

# **CHẾ ĐỘ BẦU CỬ VÀ VIỆC XÂY DỰNG MỐI QUAN HỆ GẮN BÓ CHẶT CHẼ VÀ CÓ TRÁCH NHIỆM GIỮA ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VỚI CỬ TRI**

**Phan Văn Ngọc\***

*\*ThS, Phó Giám đốc Trung tâm Thông tin Khoa học lập pháp, Viện Nghiên cứu Lập pháp.*

**Thông tin bài viết:**

*Từ khóa:* chế độ bầu cử, đại biểu Quốc hội, cử tri, đại diện, chủ quyền nhân dân, mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài: 24/07/2017

Biên tập: 07/08/2017

Duyệt bài: 11/08/2017

**Article Infomation:**

*Keywords:* election mechanism, National Assembly Deputies, voters, representatives, People's sovereignty, relationship between National Assembly Deputies and voters

*Article History:*

Received: 24 Jul. 2017

Edited: 07 Aug. 2017

Approved: 11 Aug. 2017

**Tóm tắt:**

Nền tảng chính trị - pháp lý của mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri là chế độ bầu cử. Trong xã hội dân chủ, bầu cử trở thành “công cụ” hữu hiệu nhất để buộc các đại biểu dân cử phải coi trọng lợi ích của cử tri, liên hệ chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri, nhất là cử tri ở đơn vị bầu cử. Bài viết phân tích tác động của chế độ bầu cử đối với việc xây dựng mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri và đề xuất các kiến nghị hoàn thiện chế độ bầu cử đại biểu Quốc hội, góp phần thực hiện chủ trương của Đảng về xây dựng “cơ chế để ĐBQH gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri”<sup>1</sup>.

**Abstract:**

The political-legal foundation of the relationship between National Assembly and voters is the election mechanism. In a democratic society, elections are the most effective "tool" to force the recident elected representatives to respect the interests of voters, to have closed and responsible contacts with the voters, especially the voters in the election locality. This article provides the analysis of the impacts of the election mechanism on the relations between the National Assembly Deputies and the voters and provides recommendations to improve the National Assembly Election, contributing to the implementation of the policy of the Party on the development of "a mechanism for the National Assembly Deputies to have closed relation and be responsible to the voters".

**1. Vai trò, tác động của chế độ bầu cử đối với việc xây dựng mối quan hệ giữa đại biểu Quốc hội với cử tri**

Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân, thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực

1 Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 52.

nhà nước trong Quốc hội. Có nhiều yếu tố tác động đến mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri, nhưng chế độ bầu cử là yếu tố giữ vai trò quan trọng nhất. Điều này được thể hiện ở một số khía cạnh sau:

- *Thứ nhất*, là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra, ĐBQH cần gắn bó chặt chẽ với cử tri, nắm bắt và phản ánh một cách đầy đủ hơn ý chí, nguyện vọng của cử tri, nhất là cử tri ở đơn vị bầu cử.

- *Thứ hai*, tiêu chí đại diện quyết định đến vai trò đại diện của đại biểu, qua đó ảnh hưởng đến khả năng duy trì mối quan hệ giữa đại biểu với các nhóm cử tri. Một ĐBQH đại diện cho nhiều cơ cấu, thành phần sẽ làm phân tán khả năng đại diện của chính đại biểu. Thực tế, do điều kiện có hạn nên đại biểu không thể gắn bó chặt chẽ đồng thời với nhiều nhóm cử tri để phản ánh một cách toàn diện ý chí, nguyện vọng của cử tri, không thể cùng lúc quan tâm sâu sát đến tất cả các vấn đề có liên quan đến lợi ích của cử tri thuộc các cơ cấu, thành phần xã hội mà họ đại diện. Kinh nghiệm bầu cử ở các nước có nền dân chủ đại diện lâu đời cho thấy, tiêu chí đại diện theo đơn vị bầu cử vẫn là tiêu chí căn bản nhất. Các cơ cấu khác được hình thành một cách tự nhiên dựa trên kết quả bỏ phiếu của cử tri. Vấn đề cơ cấu, thành phần đại biểu chỉ được đặt ra đối với nhóm cử tri yếu thế, đặc thù như phụ nữ, cộng đồng dân tộc thiểu số.

