



Original Article

# Postal Voting: Experiences from the Republic of Italy and Suggestions for Vietnam

Vu Le Hai Giang\*, Nguyen Ngoc Khanh

*Ho Chi Minh City University of Law, No. 2 Nguyen Tat Thanh,  
Xom Chieu, Ho Chi Minh City, Vietnam*

Received 26<sup>th</sup> September 2025

Revised 18<sup>th</sup> December 2025; Accepted 20<sup>th</sup> March 2026

**Abstract:** The principle of universal suffrage is intended to ensure that every voter can exercise their right to vote regardless of geographical distance. Voting methods in an election should be designed to fulfill that requirement. Several states have implemented special voting arrangements, allowing voters who cannot reach polling stations, especially citizens residing abroad, to still exercise their right to vote. Among these arrangements, postal voting is one of the most widely used and has been applied by many countries in recent elections and referenda. The article examines postal voting in the Republic of Italy and draws lessons for Vietnam in designing a voting method for citizens living abroad.

*Keywords:* Election, postal voting, voting methods.

---

\* Corresponding author.

*E-mail address:* [vlhgiang@hcmulaw.edu.vn](mailto:vlhgiang@hcmulaw.edu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4813>

# Bỏ phiếu qua thư: kinh nghiệm từ cộng hòa Ý và những gợi mở cho Việt Nam

Vũ Lê Hải Giang\*, Nguyễn Ngọc Khánh

*Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Số 2 Nguyễn Tất Thành, Xóm Chiếu,  
Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam*

Nhận ngày 26 tháng 9 năm 2025

Chỉnh sửa ngày 18 tháng 11 năm 2025; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 3 năm 2026

**Tóm tắt:** Yêu cầu của nguyên tắc phổ thông đầu phiếu là nhằm đảm bảo mọi cử tri có thể thực hiện quyền bỏ phiếu của mình bất kể khoảng cách địa lý. Các phương thức bỏ phiếu trong một cuộc bầu cử cũng phải được thiết kế để phục vụ yêu cầu ấy. Trên thế giới, nhiều quốc gia đã và đang áp dụng các phương thức bỏ phiếu đặc biệt để tạo điều kiện thuận lợi cho cử tri không có mặt ở khu vực bỏ phiếu vào ngày bầu cử vẫn thực hiện được quyền bầu cử, đặc biệt là công dân sinh sống ở nước ngoài. Trong đó, một trong những phương thức phổ biến được nhiều quốc gia áp dụng là bỏ phiếu qua thư. Bài viết này tìm hiểu kinh nghiệm tổ chức bỏ phiếu qua thư tại Cộng hòa Ý và từ đó rút ra những kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam trong việc thiết kế mô hình bỏ phiếu qua thư cho công dân Việt Nam ở nước ngoài.

*Từ khóa:* Bầu cử, bỏ phiếu qua thư, phương thức bỏ phiếu.

## 1. Đặt vấn đề

Quyền bầu cử là quyền chính trị thiêng liêng đã được trang trọng hiến định tại Điều 27 Hiến pháp hiện hành: “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân”. Tuy nhiên, pháp luật bầu cử hiện mới chỉ quy định một phương thức bỏ phiếu là bỏ phiếu trực tiếp vào hòm phiếu mà chưa thiết kế cách thức bỏ phiếu từ xa cho công dân Việt Nam ở nước ngoài. Vì vậy, một nhiệm vụ đã được đề ra trong Nghị quyết 27-NQ/TW về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới là “nghiên cứu việc bỏ phiếu bầu cử của công dân Việt Nam đang ở nước ngoài, làm rõ những trường hợp không được bầu cử”. Để thực hiện điều đó, cần nghiên cứu các phương thức bỏ

phiếu đặc biệt cho phép cử tri thực hiện quyền bỏ phiếu của mình nhằm thuận tiện hơn cho cử tri, gồm các cách thức như bỏ phiếu ở nơi khác, bỏ phiếu trước ngày bầu cử, hoặc sử dụng trung gian bỏ phiếu [1]. Bên cạnh đó, còn một phương thức bỏ phiếu đặc biệt ít phổ biến hơn là bỏ phiếu qua Internet (hay còn được gọi là bỏ phiếu điện tử), trong đó các phiếu bầu, thông qua Internet, được chuyển đến một máy chủ trung tâm kiểm phiếu tự động; việc bỏ phiếu có thể thực hiện từ bất kỳ thiết bị nào có kết nối Internet mà cử tri có thể truy cập được [2].

Như vậy, cũng như bỏ phiếu qua Internet, bỏ phiếu qua thư được xem như một phương thức bỏ phiếu đặc biệt. Mục đích của những phương thức bỏ phiếu này nhằm tạo thêm nhiều “kênh” để công dân lựa chọn, tạo điều kiện cho những cử tri không thể trực tiếp đến điểm bỏ phiếu vẫn thực hiện được quyền bầu cử của mình, đặc biệt

\* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: vlhgiang@hcmulaw.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4813>

là những cử tri ở nước ngoài [3]. So với bỏ phiếu qua Internet, bỏ phiếu qua thư vẫn phù hợp đối với đa số các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng. Bỏ phiếu qua Internet vẫn gây nên những lo ngại về bảo mật thông tin cử tri, đảm bảo nguyên tắc bỏ phiếu kín và nguy cơ bị tấn công từ không gian mạng [2], vì thế mới chỉ được áp dụng tại 12 quốc gia và hầu hết đều giới hạn cho công dân ở nước ngoài [4]. Bên cạnh đó, bỏ phiếu qua Internet đòi hỏi rất lớn về hệ thống cơ sở dữ liệu công dân, hệ thống trang thiết bị truyền thông, hệ thống bảo mật phức tạp, cũng như cơ quan bầu cử chuyên trách nhằm vận hành hiệu quả và đảm bảo các nguyên tắc bầu cử. Vì thế, bỏ phiếu qua thư trở thành giải pháp ưu việt, an toàn, và phù hợp hơn trong giai đoạn này, hiện đang được gần 40 quốc gia, vùng lãnh thổ áp dụng [5]. Cộng hòa Ý là một trong những quốc gia điển hình đã thiết kế và áp dụng thành công phương thức bỏ phiếu qua thư trong 25 năm qua. Nghiên cứu bỏ phiếu qua thư tại Cộng hòa Ý có thể rút ra kinh nghiệm quý giá cho Việt Nam trong việc thiết kế mô hình bỏ phiếu qua thư cho công dân Việt Nam ở nước ngoài phù hợp với điều kiện đặc thù của Việt Nam.

