

VỀ VAI TRÒ VÀ CÁC ĐẶC ĐIỂM CỦA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

*Nguyễn Đình Quyền**

1. Vai trò của đại biểu Quốc hội

Từ những góc độ nghiên cứu khác nhau mà có những cách hiểu khác nhau về đại biểu Quốc hội (ĐBQH). Quan điểm thứ nhất cho rằng ĐBQH là người thực hiện ý chí của nhân dân, dân tộc và xã hội. Quan điểm thứ hai chỉ thừa nhận tính đại diện hạn chế của ĐBQH, theo đó chỉ đại diện cho cử tri và đơn vị bầu cử ra mình. Theo quan điểm thứ ba thì ĐBQH vừa đại diện cho cử tri của mình, vừa đại diện cho lợi ích chung của xã hội. Quan điểm thứ tư cho rằng ĐBQH không bị ràng buộc bởi ý chí lợi ích của ai mà hành động theo ý chí và lập trường của mình vì lợi ích chung của xã hội. Tuy nhiên, có những điểm chung về ĐBQH được thừa nhận rộng rãi trên thế giới đó là được cử tri bầu ra theo những thủ tục và trình tự do pháp luật quy định¹. ĐBQH là người thay mặt, đại diện cho một phạm vi nhất định cộng đồng dân cư, nhóm lợi ích trong xã hội. Đó có thể là cử tri của đơn vị bầu cử đã bầu ra họ hoặc là một đảng phái, một tổ chức chức xã hội ... Ngoài ra, ĐBQH còn có thể được coi là người đại diện cho cả dân tộc, cho nhân dân cả nước. ĐBQH là người có những quyền hạn và nhiệm vụ nhất định theo quy định của pháp luật để thực hành quyền lực nhà nước trong Quốc hội (QH).

Tại Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Luật Tổ chức Quốc hội hiện nay mới chỉ có quy định mang tính nguyên tắc, chung nhất về ĐBQH. Phải đến quy định tại Điều 1 của Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn

ĐBQH hiện hành thì định nghĩa về ĐBQH mới được quy định đầy đủ nhất, theo đó: "ĐBQH là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước; là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong QH".

Đại biểu Quốc hội là người "đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân" trong Quốc hội.

Ở đây, cần phải hiểu thật đúng ý nghĩa của từ "đại diện" trong các quy định của pháp luật về ĐBQH. Dường như, hiện nay trong nghiên cứu lý luận cũng như trong thực tế, khi nói đến vai trò của ĐBQH, người ta mới chỉ nhấn mạnh đến ý nghĩa thứ nhất của từ này, đó là ý nghĩa thay mặt cho nhân dân để thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân tại QH. Xuất phát từ quan niệm này, nhiều người chỉ nhấn mạnh đến vai trò "cầu nối" giữa nhân dân với QH của ĐBQH. Tuy nhiên, theo chúng tôi, cần phải hiểu từ "đại diện" khi nói về ĐBQH ở đây một cách đầy đủ và rộng hơn nữa gắn với vai trò "đại biểu". "Đại biểu" ở đây còn có nghĩa là "người tiêu biểu"². Người ĐBQH phải là "người tiêu biểu" cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Họ không chỉ phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân với QH mà mỗi ĐBQH còn phải chính là hiện thân tiêu biểu cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Chỉ khi chính họ là hiện thân cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân thì họ mới thực sự "đại diện", thay mặt cho nhân dân, thể hiện được ý chí và nguyện vọng của nhân dân một cách thực chất và tâm huyết nhất tại QH. Do vậy, khi nói tới vai trò của ĐBQH, tôi cho rằng cần phải hiểu thật đầy đủ ý nghĩa của từ "đại diện" và "đại biểu". Theo quy định của pháp luật, ĐBQH nước ta "không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra

* Ths, Vụ trưởng Vụ pháp luật, Văn phòng Quốc hội, đại biểu Quốc hội khóa XII.

¹ Trong một số trường hợp đặc biệt, trong những hoàn cảnh lịch sử đặc biệt, ở một số quốc gia vẫn duy trì chế độ đại biểu Quốc hội có thể do chỉ định, bổ nhiệm hoặc thế tập (Như đối với Thượng nghị sĩ ở Anh). Nhưng, đây chỉ là những trường hợp cá biệt và nó chỉ mang tính chất bổ sung cho chế độ bầu cử mà không thay thế hoàn toàn.

² Minh Tân-Thanh Nghi-Xuân Lâm (1999): *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Thanh Hóa, trang 386.

minh mà còn đại diện cho nhân dân cả nước". Như vậy, trong hoạt động của mình, đồng thời với việc phải luôn quan tâm tới ý chí và nguyện vọng của cử tri đơn vị đã bầu cử ra mình, thì người ĐBQH ở nước ta còn phải quan tâm và luôn xuất phát từ ý chí, nguyện vọng chung của nhân dân cả nước để hành động. Trong trường hợp có sự xung đột giữa lợi ích cục bộ của bộ phận nhân dân ở đơn vị bầu cử và lợi ích chung của nhân dân cả nước thì người ĐBQH phải đứng trên lợi ích toàn cục, lợi ích chung của nhân dân cả nước để hành động. Tất nhiên, cho đến nay thì vẫn chưa có những biểu hiện rõ ràng về sự xung đột lợi ích như vậy xảy ra trong hoạt động của ĐBQH ở nước ta.