- *Thứ ba*, cách thức phân chia đơn vị bầu cử và số đại biểu được bầu. Đơn vị bầu cử có phạm vi càng nhỏ, với số lượng cử tri

hợp lý thì sự gắn bó giữa ĐBQH với cử tri càng chặt chẽ, trách nhiệm. Chế độ bầu cử đơn danh - một đại diện (mỗi đơn vị bầu cử bầu một đại biểu) thì ĐBQH gắn bó chặt chẽ với cử tri hơn so với ở các chế độ bầu cử liên danh - đa đại diện (mỗi đơn vị bầu cử bầu nhiều đại biểu). Chế độ trách nhiệm cá nhân của đại biểu trước cử tri được xác lập rõ ràng. Mức độ chặt chẽ và trách nhiệm trong mối quan hệ giữa đại biểu với cử tri tỷ lệ nghịch với số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử. Đơn vị bầu cử được bầu số lượng càng ít đại biểu thì mối quan hệ giữa đại biểu với cử tri càng chặt chẽ, gắn bó.

- *Thứ tư*, phương pháp xác định kết quả bầu cử theo đa số tạo ra sự gắn kết chặt chẽ và trách nhiệm giữa ĐBQH với cử tri hơn so với phương pháp hỗn hợp hay tỷ lệ. Thể hiện rõ nét nhất là phương pháp đa số tương đối, người có tỷ lệ phiếu cao nhất thắng cử. Đại biểu do cử tri trực tiếp bầu ra bao giờ cũng gắn bó với cử tri hơn so với đại biểu được chỉ định hoặc lựa chọn dựa trên sự sắp xếp ưu tiên của các đảng chính trị căn cứ vào tỷ lệ số phiếu nhận được của mỗi đảng và của mỗi ứng cử viên.

- *Thứ năm*, tính cạnh tranh là đặc trưng của chế độ bầu cử dân chủ. Cạnh tranh được thể hiện ở trong suốt các quá trình bầu cử từ giới thiệu ứng cử viên, vận động tranh cử và bỏ phiếu. Chế độ bầu cử có tính cạnh tranh cao, có nhiều ứng cử viên tiềm năng tham gia tranh cử một cách bình đẳng là cơ sở tạo lập và duy trì mối quan hệ gắn bó giữa đại biểu với cử tri sau khi đắc cử. Ngược lại, các chế độ bầu cử có ít tính cạnh tranh, bầu cử mang tính hình thức, cử tri không có nhiều

cơ hội lựa chọn người đại diện cho mình thì mối liên hệ giữa đại biểu với cử tri thường lỏng lẻo.

Chế độ bầu cử chỉ có thể đóng vai trò nền tảng để xác lập mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm giữa đại biểu với cử tri nếu tuân thủ đầy đủ các nguyên tắc, tiêu chí bầu cử tiên bộ. Bầu cử phải thực sự là công cụ để nhân dân ủy quyền và kiểm soát quyền lực. Cử tri có quyền đánh giá, bày tỏ sự tín nhiệm đối với người đại diện và quyết định việc trúng cử, tại nhiệm và tái cử của họ thông qua phiếu bầu. Gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri trở thành nhu cầu tự thân của mỗi đại biểu để thực hiện tốt chức năng đại diện trong khi tại nhiệm và bảo đảm khả năng tái cử trong nhiệm kỳ kế tiếp. "Viễn cảnh đánh mất quyền lực trong cuộc bầu cử tiếp theo được lịch sử chứng minh tỏ ra hiệu quả trong việc ràng buộc các nhân vật được bầu coi trọng lợi ích của cử tri"<sup>2</sup>.

Cùng với quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội nước ta, trong những nhiệm kỳ vừa qua, việc xây dựng mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri đã được chú trọng, quan tâm. Các quy định pháp luật có liên quan, nhất là các nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) quy định về tiếp xúc cử tri, tiếp công dân đã được sửa đổi, bổ sung, tạo hành lang pháp lý cho việc thực hiện mối liên hệ giữa ĐBQH với cử tri. Trên thực tế, hoạt động tiếp xúc cử tri định kỳ trước và sau kỳ họp Quốc hội được duy trì thường xuyên hơn; công tác tiếp công dân

ngày càng đi vào nề nếp. Một số hình thức mới về tiếp xúc cử tri bước đầu được vận dụng. Kết quả giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri, đơn thư của công dân đạt được những kết quả đáng ghi nhận. Nhận thức và ý thức trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri được nâng lên.

Tuy nhiên, so với yêu cầu thực tiễn đặt ra từ quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, phát huy dân chủ thì mối quan hệ giữa ĐBQH với cử tri còn nhiều tồn tại, hạn chế. Hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp công dân của ĐBQH chủ yếu gắn với hoạt động chung của Đoàn ĐBQH và cơ quan Quốc hội mà ĐBQH là thành viên. Đại biểu đang thực hiện các hoạt động này với tính chất là một nhiệm vụ do pháp luật quy định. Vai trò và trách nhiệm cá nhân đại biểu chưa được xác lập rõ ràng. Giữ mối liên hệ chặt chẽ với cử tri chưa trở thành nhu cầu tự thân, động lực, trách nhiệm chính trị của cá nhân ĐBQH.