## 2. Khái niệm bỏ phiếu qua thư

Phương pháp bỏ phiếu thông qua dịch vụ bưu chính không phải chỉ mới xuất hiện gần đây mà đã được thực hành từ cuối thế kỷ XIX [6] và chủ yếu được biết đến đầu tiên từ Hoa Kỳ và Australia [7]. Theo Ủy ban Hỗ trợ bầu cử Hoa Kỳ, thuật ngữ “bỏ phiếu qua thư” (vote by mail) được dùng để chỉ phương pháp bỏ phiếu mà trong đó các cử tri đủ tiêu chuẩn được cơ quan bầu cử tại địa phương gửi phiếu bầu và gói thông tin qua bưu điện; cử tri sau đó có thể gửi lại phiếu bầu qua đường bưu điện, hoặc đem đến địa điểm bỏ phiếu, hoặc bỏ vào thùng thư tùy vào quy định của pháp luật [8]. Tổ chức IDEA định nghĩa gián đơn bỏ phiếu qua thư có thể hiểu là phương thức bỏ phiếu đặc biệt, cho phép cử tri gửi phiếu bầu của họ qua đường bưu điện đến cơ quan quản lý bầu cử [9].

Trong khoa học pháp lý, bỏ phiếu qua thư

thường được định nghĩa như phương thức thay thế cho hình thức bỏ phiếu truyền thống, tức là thay vì cử tri phải trực tiếp đến địa điểm bỏ phiếu vào ngày bầu cử, thì họ có thể nhận lá phiếu thông qua dịch vụ bưu điện, quyết định lựa chọn và gửi trả lại phiếu bầu qua thư trước ngày bầu cử [7]. Các học giả Joshua Townsley, Stuart J Turnbull-Dugarte, Siim Trumm, Caitlin Milazzo tại Anh định nghĩa bỏ phiếu qua thư là cách thức mà lá phiếu sẽ được gửi đến cử tri qua đường bưu điện vài tuần trước ngày bỏ phiếu, sau đó, những lá phiếu này có thể được trả lại qua đường bưu điện miễn phí hoặc được đem trực tiếp đến điểm bỏ phiếu vào ngày bầu cử [10]. Từ định nghĩa này, có thể thấy bỏ phiếu qua thư là một hình thức bỏ phiếu sớm. Tương tự, nhà nghiên cứu Jacky Yaakov Zvulun cho rằng bỏ phiếu qua đường bưu điện là phương pháp phân phối phiếu bầu cho cử tri và nhận phiếu bầu qua đường bưu điện; đồng thời khẳng định phương pháp này cho phép cử tri bỏ phiếu từ nhà, giúp giảm chi phí bỏ phiếu cho cả cử tri và chính phủ [6].

Như vậy, bỏ phiếu qua thư được hiểu thống nhất là phương thức bỏ phiếu mà trong đó, cử tri nhận được phiếu bầu (và có thể có cả thông tin của cuộc bầu cử, kể cả thông tin của các ứng cử viên) qua đường bưu điện; sau đó cử tri gửi lại phiếu bầu về cơ quan quản lý bầu cử bằng đường bưu điện, hoặc cử tri có thể bỏ phiếu tại địa điểm bỏ phiếu nơi mình đang cư trú nếu có. Trong những năm gần đây, bỏ phiếu qua thư đã được gần 40 quốc gia, vùng lãnh thổ áp dụng [5] và dần trở thành phương thức phổ biến được cử tri lựa chọn. Đơn cử, tại Vương quốc Anh, các cuộc bầu cử gần đây cho thấy số lượng cử tri lựa chọn bỏ phiếu qua thư chiếm hơn 20% tổng số cử tri tham gia bầu cử; thành phần các cử tri bỏ phiếu qua thư cũng rất đa dạng chứ không chỉ giới hạn ở cử tri ở nước ngoài, người già, hay người tàn tật [10]. Tại Hoa Kỳ, một khảo sát đánh giá về 48 cuộc bầu cử ở Oregon cho thấy bỏ phiếu qua đường bưu điện giúp tăng tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu trung bình 10% [7]. Tại Italy, trong cuộc bỏ phiếu vào năm 2022, cử tri ở nước ngoài tham gia bỏ phiếu qua thư đã giảm hơn so với trước đây, nhưng vẫn chiếm đến 26,4% trên tổng số công dân ở nước ngoài [11].

### 3. Pháp luật về bỏ phiếu qua thư tại Cộng hòa Ý

Hiện tại, có hai phương thức bỏ phiếu trong hệ thống bầu cử ở Ý: bỏ phiếu trực tiếp và bỏ phiếu qua thư. Bỏ phiếu trực tiếp là phương thức mà cử tri sẽ trực tiếp đi bầu cử, tự bỏ lá phiếu của mình vào thùng phiếu. Thông thường, các cuộc bầu cử diễn ra vào Chủ nhật nhằm tạo điều kiện cho cử tri tham gia bỏ phiếu. Vì bầu cử là quyền của mỗi công dân đã được hiến định tại Điều 48 Hiến pháp, nên người dân không cần đăng ký để được tham gia bầu cử. Mọi công dân đủ điều kiện đều có tên trong danh sách cử tri (danh sách cử tri được lập tại mỗi khu vực bầu cử dựa vào nơi cư trú của cử tri<sup>1</sup>) trừ những đối tượng đặc biệt do luật định hoặc những trường hợp không thể bỏ phiếu tại khu vực bầu cử ứng với nơi cư trú của mình thì phải thực hiện việc đăng ký bỏ phiếu ở khu vực khác. Quy định này rất tương đồng với pháp luật bầu cử của Việt Nam hiện nay về lập danh sách cử tri.