Đại biểu Quốc hội là chủ thể đóng vai trò trung tâm, hạt nhân trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội.

Không có các ĐBQH, tất yếu sẽ không có QH và các cơ quan của QH. ĐBQH có thể ví như những tế bào liên kết lại, tạo nên cơ thể QH. Các ĐBQH mạnh thì các cơ quan của QH mới mạnh, QH mới mạnh.

Bất luận, mọi hoạt động của QH, dù dưới hình thức nào (như phiên họp QH, hoạt động của các cơ quan của QH, hoạt động của các đoàn giám sát của QH, của các cơ quan của QH...), dưới danh nghĩa chủ thể nào thực hiện (QH, UBTWQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của QH hay các Đoàn ĐBQH) thì vẫn phải do chính các ĐBQH tiến hành. Do vậy, chất lượng, hiệu quả hoạt động của ĐBQH chi phối và quyết định chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan của QH và của QH.

2. Những đặc điểm của đại biểu Quốc hội

Thứ nhất, ĐBQH là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của cử tri ở đơn vị bầu cử đã bầu ra mình, đồng thời đại diện cho nhân dân cả nước

Trước hết, ĐBQH là người được cử tri của đơn vị mà mình ra ứng cử bầu ra để đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân ở đơn vị bầu cử.

Khi xem xét ứng cử viên ĐBQH, các cử tri đã phải có sự cân nhắc để lựa chọn ra người mà họ thấy rằng có thể tin cậy nhất trong việc đại diện cho ý chí và nguyện vọng của mình. Cách suy xét, lựa chọn của mỗi cá nhân cử tri có thể có những điểm khác nhau nhưng nhìn chung, bao giờ cũng phải xuất phát từ ý chí, từ nguyện vọng của cá nhân người cử tri đó. Ứng cử viên trúng cử sẽ là người nhận được nhiều sự ủng hộ nhất của các cử tri, có nghĩa đó là người được đồng đảo cử tri đánh giá là người đại diện được cho chí và nguyện vọng của họ.

Một điểm nổi bật nữa trong việc ĐBQH ở nước ta đại diện cho ý chí và nguyện vọng của cử tri, của nhân dân là: ĐBQH không chỉ đại diện cho cử tri của đơn vị bầu cử mà còn đại diện cho nhân dân cả nước.

Trong mối quan hệ giữa lợi ích cử tri và lợi ích chung của xã hội thì cần thiết phải nhấn mạnh lợi ích chung của xã hội, vì đây là tiền đề để đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Đây là điểm khác biệt lớn nhất giữa ĐBQH với đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Nếu đại biểu Hội đồng nhân dân là người được cử tri của đơn vị bầu cử lựa chọn ra để đại diện cho nhân dân tại Hội đồng nhân dân từng cấp với những nhiệm vụ và quyền hạn chịu giới hạn bởi thẩm quyền theo địa bàn hành chính của cấp Hội đồng nhân dân (cấp xã, cấp huyện hoặc cấp tỉnh) đó, thì ĐBQH không chịu sự ràng buộc này. ĐBQH đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân khu vực bầu cử trong QH – cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thẩm quyền bao trùm trên phạm vi cả nước. Cụ thể hơn, nếu đại biểu Hội đồng nhân dân chỉ có thể đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân ở đơn vị bầu cử trong việc tham gia quyết định và giám sát việc tuân thủ pháp luật trong phạm vi địa bàn cấp Hội đồng nhân dân mà họ là đại biểu thì ĐBQH có quyền tham gia hoạt động lập pháp, quyết định và giám sát những vấn đề theo luật định trên phạm vi cả nước.

Tính đại diện nhân dân cho phép hoạt động của đại biểu Quốc hội trở thành diễn đàn công cộng để phản ánh, biểu đạt lợi ích

của từng tầng lớp nhân dân, điều hòa một cách tối ưu các xung đột lợi ích giữa Trung ương và địa phương, giữa các vùng, miền, giữa các sắc tộc, tôn giáo...

Ngay từ những ngày sơ khai của QH Việt Nam, dấu răng thành phần ĐBQH khoá I rất đa dạng, phức tạp, bên cạnh các đại biểu được cử tri cả nước bầu ra còn có cả những đại biểu không qua bầu cử mà do các đảng phái phản động như Việt Nam Quốc dân Đảng, Việt Nam phục quốc cử ra (70 ghế) nhưng Hồ Chủ tịch vẫn khẳng định: "Các đại biểu trong QH này không phải đại diện cho một đảng phái nào mà là đại biểu cho toàn thể quốc dân Việt Nam"³. Điều đó không chỉ nói lên sự tin tưởng vững chắc của Hồ Chủ tịch đối với các ĐBQH khoá I trong hoàn cảnh cực kỳ phức tạp lúc đó mà còn nêu lên một quan điểm mang tính chỉ đạo xuyên suốt quá trình hình thành và phát triển của QH nước ta.

