

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

NGUYỄN ĐÌNH QUYỀN*

1. Bản chất của đại biểu Quốc hội

Đại biểu Quốc hội (ĐBQH) được cử tri bầu ra thông qua những thủ tục và trình tự do pháp luật quy định, trừ một số trường hợp đặc biệt ở một số quốc gia có thể do chỉ định, bổ nhiệm hoặc được thế tập. ĐBQH có hai thuộc tính quan trọng:

- ĐBQH là người đại diện cho một phạm vi nhất định cộng đồng dân cư, nhóm lợi ích trong xã hội. Đó là những người tiêu biểu cho các giai tầng trong xã hội. Theo tính chất của Quốc hội, ĐBQH còn là người đại diện cho nhân dân cả nước hoặc cho cả dân tộc.

- ĐBQH là người được cử tri ủy nhiệm quyền lực một cách trực tiếp thông qua bầu cử, được pháp luật quy định thành những nhiệm vụ, quyền hạn và được thực hiện thông qua hoạt động của đại biểu.

Ở Việt Nam, “ĐBQH là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và Nhân dân cả nước; là người thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội”¹. Quy định này thể hiện được hai thuộc tính, cấu tạo thành bản chất của ĐBQH, đó là tính đại

diện và tính quyền lực. Trong đó, tính đại diện cho nhân dân là thuộc tính quan trọng chi phối hoạt động của Quốc hội, ĐBQH, quy định bản chất, mối quan hệ giữa Quốc hội, ĐBQH với cử tri, nhân dân.

Bản chất của ĐBQH luôn phụ thuộc vào bản chất của Nhà nước, bản chất của Quốc hội. Mặc dù vậy, vấn đề này vẫn có những quan niệm và theo các nguyên tắc khác nhau, hoặc là nguyên tắc ủy quyền tự do (free mandate) hoặc là nguyên tắc ủy quyền mệnh lệnh (imperative mandate).

Nguyên tắc “ủy quyền tự do” cho rằng, các ĐBQH do cử tri của từng đơn vị bầu cử khác nhau bầu ra, nhưng sau khi được bầu thì trở thành người đại diện chung cho toàn thể nhân dân. Đây là mối quan hệ giữa toàn bộ ĐBQH với toàn thể nhân dân, không còn tồn tại quan hệ giữa cá nhân từng đại biểu với các 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 vì cử tri không thể gây ảnh hưởng tới vị thế của người trúng cử. Vị thế này được xác định*

* TS. Viện trưởng Viện Nghiên cứu Lập pháp, nguyên ĐBQH thành phố Hà Nội khóa XII, XIII, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Tư pháp của Quốc hội.

1 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

bởi hiến pháp và luật... Những đại biểu được bầu trong cuộc bầu cử trực tiếp, tự do, hoàn toàn độc lập không phụ thuộc vào cử tri².

Nguyên tắc ủy quyền tự do được áp dụng đối với Quốc hội ở nhiều nước trên thế giới. Ở Italia, Điều 67 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”³; ở Ba Lan, Điều 104 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”⁴.

Nguyên tắc ủy quyền mệnh lệnh dựa trên luận 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 xóa 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 ủy viên chấp hành”⁵. Điều đó có nghĩa, theo nguyên tắc chủ quyền nhân dân thì những người được nhân dân bầu cử ra chỉ là tạo ra mệnh lệnh, được ủy quyền lập pháp phải theo ý chí, yêu cầu của nhân dân và nhân dân có thể rút lại sự ủy quyền đó nếu người đại biểu không thực hiện đúng yêu cầu của họ. Nguyên tắc ủy quyền mệnh lệnh cũng đã được các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin đề cập trong tác phẩm “Nội chiến ở Pháp”. Khi tổng kết kinh nghiệm Công xã Paris, 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”⁶. VI.

Lênin, người sáng lập và lãnh đạo nhà nước XHCN đầu tiên trên thế giới, đã phát triển luận điểm của C. Mác, khẳng định: “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”⁷. Như thế, ĐBQH trong Nhà nước XHCN 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, nhân dân về hoạt động của mình; hoạt động ĐBQH đối với họ - do vậy - chỉ mang tính chất kiêm nhiệm. Quan điểm này trong một thời gian dài đã chi phối tổ chức và hoạt động của Quốc hội các nước XHCN, trong đó có Việt Nam, và cho đến nay, ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm vẫn chiếm tỷ lệ đa số tuyệt đối trong thành phần ĐBQH ở Việt Nam.

2. 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 cũng đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả nước

Trước hết, ĐBQH là người được cử tri của đơn vị mà mình ứng cử bầu ra để đại diện cho ý chí và nguyện vọng của họ. Ứng cử viên trúng cử là người nhận được nhiều sự ủng hộ nhất của cử tri, được đông đảo cử tri đánh giá là người đại diện được cho ý chí và nguyện vọng của họ. Ở đây có một ranh giới mà pháp luật khó phân định giữa tiêu chuẩn người được lựa chọn để bầu làm đại

2 M. Prelot (1957), Luật hiến pháp Cộng hòa Pháp, Nxb. Văn học nước ngoài, Mátxcova, (tiếng Nga), tr. 436.

3 Hiến pháp Italia năm 1947.

4 Hiến pháp Ba Lan năm 1997.

5 Jean-Jacques Rousseau, Bàn về khế ước xã hội (Du contrat Social), Nxb. TP. Hồ Chí Minh, 1992; Bản dịch thuật, chú thích và bình giải của Hoàng Thanh Đạm, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội; 2004, tr. 179.

