cử. Bà cũng từng là giám đốc dự án của Hiệp hội các quan chức bầu cử của Bosnia và Herzegovina. Kể từ khi bà rời khỏi Ban thư ký, sự tham gia của bà trong cuộc bầu cử đã mở rộng một cách

rộng hơn trên trường quốc tế. Bà là người quản lý dự án Tiền và Chính trị tổ chức bởi IFES. Gần đây nhất bà đã làm việc với Tổ chức Di dân Quốc tế (IOM) về các chương trình bỏ phiếu từ nước ngoài cho cuộc bầu cử ở Afghanistan và Iraq.

**Graham Hassall** là giáo sư về quản trị ở Viện Thái Bình Dương cho Nghiên cứu cao cấp về Phát triển và Quản trị, Đại học Nam Thái Bình Dương. Ông học tại Đại học Sydney (BA Hons), Đại học New South Wales (B.ED), và Đại học Quốc gia Úc (Giáo sư Lịch sử Châu Á-Thái Bình Dương) trước khi giảng dạy tại Đại học Melbourne và Đại học Papua New Guinea. Ông đã xuất bản các ấn phẩm về các hệ thống bầu cử, các vấn đề nghị viện, giải quyết xung đột và xã hội dân sự. Ấn phẩm gần đây của ông gồm có Hệ thống Hiến pháp Châu Á-Thái Bình Dương (2002) và các dự án hiện tại là Báo cáo thứ ba về Phát triển Nhân quyền ở Thái Bình Dương.

**Jacobo Hernández Cruz** là một luật sư và công chứng viên từ Universidad Autónoma de Honduras. Ông là một thẩm phán của Tòa án Bầu cử Tối cao Honduras, mà trước đây ông là chủ tịch, và là thành viên của Hiệp hội Bar Honduras. Ông là một giáo sư tại Viện Lập pháp – Khoa Luật và Nghiên cứu xã hội – Đại học Tự trị Honduras (Instituto de Investigaciones Jurídicas at Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales in the Universidad Autónoma de Honduras) và giữ nhiều vị trí công khác nhau, như là một Phó Chủ tịch Quốc hội lập hiến quốc gia, Phó Chủ tịch Quốc hội, và là một trong ba Phó Thủ tướng được bầu của nước Cộng hòa. Là một thẩm phán, ông đã đại diện cho Tòa án Bầu cử Tối cao thực hiện nhiệm vụ quan sát bầu cử ở các quốc gia như El Salvador, Colombia và Tây Ban Nha.

**Brett Lacy** đã làm việc từ năm 2006 như một cán bộ chương trình tại Viện Dân chủ Quốc gia về các vấn đề quốc tế tại Hoa Kỳ, nơi bà đóng góp cho chương trình dân chủ và quản trị ở Trung và Tây Phi. Trước đây, bà từng là quan sát viên cao cấp kỳ cựu và sau đó là Phó giám đốc Chương trình Quan sát bầu cử quốc tế của Trung tâm Carter tại Liberia, nơi bà tổ chức quan sát và báo cáo về các cuộc bầu cử tổng thống và lập pháp hậu chiến của nước này vào năm 2005. Bà cũng là trợ lý điều phối viên dự án với Chương trình dân chủ của Trung tâm Carter, góp phần quan sát bầu cử, xã hội dân sự và các quy tắc của luật pháp ở các chương trình ở Đông Timor, Zambia, Nicaragua, Guyana và Indonesia. Năm 2004, Brett đồng nghiên cứu về Dân chủ với Hybl tại IFES, nơi bà sản xuất một dự thảo chính sách kiểm tra các vấn đề xung quanh người tị nạn, người di tản nội địa,

và quyền được tham gia chính trị. Bằng cử nhân của bà (về khoa học chính trị) từ Đại học Duke, vào năm 1999, và bằng MA Quản lý Quốc tế với trọng tâm về nhân quyền từ trường Đại học Denver.

