



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ
PHÒNG THÔNG TIN - VĂN HÓA

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh
Hà Nội, Việt Nam
Điện thoại: 84-4-831-4580 -- Fax: 84-4-831-4601

BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ
VĂN PHÒNG CHƯƠNG TRÌNH THÔNG TIN QUỐC TẾ
CÁC BÀI VIẾT VỀ DÂN CHỦ

CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ DÂN CHỦ

D. Grier Stephenson, Jr.

"Mục tiêu của tất cả các thể chế chính trị trước tiên là để có được những người lãnh đạo, những người thông tuệ nhất trong nhận thức và phẩm hạnh nhất cho việc theo đuổi mục tiêu chung của xã hội."

-- James Madison

Tờ Federalist, số 57

Bản tuyên ngôn độc lập năm 1776 đã thể hiện được tinh thần của lý luận về dân chủ khi đề cập đến "Các chính quyền ... tiếp nhận quyền lực chính đáng của mình từ sự đồng thuận của những người bị trị". Tám mươi bảy năm sau, khi các bang của Hoa Kỳ tham gia vào cuộc nội chiến vì 11 bang trong số đó đã từ chối không chấp nhận kết quả của cuộc bầu cử năm 1860, Tổng thống Abraham Lincoln khẳng định lại nguyên tắc đồng thuận đó là "một chính phủ của dân, do dân và vì dân". Dù được viết như thế nào, thì nguyên tắc căn bản này cũng yêu cầu phải có một hệ thống bầu cử, một sự "phụ thuộc vào nhân dân" mà Tổng thống James Madison đã thừa nhận vào năm 1788 trong tờ *Federalist* số 51, là "sự kiểm soát chủ yếu đối với chính phủ".

Bằng cách xác định những người lãnh đạo một cách hòa bình và bằng cách trao cho những quyết định mà họ đưa ra tính hợp pháp, các cuộc bầu cử trả lời những câu hỏi mà bất kỳ một hệ thống chính trị nào cũng phải đối mặt. Những mục tiêu này sẽ đạt được dễ dàng hơn khi các đặc điểm của một hệ thống bầu cử hỗ trợ cho một quan niệm được thừa nhận rộng rãi là các cuộc bầu cử vừa tự do vừa công bằng. Các yếu tố hỗ trợ cho quan niệm này là quyền bầu cử và quyền tham gia vào các cuộc bầu cử vốn thường đi gộp với nhau thay vì tách riêng ra, tính bình đẳng của các lá phiếu để không một lá phiếu nào có thể được kiểm nhiều lần hơn so với một lá phiếu khác, và kết quả bầu cử được quyết định bởi những quy định hợp lý và có sự đảm bảo rằng giảm thiểu được lừa đảo và gian lận trong quá trình bỏ phiếu và kiểm phiếu. Những nguyên tắc cho một cuộc bầu cử tự do và công bằng này đã không hề nguyên trạng trong lịch sử chính trị Hoa Kỳ. Sự tiến triển của chúng đã phản chiếu kinh nghiệm của các

thế hệ trong quá trình xử lý bản chất của cộng đồng chính trị, quyền bất đồng, đại diện, cơ cấu cũng như cơ chế bầu cử hợp pháp.

AI CÓ THỂ THAM GIA BẦU CỬ

Theo Khoản 2, Điều 1 của Hiến pháp, một người có đủ tư cách bỏ phiếu bầu một thành viên của Hạ nghị viện nếu như người đó cũng có đủ tư cách để bỏ phiếu bầu "Cơ quan đông đảo nhất của hệ thống lập pháp của Bang". Ngoại trừ việc đề ra những tiêu chuẩn nhất định cho cơ quan quốc gia, Hiến pháp dành việc xác định cộng đồng cử tri như vậy cho các bang. Trên thực tế, do luật ở một số bang, điều này có nghĩa là ban đầu, tư cách cử tri chỉ được trao cho đàn ông là người da trắng, những người chỉ nắm giữ một phần rất khiêm tốn tài sản hoặc chỉ trả một số thuế nhất định. Cho đến năm 1830, tiêu chuẩn tài sản là bao trùm nhất nhưng không còn là tiêu chuẩn duy nhất khi quyền bầu cử phổ thông của nam giới da trắng thành niên trở thành một điều luật.

Trước Nội chiến, người da đen về cơ bản là không có quyền bầu cử, thậm chí ở các bang nơi mà chế độ nô lệ bị cấm đoán. Kể từ khi tiếng súng của cuộc Nội chiến chấm dứt năm 1865, ba điều khoản bổ sung vào Hiến pháp mới tạo ra những thay đổi cơ bản đối với khái niệm cộng đồng chính trị Hoa Kỳ - những người có đủ quyền bầu cử và ứng cử. Điều luật bổ sung thứ 13 (1865) đã xóa bỏ chế độ nô lệ. Điều luật bổ sung thứ 14 (1868) tuyên bố "Tất cả những người sinh ra hay nhập tịch ở Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chịu sự điều chỉnh của luật pháp ở đó, là những công dân của Hợp chúng quốc và của Bang nơi họ sinh sống" - qua đó lần đầu tiên thể chế hóa một định nghĩa cho cả công dân của liên bang và của bang. Điều luật còn tuyên bố rằng "không một bang nào ... trong giới hạn quyền lực của mình phủ nhận sự bảo vệ bình đẳng về mặt luật pháp đối với bất kỳ một cá nhân nào". Điều 15 (1870) đã xóa bỏ việc coi chủng tộc như là một tiêu chuẩn cho quyền bỏ phiếu, một lời hứa bị bỏ quên trong nhiều thập kỷ sau đó.