Năm 2000, Điều 48 Hiến pháp bổ sung thêm quy định rằng điều kiện và phương thức bỏ phiếu của công dân ở nước ngoài phải được luật hóa để họ thực hiện quyền bầu cử của mình và phải đảm bảo quyền ấy được thực hiện hiệu quả. Từ yêu cầu ấy, bỏ phiếu qua thư được nghiên cứu, luật hóa, và trở thành phương thức bỏ phiếu cho công dân Ý ở nước ngoài [12]. Trên cơ sở đó, Luật Thực hành quyền bầu cử của công dân Ý ở nước ngoài được ban hành kèm theo Sắc lệnh số 459 năm 2001 của Tổng thống (sửa đổi lần cuối năm 2022) (sau đây gọi tắt là “Luật số 459/2001”). Bên cạnh đó, Luật Bầu cử Hạ viện của Cộng hòa Ý ban hành kèm theo Sắc lệnh số 361 năm 1957 của Tổng thống (sửa đổi lần cuối năm 2025) (sau

đây gọi tắt là “Luật số 361/1957”) cũng được bổ sung các điều khoản về bỏ phiếu qua thư<sup>2</sup>.

#### 3.1. Đối tượng áp dụng

Ngoài những điều kiện cần để được tham gia bầu cử, công dân Ý đáp ứng đủ 2 điều kiện sau mới được bỏ phiếu qua thư: Một là, công dân đang cư trú ở nước ngoài; Hai là, công dân có tên trong Sổ đăng ký công dân Ý cư trú ở nước ngoài (*Anagrafe degli Italiani Residenti all'estero* - viết tắt là “AIRE”)<sup>3</sup>. Việc đăng ký vào AIRE là căn cứ để xác định và quản lý các công dân Ý ở nước ngoài trên 12 tháng<sup>4</sup>, cũng là cơ sở để lập danh sách cử tri ở các khu vực bầu cử trên thế giới<sup>5</sup>.

Tuy nhiên, chỉ những công dân chuyển nơi cư trú ra nước ngoài trong thời gian trên 12 tháng mới có thể đăng ký AIRE. Điều này đã ảnh hưởng đến quyền lợi của một bộ phận công dân ở nước ngoài trong thời gian ngắn, không đủ 12 tháng trước ngày lập danh sách cử tri. Vì vậy, từ năm 2015, Luật số 459/2001 sửa đổi cho phép công dân đang tạm thời ở nước ngoài vì lý do làm việc, học tập hoặc y tế trong thời gian ít nhất ba tháng cũng được đưa vào danh sách cử tri với thủ tục riêng<sup>6</sup>.

#### 3.2. Khu vực bầu cử và cơ quan quản lý bầu cử ở nước ngoài

Pháp luật Ý quy định bốn đơn vị bầu cử ở nước ngoài gồm: i) Châu Âu (bao gồm toàn bộ lãnh thổ của Nga và Thổ Nhĩ Kỳ); ii) Nam Mỹ; iii) Bắc và Trung Mỹ; iv) Châu Phi, Châu Á, Châu Đại Dương và Châu Nam Cực<sup>7</sup>. Trong mỗi

<sup>1</sup> Điều 3 Luật Các quy tắc về kỹ thuật của cử tri và việc duy trì và sửa đổi danh sách cử tri hàng năm năm 1947 (sửa đổi năm 1998).

<sup>2</sup> Điều 25 Luật số 29/1948 (sửa đổi năm 1993) về bầu cử Thượng viện quy định trong trường hợp không có quy phạm điều chỉnh một vấn đề về bầu cử Thượng viện thì sẽ áp dụng quy phạm tương tự trong pháp luật về bầu cử Hạ viện. Do đó, đối với các vấn đề về kỹ thuật và quy trình bỏ phiếu, Luật số 459/2001 chỉ chủ yếu viện dẫn sang quy định của Luật số 361/1957 về bầu cử Hạ viện.

<sup>3</sup> Điều 1 Luật số 459/2001.

<sup>4</sup> Đăng ký AIRE là điều kiện tiên quyết để công dân được thực hiện một số dịch vụ công như bầu cử qua thư, cấp lại, gia hạn giấy tờ tùy thân hay các giấy thông hành, gia hạn giấy phép lái xe,... Xem thêm: Luật Đăng ký của công dân ở nước ngoài năm 1988 (sửa đổi năm 2023).

<sup>5</sup> Điều 5 Luật số 459/2001.

<sup>6</sup> Điều 4-bis Luật số 459/2001.

<sup>7</sup> Điều 6 Luật số 459/2001.

đơn vị bầu cử sẽ thành lập các khu vực bỏ phiếu có từ 2000 đến 3000 cử tri. Mỗi đơn vị bầu cử sẽ được phụ trách bởi một Ủy ban bầu cử, mỗi khu vực bỏ phiếu được phụ trách bởi một Tổ bầu cử.

Tại Ý, việc quản lý bầu cử được chia sẻ giữa Bộ Nội vụ và cơ quan tư pháp. Một trong những chức năng quan trọng của Bộ Nội vụ là thành lập các cơ quan quản lý bầu cử thông qua việc áp dụng các biện pháp chuẩn bị và tổ chức cần thiết để tổ chức tất cả các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý theo luật [13]. Cơ quan trực tiếp quản lý bầu cử quốc gia là Cục Dịch vụ bầu cử trung ương (Central Directorate for Electoral Services) là cơ quan thuộc Bộ Nội vụ, có trách nhiệm hướng dẫn, đôn đốc, chỉ đạo, cung cấp các mẫu đơn, mẫu phiếu bầu, đảm bảo các vấn đề về kỹ thuật, pháp lý, và công tác tổ chức bầu cử trong phạm vi cả nước như lập danh sách cử tri, danh sách ứng cử viên,... [14]. Còn các tòa án thành lập các Văn phòng bầu cử có chức năng phụ trách giám sát tính minh bạch của cuộc bầu cử, kiểm phiếu, phân bổ ghế trong cơ quan đại diện, công bố kết quả, giải quyết khiếu kiện<sup>8</sup>. Văn phòng bầu cử trung ương quốc gia được thành lập tại Tòa án Tối cao<sup>9</sup>, các Văn phòng bầu cử cấp quận sẽ được thành lập tại các Tòa Phúc thẩm hoặc tòa án tại khu vực<sup>10</sup>.