6 C. Mác - Ph. Ăngghen (1995), Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội; tr. 17, tr. 455.

7 V.I. Lênin (1976), Toàn tập, tập 3, Nxb. Tiến bộ, Mátxcova, tr. 59.

biểu Hội đồng nhân dân của mỗi cấp với tiêu chuẩn của người được lựa chọn để bầu làm ĐBQH. Tuy nhiên, có thể thấy rõ năng lực của ĐBQH phải tương xứng với yêu cầu đại diện cho nhân dân ở cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và rõ ràng là khác, nếu không nói là phải cao hơn, so với yêu cầu đại biểu Hội đồng nhân dân.

Điểm khác biệt về tính đại diện của ĐBQH là họ không chỉ đại diện cho cử tri của đơn vị bầu cử ra mình, mà còn đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân cả nước. Thực tế cho thấy, ngay từ những ngày đầu của Quốc hội Việt Nam, dấu rằng thành phần ĐBQH khóa 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 Chủ tịch Hồ Chí Minh vẫn khẳng định: “Các đại biểu trong Quốc hội này không phải đại diện cho một đảng phái nào mà là đại biểu cho toàn thể quốc dân Việt Nam. Đó là một sự đoàn kết tỏ ra rằng lực lượng của toàn dân Việt Nam đã kết lại thành một khối”⁸; “Quốc hội là tiêu biểu ý chí thống nhất của dân tộc ta, một ý chí sắt đá không gì lay chuyển nổi”⁹.

Liên quan đến tính đại diện của ĐBQH, cần phân biệt giữa khái niệm cử tri và khái niệm nhân dân trong mối quan hệ với ĐBQH mà hiện nay khoa học pháp lý chưa làm rõ. Pháp luật thực định đã quy định về hai mối quan hệ này, nhưng cũng chưa phân biệt rõ cử tri và nhân dân, 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... Rõ

ràng, giữa hai nhóm chủ thể là cử tri và nhân dân có sự khác biệt nhất định mà pháp luật về ĐBQH không thể không tính đến. Pháp luật về ĐBQH ở nhiều nước đều quy định rõ sự khác biệt này. Đại biểu dân cử 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 đơn vị hành chính, dân tộc, nhóm 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, và có thể là trái ngược nhau về lợi ích; lợi ích của các cộng đồng người thiểu số thường 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... Tuy nhiên, pháp luật nhiều nước chú trọng tính đại diện của ĐBQH trước 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 khác nhau và có thể trái ngược nhau. Trong khi đó, ở Việt Nam, trong khoa học pháp lý, nhân dân là một khái niệm chung chỉ được sử dụng trong các quy phạm xác định bản chất, nguyên tắc, mục tiêu của chính thể, các chính sách cơ bản, ít là chủ thể trong quan hệ pháp luật cụ thể, trừ khi lấy ý kiến nhân dân về vấn đề nào đó, hoặc có trưng cầu ý dân trên phạm vi toàn quốc. Cử tri được hiểu là một bộ phận trong nhân dân, nhưng không phải bộ phận nào trong nhân dân cũng là cử tri, mà phải có những điều kiện nhất định, như phải là công dân có năng lực pháp luật và năng lực hành vi dân sự đầy đủ, không bị mất hoặc bị tước quyền bầu cử...

Quan niệm về nhân dân của Chủ tịch Hồ Chí Minh cởi mở, đậm tính nhân văn và đoàn kết rộng rãi các giai tầng trong nhân

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

9 Hồ Chí Minh (1995), *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 189.

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”¹⁰. Quan niệm này mang tính lịch sử, dựa trên cơ sở kinh tế, chính trị, xã hội cụ thể, trong đó giai cấp công nhân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam không có lợi ích tự thân, giữa các giai cấp, dân tộc cấu thành nên “nhân dân” có chung những lợi ích cơ bản lâu dài; xã hội là thống nhất, đồng thuận, về cơ bản không có mâu thuẫn đối kháng giữa các cộng đồng, các giai tầng xã hội, bảo đảm sự cơ bản thống nhất giữa tính đại diện cho cử tri và đại diện cho nhân dân ở ĐBQH. Vì vậy, pháp luật thừa nhận ĐBQH là người đại diện chung cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Hiện nay, cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế, cơ cấu giai cấp - xã hội ở Việt Nam cũng có sự thay đổi, phân tầng và phân hóa. Và điều đó có thể dẫn đến sự tách biệt nhất định giữa “cử tri” và “nhân dân”, nhất là về phương diện lợi ích. Đây là điểm mà pháp luật về ĐBQH cần điều chỉnh sao cho vừa có tính nguyên tắc, nhưng cũng phải có bảo đảm linh hoạt, thích ứng cần thiết.