Thực chất, một số bang đã phát triển những công cụ để vượt qua hiệu lực pháp lý của Hiến pháp. Một trong số đó - "điều khoản về người ông" - đã không bị Tòa án Tối cao của Liên bang xóa bỏ cho đến tận năm 1915. Nó miễn cho tất cả những người và con cháu trực hệ của họ đã từng bỏ phiếu trước ngày 1 tháng 1 năm 1866 khỏi phải thực hiện một bài kiểm tra mù chữ, trong khi đó, ngày 1 tháng 1 năm 1866 là ngày mà tất cả những người da đen phải có trách nhiệm thực hiện bài kiểm tra vốn rất khó có thể vượt qua này. Dai dẳng hơn cả điều luật về người ông là điều luật bầu cử sơ bộ của người da trắng. Bầu cử sơ bộ - là một cuộc bầu cử trong nội bộ một đảng phái chính trị để chọn ra ứng cử viên của đảng đó - đã tồn tại ở nhiều khu vực của Hợp chúng quốc từ đầu thế kỷ 20 như là một công cụ cho việc dân chủ hóa các đảng phái chính trị bằng cách chuyển việc lựa chọn ứng cử viên của đảng từ các nhà lãnh đạo đảng chính trị sang thành ứng cử viên của toàn bộ cử tri. Tại các bang, nơi một đảng phái nắm vai trò thống trị, giống như Đảng dân chủ ở các bang miền Nam, cuộc bầu cử sơ bộ thực chất đã trở thành một cuộc bầu cử thực sự bởi vì các ứng cử viên đảng Cộng hòa chỉ có thể trở thành phía đối lập mang tính chất tượng trưng hoặc không hề có đối lập trong cuộc bầu cử phổ thông. Vì thế, thậm chí khi người da đen có thể bỏ phiếu trong cuộc bỏ phiếu phổ thông thì luật ở một số bang cũng cấm họ bỏ phiếu trong cuộc bầu cử sơ bộ. Điều này phủ nhận ảnh hưởng của họ đối với các cuộc tranh cử tại các bang cũng như tại địa phương. Trước năm 1944 thì Tòa án Tối cao đã khẳng định một cách rõ ràng rằng quyền bỏ phiếu được đảm bảo bởi Điều luật bổ sung thứ 15, được áp dụng trong cả bầu cử phổ thông lẫn bầu cử sơ bộ.

Tuy nhiên, khi thập kỷ 60 bắt đầu, cứ bốn người da đen đủ tư cách ở miền Nam thì chỉ có một được đăng ký bầu cử, và con số thực tế tham gia bầu cử cũng ít hơn nhiều. Đạo luật về hai mặt trận đã đưa đến những thay đổi đáng kể trong vòng một thập kỷ, cho phép tỉ lệ bầu cử của người da đen tiến gần đến tỉ lệ của người da trắng. Thành công đầu tiên là việc xóa bỏ thuế thân, vốn từng ngăn cản người nghèo, đặc biệt là người da đen, đi bỏ phiếu. Điều luật bổ sung thứ 24 (1964) cấm việc sử dụng thuế thân trong các cuộc bầu cử cấp liên bang, và hai năm sau Tòa án Tối cao cũng bãi bỏ thuế này trong các cuộc bầu cử tại các bang. Thứ hai, Đạo luật về Quyền bầu cử (1965) - luật về cử tri quan trọng nhất do Quốc hội Hoa Kỳ xây dựng - đã hoàn toàn vượt qua được một rào cản tế nhị hơn, rào cản những người Mỹ gốc Phi tham gia bỏ phiếu. Kết quả của những biện pháp như giám sát bầu cử liên bang và cấm thực hiện trắc nghiệm học vấn, con số đăng ký của cử tri da đen trong năm 1967 đã tăng gấp hai lần tại Georgia, gần ba lần tại Alabama và nhảy lên đến 800 phần trăm tại Mississippi.

Ngược lại, phong trào đòi quyền bỏ phiếu cho phụ nữ, bắt đầu từ năm 1840, phải mất một thời gian dài hơn, nhưng khi đã được đảm bảo, thì không cần thêm thể chế bảo vệ nào nữa. Năm 1869, bang Wyoming đã trở thành đơn vị chính trị đầu tiên của Hợp chúng quốc mở rộng quyền bầu cử cho phụ nữ nhưng những khu vực khác thì theo sau một cách chậm chạp, đặc biệt là sau khi Tòa án Tối cao quy định vào năm 1875 rằng các bang có thể tiếp tục cấm phụ nữ đi bỏ phiếu mà không vi phạm vào Điều luật bổ sung thứ 14. Đến cuối thập kỷ đó, ba bang khác trao quyền bầu cử cho phụ nữ. Điều luật bổ sung thứ 19 cũng có nội dung tương tự trên phạm vi toàn quốc trong cuộc bầu cử năm 1920.

AI CÓ THỂ THAM GIA TRANH CỬ

Luật pháp điều chỉnh về thứ hai của cộng đồng chính trị - quyền tham gia tranh cử - làm cân bằng hai giá trị tương khắc lẫn nhau. Một mặt, các bang có truyền thống thích tính bao gộp. Có nghĩa là khi một người có thể đáp ứng được các tiêu chuẩn về tuổi tác, cư trú, quốc tịch thì người đó có quyền tranh cử để tên tuổi của người đó được cử tri xem xét. Hiến pháp cũng luôn cấm các cuộc kiểm tra về tôn giáo khi ra tranh cử vào cơ quan chính quyền quốc gia và năm 1961 Tòa án Tối cao cũng đã khẳng định rằng các bang cũng bị cấm làm việc đó.

Mặt khác, hầu hết các bang cũng cố gắng giảm bớt số lượng quá nhiều các ứng cử viên và các đảng phái. Bởi vì các đảng phái chính trị tập hợp và điều tiết các lợi ích, truyền thống chính trị của người Mỹ cho thấy người Mỹ thích một đa số lãnh đạo được lập ra bởi các liên minh trong phạm vi một đảng hơn là đa số lãnh đạo dựa trên cơ sở liên minh giữa các đảng phái với nhau. Người ta thích một hệ thống bầu cử có thể làm tăng khả năng người thắng cử cũng đồng thời giành được đa số phiếu hoặc chí ít là số phiếu lớn hơn. Những mục tiêu ít có khả năng đạt được khi có nhiều ứng cử viên và đảng phái tham gia.