Tương tự như vậy, chức năng quản lý bầu cử tại nước ngoài sẽ được chia sẻ bởi Bộ Nội vụ, Bộ Ngoại giao (và các cơ quan lãnh sự tại nước ngoài), và các Văn phòng bầu cử được thành lập tại các Tòa án. Một Văn phòng bầu cử sẽ được thành lập tương ứng với mỗi khu vực bỏ phiếu gồm Chủ nhiệm, Thư ký và 04 thành viên phụ trách kiểm phiếu<sup>11</sup>. Các Văn phòng bầu cử này sẽ báo cáo cho các Văn phòng bầu cử phụ trách đơn vị bầu cử tại nước ngoài. Có tổng cộng bốn Văn phòng bầu cử phụ trách tương ứng với bốn đơn vị bầu cử ở nước ngoài nói trên, được thành lập ở các Tòa án phúc thẩm tại Milan, Bologna,

Florence và Naples. Mỗi Văn phòng gồm ba thành viên, trong đó có một Chủ nhiệm được bổ nhiệm bởi Chánh án Tòa án phúc thẩm nơi mà Văn phòng ấy được thành lập. Cuối cùng, các Văn phòng bầu cử phụ trách đơn vị bầu cử tại nước ngoài phải báo cáo và chịu sự chỉ đạo chung của Văn phòng bầu cử trung ương phụ trách bầu cử ở nước ngoài. Trong vòng 3 ngày kể từ ngày chính thức công bố về chiến dịch bầu cử, Văn phòng bầu cử trung ương phụ trách bầu cử ở nước ngoài sẽ được thành lập tại Tòa án Phúc thẩm Rome, gồm 06 thành viên là các thẩm phán, trong đó có một Chủ nhiệm, một Phó Chủ nhiệm, được chỉ định bởi Chánh án Tòa án Phúc thẩm Rome<sup>12</sup>.

### 3.3. Tiến trình bỏ phiếu qua thư

- Giai đoạn chuẩn bị: lập danh sách cử tri

Danh sách cử tri bỏ phiếu ở nước ngoài được lập theo bốn đơn vị bầu cử kể trên. Danh sách cử tri chủ yếu được lập dựa trên dữ liệu công dân cư trú ở nước ngoài của AIRE, ngoài ra có thể kết hợp với Hồ sơ lãnh sự cập nhật danh sách công dân Ý đang cư trú ở nước ngoài và các tài liệu liên quan khác. Bộ Nội vụ sẽ lập danh sách cử tri và gửi cho Bộ Ngoại giao muộn nhất là 60 ngày trước ngày bỏ phiếu<sup>13</sup>.

Như đã trình bày ở trên, pháp luật bầu cử của Ý đã mở rộng quyền bỏ phiếu qua thư cho cả những công dân Ý tạm thời ở nước ngoài trong thời gian ít nhất ba tháng. Các công dân này phải thực hiện thủ tục đăng ký bằng cách gửi văn bản thông báo đến địa phương trong nước nơi mình có tên trong danh sách cử tri<sup>14</sup> chậm nhất là ba mươi hai ngày trước ngày bỏ phiếu. Sau khi nhận được thông báo, chính quyền địa phương ngay lập tức chuyển thông tin chi tiết cá nhân và địa chỉ ở nước ngoài của những cử tri đã thực hiện thủ tục trên tới Bộ Nội vụ. Chậm nhất là hai mươi

<sup>8</sup> Xem Điều 83 (về nhiệm vụ của Văn phòng Trung ương Quốc gia), điều 84 (về nhiệm vụ của Văn phòng Quận) trong Luật số 361/1957.

<sup>9</sup> Điều 12 Luật số 361/1957.

<sup>10</sup> Điều 13 Luật số 361/1957.

<sup>11</sup> Khoản 3 Điều 13 Luật số 459/2001.

<sup>12</sup> Khoản 1 Điều 7 Luật số 459/2001.

<sup>13</sup> Điều 5 Nghị định số 104/2003 hướng dẫn thi hành Luật số 459/2001.

<sup>14</sup> Văn bản thông báo phải phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 46 và Điều 47 Luật số 445/2000 về hình thức thông tin và căn cước công dân.

tám ngày trước ngày bỏ phiếu, Bộ Nội vụ phải thông báo danh sách cử tri này cho Bộ Ngoại giao để chuyển đến cơ quan lãnh sự có thẩm quyền<sup>15</sup>.

Trên cơ sở hướng dẫn của Bộ Ngoại giao, các cơ quan đại diện ngoại giao và lãnh sự phụ trách in ấn, chuẩn bị gói tài liệu bầu cử và gửi cho cử tri chậm nhất là mười tám ngày trước ngày bỏ phiếu qua một hệ thống bưu chính đáng tin cậy nhất (bằng thư bảo đảm hoặc bằng một phương tiện khác có độ tin cậy tương tự). Mỗi cử tri nhận một gói tài liệu bao gồm: giấy chứng nhận bầu cử, lá phiếu và phong bì tương ứng, một phong bì khác có dán tem ghi địa chỉ của cơ quan lãnh sự có thẩm quyền, bản hướng dẫn bỏ phiếu và danh sách các ứng cử viên trong đơn vị bầu cử nơi cử tri đang cư trú<sup>16</sup>. Trong trường hợp không nhận được phiếu bầu, trong 14 ngày trước ngày bỏ phiếu, cử tri có thể liên hệ cơ quan lãnh sự để kiểm tra và yêu cầu một bản sao gói tài liệu bầu cử<sup>17</sup>.