**Stina Larserud** tham gia IDEA Quốc tế vào năm 2003 và làm quản lý dự án cho các Dự án Thiết kế Hệ thống bầu cử, chủ yếu với Thiết kế hệ thống bầu cử: Sổ tay của IDEA Quốc tế (2005). Là một thành viên của Nhóm Bầu cử của IDEA Quốc tế, bà đã làm việc về các vấn đề liên quan đến pháp luật bầu cử và quản lý bầu cử với việc tập trung vào các hệ thống bầu cử và sự tham gia. Từ cuối năm 2006, bà là một trong những người hỗ trợ mạng cho Mạng Kiến thức Bầu cử ACE. Bà có bằng thạc sĩ về khoa học chính trị của Đại học Uppsala trong chính trị so sánh và thiết chế.

**Marina Costa Lobo** là một nhà nghiên cứu khoa học chính trị của Viện Khoa học Xã hội tại Đại học Lisbon, nơi bà đồng chỉ đạo một dự án về hành vi trong bầu cử và thái độ chính trị của người Bồ Đào Nha. Nghiên cứu của bà tập trung vào các hành xử của người Bồ Đào Nha trong bầu cử, các đảng chính trị, và thái độ chính trị đối với châu Âu. Bà đã xuất bản về các chủ đề trên các tạp chí quốc tế bao gồm cả Đảng Chính trị, Tạp chí Châu Âu về Nghiên cứu Chính trị và Xã hội miền Nam châu Âu và Chính trị, và bằng cả tiếng Bồ Đào Nha. Bà là đồng tác giả với Dphil (Đại học Oxford 2011) trong cuốn Bỏ phiếu ở Bồ Đào Nha (xuất bản năm 2007).

**Pasquale Lupoli** là người đứng đầu Bộ phận Hỗ trợ Hoạt động của IOM.

**Epp Maaten** là một ủy viên thuộc Bộ phận Bầu cử của Thủ tướng của Nghị viện Estonia, Riigikogu. Nhiệm vụ chính của bộ phận này là hỗ trợ hoạt động cho Ủy ban Bầu cử quốc gia Estonia. Bà chịu trách nhiệm cho việc bố trí kỹ thuật và thực tiễn của cuộc bầu cử, đặc biệt là đối với Hệ thống bầu cử qua công nghệ thông tin (IT). Nhiệm vụ gần đây của bà là làm việc với Dự án bỏ phiếu điện tử cho người Estonia và chuẩn bị các cuộc thử nghiệm. Bà đã chuẩn bị báo cáo về các Thỏa thuận bầu cử cho người Estonian trong các tổ chức quốc tế và là một quan sát viên bầu cử cho OSCE.

**Patrick Molutsi** hiện là thư ký điều hành của Tổ chức Giáo dục Botswana. Ông nguyên là người đứng đầu Chương trình Tham gia chính trị và Phương pháp đánh giá dân chủ tại IDEA Quốc tế. Từ năm 1996 đến 1999, ông là trưởng khoa của Khoa Khoa học xã hội tại Đại học Botswana, và trước khi gia nhập IDEA năm



1999, ông là chuyên viên nghiên cứu cao cấp tại Viện khu vực miền Nam châu Phi về Nghiên cứu Chính sách/chính trị Nam Phi (SARIPS/SAPES), chịu trách nhiệm báo cáo khu vực về quản trị và phát triển con người ở miền Nam châu Phi. Ông đã viết và tham khảo nhiều ý kiến tích cực về lĩnh vực dân chủ, xã hội dân sự, quản trị và các vấn đề đảng phái chính trị ở Botswana và Nam Phi. Ông có bằng cử nhân của trường Đại học Botswana, một bằng sau đại học về Nghiên cứu dân số từ trường Đại học Ghana, và bằng tiến sĩ Xã hội học tại Đại học Oxford.