Những mục tiêu này thường chỉ có thể đạt được thông qua việc một vài ứng cử viên tham gia vào một cuộc bầu cử sơ bộ trong đảng để giành được một số lượng nhất định các chữ ký vào một lá đơn (cũng như trả một khoản phí nộp đơn). Số lượng chữ ký và mức tiền phí có thể nhiều hơn trong các cuộc vận động tranh cử cho các chức vụ cấp bang và thấp hơn trong các cuộc vận động ở cấp địa phương. Tương tự như vậy, để có được tên của ứng cử viên trên lá phiếu, một đảng phái phải chứng minh được một

lượng nhỏ ủng hộ từ trước, có thể là thông qua các chữ ký trên các lá đơn hay thông qua số lượng phiếu bầu thu được trong lần bầu cử trước.

Luật tranh cử cấp bang đã tạo ra một gánh nặng đặc biệt cho bất kỳ ai muốn tranh cử chức vụ tổng thống với tư cách là ứng cử viên cho một "đảng thứ ba" (bất kỳ một đảng nào sau hai đảng Dân chủ và Cộng hòa). Các ứng cử viên cho các chức vụ cấp liên bang, cấp bang và cấp địa phương phải đáp ứng được những quy định về tiêu chuẩn bầu cử trong bang để có tên trong lá phiếu của bang đó. Đây là một nhiệm vụ tương đối dễ dàng cho các ứng cử viên của hai đảng chủ yếu nhưng quả thật là một thách thức làm nản lòng các ứng cử viên của đảng thứ ba.

Tuy vậy, sự thống trị của đảng này hay đảng kia trong hai đảng chính trong suốt chiều dài lịch sử của Hoa Kỳ cũng không giới hạn sự lựa chọn của cử tri nhiều đến mức như thoạt tiên người ta tưởng. Điều này đúng ít nhất vì ba nguyên nhân: Theo thời gian, bản thân các đảng phái luôn thay đổi những gì mà họ từng ủng hộ; các đảng thứ ba đã báo cho hai đảng chính về những thay đổi trong quan điểm của cử tri; và bất kỳ một chính sách nào được Quốc hội hay Chính phủ thông qua đều phải được kiểm tra tính hợp hiến tại Tòa án Tối cao.

QUYỀN BẤT ĐỒNG HỢP PHÁP

Bầu cử sẽ là một việc vô nghĩa nếu như không có sự lựa chọn. Để có được những lựa chọn đúng đòi hỏi những người dân phản đối chính quyền phải được phép tự do công khai bày tỏ quan điểm của mình, tự do chỉ trích chính sách và lôi kéo, tổ chức những người ủng hộ họ. Những cuộc bầu cử tự do và công bằng không thể duy trì được ở những nơi mà các quan chức có quyền bưng bít các lời chỉ trích.

Quyền bất đồng thường được ghi nhận một cách rộng rãi ở Hoa Kỳ, nhưng những ngoại lệ đặc biệt cho thấy quyền tự do đôi lúc cũng ở trong tình trạng nguy hiểm nghiêm trọng khi người ta cần đến chúng nhất. Đối với một số người, tại một vài thời điểm trong lịch sử, an ninh của nhân dân dường như phụ thuộc vào việc loại bỏ những ý kiến trái ngược và những quan điểm độc hại. Các ví dụ có thể trải dài từ Đạo luật Nổi loạn 1798, đạo luật này trong vòng ba năm đã kết tội những lời chỉ trích gây điều tiếng đối với Quốc hội và Tổng thống, cho đến việc thực thi Đạo luật Smith trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh thập kỷ 50, một điều luật kết tội những việc làm ủng hộ việc lật đổ chính quyền.

Ngược lại, một số người lại tin tưởng rằng an ninh chỉ được duy trì một cách tốt nhất bằng con đường tự do. Đây là một quan điểm viện đến những Khai quốc Công thần và thắng thế trong nhiều quyết định của tòa án Hoa Kỳ. "Tự do có quan điểm khác biệt không bị hạn chế đối với cả những vấn đề không có nhiều ảnh hưởng", Thẩm phán Robert H. Jackson viết cho Tòa án Tối cao năm 1943. "Nó sẽ là một cái bóng của tự do. Và việc kiểm tra bản chất của nó chính là quyền có quan điểm khác biệt đối với những vấn đề đụng chạm đến trung tâm của trật tự đang tồn tại hiện nay". Tranh luận về những vấn đề công cộng, theo khuyến cáo của Thẩm phán William J. Brennan, Jr. vào năm 1964, là "không nên bị hạn chế, nên được tăng cường và rộng mở và ... nên có thể bao gồm cả những cuộc tấn công mạnh mẽ, cay độc, và đôi lúc phải sắc nhọn vào chính quyền và các quan chức của chính phủ". Tóm lại, trong khi chính phủ có thể tước bỏ đi những bài diễn văn đầy tính kích động tại những nơi mà bạo lực sắp xảy ra, thì ngày nay căn cứ vào Hiến pháp, một vấn đề như vậy không còn được xem là một ý tưởng bất hợp pháp

nữa. Năm 1927, Thẩm phán Louis D. Brandeis tuyên bố rằng "Nếu không có thời gian để thông qua tranh luận mà vạch trần sự dối trá và nguy hiểm, thông qua quá trình giáo dục mà ngăn ngừa tội ác, thì giải pháp cần được áp dụng là nói nhiều hơn nữa chứ không phải là buộc phải im lặng".