#### - Giai đoạn bỏ phiếu

Phiếu bầu được làm bằng giấy cứng, có màu khác nhau cho mỗi phiếu và mỗi lần phát. Bên cạnh đó, mỗi lá phiếu được đính kèm một phiếu đặc biệt khác có thể tháo rời, mang mã chữ và số lộn ngược được tạo nối tiếp, gọi là “phiếu rời đặc biệt chống gian lận”, sẽ được các cơ quan bầu cử gỡ bỏ và lưu giữ trước khi bỏ phiếu vào thùng phiếu<sup>18</sup>. Bộ Ngoại giao chịu trách nhiệm gửi các vật phẩm nói trên cho các cử tri<sup>19</sup>.

Sau khi đã bỏ phiếu, cử tri cho lá phiếu vào phong bì tương ứng được gửi cùng lá phiếu, niêm phong phong bì. Lưu ý rằng phong bì này không được mang bất kỳ dấu hiệu nhận dạng nào<sup>20</sup>. Sau đó, cử tri cho phong bì chứa lá phiếu, “phiếu rời đặc biệt chống gian lận”, và giấy chứng nhận việc thực hiện quyền bầu cử vào một phong bì lớn có dán tem và gửi đến cơ quan lãnh sự tương ứng không muộn hơn ngày thứ mười trước ngày bỏ phiếu ở Ý. Người đứng đầu cơ quan lãnh sự

gửi ngay đến Ủy ban Bầu cử trung ương phụ trách bầu cử ở nước ngoài các phong bì chậm nhất là 4 giờ chiều, giờ địa phương, ngày thứ năm trước ngày bỏ phiếu, cùng với danh sách toàn bộ cử tri đủ điều kiện bỏ phiếu qua đường bưu điện. Thêm vào đó, người đứng đầu các cơ quan lãnh sự phải đảm bảo, sau khi gửi các gói hàng đến Ý, tiêu hủy ngay các phiếu bầu nhận được sau khi hết thời hạn bỏ phiếu và các lá phiếu được in nhưng không được sử dụng; đồng thời gửi báo cáo cụ thể về các hoạt động trên cho Bộ Ngoại giao.<sup>21</sup>

Mỗi cử tri chỉ được bỏ phiếu một lần. Nếu đã bỏ phiếu qua đường bưu điện mà lại tiếp tục bỏ phiếu trực tiếp ở Ý, hoặc bỏ phiếu qua đường bưu điện nhiều lần; thì sẽ bị phạt tù từ một năm đến ba năm và phạt tiền từ 52 euro đến 258 euro<sup>22</sup>.

#### - Giai đoạn kiểm phiếu

Việc kiểm phiếu đến từ cử tri nước ngoài được thực hiện đồng thời với hoạt động kiểm phiếu trên lãnh thổ quốc gia cùng sự tham gia của người đứng đầu các đảng - phái chính trị<sup>23</sup>.

Văn phòng bầu cử trung ương phụ trách bầu cử ở nước ngoài, sau khi nhận được phong bì từ các cơ quan lãnh sự, sẽ tiến hành niêm phong và gửi cho các Văn phòng bầu cử phụ trách đơn vị bầu cử ở nước ngoài. Các Văn phòng này sẽ chuyển cho các Văn phòng bầu cử bản sao có chứng thực các danh sách công dân có quyền bỏ phiếu bằng thư trong đơn vị bỏ phiếu. Sau khi đã chuẩn bị các tài liệu cần thiết, Văn phòng bầu cử sẽ tiến hành kiểm phiếu theo quy trình sau<sup>24</sup>:

Bước 1: Đảm bảo số lượng phong bì nhận được tương ứng với số lượng phong bì ghi trong danh sách giao kèm theo phong bì;

Bước 2: Xác định rằng các phong bì nhận được chỉ đến từ một đơn vị bầu cử duy nhất;

Bước 3: Tiến hành mở từng phong bì bên ngoài theo đúng trình tự sau:

<sup>15</sup> Khoản 3 Điều 4-bis, Luật số 459/2001.

<sup>16</sup> Khoản 2 - 5, Điều 12 Luật số 459/2001.

<sup>17</sup> Khoản 5 Điều 12 Luật số 459/2001.

<sup>18</sup> Khoản 6, Điều 31 Luật số 361/1957.

<sup>19</sup> Khoản 2, Điều 11 Luật số 459/2001.

<sup>20</sup> Khoản 6, Điều 12 Luật số 459/2001.

<sup>21</sup> Khoản 7, khoản 8, Điều 12 Luật số 459/2001.

<sup>22</sup> Khoản 2 Điều 18 Luật số 459/2001.

<sup>23</sup> Khoản 1 Điều 14 Luật số 459/2001.

<sup>24</sup> Khoản 3 Điều 14 Luật số 459/2001.

1) Đảm bảo rằng trong mỗi phong bì chứa giấy chứng nhận bầu cử của một cử tri và một phong bì chứa một lá phiếu (hoặc hai lá phiếu trong trường hợp bỏ phiếu đồng thời cho cuộc bầu cử Hạ viện và Thượng viện);

2) Xác nhận rằng “phiếu rời đặc biệt chống gian lận” trong phong bì tương ứng với cử tri có tên trong danh sách được giao;

3) Đảm bảo phong bì đựng lá phiếu được đóng kín, nguyên vẹn, không có bất kỳ dấu hiệu nhận dạng nào.

4) Đặt phong bì đựng lá phiếu đó vào thùng phiếu kín;

5) Hủy bỏ các lá phiếu không hợp lệ (trong phong bì chứa nhiều phiếu, hoặc phiếu của cử tri đã bỏ phiếu nhiều lần, hoặc của cử tri không thuộc khu vực bầu cử được chỉ định, hoặc đựng trong phong bì đã mở, bị rách, hoặc có dấu hiệu nhận dạng).