**Isabel Morales** gia nhập IFE ở Mexico vào năm 2002, làm việc ban đầu với Sở liên lạc quốc tế và Chính trị. Bà hiện đang làm việc cho Sở nghiên cứu Bầu cử Quốc tế, chủ yếu là các nghiên cứu so sánh của cơ quan quản lý bầu cử và hệ thống, cũng như là một trợ lý biên tập. Một trong những đóng góp chính của bà là sự hợp tác với Dự án EPIC (Quá trình Thu thập thông tin bầu cử) và phiên bản tiếng Tây Ban Nha của Sổ tay của IDEA về Thiết kế hệ thống bầu cử. Bà cũng từng làm việc cho Viện Bầu cử Liên bang tại thành phố Mexico, với đội ngũ hậu cần chịu trách nhiệm về việc tổ chức quá trình bầu cử địa phương. Bà có bằng cử nhân trong các quan hệ quốc tế từ Khoa Chính trị và Khoa học xã hội của Đại học Tự trị Quốc gia Mexico, tốt nghiệp với đề tài “Đánh giá lại dân chủ trong trật tự thế giới mới và các hoạt động quốc tế của Viện Bầu cử Liên bang Mexico, 1993-2003”.

**Simon-Pierre Nanitelamio** một chuyên gia bầu cử từ Cộng hòa Congo (Congo-Brazzaville), hiện là Trưởng cố vấn kỹ thuật của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), dự án hỗ trợ kỹ thuật cho quá trình bầu cử ở Mozambique. Kể từ khi các cuộc bầu cử được tiến hành ở Campuchia năm 1992, ông đã có được nhiều kinh nghiệm như là một cố vấn kỹ thuật về các vấn đề bầu cử trong quá trình chuyển đổi dân chủ ở châu Phi (Mozambique, Malawi, Cộng hòa Trung Phi, Guinea-Bissau, Côte d’Ivoire, Chad, và São Tomé và Príncipe), Châu Á (Campuchia và Đông Timor) và châu Âu (Bosnia và Herzegovina). Công việc khác gần đây của ông là việc tham gia vào Bộ phận Hỗ trợ Bầu cử của Liên Hợp Quốc (UNEAD) với nhiệm vụ tư vấn bầu cử ở Angola (Tháng 3/2005) và nhiệm vụ đánh giá nhu cầu của cử tri tại Côte d’Ivoire (tháng 3 năm 2000) và Chad (tháng 10 năm 2000). Một điều được công nhận ở IDEA là chương trình BRIDGE (Xây dựng Nguồn lực trong dân chủ, Quản trị và bầu cử), ông cũng đã tiến hành các khóa học quản trị bầu cử tại Mozambique (2002) và Burkina Faso (2003) cho IDEA Quốc tế. Ông đã hành động thường xuyên như là một cố vấn kỹ thuật cho Cơ quan quản lý bầu cử Mozambique (năm 1994-1995, 1997-1998 và 2003-2005).

**Carlos Navarro Fierro** là một quan chức của IFE kể từ năm 1993 và hiện là Giám đốc nghiên cứu bầu cử và các vấn đề chính trị tại Khoa Quốc tế của IFE. Ông là tác giả của ấn phẩm được chuẩn bị bởi IFE cho cộng đồng quốc tế, cũng như các nghiên cứu so sánh quốc tế về các vấn đề chính trị và bầu cử. Ông có bằng cử nhân trong các quan hệ quốc tế và là một ứng cử viên cho một bằng Thạc sĩ nghiên cứu về Mỹ Latin từ Khoa Khoa học Chính trị và xã hội tại Đại học Cộng đồng Quốc gia Mexico.