HÌNH THỨC ĐẠI DIỆN

Kết quả của các cuộc bầu cử là sự lựa chọn các quan chức chính quyền, những người sẽ thay mặt nhân dân mà hành động. Tại Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, mối liên hệ này là rõ ràng nhất trong một cơ quan lập pháp hoặc trong Quốc hội nơi mà những quan chức qua vai trò lập pháp của mình đại diện cho toàn bang hoặc một phần của bang hay gọi là các quận. Hệ thống đại diện hoạt động tại các bang và liên bang là rất quan trọng bởi vì nó ảnh hưởng đến quá trình phân bổ quyền lực không chỉ giữa các khu vực địa lý mà còn giữa các nhóm lợi ích đang tranh đấu với nhau. Chẳng hạn, trong Quốc hội, tỉ lệ các Thượng nghị sĩ được quy định trong Hiến pháp là hai người trên một bang, trong khi tại Hạ nghị viện tỉ lệ của các Hạ nghị sĩ thay đổi tùy theo dân số của các bang. Vì vậy, bang Wyoming, chỉ với khoảng 500.000 dân, lại có tính đại diện trong Thượng viện ngang với bang California với gần 34 triệu dân. Tuy nhiên, trong Hạ viện theo cuộc điều tra dân số năm 2000, bang Wyoming chỉ có một đại biểu trong khi đó bang California có đến 53. Phương pháp này, một sự thỏa hiệp tại Hội nghị lập hiến năm 1787, cho phép các bang nhỏ có ý nghĩa về mặt chính trị hơn thực tế nó có, là sự đại diện hoàn toàn dựa trên cơ cấu dân số.

Các cơ quan lập pháp của bang có nhiệm vụ tạo ra các đơn vị bầu cử cho chính họ và cho các đại biểu của các bang đó trong Hạ nghị viện liên bang. Tại Mỹ, người ta đặc biệt ưa thích những đơn vị bầu cử chỉ có một đại biểu duy nhất trong Hạ viện - bởi vì nếu như một bang có mười đại biểu trong Hạ viện thì cơ quan lập pháp của bang đó sau đó sẽ chia bang này thành mười đơn vị bầu cử và mỗi đại biểu được bầu tại một đơn vị bầu cử nhất định.

Đối lập với hình thức đại diện theo tỉ lệ và một số hình thức theo kiểu khu vực đa đại biểu, hình thức bầu cử chỉ có duy nhất một đại biểu ngăn cản sự phát triển của các đảng phái thứ ba. Chúng cũng có thể sẽ triệt tiêu ảnh hưởng của một thiểu số chính trị nhưng vẫn có số lượng đông đảo. Đó là bởi vì việc vẽ lại ranh giới của các đơn vị bầu cử có thể được thực hiện để khuếch trương hoặc thủ tiêu sức mạnh của một nhóm các cử tri hay một đảng phái. Đây là quá trình mà người ta gọi là quá trình gian lận khu vực bầu cử (gerrymandering). (Thuật ngữ này là sự kết hợp giữa từ Elbridge Gerry, tên của Thống đốc bang Massachusetts năm 1812, người đã nắm quyền trong giai đoạn chia lại các đơn vị bầu cử Thượng nghị sĩ của ông, và từ salamander, là tên của một con vật có hình thù giống như đơn vị bầu cử đã được vẽ đó.) Nếu như quá trình gian lận khu vực bầu cử được tiến hành trong một bang diễn ra quá giới hạn và liên tục trong khoảng thời gian một số năm, thì Tòa án Tối cao có thể sẽ nhận thấy việc sắp xếp đó là một sự vi phạm Hiến pháp. Tuy nhiên, nếu không tính đến điều này thì đây lại là một thực tiễn truyền thống trong nền chính trị Hoa Kỳ. Tuy vậy, những nỗ lực của một đảng phái nhằm tìm kiếm ưu thế trong vấn đề đảng chính trị thông qua việc vẽ ranh giới giữa các đơn vị bầu cử vẫn phải phù hợp với những nguyên tắc nhất định. Các đơn vị bầu cử không thể được vẽ ra một cách tùy tiện mà chúng phải liền mạch và nằm kề nhau. Dù sao đi nữa thì cuộc bầu cử trong năm diễn ra cuộc điều tra dân số mười năm một lần tỏ ra đặc biệt quan trọng: Một đảng nắm quyền kiểm soát cơ quan lập pháp của bang vào đầu một thập kỷ mới sẽ vẽ ranh giới giữa các đơn vị bầu cử cho những đại biểu trong quốc hội cũng

như cơ quan lập pháp của bang mà những đại biểu này sẽ tiếp tục tồn tại cho đến sau cuộc điều tra kế tiếp.

Tuy nhiên, Tòa án Tối cao từ lâu đã giải quyết xong việc gian lận khu vực bầu cử vốn tạo ra sự bất bình đẳng trong hình thức đại diện. Cho đến thập kỷ 50, sự chênh lệch có thể biết được giữa các đơn vị bầu cử của quốc hội và cơ quan lập pháp của bang là chuyện bình thường ở hầu hết các bang. Khi nhân dân di chuyển từ các trang trại vào các thành phố và từ các thành phố ra các vùng ngoại ô thì việc vẽ lại ranh giới giữa các đơn vị bầu cử là không thể theo kịp. Một vài vùng nông thôn có dân cư rải rác có tính đại diện cao hơn một số vùng thành thị có dân cư đông đúc. Vì thế rất dễ hiểu là các nhà lập pháp hiện thời không mấy hăm hở đi bầu cho chính mình tức là cho những nhóm mà họ đại diện nhưng không có thực quyền.

Một loạt các quyết định của Tòa án Tối cao trong thập kỷ 60 đã vô hiệu hóa những sơ đồ đơn vị bầu cử như vậy, thay vào đó là yêu cầu việc vẽ đơn vị bầu cử phải được thực hiện trên cơ sở một người/một phiếu bầu. Điều đó có nghĩa là số dân trong một đơn vị bầu cử sẽ phải tương ứng với kết quả của việc chia dân số của bang theo số đơn vị bầu cử. Trước năm cuối cùng của một thập kỷ 60, Tòa tối cao đã thực hiện một thay đổi mang tính cách mạng trong hình thức đại diện ở Hoa Kỳ, đó là chuyển quyền lực chính trị từ vùng nông thôn sang các khu vực thành thị và đặc biệt là những khu vực ngoại ô. Kết quả là, đại đa số nhân dân có khả năng bầu đa số đại diện trong các cơ quan lập pháp.