Về bản chất, ĐBQH không đại diện cho từng cá nhân, từng cử tri cụ thể, mà đại diện cho ý chí, nguyện vọng chung của đa số cử tri, nhân dân. Vấn đề đặt ra là ý chí, nguyện vọng của cử tri mà ĐBQH đại diện chỉ có thể được bảo đảm và trở thành hiện thực khi họ ý thức một cách đầy đủ nghĩa vụ, trách nhiệm của mình trước cử tri, nhân dân mà điều đó lại phụ thuộc rất lớn vào phẩm chất, năng lực của người đại biểu. Mặt khác, cơ chế hình thành ý chí chung của ĐBQH cũng đóng vai trò quan trọng trong việc trở thành ý chí chung của Quốc hội - cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân. Thực tế hoạt động của ĐBQH cho thấy, việc phản ánh và việc

làm cho ý chí của cử tri trở thành quy định của pháp luật từ mỗi ĐBQH là rất khác nhau, phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhất là phẩm chất, năng lực, trình độ ĐBQH, cơ chế “luật hóa”, môi quan hệ... Mặt khác, do Quốc hội làm việc theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số và cho đến nay vẫn chưa hình thành cơ chế bảo vệ ý chí được coi là chính đáng của một bộ phận cử tri, nên luôn tiềm ẩn nguy cơ ý chí này dễ bị “chết yểu” bởi nguyên tắc đa số phiếu. Chính vì thế, việc phản ánh ý chí nguyện vọng của cộng đồng cử tri thiểu số ở một số nước thường do một cơ chế đặc thù được quy định ngay trong Hiến pháp hoặc các đạo luật. Đây là vấn đề rất đáng lưu ý, nhất là ở Việt Nam có tới 54 dân tộc khác nhau.

Đặc điểm về tính đại diện của ĐBQH còn liên quan đến vấn đề thành phần đại biểu. Bên cạnh việc bảo đảm cơ cấu, thành phần đại biểu thuộc mọi giai cấp, dân tộc, tôn giáo, địa bàn, lĩnh vực hoạt động xã hội... có đại diện của mình trong Quốc hội thì điều quan trọng hơn, đó là năng lực đại diện của các ĐBQH. Do đó, không nên quan niệm rằng, cứ có một chị nông dân trong Quốc hội thì đã thực hiện được sự đại diện cho giai cấp nông dân, cũng như không phải cứ có một nhà khoa học trong Quốc hội thì đã đại diện được cho tầng lớp trí thức trong Quốc hội. Vấn đề là bên cạnh thành phần xuất thân, ĐBQH còn phải thực hiện được năng lực đại diện đó như thế nào? Và điều đó phụ thuộc vào cái tâm, cái trí, cái dũng trong thực hiện đại diện của ĐBQH. Năm 1968, khi gặp gỡ cán bộ làm công tác tuyên huấn, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã phát biểu “Các chú vẫn thường nói: nhân dân ta rất anh hùng, ra ngõ gặp anh hùng. Điều đó đúng. Có thể nói trong mỗi nhà đều có anh hùng, như thế ra ngõ mới gặp anh hùng chứ. Nhìn lại lịch sử của ông cha ta, ta cũng thấy điều đó”¹¹. Vấn đề là cơ chế tuyển chọn,

10 Hồ Chí Minh (1996), *Toàn tập, tập 7, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 219.*

11 Hồ Chí Minh (1996), *Toàn tập, tập 12, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 547.*

hiệp thương để mọi giai cấp, tầng lớp đều có “anh hùng” trong Quốc hội. Như vậy, cơ cấu ĐBQH và năng lực đại diện của ĐBQH có quan hệ chặt chẽ với nhau, mà việc chú trọng đến năng lực đó mới bảo đảm được tính đại diện thực chất, tránh được tình hình thức trong việc xác định cơ cấu đại biểu như hiện nay.

Thứ hai, ĐBQH là người được cử tri bầu ra theo các nguyên tắc và thủ tục dân chủ do pháp luật quy định

Đặc điểm này cũng là nét phân biệt rõ giữa ĐBQH với chức danh khác trong bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị.

Việc bầu cử ĐBQH ở nhiều nước, trong đó có Việt Nam được tiến hành theo các nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Tuy nhiên, pháp luật về bầu cử ở mỗi nước cũng rất khác nhau. Ở Việt Nam, ĐBQH là chủ thể duy nhất được nhân dân cả nước trực tiếp bầu ra theo các đơn vị bầu cử do pháp luật quy định và để trở thành ứng cử viên phải trải qua những trình tự, thủ tục do luật định, trong đó phải qua các bước hiệp thương do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức. Ở các nước, pháp luật bầu cử thường bảo đảm cho các ứng cử viên có đại diện cho các thành phần khác nhau trong xã hội, theo các phương thức tự ứng cử, đề cử bởi nhóm cử tri, chính đảng hay tổ chức xã hội; theo chế độ bầu cử đa số hay chế độ bầu cử tỷ lệ... Cá biệt có nước, trong một số trường hợp việc hình thành ĐBQH theo chỉ định, bổ nhiệm, hoặc do thế tập, như ở Anh đối với Thượng nghị sĩ, hoặc là đặc quyền của các cựu tổng thống ở Chi Lê trước đây, sau khi mãn hạn tổng thống thì các cựu tổng thống đương nhiên trở thành Thượng nghị sĩ. Đặc điểm này chủ yếu xuất phát từ truyền thống lịch sử, chính trị, pháp luật và văn hóa riêng của mỗi nước. Trên thực tế, để trở thành ứng cử viên và được bầu là ĐBQH còn phụ thuộc và bị chi phối bởi rất nhiều yếu tố, như sự công khai, rõ ràng, minh bạch trong thủ tục bầu cử, ứng cử, ý thức của người dân trong việc thực hiện quyền và

trách nhiệm công dân của mình, những thông tin về ứng cử viên mà cử tri biết được, những tiêu chuẩn ĐBQH làm căn cứ cho việc lựa chọn và nhất là cơ chế hiệp thương, tranh cử. Đây là vấn đề mà ở Việt Nam, trong chừng mực nhất định cũng còn hình thức, cần được hoàn thiện để bầu được những người thực sự tiêu biểu cho các giai tầng trong xã hội. Có như vậy mới thể hiện được bản chất của ĐBQH trong mối quan hệ với cử tri, nhân dân.