**Dieter Nohlen** là giáo sư danh dự về khoa học chính trị tại Đại học Heidelberg và là một chuyên gia nổi tiếng về hệ thống bầu cử, phát triển chính trị và dân chủ, với sự tập trung vào Mỹ Latin. Ông đã nhận được giải thưởng Max Planck cho nghiên cứu quốc tế nổi bật trong năm 1991, giải thưởng của Đại học Augsburg dành cho các nghiên cứu về Tây Ban Nha và Mỹ Latin vào năm 2000, và Huy chương của Đại học Heidelberg năm 2005. Nhiều cuốn sách của ông bao gồm *Wahlsysteme der Welt [Hệ thống bầu cử của thế giới]* (1978; EDN Tây Ban Nha năm 1981), *Bầu cử và Hệ thống bầu cử* (1996), *Wahlrecht und Parteiensystem* (1978; Tây Ban Nha 1981), *Bầu cử và Hệ thống bầu cử* (1996), *Wahlrecht und Parteiensystem; [Luật bầu cử và các Hệ thống Đảng chính trị]* (4th edn 2004), và *Sistemas electorales y partidos politicos [Hệ thống Bầu cử và các Đảng chính trị]* (3rd edn 2004). Ông là biên tập viên của một bách khoa toàn thư bảy khối lượng *Lexikon der Politik [Chính trị của Lexicon]* (1992-1998), và đồng biên tập xuất bản cuốn *[Luật bầu cử so sánh của Mỹ Latin]* (1998; 2 EDN 2005), cũng như của một Sổ tay tám khối lượng của Khu vực thế giới thứ 3 (3rd EDN 1991-4) và một từ điển bách khoa hai khối lượng của khoa học chính trị, *Lexikon der Politikwissenschaft [khoa học chính trị của Lexicon]* (EDN 3. 2005, EDN Tây Ban Nha . 2005). Hiện nay ông đang làm việc cho cuộc bầu cử tại châu Âu, tập cuối cùng của loạt cuộc bầu cử trên toàn thế giới, ba cuốn trong số đó đã được công bố, *Bầu cử ở châu Phi* (1999), *Bầu cử ở Châu Á- Thái Bình Dương* (2001), và *Bầu cử ở Châu Mỹ* (2005).

**Nydia Restrepo de Acosta** là một chủ tịch và cựu thẩm phán của Hội đồng Bầu cử quốc gia ở Colombia. Bà đã có một sự nghiệp trải rộng ở các vị trí pháp lý trong các dịch vụ công ở Colombia và đã được phong giáo sư tại trường Đại học Guajira. Bà tốt nghiệp Khoa Luật - Đại học Antioquia và có bằng Thạc sĩ về nghiên cứu chính trị từ trường Đại học Javieriana của Bogota.

**Nuias Silva** hiện đang là Trưởng Ban điều hành bầu cử ở Cape Verde, và từ năm 2004 là một thành viên của Hội đồng quản trị của Imprensa Nacional de Cabo Verde, SA, phụ trách Bộ phận Công nghệ mới. Ông có bằng Thạc sĩ về quản lý hệ thống thông tin từ Instituto Superior Economia e Gestão của Đại học Lisbon, bằng sau đại học về các hệ thống và công nghệ thông tin từ Instituto Superior Economia e Gestão, và bằng kỹ sư và quản lý công nghiệp từ trường Đại học Aveiro, Bồ Đào Nha. Trước đó, ông làm việc tại Sociedade Interbancaria e Sistemas de Pagamentos, SA.

**Catinca Slavu** là một nhà tư vấn bầu cử người đã được chuyển sang IFE làm Phó giám đốc Chương trình bộ phiếu từ nước ngoài cho Cuộc bầu cử Quốc hội Chuyển tiếp của Iraq năm 2005, được thực hiện bởi IOM. Trước đó, bà là cố vấn cao cấp cho việc đăng ký và bộ phiếu của Chương trình bộ phiếu từ nước ngoài trong cuộc bầu cử tổng thống Afghanistan năm 2004, cũng được thực hiện bởi IOM. Bà bắt đầu công tác bầu cử vào năm 1992, khi bà tham gia một NGO về nhân quyền giám sát cuộc bầu cử Rumani, và vẫn tiếp tục cho đến năm 2000. Trong khi đó, bà còn tham gia các nhiệm vụ giám sát cuộc bầu cử OSCE tại Bosnia và Herzegovina (1997-2000) và vào tháng Bảy năm 2000, bà chuyển đến Kosovo để làm việc với OSCE về việc tổ chức hai cuộc bầu cử thành phố (2000 và 2002) và một cuộc bầu cử Quốc hội (2001). Trong suốt thời gian ở Kosovo, bà phụ trách quản lý đăng ký bầu cử và quản lý hai chương trình bộ phiếu đặc biệt. Sau cuộc bầu cử năm 2002, bà đã phối hợp việc chuyển giao kỹ thuật theo trọng trách từ OSCE tới Cơ quan quản lý bầu cử Kosovo. Bà tiếp tục công việc xây dựng năng lực của mình như là cố vấn kỹ thuật cho cuộc bầu cử tổng thống Shevardnadze và bầu cử lập pháp của Georgia năm 2004, cũng cùng với OSCE. Tại Georgia, vào năm 2004, Catinca bắt đầu cộng tác với IDEA với vai trò là một nhà phát triển chương trình giảng dạy BRIDGE (module ACCESS) và là một nhà tư vấn về khu vực hóa chương trình giảng dạy BRIDGE cho miền Nam Caucasus.