Hạn chế nêu trên do nhiều nguyên nhân như phương thức hoạt động, điều kiện thực tế, chất lượng và tính chuyên nghiệp của đại biểu, cơ chế kiểm soát và trách nhiệm giải trình của ĐBQH trước cử tri... Trong đó, có nguyên nhân bắt nguồn từ chế độ bầu cử ĐBQH hiện hành, cụ thể là:

- Việc lập dự kiến danh sách ứng cử ĐBQH hiện nay còn nặng về vấn đề cơ cấu, thành phần đại biểu. Mặc dù chủ trương là không vì cơ cấu mà xem nhẹ chất lượng đại biểu nhưng trên thực tế, các cuộc bầu

2 IDEA, Bản dịch tiếng Việt, Những hướng dẫn thiết thực về xây dựng Hiến pháp, Nxb. Hồng Đức, 2012, tr. 73.

cử đều nhấn mạnh đến vấn đề cơ cấu, thành phần đại biểu. Điều này dẫn đến tình trạng chú trọng vai trò đại diện theo cơ cấu trong quá trình giới thiệu người ứng cử. Nhưng sau bầu cử, mối liên hệ và trách nhiệm của đại biểu đối với các nhóm cử tri theo cơ cấu không được xác lập một cách rõ ràng. Đặc biệt là do phải bảo đảm cơ cấu nên đã ảnh hưởng chất lượng đại biểu. "Nhiều đại biểu phải gánh rất nhiều cơ cấu, vì vậy có khi cả tỉnh cũng chỉ tìm được một, hai người đáp ứng được các đòi hỏi về cơ cấu. Như vậy thì chất lượng đại biểu bắt buộc phải bỏ qua"<sup>3</sup>.

- Số đại biểu được bầu ở các đơn vị bầu cử mặc dù đã giảm xuống so với trước đây nhưng vẫn nhiều so với thực tế. Cuộc bầu cử Khóa XI có 188 đơn vị bầu 498 đại biểu<sup>4</sup>; Khóa XII có 182 đơn vị bầu 500 đại biểu<sup>5</sup>; Khóa XIII có 183 đơn vị bầu 500 đại biểu<sup>6</sup>; và khóa XIV có 184 đơn vị bầu 500 đại biểu<sup>7</sup>. Tỷ lệ trung bình có khoảng 2,64 - 2,74 đại biểu/ đơn vị bầu cử, đa số các đơn vị bầu cử được bầu 3 đại biểu. Việc phân bổ nhiều đại biểu được bầu ở một đơn vị bầu cử dẫn đến tình trạng không phân định được trách nhiệm của từng cá nhân đại biểu với trách nhiệm chung, trách nhiệm tập thể của các đại biểu trong cùng một đơn vị bầu cử đối với cử tri. Đây là nguyên nhân dẫn

đến sự "lông lẻo" trong mối quan hệ giữa đại biểu với cử tri.

- Số dư người ứng cử ở mỗi đơn vị bầu cử còn ít, chất lượng người ứng cử không đồng đều dẫn đến tính cạnh tranh trong bầu cử không cao. Trong cuộc bầu cử ĐBQH khóa XIV vừa qua, có tới 122/184 đơn vị bầu cử có 5 ứng cử viên để bầu 3 đại biểu<sup>8</sup>. Ngoài ra, ở một số đơn vị bầu cử, sự chênh lệch khá lớn về chất lượng giữa các ứng cử viên chưa được khắc phục triệt để nên việc lựa chọn của cử tri trở nên hình thức. Vai trò của cử tri chưa được đề cao, quyền bầu cử của công dân chưa được bảo đảm một cách thực chất.

- Công tác hiệp thương bầu cử chủ yếu vẫn là chú trọng đến việc bảo đảm thực hiện đúng số lượng, cơ cấu, thành phần ĐBQH đã được dự kiến. Cử tri chưa có điều kiện để tham gia một cách rộng rãi vào quá trình hiệp thương, giới thiệu và bày tỏ thái độ, chính kiến đối với người ứng cử. Vận động bầu cử của các ứng cử viên chỉ tập trung vào việc trình bày chương trình hành động, chưa có cơ chế để tổ chức tranh luận, đối thoại giữa các ứng cử viên với nhau và với cử tri.