Thứ ba, thành phần ĐBQH hết sức đa dạng

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân nên tất yếu cơ cấu thành phần ĐBQH trong Quốc hội phải bảo đảm đại diện cho các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, các ngành, các giới, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, lực lượng vũ trang và các đoàn thể quần chúng... Tuy nhiên, để các thành phần xã hội đều có đại biểu thực sự đại diện được cho ý chí, nguyện vọng và lợi ích của mình trong Quốc hội thì việc xác định ĐBQH chỉ căn cứ vào số lượng của mỗi thành phần cử tri trong tổng dân số sẽ rất khó bảo đảm, nhất là đối với những nhóm cử tri thiểu số. Ở nhiều nước, việc bảo đảm quyền được có đại biểu đại diện tại Quốc hội của các nhóm thiểu số luôn được Hiến pháp và pháp luật quy định chặt chẽ.

Một vấn đề nữa đặt ra đối với đặc điểm này của ĐBQH là việc lựa chọn ứng cử viên theo các thành phần xã hội với việc tổ chức đơn vị bầu cử. Theo đó, các ứng cử viên bên cạnh tính chất chung là đại diện cho nhân dân cả nước thì còn được cơ cấu đại diện cho một thành phần xã hội nhất định, song không chỉ do cử tri thuộc thành phần đó lựa chọn, mà lại do cử tri thuộc mọi thành phần trên địa bàn dân cư theo đơn vị hành chính lựa chọn. Thực tế, một ứng cử viên là nhà khoa học được lựa chọn để đại diện cho tầng lớp trí thức nhưng sẽ do các cử tri ở một đơn vị bầu cử có nhiều thành phần xã hội khác nhau lựa chọn. Tình hình cũng tương tự đối

với cử tri là đồng bào dân tộc thiểu số trong việc lựa chọn người đại diện cho dân tộc mình vào Quốc hội. Như vậy, với thành phần đa dạng của dân cư tại đơn vị bầu cử đã bảo đảm cho ứng cử viên trúng cử đại diện cho mọi cử tri, nhân dân, vì là người được cử tri thuộc mọi thành phần xã hội tôn vinh lựa chọn.

Thứ tư, ĐBQH hoạt động theo nhiệm kỳ

ĐBQH hoạt động theo nhiệm kỳ là đặc điểm quan trọng, bảo đảm cho Quốc hội luôn được đổi mới, tăng cường được nguồn lực mới, bảo đảm cho những người tiên tiến trong các giai tầng xã hội, các dân tộc luôn có cơ hội đại diện cho giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc mình tham gia Quốc hội. Hoạt động theo nhiệm kỳ của ĐBQH đã tạo nên áp lực của cử tri với đại biểu và cũng là yếu tố tác động mạnh mẽ khiến ĐBQH phải tu dưỡng, rèn luyện, hoạt động xứng đáng với sự tín nhiệm của cử tri. Đây là đặc điểm khác biệt so với công chức, viên chức nhà nước, những người hoạt động có tính chất ổn định và lâu dài. Ở Việt Nam, theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, nhiệm kỳ của ĐBQH trùng với nhiệm kỳ của Quốc hội là 5 năm cho cả ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm và ĐBQH hoạt động chuyên trách. Ở các nước, việc xác định nhiệm kỳ ĐBQH cũng có sự khác nhau. Có nước nhiệm kỳ của Quốc hội và của ĐBQH là một; cũng có nước nhiệm kỳ của Quốc hội và nhiệm kỳ của ĐBQH là khác nhau. Ở những nước này, pháp luật quy định sau một thời gian nhất định của nhiệm kỳ Quốc hội, thường là 1/3 hoặc 1/2 nhiệm kỳ, sẽ bầu lại một tỷ lệ nhất định để loại ra các ĐBQH qua thực tế hoạt động có những biểu hiện yếu kém. Cơ chế này tạo sự cạnh tranh giữa các ĐBQH, tạo động lực để các ĐBQH phấn đấu trong quá trình thực thi nhiệm vụ mà nhân dân và cử