**Judy Thompson** là một cựu Phó Giám đốc bầu cử cho Manitoba, Canada. Bà làm việc trong một ủy ban quốc gia phụ trách phát triển các chương trình giáo dục cử tri cho những cử tri lần đầu tiên bỏ phiếu, bao gồm cả người dân Canada, và hiện đang làm tư vấn quốc tế về bầu cử. Công việc của liên quan đến quản lý bầu cử, bộ phiếu từ nước ngoài, dân chủ và gần đây nhất là đào tạo, giáo dục cử tri tại Kosovo, Sierra Leone và Lesotho, và bà cũng là một quan sát viên cho Ban Thư ký Commonwealth.

**Ozias Tungwarara** hiện là Phó giám đốc AfriMAP, một chương trình của Viện Xã hội mở và đang tìm cách tăng cường năng lực xã hội dân sự để giám sát và ủng hộ chính phủ châu Phi bằng cách tuân thủ nhân quyền và cam kết quản trị. Ông là một luật sư nhân quyền, và có nhiều kinh nghiệm trong việc thực hiện nhân quyền, các chương trình dân chủ và quản trị, và trước đây là cán bộ cao cấp chương trình của IDEA chịu trách nhiệm về các vấn đề xuyên suốt như phân tích và đánh giá dân chủ. Ông cũng đã đứng đầu một Quỹ Dân chủ khu vực Nam Phi do USAID tài trợ nhằm mục tiêu tăng cường các quá trình dân chủ trong Khu vực cộng đồng phát triển miền Nam châu Phi (SADC) và là Giám đốc điều hành của ZimRights, lãnh đạo tổ chức NGO nhân quyền Zimbabwe.

**Richard Vengroff**, là một giáo sư khoa học chính trị tại Đại học Connecticut chuyên về phát triển quản lý và so sánh chính trị (Châu Phi và Canada/Quebec) và hệ thống bầu cử so sánh. Ông là một quản trị viên có kinh nghiệm, thời gian gần đây nhất, ông là Chủ nhiệm Khoa Quan hệ quốc tế của Đại học Connecticut, một vị trí mà ông nắm giữ trong suốt sáu năm. Ông là tác giả và biên tập viên của bảy cuốn sách, hơn 75 bài báo và chương trong các tạp chí khoa học và một loạt các tài liệu đào tạo về quản lý dự án. Nghiên cứu hiện nay của ông là dành cho các vấn đề về cải cách bầu cử, tổ chức và cải cách thành phố, quản lý dân chủ và sự phân cấp.

**Kåre Vollan** là một nhà tư vấn tư nhân kết hợp quản lý công việc tư vấn với các dịch vụ tư vấn về hệ thống bầu cử và quy trình bầu cử. Ông đã tư vấn về hệ thống bầu cử ở một số quốc gia và vùng lãnh thổ, bao gồm Nepal, Iraq, Palestine, và Bosnia và Herzegovina, và là người đứng đầu sứ mệnh quan sát cuộc bầu cử Na Uy tại Zimbabwe tháng 3 năm 2002. Từ tháng 5 năm 1999 đến tháng 11 năm 2000, ông là Phó trưởng Phái bộ của OSCE đến Bosnia và Herzegovina chịu trách nhiệm tổ chức hai cuộc bầu cử được tổ chức vào năm 2000. Năm 1999, ông tư vấn về các vấn đề bầu cử và quyền công dân trong Phái bộ của OSCE Mission tới Croatia. Trong giai đoạn 1996-1998, ông là người đứng đầu trong mười Phái bộ của OSCE và ODIHR quan sát bầu cử và năm 1995-1996, ông là Trưởng Phái bộ quan sát Na Uy cho cuộc bầu cử ở Palestine. Giữa năm 2002 và 2006, ông tham gia vào một số nhiệm vụ tại Palestine và đã xuất bản một báo cáo toàn diện cùng với Nils Butenschøn vào các quá trình bầu cử ở Palestine trong thời gian đó. Từ năm 2003, ông đã đưa ra ý kiến về luật bầu cử cho Hội đồng châu Âu - Ủy ban Venice, Moldova, Ukraine, Albania và Macedonia. Ông còn là một nhà toán học.