Bước 4: Sau khi các phong bì bên ngoài đã được mở và tất cả các phong bì bên trong chứa phiếu bầu đã được bỏ vào thùng phiếu kín, Văn phòng bầu cử tiến hành hoạt động kiểm phiếu bằng cách mở phong bì chứa lá phiếu, công khai lựa chọn của lá phiếu và ghi nhận vào biên bản.

Khi kết thúc công tác kiểm phiếu, Các Văn phòng bầu cử gửi biên bản kiểm phiếu về Văn phòng bầu cử phụ trách đơn vị bầu cử ở nước ngoài, cơ quan này sẽ tổng hợp để gửi về Văn phòng bầu cử trung ương phụ trách bầu cử ở nước ngoài<sup>25</sup>.

#### 4. Những gợi mở cho Việt Nam

Trong bối cảnh hiện nay, các quốc gia áp dụng phương thức bỏ phiếu qua Internet vẫn phải đối mặt với nguy cơ bị tấn công trong không gian mạng. Đơn cử, trong 2 ngày đầu tiên trong cuộc bầu cử Tổng thống nước Nga vào tháng 3/2024,

hệ thống bỏ phiếu điện tử từ xa đã phải hứng chịu đến 160.000 cuộc tấn công [15]. Bên cạnh đó, các thiết bị được cử tri sử dụng cũng không hoàn toàn an toàn, ví dụ như máy tính cá nhân có thể bị ảnh hưởng bởi các phần mềm độc hại và dễ dàng bị tấn công, ảnh hưởng đến máy chủ hoặc kết nối có thể bị giả mạo và bị thao túng bởi bên thứ ba [16]. Vì thế, để xây dựng phương thức bỏ phiếu đặc biệt cho công dân Việt Nam ở nước ngoài, bỏ phiếu qua thư vẫn là mô hình an toàn và phù hợp nhất cho Việt Nam trong giai đoạn này. Trên cơ sở tham khảo cách thức tổ chức bỏ phiếu qua thư của nước Cộng hòa Ý, nhóm tác giả đưa ra một số đề xuất mang tính gợi mở như sau:

Về đơn vị bầu cử, từ kinh nghiệm của Cộng hòa Ý, dựa trên số lượng công dân Việt Nam ở nước ngoài, vị trí địa lý, yếu tố văn hóa – xã hội và tình hình chính trị, quan hệ ngoại giao giữa Việt Nam với các quốc gia, vùng lãnh thổ<sup>26</sup>, có thể chia thành bốn đơn vị bầu cử: 1) Bắc Mỹ; 2) Châu Âu; 3) Châu Á; 4) Các châu lục khác (Châu Đại dương, Châu Phi, Nam Mỹ). Trong mỗi đơn vị bầu cử sẽ thành lập các khu vực bỏ phiếu căn cứ vào số cử tri và khả năng thuận lợi cho cử tri trong việc nhận và gửi thư. Việc xác định các đơn vị bầu cử và khu vực bỏ phiếu ở nước ngoài cũng có thể được xác định theo từng cuộc bầu cử và sẽ do Hội đồng bầu cử quốc gia quyết định.

Về tổ chức phụ trách bầu cử qua thư, mỗi đơn vị bầu cử ở nước ngoài sẽ thành lập một Ban bầu cử để phụ trách chung. Mỗi khu vực bầu cử ở nước ngoài sẽ thành lập một Tổ bầu cử tương ứng để phụ trách kiểm đếm phiếu. Cơ cấu tổ chức Ban bầu cử và Tổ kiểm phiếu của các đơn vị bầu cử nước ngoài tương tự như cơ cấu Ban bầu cử và Tổ bầu cử đại biểu Quốc hội trong nước<sup>27</sup>. Thẩm quyền thành lập các Ban bầu cử, Tổ bầu cử phụ trách bầu cử qua thư nên thuộc về Hội đồng bầu cử quốc gia. Sở dĩ tại Ý, bầu cử ở nước ngoài được quản lý bởi cả Bộ Ngoại giao

<sup>25</sup> Điều 15 Luật số 459/2001.

<sup>26</sup> Theo Khoản 1-bis Điều 20 Luật 459/2001, Việc bỏ phiếu qua thư không được phép ở các quốc gia mà Ý không duy trì quan hệ ngoại giao, cũng như ở các quốc gia mà tình hình chính trị hoặc xã hội thậm chí

không đảm bảo tạm thời rằng việc bỏ phiếu qua thư diễn ra trong điều kiện bình đẳng, tự do và bí mật.

<sup>27</sup> Khoản 1 Điều 24 và khoản 1 Điều 25 Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội và Đại biểu Hội đồng nhân dân 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

và các Văn phòng bầu cử do Tòa án thành lập là vì việc quản lý cuộc bầu cử trong nước cũng có sự chia sẻ giữa Bộ Nội Vụ và các Văn phòng bầu cử thành lập tại các Tòa án. Tại Việt Nam, thẩm quyền cao nhất trong quản lý bầu cử tập trung về cơ quan hiến định độc lập là Hội đồng bầu cử quốc gia nên thẩm quyền thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử ở nước ngoài được trao cho cơ quan này là hợp lý. Song, để lập danh sách cử tri, gửi phiếu bầu đến cử tri và nhận phiếu bầu gửi từ cử tri về nước vẫn cần phối hợp với Bộ Ngoại giao và các cơ quan lãnh sự ở các nước.