Có một vấn đề mà cho đến nay ở nước ta hầu như chưa có công trình nghiên cứu nào đề cập và làm sáng tỏ, đó là: phân biệt giữa cử tri và nhân dân trong các mối quan hệ với ĐBQH. Đây là vấn đề mà chúng tôi cho rằng, về mặt lý luận pháp luật cũng cần được làm sáng tỏ. Bởi vì, pháp luật thực định đang đồng thời quy định về hai mối quan hệ cử tri - ĐBQH; nhân dân - ĐBQH và có những điểm có sự trùng lặp về mặt nội dung giữa hai mối quan hệ này (như: ĐBQH là đại diện cho cử tri, đồng thời cũng là đại diện cho nhân dân; ĐBQH phải chịu trách nhiệm trước cử tri, đồng thời cũng phải chịu trách nhiệm trước nhân dân; ĐBQH có thể bị bãi miễn nếu không xứng đáng với sự tín nhiệm của cử tri, sự tín nhiệm của nhân dân...). Trong khi đó, xét về mặt lý luận pháp luật, ta thấy giữa hai nhóm chủ thể là cử tri và nhân dân mặc dù về mặt nào đó có sự đồng nhất nhưng không hoàn toàn và vẫn có những điểm khác biệt quan trọng tạo nên sự khác biệt về mặt nội dung giữa hai loại quan hệ đó mà pháp luật không thể không tính đến để điều chỉnh.

Nghiên cứu pháp luật của các nước, ta thấy rất rõ sự phân biệt này. Theo đó, đại biểu dân cử (của cơ quan dân cử địa phương hay của quốc hội) luôn được xác định rõ là người đại diện cho một khối cử tri nào đó. Khối cử tri này có thể được xác định theo những tiêu chí khác nhau như: địa bàn, dân tộc, khối lợi ích... Những tiêu chí này chính là những yếu tố dẫn đến những sự khác biệt về ý chí, nguyện vọng, mà cụ thể nhất là sự khác nhau, thậm chí trái ngược nhau về lợi ích... giữa các khối cử tri này. Ví dụ: lợi ích của các cộng đồng người thiểu số khó có thể đồng nhất với lợi ích của cộng đồng dân cư chiếm đa số; lợi ích của cộng đồng người ở các vùng miền núi khó có thể đồng nhất với lợi ích của cộng đồng người ở miền đồng bằng... Và do vậy, dẫn đến việc phải có những người đại diện khác nhau cho các khối cử tri này.

Tuy nhiên, pháp luật nhiều nước vẫn đặt ra vấn đề ĐBQH phải đại diện cho nhân dân cả nước, mặc dù "nhân dân" là một phạm trù rất rộng, có thể bao gồm trong đó những cộng đồng dân cư với những lợi ích rất khác nhau, thậm chí trái ngược nhau.

Theo quan điểm của Chủ nghĩa Mác-Lênin, "nhân dân" là một phạm trù mang tính giai cấp và nội hàm của phạm trù này như thế nào phụ thuộc vào điều kiện, hoàn cảnh lịch sử cụ thể của cách mạng mỗi nước. Ở nước Nga sau Cách mạng Tháng Mười, giai cấp địa chủ, quý tộc và tư sản không được thừa nhận. Hiến pháp năm 1936 của Liên Xô quy định: "Liên bang CHXHCN Xô Viết là một nhà nước XHCN của công nhân và nông dân. Toàn bộ chính quyền ở Liên Xô thuộc về những người lao động ở thành thị và nông thôn, do các đại biểu lao động thay mặt".

Hồ Chí Minh cũng đã từng đưa ra quan niệm về nhân dân: "Nhân dân là bốn giai cấp công, nông, tiểu tư sản, tư sản dân tộc và những phần tử khác yêu nước. Đó là nền tảng của quốc dân"⁴. Quan điểm về nhân dân của Hồ Chí Minh là cởi mở và bao trùm, mang

³ Hồ Chí Minh *Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.4.

⁴ Hồ Chí Minh, *Toàn tập*, Tập 7, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, Trang 219.

tính nhân văn và đoàn kết rộng rãi các tầng lớp nhân dân.