**Alan Wall** là một nhà tư vấn bầu cử. Từ năm 2000 đến 2004, ông quản lý các hoạt động của Indonesia ở IFES, bao gồm các chương trình hỗ trợ bầu cử, pháp lý, phương tiện truyền thông, cải cách Nghị viện và phát triển xã hội dân sự. Trước khi nhận nhiệm vụ này, ông quản lý Dự án Hỗ trợ dân chủ của IFES năm 1999 cho cuộc bầu cử chính quyền địa phương ở Azerbaijan. Thời gian gần đây, ông là trưởng cố vấn kỹ thuật của Liên Hợp Quốc cho Ủy ban bầu cử Nigeria vào năm 1998, là Phó Trưởng ban bầu cử cho chính quyền chuyển tiếp của Liên Hợp Quốc ở Đông Slavonia vào năm 1996, và là một cố vấn cho Chính phủ Nam Phi trong cuộc bầu cử chính quyền địa phương năm 1995. Ông là một trong những nhà soạn thảo ban đầu cho Dự án ACE (<http://www.aceproject.org>), cuốn sách điện tử về vấn đề phát triển bầu cử của Liên hợp quốc, IFES và IDEA Quốc tế, và một tác giả chính cho cuốn Sổ tay Thiết kế quản lý bầu cử của IDEA Quốc tế (2006).

# VỀ IDEA QUỐC TẾ

Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử - IDEA Quốc tế - là một tổ chức liên chính phủ hỗ trợ dân chủ bền vững trên toàn thế giới. Mục tiêu của IDEA Quốc tế là tăng cường thể chế và các quá trình dân chủ.

## IDEA QUỐC TẾ LÀM GÌ?

IDEA Quốc tế đóng vai trò như một chất xúc tác để xây dựng nền dân chủ bằng cách cung cấp các nguồn tài nguyên tri thức và đề xuất chính sách hoặc bằng cách hỗ trợ các cải cách dân chủ để đáp ứng với các yêu cầu cụ thể của từng quốc gia. IDEA Quốc tế hoạt động cùng với các nhà hoạch định chính sách, các chính phủ, các cơ quan của Liên Hợp Quốc và các tổ chức trong khu vực tham gia vào lĩnh vực xây dựng dân chủ.

### *IDEA Quốc tế cung cấp:*

- **hỗ trợ cải cách dân chủ** để đáp ứng với các yêu cầu cụ thể của từng quốc gia;
- **nguồn tri thức**, trong hình thức của cuốn sổ tay, cơ sở dữ liệu, các trang web và mạng lưới chuyên gia; và
- **các đề xuất chính sách** để kích thích tranh luận và hành động về các vấn đề dân chủ.

## Lĩnh vực công tác

### *Các lĩnh vực chính của IDEA Quốc tế là:*

- *Các quá trình bầu cử.* Việc thiết kế và quản lý các cuộc bầu cử có một tác động mạnh mẽ vào hệ thống chính trị rộng lớn hơn. IDEA Quốc tế nhằm đảm bảo việc quản lý chuyên nghiệp và độc lập của các cuộc bầu cử, các thiết kế tốt nhất của hệ thống bầu cử, và sự tự tin công khai trong quá trình bầu cử.
- *Các đảng chính trị.* Các quá trình bỏ phiếu thực hiện trên toàn thế giới cho thấy cử tri có chút lòng tin vào đảng phái chính trị mặc dù họ cung cấp các

kết nối cần thiết giữa cử tri và chính phủ. IDEA Quốc tế phân tích bằng cách nào các đảng chính trị liên quan đến các thành viên của họ, làm thế nào họ đại diện cho cử tri của họ, và các thỏa thuận tài trợ công của họ, quản lý và mối quan hệ với công chúng.