Về đối tượng áp dụng, bỏ phiếu qua thư nên là phương thức dành riêng cho công dân Việt Nam ở nước ngoài và không thể có mặt trong nước trong ngày bầu cử. Theo nhóm tác giả, việc mở rộng phạm vi áp dụng cho cử tri trong nước chưa thật sự cần thiết bởi: Thứ nhất, phương thức bỏ phiếu hiện hành vẫn cho thấy tính hiệu quả, linh hoạt và bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân. Cách thành lập khu vực bỏ phiếu hiện nay vẫn đảm bảo tạo điều kiện thuận lợi cho cử tri tham gia bỏ phiếu. Thậm chí, trong tình hình khó khăn do ảnh hưởng của dịch bệnh COVID-19, cuộc bầu cử Quốc hội khóa XV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2021 - 2026 vẫn diễn ra thành công đảm bảo quyền bầu cử của cử tri, kể cả người đã phát hiện mắc bệnh đang điều trị, và cả những người đang được cách ly. Thứ hai, cho phép công dân trong nước được bỏ phiếu qua thư đồng nghĩa với việc các tổ bầu cử phải thực hiện song song 02 quy trình kiểm đếm phiếu trực tiếp và phiếu qua bưu điện. Điều này sẽ làm phức tạp thêm quy trình công tác kiểm đếm phiếu của các tổ bầu cử vốn không phải là cơ quan chuyên nghiệp mà chỉ được thành lập ở mỗi kỳ bầu cử. Thứ ba, phương thức bỏ phiếu qua thư tồn tại một điểm bất cập cố hữu là không thể đảm bảo mỗi cử tri tự bỏ lá phiếu của mình bởi việc bỏ phiếu của cử tri không được giám sát. Vì thế, cho phép bỏ phiếu qua thư có thể làm trầm trọng thêm vấn nạn bầu thay, bầu hộ giữa những người

trong gia đình vốn sống tại cùng một địa chỉ [17]. Vì vậy, nhóm tác giả cho rằng trong thời gian hiện nay, cần ưu tiên nghiên cứu cách thức bỏ phiếu cho công dân Việt Nam ở nước ngoài, thay vì bổ sung thêm phương thức bỏ phiếu khác cho cử tri trong nước.

Về lập danh sách cử tri, Việt Nam có thể học tập Ý trong việc ứng dụng AIRE. Tương ứng với AIRE của Ý, công dân Việt Nam thường trú hoặc tạm trú ở nước ngoài đăng ký qua *Sổ đăng ký công dân*<sup>28</sup>. Tuy nhiên, khác với Ý, nhóm tác giả cho rằng không nên đặt ra thời gian lưu trú tối thiểu ở nước ngoài như điều kiện để được bỏ phiếu qua thư bởi:

Một là, tại Ý, sở dĩ thời gian 12 tháng trở thành điều kiện để công dân có thể bỏ phiếu qua thư là bởi chỉ những công dân chuyên nơi cư trú ra nước ngoài trong thời gian trên 12 tháng mới có thể đăng ký AIRE. Nhận thấy bất cập này, từ năm 2015, Luật số 459/2001 đã sửa đổi theo hướng cho phép công dân đang tạm thời ở nước ngoài vì lý do làm việc, học tập hoặc y tế trong thời gian tối thiểu ba tháng được chủ động đăng ký bỏ phiếu qua thư. Khác với AIRE, công dân Việt Nam không bị ràng buộc về thời gian cư trú khi đăng ký thông tin vào Sổ đăng ký công dân<sup>29</sup>.

Hai là, việc yêu cầu công dân tạm thời ở nước ngoài phải lưu trú trong một khoảng thời gian nhất định mới được yêu cầu bỏ phiếu qua thư có thể làm hạn chế quyền bầu cử của cử tri trong các trường hợp xuất cảnh ngắn hạn trùng thời điểm bầu cử.

Từ lập luận trên, công dân Việt Nam ở nước ngoài tham gia bỏ phiếu có thể được phân thành 02 nhóm: một là công dân Việt Nam cư trú dài ngày hoặc định cư ở nước ngoài, hai là công dân Việt Nam cư trú trong nước nhưng xuất cảnh ngắn hạn mà thời gian xuất cảnh lại trùng với ngày bỏ phiếu. Với nhóm thứ nhất, cơ quan có thẩm quyền lập danh sách cử tri thông qua Sổ đăng ký công dân. Nhóm thứ hai cần thực hiện thủ tục tương tự như Điều 34 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân

<sup>28</sup> Thủ tục đăng ký thông tin vào Sổ đăng ký công dân được quy định tại Thông tư 02/2011/TT-BNG, được

sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư 06/2023/TT-BNG của Bộ Ngoại giao.

<sup>29</sup> Điều 2 Thông tư 02/2011/TT-BNG.

hiện hành, tức là cần xin giấy chứng nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi mình đã có tên trong danh sách cử tri và liên hệ với cơ quan lãnh sự tại nước sở tại nơi mình sẽ có mặt tại thời điểm bỏ phiếu để được đăng ký bỏ phiếu qua thư. Việc lập danh sách cử tri do các cơ quan lãnh sự ở các quốc gia thực hiện, niêm yết và báo cáo với các Ban bầu cử phụ trách các đơn vị bầu cử ở nước ngoài.

Về tiến trình bỏ phiếu và kiểm phiếu, có thể học theo mô hình của nước Ý để đảm bảo nguyên tắc bỏ phiếu kín. Phiếu bầu, danh sách ứng cử viên, thẻ cử tri, một phiếu chống gian lận (chứa mã tương ứng với từng cử tri) và 02 phong bì sẽ được các Ban bầu cử gửi đến cơ quan lãnh sự ở các quốc gia, và từ đó gửi đến cho mỗi cử tri ở tại quốc gia đó trực tiếp hoặc qua đường bưu điện. Sau khi bỏ phiếu, cử tri để phiếu bầu vào một phong bì và niêm phong, phong bì này cũng như lá phiếu không được đánh dấu, hay có bất kỳ dấu hiệu cá nhân nào. Sau đó, cử tri để phong bì chứa phiếu bầu, thẻ cử tri, phiếu chống gian lận vào phong bì lớn và gửi bưu điện hoặc trực tiếp đến cơ quan lãnh sự. Cơ quan lãnh sự sẽ tổng hợp toàn bộ và gửi về cho các Ban bầu cử. Các Ban bầu cử sẽ tiếp tục gửi về các Tổ bầu cử phụ trách khu vực bỏ phiếu ở nước ngoài để kiểm đếm. Để việc kiểm đếm phiếu bầu từ nước ngoài có thể diễn ra đồng thời với việc kiểm phiếu ở trong nước, việc bỏ phiếu và gửi phiếu bầu từ nước ngoài phải được thực hiện trước ngày bỏ phiếu. Như vậy, xét về yếu tố thời gian, bỏ phiếu qua thư là một hình thức bỏ phiếu sớm. Việc kiểm phiếu tại các Tổ bầu cử cũng phải được thực hiện tương tự như quy trình 04 bước ở các Văn phòng bầu cử của nước Ý để đảm bảo tính bảo mật của lá phiếu.