Ở nước ta trong thời gian qua, dưới sự lãnh đạo của Đảng, về cơ bản, lợi ích trong xã hội là thống nhất, không có mâu thuẫn lớn giữa các cộng đồng, các giai tầng xã hội. Vì vậy, pháp luật thừa nhận việc đại biểu dân cử là người đại diện chung cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

Với xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế, phát triển nền kinh tế thị trường như hiện nay, với sự phát triển không đồng đều trên các mặt của đời sống kinh tế - xã hội giữa các bộ phận nhân dân thì tất yếu sẽ nảy sinh những sự khác biệt, những mâu thuẫn (mặc dù không phải là cơ bản, không thể giải quyết được) giữa các bộ phận nhân dân. Và, khi đó, về mặt lý luận cũng như pháp luật cần phải đi sâu nghiên cứu, tìm ra các giải pháp điều chỉnh một cách phù hợp.

Một vấn đề cũng cần được nghiên cứu, làm sáng tỏ hơn đó là, việc xác định ý chí, nguyện vọng của cử tri, của nhân dân như thế nào? Phương thức tiếp cận và nội hàm của vấn đề này?

Thực ra, cho đến nay, cả về phương diện lý luận và thực tiễn, chúng ta mới chỉ quan tâm đến đối tượng là ĐBQH nhưng lại chưa có sự quan tâm nghiên cứu một cách đầy đủ về đối tượng cử tri (với ý chí, nguyện vọng của họ) trong mối quan hệ cử tri - ĐBQH. Trên thực tế, có một nghịch lý vẫn đang tồn tại là: về mặt pháp lý, các ĐBQH là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri, của nhân dân nhưng nếu đặt câu hỏi: vậy, ý chí, nguyện vọng của cử tri nơi đại biểu đó ứng cử là gì? Có gì khác so với ý chí, nguyện vọng của nhân dân cả nước, của cử tri nơi khác?... Chắc rằng, chúng ta sẽ khó có được câu trả lời thoả đáng từ nhiều người đại biểu dân cử. Hiện nay, tình trạng khiếu kiện đông người do quyền lợi chính đáng của công dân bị xâm hại bởi các hành vi trái pháp luật của những người có chức, có quyền đang tồn tại diễn ra một cách gay gắt, bức xúc nhưng hầu như ít thấy vai trò đại diện của các ĐBQH đứng ra theo một cách nào đó để bảo vệ quyền lợi của nhân dân, của cử tri; người dân vẫn phải trực

tiếp đi gặp gỡ các cơ quan tổ chức có thẩm quyền để khiếu kiện. Đó là một thực tế rất đáng phải suy nghĩ về vai trò đại diện nhân dân không chỉ của riêng ĐBQH mà còn của các đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, các đoàn thể, Mặt trận Tổ quốc các cấp...

Theo chúng tôi, có những tiêu chí sau để đánh giá mức độ thực hiện vai trò đại diện cho nhân dân của ĐBQH, đó là: các đại biểu có thực sự gần gũi, lắng nghe ý kiến của nhân dân, thực sự quan tâm đến đời sống, tâm tư, nguyện vọng của nhân dân? ĐBQH có thực sự xuất phát từ lợi ích, ý chí của nhân dân để tham gia quyết định những vấn đề trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của QH hay không? Và, trong mọi hoạt động của mình, ĐBQH có thực sự quan tâm tạo điều kiện cho nhân dân tham gia cũng như tạo điều kiện cho nhân dân giám sát hoạt động của mọi cơ quan nhà nước và hoạt động của QH, hoạt động của chính cá nhân ĐBQH đó hay không?

Một thực tế rất đáng lưu ý là việc tiếp xúc cử tri của ĐBQH chủ yếu là sự ghi nhận của ĐBQH về những kiến nghị của cử tri để biết, để "chuyển đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết", còn việc giải quyết, đôn đốc, giám sát việc giải quyết đó như thế nào lại là cả vấn đề phải bàn. Thường đa số cử tri là khách mời mang tính đại diện của các ban, ngành, tổ chức, đoàn thể... Việc tiếp xúc cử tri với thành phần như vậy thì như nguyên Chủ tịch QH Nguyễn Văn An nói: "không khéo chúng ta đang đứng trước tình trạng là đại biểu thì kiêm nhiệm, còn cử tri thì chuyên nghiệp".

Chúng tôi đồng tình với quan điểm cho rằng: "không nên quan niệm với việc "cơ cấu" một cách chi tiết, tỉ mỉ thành phần đại biểu thuộc mọi dân tộc, mọi địa bàn, mọi thành phần, lĩnh vực hoạt động trong xã hội là đã có một QH đại diện cho nhân dân cả nước". "Đại diện" ở đây cần là đại diện bởi cái "tâm", cái "trí", cái "dùng". Một nhà khoa học có cái "tâm" vì người nông dân, có cái "trí" để hiểu cuộc sống của người nông dân,

⁵ Nguyễn Quang Minh, *Bàn về tính đại diện nhân dân của Quốc hội*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 3/2001.

có cái “dũng” để nói được tiếng nói vì quyền và lợi ích của người nông dân thì tại sao không thể là người đại diện chân chính cho người nông dân tại QH? Theo chúng tôi, vấn đề xác định “cơ cấu” ĐBQH cần phải nghiên cứu thêm để bảo đảm được tính đại diện thực chất của ĐBQH, không nên chỉ nặng về mặt cơ cấu hình thức như hiện nay.