tri giao phó. Đây là quá trình đổi mới không ngừng nhưng vẫn bảo đảm sự kế thừa, tính liên tục cũng như sự ổn định trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Do cơ chế linh hoạt như vậy nên mặc dù hoạt động theo nhiệm kỳ là phổ biến đối với Quốc hội các nước trên thế giới, song không làm ảnh hưởng nhiều đến tính chuyên nghiệp, ổn định trong hoạt động của ĐBQH, nhất là ở các nước có truyền thống coi hoạt động ĐBQH như một nghề, tỷ lệ ĐBQH hoạt động nhiều nhiệm kỳ trở thành phổ biến. Trong khi đó, ở Việt Nam, đặc điểm này của ĐBQH phần nào ảnh hưởng đến yêu cầu về tính ổn định, tính chuyên nghiệp, những đòi hỏi về kinh nghiệm, về chất lượng và hiệu quả hoạt động của ĐBQH. Mặt khác, thực tế các khóa Quốc hội Việt Nam cho thấy, do nhiều nguyên nhân khác nhau mà tỷ lệ tái cử của ĐBQH thường không cao. Số ĐBQH tái cử trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa IX chỉ là 108 người, chiếm tỷ lệ 27,34%; nhiệm kỳ Quốc hội khóa X là 135 người, chiếm tỷ lệ 27,11%¹², nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII là 136 người, chiếm tỷ lệ 27,59%. Điều này càng cho thấy đặc điểm về tính nhiệm kỳ trong hoạt động của ĐBQH và hệ quả của nó là vấn đề không thể không tính đến trong việc nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về ĐBQH.

Thứ năm, thành phần ĐBQH phản ánh rõ tính giai cấp của Quốc hội

Nhà nước XHCN là nhà nước do giai cấp công nhân lãnh đạo, nhà nước do nhân dân, tự tổ chức xây dựng, làm chủ và quản lý theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, và do đó, các đại biểu do nhân dân bầu ra “phải tự mình công tác, tự mình thực hiện những luật pháp của mình và tự mình kiểm tra lấy tác dụng của những luật pháp ấy”¹³. Điều đó

12 Văn phòng Quốc hội (1992), Đại biểu Quốc hội khóa X (1992-1997), Hà Nội, tr. 236.

13 Phan Trung Lý (Chủ nhiệm Đề tài), Đại biểu Quốc hội: địa vị pháp lý, các mối quan hệ và hiệu quả hoạt động, Báo cáo khoa học đề tài, 2002; Hà Nội.

cũng có nghĩa ĐBQH trong Nhà nước XHCN là đại diện cho nhân dân lao động, toàn bộ hoạt động là vì lợi ích của nhân dân, bản thân phải là những người lao động, không thoát ly khỏi môi trường lao động, công tác. Ở Việt Nam, từ thực tiễn lịch sử đã khẳng định: Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước là nhân tố quyết định sự phát triển, bảo đảm tính chất giai cấp công nhân và tính nhân dân rộng rãi của Nhà nước. Sự lãnh đạo của Đảng theo những phương thức khác nhau phù hợp với vị trí, tính chất, chức năng của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước. Đối với Quốc hội, sự lãnh đạo của Đảng trước hết là lãnh đạo bầu cử ĐBQH. Đảng giới thiệu những đảng viên ưu tú của Đảng để nhân dân lựa chọn bầu vào Quốc hội. Mặt khác, Đảng lãnh đạo trong việc xác định thành phần, cơ cấu, tiêu chuẩn ĐBQH, lãnh đạo các cơ quan, tổ chức bầu cử, đặc biệt là lãnh đạo Mặt trận tổ quốc Việt Nam các cấp trong hiệp thương giới thiệu người ra ứng cử ĐBQH, bảo đảm cơ cấu, thành phần đại biểu đại diện cho mọi tầng lớp nhân dân, trung thành với Đảng, nắm vững đường lối, chủ trương của Đảng và có khả năng tham gia Quốc hội để thể chế hóa đường lối, chủ trương đó. Vì lẽ đó, ĐBQH dù xuất thân từ thành phần nào, dù ở trong Đảng hay ngoài Đảng cũng đều là đại diện của các tầng lớp, giai cấp, dân tộc trung thành với Đảng, thể hiện và bảo đảm tính giai cấp công nhân và tính nhân dân rộng rãi, cái làm nên bản chất của Nhà nước XHCN Việt Nam, của Quốc hội Việt Nam.

Thứ sáu, ĐBQH có địa vị pháp lý và vai trò quan trọng trong hoạt động của Quốc hội và Nhà nước

ĐBQH là người đại diện của nhân dân, cùng với Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, lập hiến, lập pháp và thực hiện quyền giám sát tối cao đối với

toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Vì lẽ đó, so với cán bộ, công chức nhà nước khác, ĐBQH có địa vị pháp lý đặc biệt, thể hiện ở những quy định về vị trí, vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn và, theo đó ĐBQH là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội, họ đều bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ, không có ĐBQH cấp trên, ĐBQH cấp dưới, ĐBQH này lãnh đạo, chỉ đạo ĐBQH khác; mối quan hệ giữa họ là mối quan hệ phân công, phối hợp công tác chứ tuyệt nhiên không hình thành thứ bậc quyền uy¹⁴.

3. Vai trò của đại biểu Quốc hội

3.1. ĐBQH là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội

Vị trí, vai trò này của ĐBQH thể hiện ở tính chất và nội dung đại diện của ĐBQH, trong đó có đại diện thực hiện quyền lực nhà nước tại Quốc hội, thể hiện ở các quyền hạn của đại biểu. ĐBQH dù là Đảng viên hay không là Đảng viên đều tham gia cùng với Quốc hội góp phần quan trọng vào việc tạo dựng lên định hướng chính trị của đất nước trên những mặt cơ bản sau:

- Thể chế hóa và bảo đảm thực hiện đường lối, chủ trương của Đảng, phát triển đất nước theo định hướng XHCN;

- Tạo lập thể chế pháp lý cơ bản trên cơ sở tính chất và hoạt động của Nhà nước, xã hội; phản ánh và bảo đảm bản chất của Nhà nước, định hướng phát triển nhà nước, xã hội và củng cố đội ngũ công chức trong sạch, tăng cường trật tự, kỷ cương, pháp chế và hội nhập quốc tế;

- Thực hiện dân chủ hóa đời sống chính trị của đất nước, xã hội, bảo đảm cán bộ, công chức thực sự là công bộc của nhân

14 Xem thêm: Quốc hội (1992), Luật tổ chức Quốc hội, Hà Nội.

dân, các quyết định của Nhà nước được nhân dân tham gia góp ý, với các mô hình phản biện hiệu quả, thể hiện đầy đủ ý nguyện của nhân dân.