CƠ CẤU VÀ THỦ TỤC BẦU CỬ

Các quy định và tập quán bầu cử cũng có thể nâng lên, hoặc làm giảm đi, một nhận thức rằng các cuộc bầu cử là tự do và công bằng. Hãy xem xét những cản trở đối với việc bỏ phiếu, việc kiểm phiếu và những quy định về huy động tài chính.

Một thực tế rõ ràng về bầu cử ở Hoa Kỳ là hiện tượng phổ biến về tình trạng cử tri không đi bầu cử. (Bầu cử ở Hoa Kỳ là tự nguyện, không bắt buộc về mặt pháp lý như ở một số nước khác). Thậm chí trong những cuộc bầu cử dễ thấy nhất như bầu cử tổng thống, thì tổng số cử tri trong những năm gần đây cũng chỉ lơ lửng ở mức 50 phần trăm. Điều đó có nghĩa là một nửa dân số có tư cách bỏ phiếu (hầu hết là những công dân tuổi từ 17 trở lên) không đi bỏ phiếu. Tỷ lệ này tương phản với tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu khoảng 65 phần trăm - mức cao trong thời kỳ hiện đại - trong cuộc bầu cử tổng thống năm 1960. Vì vậy, khi tổng thống Bill Clinton tái đắc cử năm 1996 với 49 phần trăm phiếu phổ thông trong một cuộc bầu cử chỉ có 49 phần trăm cử tri đi bỏ phiếu, thì ông chỉ là sự lựa chọn của ít hơn một phần tư cử tri đủ tư cách bầu cử mà thôi.

Điều gì là nguyên nhân của xu thế này? Những nhân tố như việc suy giảm ý thức công dân và ý thức cộng đồng - sự lãnh đạm của cử tri xuất phát từ nhận thức rằng bầu cử chẳng tạo ra sự khác biệt trong đời sống của họ và xuất phát từ việc tăng tỉ lệ những hộ gia đình có hai nguồn thu nhập - cũng như một nhận thức chung của cử tri trong các cuộc bầu cử liên bang gần đây là chẳng có vấn đề lớn nào đang được đặt ra trong thời gian hòa bình thịnh vượng, có thể đã làm giảm số lượng cử tri đi bỏ phiếu.

Vấn đề quan trọng là phải luôn nhớ rằng bầu cử ở Hoa Kỳ cần phải có ba quyết định khác nhau. Bên cạnh việc quyết định đi bầu và quyết định bầu cho ai thì các cử tri còn phải đăng ký bầu cử. Yêu cầu này dường như đã cản trở quá trình bỏ phiếu bởi vì việc đăng ký bầu cử diễn ra vào những tuần lễ sát ngay trước ngày bầu cử. Hơn nữa, việc đăng ký được thực hiện bởi các bang và nội trong một bang là các quận và nội trong các quận là các phân khu, nên những người vừa mới tái định cư hầu như luôn luôn phải đăng ký lại và phải đảm bảo chắc chắn rằng việc đăng ký hiện tại của mình đã được chuyển đổi. Vì vậy, tính lưu động của dân số Hoa Kỳ cho thấy rằng luôn luôn có một số lượng dân cư nhất định muốn đi bầu cử bị loại khỏi các cuộc bầu cử vì những yêu cầu về việc đăng ký. Liệu những hệ thống đăng ký cử tri dễ dàng hơn cho người dân như khi xin cấp mới hoặc đổi giấy phép lái xe (được gọi là phương án "cử tri xe máy"), có làm tăng tỉ lệ cử tri đi bỏ phiếu hay không đến nay vẫn còn chưa rõ ràng.

Trong quá trình kiểm phiếu, lực lượng bảo vệ hợp pháp cũng đã được phát triển trong nhiều năm để giảm thiểu thiếu sót và đảm bảo tính công bằng. Điều này giải thích tại sao luật của tất cả các bang đều cho phép việc kiểm phiếu lại trong những tình huống nhất định và cho phép người thất cử theo kết quả kiểm phiếu sơ bộ nghi ngờ về kết quả đó. Ngoài ra, những nghi ngờ về tính chính xác của việc kiểm phiếu cũng có thể phá hoại lòng tin của công chúng đối với tính trung thực của cuộc bầu cử và loại trừ tính hợp pháp của người tuyên bố thắng cử. Không có một ví dụ nào sống động hơn cuộc bầu cử kéo dài trong năm 2000. Cuộc bầu cử này đã làm sáng tỏ tất cả những vấn đề có thể nảy sinh trong quá trình kiểm phiếu thông thường.

BỎ PHIẾU TRONG CÁC CUỘC BẦU CỬ TỔNG THỐNG

Căn cứ vào Hiến pháp, mỗi bang được giao cho một lượng phiếu bầu tương đương với đại diện của bang đó trong Quốc hội và Quận Columbia (của thủ đô Washington - ND) được chia cho ba phiếu theo quy định của Điều luật bổ sung Hiến pháp thứ 23 năm 1961. Một ứng cử viên sẽ đắc cử tổng thống nếu thu được đa số (ít nhất là 270) trong số 538 phiếu bầu. Số phiếu này được các đại cử tri đưa ra khi họ tập trung tại thủ phủ của các bang vào ngày 18 tháng 12 (còn gọi là Đại hội cử tri). Hiến pháp còn quy định rằng các đại cử tri của mỗi bang được "chỉ định theo cách thức mà Cơ quan lập pháp ở đó có thể chỉ đạo". Kể từ giữa những năm đầu của thế kỷ 19, các đại cử tri của mỗi bang đều được lựa chọn thông qua lá phiếu của nhân dân ở bang đó. Trong số 50 bang, ngoại trừ Maine và Nebraska, điều luật quy định người thắng ăn cả chiếm ưu thế: ứng cử viên tổng thống với đa số phiếu bầu phổ thông ở một bang sẽ thu được toàn bộ phiếu đại cử tri của bang đó, mặc nhiên bỏ qua những lá phiếu bầu cho các ứng cử viên khác.