Ngoài ra, để bảo đảm tính đại diện nhân dân của ĐBQH, chúng tôi cho rằng, cần giảm thiểu tỷ lệ đại biểu là công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan Toà án và Kiểm sát; tạo điều kiện để cử tri có thể bầu những người thuộc mọi thành phần rộng rãi khác trong xã hội đại diện cho mình tham gia QH. Thực tế vừa qua cho thấy, hầu hết các đại biểu của các khoá QH là cán bộ, công chức của các cơ quan nhà nước, tổ chức đảng, đoàn thể, lực lượng vũ trang..., tỷ lệ ứng cử viên tự do rất ít (ngay đến Quốc hội khoá XI chỉ có 2 ĐBQH là người tự ứng cử, QH khoá XII chỉ có 1 ĐBQH là người tự ứng cử). Và như vậy, về hình thức, thành phần ĐBQH đã nghiêng hẳn về phía các đại diện thuộc lĩnh vực công quyền.

Thứ hai, ĐBQH là người được cử tri bầu ra theo những nguyên tắc, thủ tục và trình tự do pháp luật quy định

Đặc điểm này cũng là một nét phân biệt rất rõ giữa ĐBQH với chức danh cán bộ, công chức thuộc các cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan tư pháp (toà án, kiểm sát) các cấp. Nếu các chức danh thuộc các cơ quan vừa nêu được hình thành qua con đường tuyển dụng, bổ nhiệm, phê chuẩn... bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo những nguyên tắc và thủ tục hành chính (hành chính tư pháp), thì các ĐBQH được cử tri bầu ra theo những nguyên tắc, thủ tục và trình tự nhất định do pháp luật quy định về bầu cử.

Nhìn chung, cho đến nay, hầu hết các nước trên thế giới, trong đó có nước ta đều tiến hành bầu cử ĐBQH theo các nguyên tắc dân chủ là: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Tuy nhiên, cá biệt, ở một số nước, vẫn duy trì việc chỉ định, bổ nhiệm hoặc do thế tập đối với nghị sĩ (như đối với

Thượng nghị sĩ ở Anh quốc), hoặc là đặc quyền của các cựu tổng thống (như ở Chi Lê trước đây, sau khi mãn hạn làm tổng thống thì các cựu tổng thống đương nhiên trở thành Thượng nghị sĩ). Điều này xuất phát từ truyền thống lịch sử, chính trị và văn hoá riêng có của nước đó.

So với các cán bộ, công chức nhà nước khác, việc ĐBQH được cử tri bầu ra theo những nguyên tắc, thủ tục và trình tự nhất định theo quy định của pháp luật về bầu cử không thuần túy chỉ là sự khác nhau về mặt thủ tục. Chính việc bầu cử với những nguyên tắc, thủ tục và trình tự này đã chi phối, tạo ra những điểm khác biệt rất cơ bản về địa vị pháp lý, về nguyên tắc hoạt động... của ĐBQH. Điều này thể hiện rất rõ qua một số khía cạnh như: ĐBQH phải gắn bó với cử tri, thường xuyên liên hệ với cử tri, phản ánh kịp thời ý chí và nguyện vọng của cử tri; ĐBQH không chỉ chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trước QH mà còn phải chịu trách nhiệm trước cử tri, thậm chí có thể bị cử tri bãi nhiệm nếu không còn được cử tri tín nhiệm; ĐBQH có những quyền đặc biệt (đặc quyền) mà công chức nhà nước không có (như quyền chất vấn các chức danh chủ chốt của bộ máy nhà nước (Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; quyền được miễn trừ không bị bắt giam, truy tố nếu không có sự đồng ý của Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội...)... Ở nhiều nước, ĐBQH còn được miễn trừ mọi trách nhiệm pháp lý liên quan đến những phát biểu của họ tại QH. Ví dụ: Điều 46 của Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1956 quy định: “Trong bất kỳ thời điểm nào, không được phép truy cứu trách nhiệm pháp lý hoặc kỷ luật trách nhiệm, ngoài nghị viện liên bang đối với một nghị sĩ vì sự biểu quyết hoặc lời phát biểu của nghị sĩ đó trong nghị viện liên bang hoặc một trong các uỷ ban của nghị viện”.

Thứ ba, cơ cấu, thành phần ĐBQH đa dạng và phong phú.

Từ thực tiễn hoạt động của QH thời gian qua có thể nhận thấy cơ cấu, thành phần ĐBQH được hình thành theo các nguồn chủ yếu từ: Các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương (bao gồm cả các lĩnh vực hành pháp, tư pháp); các tổ chức Đảng, đoàn thể; các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang (công an, quân đội); các tổ chức kinh tế; các cá nhân tự ứng cử ...