3.2. ĐBQH là cầu nối giữa nhà nước và nhân dân, nhân dân và nhà nước

ĐBQH vừa là một chức danh nhà nước, vừa là chức danh do nhân dân bầu, vừa là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, vừa là người được Hiến pháp và pháp luật giao cho những quyền hạn đặc biệt thuộc quyền lực nhà nước. Với vị trí đó, ĐBQH thực sự là cầu nối giữa nhà nước và nhân dân, nhân dân và nhà nước. Điều này được thể hiện:

- Với nhân dân, ĐBQH phản ánh ý nguyện của nhân dân với Quốc hội, bảo vệ dân, bảo đảm cho nhân dân thực hiện các quyền con người, quyền tự do dân chủ...

- Với nhà nước, ĐBQH thông qua hoạt động của mình làm cho ý nguyện của nhân dân được phản ánh chính xác, đầy đủ trong các quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm nhà nước gần dân, hiểu dân, học dân, chịu sự giám sát của nhân dân; loại bỏ căn bệnh quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước, đồng thời là người tổ chức, người thường xuyên tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện pháp luật.

3.3. ĐBQH là trung tâm, là hạt nhân trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội

ĐBQH cấu thành nên Quốc hội. Không có các ĐBQH, tất yếu là sẽ không có Quốc hội và các cơ cấu của Quốc hội. ĐBQH mạnh thì các cơ cấu của Quốc hội mới mạnh, Quốc hội mới mạnh và ngược lại. Trong các cơ cấu của Quốc hội thì hoạt động của ĐBQH luôn là hạt nhân trung tâm trong toàn bộ hoạt động của Quốc hội. Mặt khác, vị trí, vai trò trên của ĐBQH không những được thể hiện trong hoạt động của Quốc hội mà còn được thể hiện trong toàn bộ hoạt động của nhà nước.

4. Hoạt động của đại biểu Quốc hội

4.1. Khái niệm về hoạt động của ĐBQH

Hoạt động nói chung được quan niệm là tổ hợp các hành vi, có thể là hành động hoặc không hành động, gắn liền với một chủ thể nhất định (cá nhân, tổ chức) nhằm thực hiện những mục tiêu xác định, theo các hình thức, cơ chế, và bằng những công cụ, phương tiện khác nhau. Hoạt động của ĐBQH là hoạt động của chủ thể đặc biệt, vừa mang tính nhà nước, vừa mang tính xã hội, bởi tính chất đại diện và địa vị pháp lý của ĐBQH. Do đó, có thể quan niệm: hoạt động của ĐBQH là tổ hợp những hành vi, có thể là hành động, hoặc không hành động trên cơ sở và nhằm thực hiện tính chất đại diện và địa vị pháp lý đặc biệt mà Hiến pháp và pháp luật quy định, là sự thể hiện trong thực tế bản chất, đặc điểm của ĐBQH; quyết định hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện các chức năng của Quốc hội.

4.2. Đặc điểm về hoạt động của ĐBQH

Thứ nhất, hoạt động của ĐBQH là hoạt động do ĐBQH trực tiếp thực hiện, không thể có ủy quyền

Đối với nhiều hoạt động khác trong xã hội, giữa các chủ thể có thể ủy quyền cho nhau, ủy quyền trong hệ thống các cơ quan hành chính hoặc ủy quyền giữa các chủ thể trong quan hệ dân sự, kinh tế..., người được ủy quyền được thay mặt người ủy quyền tiến hành các hoạt động nhân danh người ủy quyền, nhưng đối với hoạt động của ĐBQH thì không thể ủy quyền, vì:

- ĐBQH nhận sự ủy quyền của cử tri, nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Sự ủy quyền này được thực hiện qua bầu cử và được Hiến pháp, pháp luật ghi nhận; được cụ thể hóa thành những nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của ĐBQH. Do đó, ĐBQH là chủ thể duy nhất trực tiếp thực hiện và chịu trách nhiệm trước cử tri, nhân dân mà không thể ủy quyền cho người khác;

- Do tính chất quan trọng và phức tạp của nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH mà việc thực hiện đòi hỏi phải có năng lực chủ thể đặc biệt mà chỉ có ĐBQH mới có khả năng và được pháp luật thừa nhận;

- Do bản chất sự ủy quyền của nhân dân cho ĐBQH thông qua bầu cử, sự ủy quyền mang tính song trùng, vừa ủy thực hiện quyền lực, vừa ủy giao trách nhiệm, nghĩa vụ mà ĐBQH phải tự thân thực hiện và chịu sự giám sát chặt chẽ của nhân dân. Do đó, trong hoạt động của ĐBQH cần chú ý phân biệt hai loại hoạt động sau:

Một là, hoạt động của thư ký, bộ máy giúp việc cho đại biểu. Đây là những hoạt động do ĐBQH chỉ đạo, lập kế hoạch, chương trình và có tính chất tham mưu, phục vụ cung cấp thông tin nhằm góp phần bảo đảm chất lượng, hiệu quả hoạt động của ĐBQH.