Đại hội cử tri tỏ ra là một điều đã lỗi thời, thậm chí đối với rất nhiều người dân Mỹ. Florida đã trở thành một chiến địa trong cuộc bầu cử tổng thống năm 2000 sau Ngày bầu cử (Ngày 7 tháng 11) chủ yếu là do Đại hội cử tri. Phiếu bầu ở bang Florida bị tranh cãi từ tháng 11 cho đến tháng 12 năm 2000 bởi vì sự chênh lệch ít ỏi trong phiếu phổ thông giữa ứng viên Cộng hòa George W. Bush và ứng viên Dân chủ Albert Gore. Bởi vì kết quả ở 49 bang khác đặt Bush và Gore vào hai vị trí sát nút nhau, không bên nào có thể đạt được 270 phiếu nếu không có 25 phiếu của bang Florida. Ứng viên nào đạt được đa số phiếu phổ thông tại Florida sẽ thắng phiếu đại cử tri của bang này và trở thành vị tổng thống thứ 43

của Mỹ. Dù cho mọi người thừa nhận rằng trên toàn liên bang ứng cử viên Albert Gore đạt được số phiếu bầu phổ thông nhiều hơn đến vài trăm ngàn, nhưng số dư trên toàn liên bang đó không tạo ra sự khác biệt nào cả. Điều có ý nghĩa lại là số dư phiếu phổ thông tại bang Florida.

Hầu hết phiếu bầu tại bang Florida đều được kiểm thông qua máy kiểm phiếu. Tuy nhiên, một số phiếu bầu không thể kiểm được vì một số cử tri dùng thẻ dùi lỗ không dùi lỗ vào thẻ một cách hoàn toàn, hoặc nếu họ làm thì cũng còn sót lại những miếng giấy (gọi là chad) lòng thông hoặc là chỉ để lại trên thẻ một dấu ấn. Các máy kiểm phiếu không thể nào kiểm những phiếu này là phiếu hợp lệ. Những cử tri như vậy rõ ràng là không hề đi bỏ phiếu cho tổng thống. Điều tương tự cũng đã xảy ra trong các cuộc bầu cử khác tại bang này, nhưng không ai đi giải quyết vấn đề này vì số dư không sát sao và những rủi ro cũng không cao như lần này. Bị thua bởi có vài trăm phiếu (trong tổng số hơn 6 triệu phiếu của bang này), Gore và những người ủng hộ ông muốn rằng những phiếu bị chối bỏ bởi các máy kiểm phiếu phải được các nhà chức trách bầu cử kiểm lại tại tất cả các đơn vị bầu cử của bang này. Bush và những người ủng hộ ông sợ rằng việc kiểm phiếu bằng tay để quyết định nguyện vọng của cử tri sẽ xen tính chủ quan vào trong quá trình kiểm phiếu và sẽ tước đi của ông cả cuộc bầu cử một cách không công bằng. Đối với Bush, các máy kiểm phiếu sẽ không phân biệt việc chống lại ứng viên này hay ủng hộ ứng viên kia, trong khi đó bất kỳ một cuộc kiểm phiếu bằng tay nào cũng sẽ có thể được thực hiện dưới áp lực của những điều nguy hiểm. Cuộc tranh cãi này đã làm mờ đi một điểm tương đồng giữa hai người: mỗi người đều khẳng khái yêu cầu một cuộc kiểm phiếu công bằng. Bất đồng là ở chỗ làm cách nào để đạt được điều đó.

Cuối cùng, Tòa án Tối cao Hoa Kỳ đã quyết định vào giữa tháng 12 rằng việc kiểm phiếu bằng tay không thể thực hiện mà không có những tiêu chuẩn tương đồng để xác định nguyện vọng của cử tri. Qua việc bầu cử của Đại hội cử tri vừa rồi, Tòa án Tối cao đã kết luận rằng không thể có một cuộc kiểm phiếu bằng tay chấp nhận được về mặt Hiến pháp. Mặt khác, phiếu của một người có thể được đối xử khác xa so với phiếu của một người khác, điều này đã vi phạm điều khoản bảo vệ bình đẳng của Điều luật bổ sung thứ 14. Quyết định này của Tòa án cao nhất của Liên bang có một ảnh hưởng to lớn vượt ra khỏi tầm của cuộc bầu cử năm 2000. Tòa tối cao đã đặt ra một điều luật có khả năng chi phối bất kỳ một cuộc kiểm phiếu lại nào trong các cuộc đua chính trị ở bất kỳ nơi đâu trên lãnh thổ nước Mỹ trong tương lai. Việc kiểm phiếu bây giờ chỉ có thể thực hiện ở những nơi mà lá phiếu được kiểm tra dưới những tiêu chuẩn được đặt ra để đảm bảo sự đối xử công bằng và giảm thiểu tính chủ quan.

NHỮNG HẠN CHẾ ĐỐI VỚI VIỆC SỬ DỤNG TÀI CHÍNH

Cuộc bầu cử năm 2000 cũng hết sức đặc biệt vì vai trò nổi bật của đồng tiền trong quá trình tranh giành lá phiếu. Người ta cho rằng chiến lược gia của đảng Cộng hòa Mark Hanna đã nói cách đây hơn một thế kỷ rằng "Có hai điều rất quan trọng trong chính trị". "Thứ nhất là tiền và tôi không thể nhớ được điều thứ hai là gì". Đạo luật về vận động tranh cử liên bang (FECA) trong Điều luật bổ sung năm 1974 đã áp đặt những hạn chế đối với nguồn gốc, khối lượng và sử dụng các quỹ vận động tranh cử nhằm tránh tham nhũng và sự xuất hiện của nạn tham nhũng. Tuy nhiên, những giới hạn này lại đụng chạm đến Điều luật bổ sung thứ nhất về quyền tự do ngôn luận và lập hội, vì tiền trong chính trị là một hình thức đại diện cho ngôn luận: Các ứng viên, đảng phái và các nhóm chính trị khác cần phải có tiền để lập ra các tổ chức và truyền đạt những thông điệp đến cử tri thông qua phương tiện thông tin đại chúng.