Cho tới nay, cơ cấu nguồn của ĐBQH chưa được thể chế hóa và quy định trong các văn bản pháp luật. Song, thực chất vấn đề nguồn của ĐBQH có liên quan mật thiết và là nội dung quan trọng về cơ cấu đại biểu. Nguồn của ĐBQH có thể nói đó chính là thành phần tiêu biểu của các ngành, lĩnh vực, tầng lớp nhân dân, dân tộc, bao gồm đại biểu là trí thức, công nhân, nông dân, thanh niên, phụ nữ, cựu chiến binh, người ngoài Đảng... nhằm bảo đảm tính đại diện của QH.

Tuy nhiên, có một vấn đề về mặt lý luận ở đây cũng cần đặt ra là: cơ sở nào để xác định nguồn (cơ cấu, thành phần) ĐBQH? Ngoài yếu tố số lượng của mỗi thành phần cử tri trong tổng dân số thì còn những yếu tố nào? Ngay trong việc xác định tỷ lệ theo cơ cấu dân số thì những nhóm cử tri thiểu số (ví dụ một dân tộc thiểu số có tỷ lệ dân số rất nhỏ) được bảo đảm quyền có đại diện như thế nào? Kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, quyền được có đại diện tại QH của các nhóm thiểu số, đặc biệt là đối với các dân tộc thiểu số (như với cộng đồng thổ dân da đỏ ở Austraylia) luôn được Hiến pháp và chính quyền bảo đảm. Cho đến nay ở nước ta, nhìn chung pháp luật vẫn chưa có quy định cụ thể về vấn đề này.

Một vấn đề khác bất cập trên thực tế mà về mặt lý luận hiện nay cần được nghiên cứu, làm sáng tỏ thêm đó là: sự không đồng bộ, không thống nhất giữa việc lựa chọn ứng cử viên theo các thành phần dân cư trong xã hội (ngành, lĩnh vực, tầng lớp nhân dân, dân tộc...) nhưng khi xếp sắp đơn vị bầu cử thì hầu như các ứng cử viên này thoát ly hẳn thành phần mà mình được cơ cấu đại diện, bị phân bố theo địa bàn dân cư (đơn vị hành chính). Ví dụ, một ứng cử viên là nhà khoa

học được lựa chọn để đại diện cho tầng lớp trí thức nhưng lại được phân về ứng cử ở một địa phương thuộc khu vực miền núi thì rõ ràng, các cử tri là đồng bào dân tộc thiểu số sẽ lựa chọn như thế nào để vừa bầu được người đại diện cho dân tộc thiểu số của mình (theo nguyện vọng của họ), vừa bầu được người đại diện cho tầng lớp trí thức (như dự kiến của tổ chức bầu cử có thẩm quyền khi xác định cơ cấu)?

Và, như vậy thì với thành phần đa dạng của dân cư tại đơn vị bầu cử, khó có thể có sự lựa chọn tương thích với sự sắp xếp ứng cử viên theo thành phần xã hội.

Thời gian qua và hiện nay, việc có nên có đại diện Việt kiều trong QH hay không cũng là vấn đề đã và đang được nêu ra. Điều đáng lưu ý là, Điều 75 của Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) xác định rõ và thể hiện tinh thần mới về mặt chính sách của Đảng và Nhà nước ta trong việc coi trọng đối với bộ phận người Việt Nam định cư ở nước ngoài. Tham khảo kinh nghiệm nước ngoài, chúng ta thấy Trung Quốc là nước rất quan tâm đến việc bố trí một số lượng nhất định ĐBQH là Hoa Kiều. Điều này thể hiện sự nhất quán trong chính sách coi trọng bộ phận người Hoa ở nước ngoài của Nhà nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa⁶. Căn cứ vào điều kiện nước ta, chúng tôi cho rằng trong thời gian tới, nước ta cũng nên nghiên cứu việc mở rộng nguồn của ĐBQH theo hướng bao gồm cả bộ phận người Việt Nam là kiều bào ta đang định cư ở nước ngoài.

Thứ tư, ĐBQH là những người hoạt động theo nhiệm kỳ

Hoạt động theo nhiệm kỳ là một trong những đặc điểm nổi bật của ĐBQH, phân biệt họ với các công chức, viên chức nhà nước với đặc điểm chung là hoạt động có tính chất ổn định và lâu dài. Theo quy định của pháp luật, nhiệm kỳ của QH là 5 năm. Tính nhiệm kỳ

⁶ Văn phòng Quốc hội: *Một số vấn đề về hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước và chính sách của Trung Quốc trong thời kỳ cải cách*, Báo cáo kết quả nghiên cứu tại Trung Quốc, tháng 12/1996, trang 3.

của ĐBQH thể hiện ở chỗ ngay cả đối với các ĐBQH hoạt động chuyên trách cũng đều phải tuân thủ theo nguyên tắc này; điều này cũng không ngoại trừ đối với những ĐBQH mà trước khi làm đại biểu là các công chức, sau khi được bầu là ĐBQH thì đảm nhiệm các chức vụ theo nhiệm kỳ của QH.