- Quyền bãi nhiệm đại biểu của cử tri là quyền hiến định, được quy định lần đầu

3 Võ Văn Kiệt (2007), "Vi một Quốc hội thực sự đại diện cho dân", Kỷ yếu Hội thảo Quốc hội Việt Nam – 60 năm hình thành và phát triển, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 548.

4 Hội đồng bầu cử (2002), Báo cáo số 284/BC/HĐBC ngày 13/7/2002 về tổng kết cuộc bầu cử ĐBQH khóa XI.

5 Hội đồng bầu cử (2007), Báo cáo số 474/HĐBC ngày 02/7/2007 về tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII.

6 Hội đồng bầu cử (2011), Báo cáo số 453/BC-HĐBC ngày 18/7/2011 về tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII và bầu cử đại biểu HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011-2016.

7 Hội đồng bầu cử Quốc gia (2016), Nghị quyết số 53/NQ-HĐBCQG, ngày 03/3/2016, về số đơn vị bầu cử, danh sách các đơn vị bầu cử và số lượng ĐBQH được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

8 Hội đồng bầu cử Quốc gia (2016), Nghị quyết số 270/NQ-HĐBCQG, ngày 26/4/2016, công bố danh sách chính thức những người ứng cử ĐBQH khóa XIV theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước.

trong Hiến pháp năm 1959 và được kế thừa trong các bản Hiến pháp sau này. Theo đó, cử tri có quyền bãi nhiệm ĐBQH nếu tỏ ra không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Tuy nhiên, quy trình, thủ tục cử tri bãi nhiệm đại biểu được quy định khá sơ sài, thiếu cụ thể nên trên thực tế, cho đến nay, chỉ có 01 lần cử tri được thực hiện quyền này<sup>9</sup>.

### **2. Hoàn thiện chế độ bầu cử để tăng cường mối quan hệ gắn bó chặt chẽ và trách nhiệm của đại biểu Quốc hội với cử tri**

Một trong những định hướng của Đảng về tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội được nêu ra tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI là “có cơ chế để ĐBQH gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri”. Chủ trương này được khẳng định lại tại Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương và nhấn mạnh hơn việc gắn trách nhiệm của đại biểu với cử tri, trước hết là cử tri tại nơi bầu cử<sup>10</sup>.

Để hiện thực hóa chủ trương này cần có một hệ thống các giải pháp đồng bộ, nhưng hoàn thiện chế độ bầu cử ĐBQH vẫn là giải pháp cơ bản nhất và có tính bền vững, lâu dài. Cụ thể, chúng ta nên tập trung hoàn thiện một số vấn đề sau:

- *Thứ nhất*, về phân chia đơn vị bầu cử và phân bổ số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử. Sự gắn bó giữa ĐBQH với cử tri phụ thuộc rất lớn vào quy mô đơn vị bầu cử, số lượng ĐBQH được bầu ở đơn

vị bầu cử. Do vậy, ở nước ta, trước mắt khi chưa thể tổ chức đơn vị bầu cử một đại biểu thì chi nên quy định mỗi đơn vị bầu cử bầu không quá 2 đại biểu. Không tổ chức nhiều đơn vị bầu cử được bầu 3 đại biểu như hiện nay. Số lượng đại biểu được bầu càng ít thì sự gắn bó, liên hệ với cử tri càng mật thiết, trách nhiệm của đại biểu trước cử tri càng cao, phân định được trách nhiệm cá nhân của mỗi đại biểu với trách nhiệm của “tập thể” các đại biểu trong đơn vị bầu cử. Hướng lâu dài là cần nghiên cứu chia nhỏ các đơn vị bầu cử dựa trên nguyên tắc bình đẳng về số dân và tổ chức các đơn vị bầu cử một đại diện.

- *Thứ hai*, bên cạnh việc hạn chế số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử, cần tăng tính cạnh tranh trong bầu cử thông qua việc tăng số người ứng cử đồng thời với việc nâng cao chất lượng ứng cử viên, tổ chức vận động bầu cử rộng rãi, thực chất và hướng đến việc tranh cử. Thông qua đó, cử tri có điều kiện để đối thoại, tìm hiểu về năng lực, trình độ của người ứng cử, nắm bắt đầy đủ thông tin về các ứng cử viên và có nhiều cơ hội lựa chọn khi bỏ phiếu bầu cử. Có như vậy mới bảo đảm thực chất quyền bầu cử của cử tri, khuyến khích được cử tri tham gia các cuộc bầu cử một cách có trách nhiệm. ĐBQH mới thấy hết được trách nhiệm của mình trước sự tín nhiệm của cử tri, nhận thức một cách rõ ràng về tầm quan trọng của mối liên hệ với cử tri đối với việc

9 Năm 1979, cử tri ở đơn vị bầu cử số 4 của tỉnh Thanh Hóa đã bỏ phiếu bãi miễn tư cách ĐBQH đối với ông Hoàng Văn Hoan. Đây là lần đầu tiên và duy nhất cho đến nay cử tri trực tiếp bỏ phiếu bãi miễn đại biểu.