Trong khi xác nhận một phần quy định phức tạp này năm 1976, Tòa án Tối cao đã tạo ra một sự phân biệt quan trọng về mặt hiến pháp giữa đóng góp và chi tiêu. Bởi vì những hạn chế đối với cái thứ nhất ít có tác hại đối với tự do ngôn luận hơn là cái thứ hai, và vì việc đóng góp tạo ra một nguy cơ tham nhũng hoặc xuất hiện nạn tham nhũng lớn hơn, nên Tòa tối cao đã không công nhận các điều khoản hạn chế việc chi tiêu mà lại xác nhận những hạn chế đối với phần đóng góp. Một điều cũng được xác nhận là những kế hoạch có điều kiện trong việc cung ứng tài chính công khai cho các cuộc tranh cử tổng thống (về cơ sở tương ứng trong các cuộc bầu cử sơ bộ, hội nghị lựa chọn ứng viên tổng thống và việc lập quỹ đầy đủ cho một cuộc tranh cử tổng thống), đối lại các ứng cử viên phải đồng ý tuân thủ những hạn chế về chi tiêu. Mục tiêu là để phần nào tạo ra sân chơi tài chính bình đẳng giữa các ứng cử viên tổng thống của các đảng chủ yếu. Nằm bên ngoài những hạn chế của FECA về khoản "tiền cứng" là những đóng góp không được qui định (các khoản "tiền mềm") cho việc xây dựng đảng, những thủ thuật gạt bỏ phiếu bầu cho đối thủ và những cuộc vận động truyền thông có chủ đề.

MỘT CƠ CHẾ DÂN CHỦ ỔN ĐỊNH

Các cuộc bầu cử tự do và công bằng là rất cần thiết trong việc bảo đảm "sự đồng thuận của những người bị trị" vốn là nền tảng của nền chính trị dân chủ. Chúng đồng thời là công cụ quyền lực - và đảm bảo tính hợp pháp. Chỉ những cuộc bầu cử phi tự do và không công bằng mới có thể gây ra những nghi ngờ đối với lời thề nhậm chức của người đắc cử và thủ tiêu khả năng lãnh đạo của người đó.

Rất ít người cho rằng nền chính trị theo kiểu bầu cử như ở Hoa Kỳ là hoàn hảo. Một vài đặc điểm của nó qua thời gian đã cản trở, làm lệch lạc, bóp nghẹt và bóp méo sự đồng thuận của nhân dân. Nhưng, vì một vài lý do, mà hầu hết người Mỹ tin rằng về cơ bản thì chế độ bầu cử của họ là tự do và trung thực. Một là, với ví dụ tiêu biểu và đáng suy ngẫm về những cuộc xung đột dẫn đến cuộc nội chiến gần một thế kỷ rưỡi trước đó, chế độ bầu cử ở Mỹ đã hoạt động một cách có hiệu quả: bằng cách quyết định lựa chọn người đắc cử và người thất cử, nó đã hoàn thành những gì mà người ta đặt ra cho các cuộc bầu cử. Các ứng viên thất cử và những người ủng hộ ông ta đều sẵn lòng, dù không mấy vui mừng, tuân theo những người thắng cử và công nhận quyền lãnh đạo của họ. Đây rõ ràng không phải là một thành tựu bé nhỏ. Sự chấp nhận này bao hàm một hệ thống chính trị ổn định, ở đó các giá trị và lợi ích tối hậu rất hiếm khi, nếu không muốn nói là chưa bao giờ, bị thách thức.

Thứ hai, tính thường xuyên của các cuộc bầu cử có nghĩa là không một đảng phái hay nhóm nào trong một đảng được đảm bảo là sẽ nắm giữ chức vụ mãi mãi. Đa số của ngày hôm nay có thể bị thay thế bởi một đa số khác vào ngày mai. Đây là điểm then chốt của lý thuyết về dân chủ: Đa số luôn luôn thay đổi. Thứ ba, đa số có thể mang tính chuyển tiếp bởi vì chế độ bầu cử bảo vệ cho quyền cạnh tranh. Một cuộc bầu cử mà không có cơ hội cho phe đối lập thì đó chỉ là một trò xỏ lá.

Cuối cùng, bầu cử ở Mỹ đã liên kết các cử tri với những người nắm giữ chức vụ của chính quyền. Những người sau dựa trên một lượng đa số các cử tri để lãnh đạo. Do đó, nhân dân hiểu rằng những quan chức được bầu ra cũng như là những đại diện của họ, được trao quyền để thay mặt họ mà hành động. Bầu cử ở Hoa Kỳ đã làm cho những quan chức chính quyền trở thành công bộc của nhân dân, thay vì nhân dân là công bộc của chính quyền.

Dù có đánh giá như thế nào đi nữa về những tiến bộ trong lĩnh vực chính trị dân chủ mà Hoa Kỳ đã làm được, thì những quốc gia khác có thể lựa chọn con đường là không đi theo mô hình của Hoa Kỳ với tất cả các chi tiết. Một số đặc điểm của nền chính trị theo kiểu bầu cử ở Hoa Kỳ vẫn chỉ là những tàn dư của lịch sử. Một nước Hoa Kỳ đang tiến bước trong thế kỷ 21 này không nên chọn lựa các vị tổng thống của mình thông qua Đại hội cử tri. Và cũng không nên giữ một số phiếu tương đương nhau giữa các bang trong Thượng viện. Một vài điểm khác như đảm bảo tự do báo chí hoặc bầu cử phổ thông các thành viên của Quốc hội thì chắc chắn là phải duy trì. Những bài học từ kinh nghiệm về dân chủ ở Hoa Kỳ đã chỉ ra một điểm rằng việc duy trì một cơ chế dân chủ ổn định là rất quan trọng ở bất kỳ nơi nào.