Nhìn ở khía cạnh khác, tính nhiệm kỳ trong hoạt động của ĐBQH có ảnh hưởng đến tính ổn định, sự phát triển về chất lượng và hiệu quả trong hoạt động của ĐBQH. Thực tế về cơ cấu tổ chức và hoạt động của QH thời gian qua cho thấy, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà tỷ lệ tái cử của ĐBQH thường không cao. Ví dụ như: số ĐBQH trong nhiệm kỳ QH khoá IX tái cử là 108, chiếm tỷ lệ 27,34%; trong nhiệm kỳ QH khoá X là 135 người, chiếm tỷ lệ 27,11%⁷. Do đó, có thể thấy rằng: so với đội ngũ công chức, viên chức nhà nước khác, cơ cấu, thành phần ĐBQH thường có sự biến đổi khá linh hoạt về mặt nhân sự, có sự đổi mới và thay thế liên tục qua các nhiệm kỳ hoạt động.

Hoạt động theo nhiệm kỳ là phương thức phổ biến đối với tất cả các quốc hội trên thế giới. Nhưng, điều này không làm ảnh hưởng nhiều đến tính chuyên nghiệp, tính ổn định trong hoạt động của những ĐBQH các nước có truyền thống - nơi mà hoạt động ĐBQH được xác định như một nghề và tỷ lệ ĐBQH hoạt động nhiều nhiệm kỳ trở thành khá phổ biến.

Thứ năm, ĐBQH nước ta gắn bó chặt chẽ với nhân dân, chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân

Từ trước cho đến nay, trên thế giới hình thành các nguyên tắc khác biệt rõ rệt về quan hệ giữa ĐBQH và cử tri (nhân dân). Đó là nguyên tắc ủy quyền tự do (free mandate) và nguyên tắc uỷ quyền mệnh lệnh (Imperative mandate). Ngoài ra, Chủ nghĩa Mác-Lênin cũng đã đưa ra quan điểm mới về mối quan hệ giữa ĐBQH và cử tri (nhân dân) và quan điểm này cũng đã có những ảnh hưởng sâu rộng tới tổ chức và hoạt động của các QH,

đặc biệt là QH ở các nước đi theo con đường xã hội chủ nghĩa, trong đó có nước ta.

Nguyên tắc "ủy quyền tự do" (free mandate) cho rằng, các ĐBQH do cử tri của từng đơn vị bầu cử khác nhau bầu ra nhưng sau khi đã được bầu, họ trở thành người đại diện chung cho toàn thể nhân dân, mối quan hệ tổng thể ở đây là mối quan hệ giữa toàn bộ các ĐBQH với toàn thể nhân dân, không còn tồn tại quan hệ giữa cá nhân từng đại biểu với cộng đồng cử tri đã bầu ra họ. Thuyết minh cho nguyên tắc này, học giả người Pháp M.Prelot cho rằng: "Khi cử tri lựa chọn cá nhân này hay cá nhân kia để bầu làm đại biểu, thì ý chí của cử tri đã bị hạn chế, bởi vậy cử tri không thể gây ảnh hưởng tới vị thế của người trúng cử... Những đại biểu được bầu trong cuộc bầu cử trực tiếp, tự do, hoàn toàn độc lập không phụ thuộc vào cử tri"⁸.

Nguyên tắc uỷ quyền tự do được áp dụng đối với QH ở nhiều nước trên thế giới. Ví dụ như ở Italia, tại Điều 67 của Hiến pháp năm 1947 quy định: "Mỗi thành viên của Nghị viện là người đại diện của dân tộc. Khi thực hiện nhiệm vụ, đại biểu không phải chịu trách nhiệm chính trị trước cử tri"; ở Ba Lan, tại Điều 104 của Hiến pháp năm 1997 quy định: "Các đại biểu là người đại diện của dân tộc. Đại biểu không bị ràng buộc bởi ý kiến của cử tri".

Nguyên tắc uỷ quyền mệnh lệnh phản ánh quan điểm của J.J Rousseau: "Chủ quyền tối cao của toàn dân là không thể dùng người đại diện được, do đó nó cũng không thể bị xoá bỏ; nó nằm trong ý chí của toàn dân, là ý chí chung thì không ai nói thay được... Các đại diện nhân dân không phải và không thể là người thay mặt nhân dân được; họ chỉ có thể là những uỷ viên chấp hành"⁹. Theo nguyên tắc này, chủ

⁸ M.Prelot, *Luật Hiến pháp Cộng hoà Pháp* (Bản Tiếng Nga), Nxb Văn học nước ngoài, Matxcova, 1957, tr.436.

⁹Jean-Jacques Rousseau, *Bản về kế ước xã hội (Du Contrat Social)*, Bản dịch thuật, chú thích và bình giải của Hoàng Thanh Đạm, Nxb Lý luận chính trị, 2004, trang 179.