10 Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2003 của Hội nghị lần thứ bảy Ban chấp hành Trung ương khóa XI về một số vấn đề tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở.

tiếp tục được tái cử trong những nhiệm kỳ tiếp theo.

- *Thứ ba*, khuyến khích cử tri tham gia quá trình bầu cử, bảo đảm thực chất quyền bầu cử của công dân. Để làm được điều này, trước hết phải khắc phục những hạn chế trong quá trình dự kiến, phân bổ cơ cấu, thành phần ĐBQH. Giải pháp chung là giảm số lượng các cơ cấu, thành phần đại biểu; chuyển các cơ cấu có tính bắt buộc sang cơ cấu mang tính mở, có tính định hướng và khuyến khích thực hiện. Thu hút sự tham gia của cử tri vào tất cả các bước của quá trình chuẩn bị bầu cử, nhất là hội nghị lấy ý kiến nhận xét của cử tri nơi cư trú, nơi công tác để giới thiệu đại biểu và tham gia vào quá trình vận động bầu cử. Chương trình hành động, vận động bầu cử của các ứng cử viên được đăng tải công khai và phổ biến rộng rãi để cử tri nghiên cứu, tìm hiểu trước khi bầu cử, đồng thời là cơ sở để cử tri và các cơ quan có thẩm quyền đánh giá về mức độ hoàn thành trách nhiệm của đại biểu, kết quả thực hiện lời hứa trước cử tri khi ứng cử.

- *Thứ tư*, trong việc phân bổ, giới thiệu đại biểu ứng cử cần lưu ý phân bổ các ứng cử viên ở trung ương tái cử tại các tỉnh, thành phố mà họ đang là ĐBQH. Đối với đại biểu đang công tác tại địa phương, nên giới thiệu, phân bổ về ứng cử ở đơn vị bầu cử đã được bầu trước đây. Thực tế các cuộc bầu cử vừa qua cho thấy, mặc dù có đặt ra tiêu chí phân bổ, giới thiệu tái cử tại địa phương đang là ĐBQH nhưng rất nhiều ứng cử viên tái cử đã chủ động đăng ký để được giới thiệu về ứng cử ở địa phương khác. Điều này, một mặt làm gián đoạn mối quan hệ giữa ĐBQH

với cử tri, mặt khác không tạo ra được cơ sở, điều kiện thuận lợi cho cử tri đánh giá về ứng cử viên khi bỏ phiếu bầu cử, ràng buộc trách nhiệm của đại biểu trước cử tri, nhất là đối với đại biểu tái cử.

- *Thứ năm*, quy định cụ thể quy trình, thủ tục cử tri bãi nhiệm ĐBQH khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của cử tri. Bãi nhiệm đại biểu là một trong các hình thức dân chủ trực tiếp cơ bản nhất. Do vậy, quy định cụ thể vấn đề này là một bước hiện thực hóa quyền hiến định của cử tri, qua đó tăng cường trách nhiệm của ĐBQH trước cử tri. Tuy nhiên, việc bãi nhiệm là một thủ tục phức tạp, trải qua nhiều bước, mất nhiều thời gian, công sức, kinh phí. Hơn nữa, việc tổ chức để cử tri bãi nhiệm đại biểu đương nhiên sẽ phát sinh hệ lụy là phải tổ chức bầu cử bổ sung ĐBQH. Chính vì vậy, tổ chức để cử tri bãi nhiệm ĐBQH chỉ nên thực hiện trong bối cảnh thực sự cần thiết và trong điều kiện các đơn vị bầu cử đã được đổi mới theo hướng chia nhỏ với số lượng dân cư và địa giới phù hợp.

Hoàn thiện chế độ bầu cử ĐBQH để hướng đến một chế độ bầu cử dân chủ, trong đó quyền bầu cử của công dân được bảo đảm một cách thực chất, cử tri có điều kiện để quyết định đến kết quả bầu cử, khả năng trúng cử của ứng cử viên cũng như cơ hội tái cử của ĐBQH trong các nhiệm kỳ tiếp theo. Đó là giải pháp quan trọng và căn cơ nhất để việc xác lập và duy trì mối liên hệ chặt chẽ, có trách nhiệm với cử tri, nhất là cử tri nơi ứng cử trở thành động lực, là nhu cầu tự thân của mỗi cá nhân ĐBQH ■