## 5. Kết luận

Bỏ phiếu truyền thống vẫn là phương thức được áp dụng rộng rãi tại mọi quốc gia dân chủ trên thế giới trong những ngày bầu cử vì ưu điểm giản đơn, dễ kiểm soát và đảm bảo nguyên tắc bỏ phiếu kín. Tuy nhiên, xã hội ngày càng phát triển, khoảng cách địa lý đã trở thành rào cản cho

việc thực hiện quyền bầu cử của công dân ở nước ngoài. Các phương thức bỏ phiếu đặc biệt như bỏ phiếu qua Internet và bỏ phiếu qua thư ra đời để giải quyết thách thức ấy.

Một trong những băn khoăn lớn nhất khi thiết kế mô hình bỏ phiếu qua thư là làm sao biết được lá phiếu gửi qua bưu điện là của cử tri nào để đảm bảo mỗi cử tri chỉ bỏ phiếu một lần, nhưng vẫn phải đảm bảo nguyên tắc bỏ phiếu kín. Pháp luật Cộng hòa Ý đã thiết kế cách thức bỏ phiếu và kiểm phiếu đáp ứng được mục tiêu kép ấy. Trong 25 năm qua, bỏ phiếu qua thư đã trở thành phương thức bỏ phiếu hiệu quả cho công dân Ý ở nước ngoài bất kể khoảng cách địa lý. Từ kinh nghiệm của Cộng hòa Ý nói riêng và các nước trên thế giới nói chung, Việt Nam có thể tiếp thu chọn lọc và xây dựng phương thức bỏ phiếu từ xa phù hợp với hệ thống pháp luật, năng lực hạ tầng bưu chính, nguồn lực tổ chức của nước ta. Để làm được điều ấy, không chỉ cần sự quyết tâm và phối hợp đồng bộ của các ban ngành, cơ quan, mà còn cần lộ trình nghiên cứu và áp dụng thí điểm thích hợp. Đó không chỉ là yêu cầu của công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam như Nghị quyết 27-NQ/TW đã chỉ ra, mà còn nhằm đảm bảo quyền chính trị hiến định của công dân Việt Nam ở nước ngoài.

## Tài liệu tham khảo

- [1] J. Barrat, A. Ellis, G. Orr, V. Vashchanka, P. Wolf, *Special Voting Arrangements: The International IDEA Handbook*, International IDEA, 2023, pp. 12.
- [2] V. L. H. Giang, T. V. Anh, H. T. N. Nhi, Triển vọng của bỏ phiếu qua Internet tại Việt Nam và một số gợi mở từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ và một số quốc gia châu Âu, *Tạp chí Khoa học: Luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội*, số 40 (4), 2024, tr. 27, 30.
- [3] N. T. Yen, Giải pháp hoàn thiện pháp luật bầu cử đại biểu Quốc hội ở Việt Nam, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, Số 335, 2023, tr. 21.
- [4] International IDEA, *ICTs in Elections Database*, [https://www.idea.int/data-tools/data/question?question\\_id=9349&database\\_theme=327](https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9349&database_theme=327) (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [5] International IDEA, *Global In-Country Postal Voting Data*, <https://www.idea.int/data->

- tools/tools/special-voting-arrangements/postal-in-country (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [6] J. Y. Zvulun, “Postal Voting and Voter Turnout in Local Elections: Lessons from New Zealand and Australia”, *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 8 (2), 2010, pp. 116.
- [7] M. Qvortrup, “First past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective”, *The Political Quarterly*, 76 (3), 2005, pp. 414, 416.
- [8] US. Election Assistance Commission, *Glossaries of Election Terminology*, Clearinghouse Resources for Election Officials, 2021, pp. 146.
- [9] International IDEA, *Special Voting Arrangements*, <https://www.idea.int/data-tools/tools/special-voting-arrangements> (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [10] J. Townsley, S. J. Turnbull-Dugarte, S. Trumm, C. Milazzo, *Who Votes by Post? Understanding the Drivers of Postal Voting in the 2019 British General Election*, *Parliamentary Affairs*, 76 (1), 2023, pp. 45, 97.
- [11] S. Battiston, S. Luconi, M. Valbruzzi, *To Vote or not to Vote in the Homeland Elections? Insights into Voting Abstention in Italy’s Constituency Abroad*, *Modern Italy*, Vol. 29, Issue 1, Cambridge University Press, 2024, pp. 79.
- [12] A. D. Nicola, *The Italian Way Toward E-voting*, *Roma Tre Law Review*, 02/2022, pp. 49.
- [13] <https://www.idea.int/answer/ans93881434810764> (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [14] <https://dait.interno.gov.it/dait/direzione-centrale-per-i-servizi-elettorali> (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [15] <https://vov.vn/the-gioi/he-thong-bo-phieu-dien-tu-bau-tong-thong-nga-hung-chiu-160000-cuoc-tan-cong-post1083131.vov> (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [16] H. T. M. Phuong, *Bộ phiếu trực tuyến trong nền dân chủ hiện đại - Triển vọng và thách thức*, *Tạp chí Dân chủ & Pháp luật*, <https://danchuphapluat.vn/bo-phieu-truc-tuyen-trong-nen-dan-chu-hien-dai-trien-vong-va-thach-thuc>, (accessed on: September 15<sup>th</sup>, 2025).
- [17] A. Ellis, C. Navarro, I. Morales, M. Gratschew, N. Braun, *Voting from Abroad - The International IDEA Handbook*, International IDEA, 2007, pp. 114.