Hai là, hoạt động của Đoàn ĐBQH có nhiệm vụ tổ chức để ĐBQH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Như vậy, xét về tính chất thì hoạt động của Đoàn ĐBQH chỉ là tham mưu, phục vụ, tạo điều kiện cho hoạt động của ĐBQH. Pháp luật không cho phép Đoàn ĐBQH nhân danh ĐBQH thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH và theo quy định, Đoàn ĐBQH cũng không có tư cách chủ thể pháp lý độc lập mà chỉ là tổ chức để các ĐBQH sinh hoạt, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Do vậy, trong mọi hoạt động của Đoàn thì vai trò cá nhân ĐBQH có ý nghĩa quyết định.

Thứ hai, hoạt động của ĐBQH thống nhất trong nó tính nhân dân, tính quyền lực nhà nước và tính chính trị

Đây là đặc điểm thể hiện tính phức tạp trong hoạt động của ĐBQH.

- Trước hết, ĐBQH là được lựa chọn qua bầu cử đại diện cho nhân dân. Vì lẽ đó, hoạt động của ĐBQH phải lấy mục tiêu phản ánh và bảo vệ ý chí, nguyện vọng của

cử tri, nhân dân làm tiêu chí hoạt động quan trọng nhất của mình;

- ĐBQH là chức danh đặc biệt trong hệ thống chức danh nhà nước; là người thay mặt cho nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Do đó, hoạt động của ĐBQH luôn mang tính chất quyền lực nhà nước. Song khác với tính chất quyền lực nhà nước trong hoạt động của những người thuộc các cơ quan hành pháp, tư pháp, tính chất quyền lực nhà nước trong hoạt động của ĐBQH trực tiếp phản ánh bản chất của nhà nước và xã hội, tham gia thực hiện quyền lực nhà nước cao nhất tại Quốc hội, quyền lực có tính chất quy định, chi phối các quyền lực do các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước nắm giữ, thực hiện;

- ĐBQH cũng là chính khách, do vậy, hoạt động của ĐBQH mang tính chính trị sâu sắc. Đó là hoạt động bảo đảm định hướng chính trị trong việc thực hiện chức năng của Quốc hội, bảo đảm thể chế hóa đường lối chính trị của Đảng cầm quyền, của giai cấp thống trị, bảo đảm định hướng phát triển xã hội cũng như hoạt động của công dân.

Thứ ba, hoạt động của ĐBQH phải tuân theo những nguyên tắc, phù hợp với bản chất, đặc điểm của ĐBQH cũng như tính chất hoạt động của ĐBQH

Hoạt động của ĐBQH vừa mang tính chất chính trị, tính chất nhân dân và tính chất quyền lực nhà nước nên nguyên tắc hoạt động của ĐBQH phải thể hiện đầy đủ các thuộc tính và phải là một hệ thống thống nhất, cụ thể là:

- Mọi hoạt động của ĐBQH phải xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội; từ vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH do Hiến pháp và pháp luật quy định và nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, vị trí và vai trò đó;

- Mọi hoạt động của ĐBQH phải xuất phát từ ý chí, nguyện vọng của nhân dân, gắn bó với nhân dân, phát huy được sức mạnh, sự tham gia của nhân dân vào hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và của mỗi ĐBQH;

- Phải bảo đảm để nhân dân giám sát một cách thực chất, có hiệu quả mọi hoạt động của ĐBQH;

- ĐBQH phải gương mẫu trong việc chấp hành Hiến pháp, pháp luật¹⁵. Nghĩa là, không chỉ chấp hành đúng và đủ các quy định của pháp luật như trách nhiệm đặt ra đối với công dân, cán bộ, công chức mà ĐBQH bằng hoạt động thực tiễn của mình còn phải nêu tấm gương tốt về ý thức chấp hành pháp luật để mọi người noi theo.

Thứ tư, hoạt động của ĐBQH được điều chỉnh bằng Hiến pháp, luật là các văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất

Hoạt động của ĐBQH không thể tùy tiện mà phải trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Đây cũng là đặc điểm chung trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan, công chức nhà nước. Tuy nhiên, pháp luật điều chỉnh hoạt động của ĐBQH có sự khác biệt sau:

- Chủ yếu là những quy phạm có hiệu lực cao nhất, gồm các quy phạm Hiến pháp và các quy phạm trong các luật hoặc nghị quyết của Quốc hội. Những quy phạm này được thảo luận, thông qua bởi chính hoạt động của ĐBQH trong thực hiện chức năng lập hiến, lập pháp của Quốc hội;

- Về nội dung, rất đa dạng, bao gồm các quy phạm xác định bản chất, nguyên tắc hoạt động của ĐBQH, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của ĐBQH và các quy phạm quy định trình tự, thủ tục, các hình thức và

điều kiện bảo đảm cho hoạt động của ĐBQH;

- Về hình thức, các quy phạm điều chỉnh hoạt động của ĐBQH có tính độc lập tương đối so với pháp luật về tổ chức Quốc hội, được liên kết với nhau chặt chẽ, có tính đồng bộ và hệ thống cao. Đây cũng là điều kiện để pháp điển hoặc tiến tới xây dựng và ban hành một đạo luật về ĐBQH, tương tự như Luật Cán bộ, công chức, Pháp lệnh về Kiểm sát viên, Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân.