- *Các quá trình xây dựng Hiến pháp.* Một quá trình lập hiến có thể đặt nền móng cho hòa bình và phát triển, hoặc là mầm mống của cuộc xung đột. IDEA Quốc tế cung cấp kiến thức và kiến nghị các chính sách cho việc xây dựng hiến pháp được thực sự thuộc sở hữu quốc gia, nhạy cảm với các kích thước giới và chống xung đột, và đáp ứng hiệu quả với các ưu tiên quốc gia.
- *Dân chủ và Giới tính.* Nếu nền dân chủ là để thực sự đại diện, thì phụ nữ - chiếm tới hơn một nửa dân số thế giới, phải có khả năng tham gia một cách bình đẳng với nam giới. IDEA Quốc tế phát triển phân tích so sánh và các công cụ để thúc đẩy sự tham gia và đại diện của phụ nữ trong đời sống chính trị.
- *Đánh giá dân chủ.* Dân chủ hóa cần phải được định hướng trên toàn quốc. Phương pháp dân chủ của một Nhà nước được phát triển bởi IDEA Quốc tế cho phép mọi người tự đánh giá nền dân chủ của chính mình thay vì dựa vào những đánh giá ở nước ngoài hay việc xếp hạng của các nền dân chủ.

## **IDEA Quốc tế làm việc ở đâu?**

IDEA Quốc tế hoạt động trên toàn thế giới, có trụ sở tại Stockholm, Thụy Điển, và có văn phòng tại Mỹ Latinh, châu Phi và châu Á.

## **Các nước thành viên của IDEA Quốc tế?**

Các nước thành viên IDEA Quốc tế là tất cả các nền dân chủ và cung cấp mọi sự hỗ trợ chính trị và tài chính cho công việc của Viện IDEA. Bao gồm: Úc, Barbados, Bỉ, Botswana, Canada, Cape Verde, Chile, Costa Rica, Đan Mạch, Phần Lan, Đức, 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 có tư cách quan sát viên.

# VỀ VIỆN BẦU CỬ LIÊN BANG MEXICO

Viện Bầu cử Liên bang (Instituto Federal Electoral, IFE) là cơ quan thường trực, độc lập trong các quyết định và tự chịu trách nhiệm trong việc tổ chức các cuộc bầu cử liên bang ở Mexico cho tổng thống và cho các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ của Quốc hội. IFE được thành lập tháng 10 năm 1990 theo sự uỷ quyền hiến pháp, và phải tuân thủ năm nguyên tắc chính: tính chắc chắn, tính hợp pháp, độc lập, vô tư và khách quan trong hoạt động của mình. Cơ quan chỉ đạo cao nhất của IFE là Đại Hội đồng, gồm chín thành viên những người có quyền phát biểu và bỏ phiếu (Chủ tịch Hội đồng và tám ủy viên bầu cử, được bầu với nhiệm kỳ bảy năm bởi Hạ nghị viện) cũng như các ủy viên hội đồng của Nhánh lập pháp, đại diện của các đảng phái chính trị quốc gia, và thư ký điều hành, tất cả đều có thể đóng góp các thảo luận của họ nhưng không được bỏ phiếu.

Tính đến năm 1993, thông qua Bộ phận Quốc tế đặc biệt, IFE đã thiết lập hệ thống mạng, trao đổi và hợp tác với các tổ chức cộng đồng quốc tế có liên quan đến hoặc chuyên về phát huy dân chủ và hỗ trợ kỹ thuật bầu cử. Kể từ đó, các cán bộ và chuyên gia từ IFE đã tham gia hơn 50 nhiệm vụ hỗ trợ kỹ thuật tại 26 quốc gia trên khắp thế giới.

Từ năm 1998, IFE đã duy trì hợp tác hiệu quả với IDEA Quốc tế.

Viện Bầu cử Liên bang

Viaducto Tlalpan No. 100, Arenal Tepepan 14610 Mexico City, Mexico

Điện thoại: (5255) 5449

Fax 0450: (5255) 5449 0457

Website: <<http://www.ife.org.mx>>