Một là, lá phiếu và nơi bỏ phiếu phổ biến rộng rãi phải hơn nữa, để không xảy ra tình trạng một phiếu này lại có giá trị hơn một phiếu khác. Việc hạn chế cộng đồng bầu cử trên cơ sở giới tính, niềm tin chính trị, sắc tộc hoặc tôn giáo sẽ làm giảm tính hợp pháp của hệ thống bầu cử. Trái lại, một quyền bầu cử đầy đủ sẽ giúp cho tất cả các thành viên của xã hội nhận thức được vai trò trong trật tự hiện hành bởi vì mỗi thành viên đều có một cơ hội để cuối cùng vượt lên trên hết.

Hai là, việc khuyến khích tổng số cử tri trong các cuộc bầu cử phải là một ưu tiên hàng đầu. Tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu thấp sẽ là nguyên nhân gây ra lo lắng, dù đó chưa phải là ở mức báo động. Điều đó không chỉ tạo ra một cuộc bầu cử mà người đắc cử không có được sự ủng hộ của đa số cử tri đủ tư cách, mà còn khuyếch trương ảnh hưởng của những nhóm lợi ích giới tổ chức và giới kích động.

Ba là, mức độ tự do ngôn luận về chính trị cao là then chốt đối với một thể chế dân chủ. Hạn chế quyền có bất đồng hợp pháp không chỉ sẽ cản trở nền chính trị theo kiểu bầu cử bằng cách đàn áp các đối thủ, mà việc kềm chế tự do ý kiến cũng có thể sẽ thúc đẩy bất đồng từ chỗ là một kênh tham gia chính trị hợp pháp thành một phương tiện phản đối mang tính bạo lực.

Bốn là, bầu cử và cơ chế đại diện phải làm cho đa số cử tri có khả năng kiểm soát chính quyền, nhưng cơ chế an ninh cũng phải được tổ chức hợp lý để ngăn chặn cho đa số khỏi lấn át và phá hoại thiểu số. Tuy nhiên, những sự dàn xếp mà qua đó gánh nặng về bầu cử được trao cho những nhóm lợi ích thiểu số, có thể sẽ phá hoại nhân tố trung tâm của đồng thuận của những người bị trị: ngành lập pháp phải phản ánh được một cách hiệu quả ý chí của đại đa số nhân dân. Trái lại, quan điểm của đa số nhân dân phải thay thế cho quan điểm của những người thiểu số, nếu không nó sẽ làm tê liệt quá trình hoạch định chính sách và chính quyền sẽ không còn khả năng để làm việc được nữa.

Năm là, bởi vì các cuộc bầu cử chỉ có thể hoạt động một cách có hiệu quả nếu như đa số nhân dân đều nhận thức rằng bản thân các cuộc bầu cử là thật sự tự do và công bằng, nên phải có các thủ tục bầu cử để có thể có phản ứng nhanh chóng đối với những nghi ngờ về tính trung thực của quá trình bầu cử. Nếu không có những công cụ khắc phục như vậy, thì nền chính trị bầu cử có thể sẽ nhanh chóng bị coi là một trò gian lận.

Cuối cùng, cơ chế bầu cử tự do và công bằng tỏ ra rất khó có thể duy trì trong một xã hội có những chia rẽ sâu sắc giữa các nhóm cư dân lớn về những vấn đề quan trọng nhất. Đôi lúc sức mạnh của hệ thống chính trị có thể được đo bởi những vấn đề không có tính chất bao trùm trong các cuộc vận động tranh cử và bởi những vấn đề chưa bao giờ xuất hiện trong các cuộc bầu cử.

Cách đây hơn một thế kỷ, tổng thống Woodrow Wilson nhận xét rằng "các thể chế dân chủ chưa bao giờ được thực hiện". "Chúng giống như các mô sống - luôn luôn phải làm việc. Đó là một công việc khó khăn, là sức sống cho cuộc sống của những người tự do". Việc kiểm soát chặt chẽ và tính khả biến đang vốn là đòi hỏi của ngày hôm nay. Nhận thức về những thiếu sót của một cơ chế bầu cử cũng quan trọng như là việc đề cao những điểm mạnh của nó vậy.

TÀI LIỆU ĐỌC THÊM

Mark E. Bush. *Liệu việc thay đổi đơn vị bầu cử có tạo ra sự khác biệt? Tính đại diện của đảng phái và ứng xử bầu cử*. Nhà xuất bản Đại học Johns Hopkins, 1993

Marchette Gaylord Chute. *Quyền tự do đầu tiên: Lịch sử về quyền bầu cử ở Mỹ, 1619-1850*. Nhà xuất bản Button, 1969

William Gillette. *Quyền bầu cử: Nền chính trị và việc thông qua Điều luật bổ sung thứ mười lăm*. Nhà xuất bản Đại học Johns Hopkins, 1965

Samuel Huntington. *Làn sóng thứ ba: Quá trình dân chủ hóa cuối thập kỷ hai mươi*. Nhà xuất bản Đại học Oklahoma, 1993

Bernard Grofman và Arend Lijphant. *Luật bầu cử và những hệ quả chính trị*. Nhà xuất bản Agathon, 1996

Alexander Keysser. *Quyền bầu cử: Lịch sử đầy thách thức của nền dân chủ ở Hoa Kỳ*. Nhà xuất bản Basic Books, 2000

Harold Porter Kirk, *Lịch sử Đấu tranh đòi quyền bầu cử ở Hoa Kỳ* (AMS Press, 1971)

Donald W. Rogers (hiệu đính). *Bầu cử và Tinh thần của nền dân chủ Hoa kỳ: Những chuyên luận về Lịch sử bầu cử và Quyền bầu cử ở Hoa Kỳ*. Nhà xuất bản Đại học Illinois, 1992

D. Grier Stephenson, Jr. là giáo sư chuyên về chính quyền tại trường Franklin & Marshall, nơi ông giảng dạy về chính trị Mỹ, Tòa án Tối cao và luật hiến pháp. Ngoài những tác phẩm khác, ông là tác giả của Vận động Tranh cử và Tòa án: Tòa án Tối cao Mỹ trong các cuộc Bầu cử Tổng thống và là đồng tác giả (với Alphens Thomas Mason) của Luật hiến pháp Mỹ: Các chuyên luận giới thiệu và những vụ án chọn lọc.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:
<http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper3.htm>