⁷ Văn phòng Quốc hội (1992), *Đại biểu Quốc hội khóa X (1992-1997)* trang 236.

quyền luôn thuộc về nhân dân, những người được nhân dân bầu cử ra chỉ được uỷ quyền lập pháp phù hợp với ý chí của nhân dân, theo yêu cầu của nhân dân và nhân dân có thể rút lại sự uỷ quyền đó nếu người đại biểu không thực hiện đúng yêu cầu của nhân dân.

Phát triển quan điểm của J.J Rousseau về chủ quyền nhân dân, về nguyên tắc uỷ quyền mệnh lệnh, khi nghiên cứu kinh nghiệm của phong trào Công xã Pari, C.Mác cho rằng: “Công xã không phải là một cơ quan đại nghị, mà là một cơ quan hành động, vừa lập pháp, vừa hành pháp”¹⁰. Lenin cũng cho rằng: “Các nghị sĩ phải tự mình công tác, tự mình thực hiện những pháp luật của mình, tự mình kiểm tra lấy tác dụng của những pháp luật ấy, tự chịu trách nhiệm trực tiếp trước cử tri của mình”¹¹. Như thế, theo quan điểm của Chủ nghĩa Mác – Lenin, ĐBQH chính là một bộ phận ưu tú trong quần chúng nhân dân lao động, bản thân phải là những người lao động, không thoát ly khỏi môi trường lao động, công tác, gắn bó mật thiết với nhân dân và chịu trách nhiệm trước cử tri, trước nhân dân về hoạt động của mình. Và như vậy, hoạt động ĐBQH đối với họ chỉ mang tính chất kiêm nhiệm, do đó không có hoặc hầu như không có ĐBQH chuyên trách trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa. Quan điểm này đã ảnh hưởng, chi phối toàn bộ quá trình tổ chức và hoạt động của QH trong các Nhà nước xã hội chủ nghĩa từ trước đến nay, trong đó có QH Việt Nam. Điều này giải thích tại sao phải đến Khoá VIII, QH nước ta mới bắt đầu có những ĐBQH chuyên trách đầu tiên và cho đến nay, tỷ lệ ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm vẫn chiếm tỷ lệ lớn trong thành phần ĐBQH.

Để việc đại diện nhân dân của ĐBQH luôn được bảo đảm, “Hồ Chí Minh luôn luôn nhấn mạnh tới mối liên hệ về trách nhiệm giữa ĐBQH đối với cử tri. ĐBQH phải luôn

luôn lắng nghe ý kiến của cử tri, tổng hợp, chọn lựa và phản ánh ý kiến cử tri với QH. Muốn vậy, ĐBQH phải luôn luôn gần dân, nắm được yêu cầu và nguyện vọng của dân”¹².

Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng nhấn mạnh tới việc nhân dân phải giám sát ĐBQH, đặc biệt là “Nhân dân có quyền bãi miễn ĐBQH và đại biểu hội đồng nhân dân nếu những đại biểu ấy tỏ ra không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”¹³.

Qua các cuộc bầu cử ĐBQH các khoá vừa qua, có một vấn đề thực tế là: mặc dù số ứng cử viên do Trung ương giới thiệu về ứng cử tại các địa phương luôn được các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quan tâm lựa chọn, xem xét và cân nhắc kỹ nhưng tỷ lệ các ứng cử viên thuộc diện này không trúng cử dường như có xu hướng ngày một tăng lên, bất chấp những cố gắng theo chiều hướng ủng hộ tích cực của chính quyền và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp cho các ứng cử viên này. Có nhiều cách giải thích cho hiện tượng này, nhưng theo quan điểm riêng, tôi cho rằng, hiện tượng này phản ánh một xu thế tất yếu, mang tính khách quan trong đời sống dân chủ và chính trị của đất nước, đó là, trình độ dân trí ngày càng cao hơn, mức độ dân chủ trong sinh hoạt chính trị cũng ngày càng rộng mở, cử tri quan tâm hơn và cân nhắc kỹ hơn khi lựa chọn ứng cử viên mà họ thấy gần gũi với nhân dân địa phương, nắm bắt và hiểu được tâm tư nguyện vọng của nhân dân địa phương. Trong bối cảnh như vậy, rõ ràng là các ứng cử viên do trung ương giới thiệu về đương nhiên sẽ ở thế không thuận lợi so với các ứng cử viên do địa phương giới thiệu.

¹⁰ C.Mác, Ph.Ăngghen, Toàn tập, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1994, tr.17.

¹¹ Lê nin, *Toàn tập*, Nxb Tiến bộ, Matxcova, 1976, tập 33, tr.59.

¹² PTS.Nguyễn Khánh Bật (Chủ biên), *Những bài giảng về môn học tư tưởng Hồ Chí Minh* (Tái bản có bổ sung), Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, Tr.150, 151.

¹³ Hồ Chí Minh, *Nhà nước và pháp luật*, Nxb Pháp lý, Hà Nội, 1985, tr.275.