Thứ năm, hoạt động của ĐBQH có thể là chuyên trách hoặc kiêm nhiệm, song đều đòi hỏi những kỹ năng đặc biệt

Theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, tồn tại song song hai chế độ hoạt động của ĐBQH bao gồm ĐBQH chuyên trách và ĐBQH kiêm nhiệm.

Việc có ĐBQH chuyên trách không làm thay đổi bản chất của Quốc hội, bản chất của ĐBQH mà xuất phát từ yêu cầu nâng cao vị trí, vai trò, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội và ĐBQH, khắc phục một số hạn chế do hình thức hoạt động theo kỳ họp và hầu hết ĐBQH hoạt động kiêm nhiệm. Cho dù là ĐBQH kiêm nhiệm hay ĐBQH chuyên trách thì hoạt động của họ đều đòi hỏi những kỹ năng đặc biệt như “một nghề”. Điều này được thể hiện:

- Tư tưởng lập pháp là một nghề, “con người trước khi làm luật đã phải là con người do luật đào tạo ra”¹⁶ của JJ Rousseau đã được Quốc hội nhiều nước áp dụng. ĐBQH trong các nước này là nhà lập pháp thực thụ với tính chuyên nghiệp cao. Ở Việt Nam điều đó chưa được nhận thức đầy đủ, rộng rãi, song thực tiễn hoạt động của ĐBQH lại mang tính nghề nghiệp rõ rệt, thể

15 Quốc hội (2003), Nghị quyết ban hành quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 8.

16 Jean-Jacques Rousseau, Bàn về kế ước xã hội, Sđd, tr. 74.

hiện toàn diện ở yêu cầu về đạo đức nghề nghiệp, kỹ năng, quy trình hành nghề và cả sản phẩm làm ra.

- Hoạt động của ĐBQH là hoạt động của một nghề nghiệp đặc biệt, bởi vì:

+ Hoạt động của ĐBQH là lao động quyền lực, gắn với sự phân công và nhằm thực hiện quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, lao động quyền lực của ĐBQH không như hoạt động của các công chức hành chính hay công chức tư pháp mà là hoạt động nhằm thực hiện quyền lực cao nhất của Quốc hội; quyền lực chi phối các quyền lực khác;

+ Hoạt động của ĐBQH chi phối các hoạt động nghề nghiệp khác, bằng việc thừa nhận, định ra các quy tắc, điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong quá trình hành nghề;

+ Hoạt động của ĐBQH là một hoạt động mang tính khoa học sáng tạo mà thực chất là hoạt động phản ánh tính quy luật trong hoạt động của con người, của xã hội được những hình thức pháp lý, tổ chức, điều chỉnh, định hướng những hoạt động đó theo những mục đích nhất định đã được xác định trước.

Thứ sáu, phạm vi và phương thức hoạt động của ĐBQH là rất lớn và đa dạng

Phạm vi hoạt động của ĐBQH diễn ra trên các lĩnh vực thuộc chức năng của Quốc hội như lập hiến, lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.

Mỗi hoạt động trên lại bao gồm một tổ hợp các hoạt động khác nhau, có quan hệ chặt chẽ với nhau, đòi hỏi ĐBQH phải có năng lực tổng hợp với nhiều phẩm chất đặc biệt mới có thể thực hiện được.

Tuy nhiên, phạm vi tính chất và mức độ hoạt động của ĐBQH cũng khác so với phạm vi, tính chất và mức độ hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội.

- Phương thức hoạt động của ĐBQH là tổng hợp những cách thức và phương pháp mà ĐBQH có thể sử dụng nhằm thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình trên thực tế. Do mức độ quan trọng và tính chất riêng về nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH mà phương thức hoạt động của ĐBQH cũng rất đa dạng, trong thực tiễn có các phương thức phổ biến sau:

Một là, tham gia các kỳ họp của Quốc hội;

Hai là, tham gia các phiên họp của các cơ quan của Quốc hội mà ĐBQH là thành viên;

Ba là, tham gia các hoạt động của Đoàn ĐBQH, thực hiện các nhiệm vụ mà Đoàn ĐBQH phân công với tư cách là một thành viên của Đoàn;

Bốn là, tự mình tiến hành các hoạt động với tư cách cá nhân ĐBQH để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật; tiến hành các hoạt động nhằm đáp ứng các yêu cầu đặt ra theo chương trình công tác của Quốc hội, của các cơ quan của Quốc hội mà mình là thành viên hoặc theo yêu cầu của cử tri nơi mình ứng cử nói riêng và của nhân dân cả nước nói chung.

Ngoài các phương thức phổ biến trên, hoạt động của ĐBQH còn có thể được tiến hành theo những phương thức linh hoạt khác mà ĐBQH tự áp dụng. Ở những nước có truyền thống nghị viện lâu đời, hoạt động của ĐBQH được coi là “hành nghề” với tính chuyên nghiệp cao thì những phương thức và biện pháp hoạt động của ĐBQH được “chuẩn hóa” thành những tác nghiệp chuyên môn. Điều đó có nghĩa, mỗi hoạt động của ĐBQH được tiến hành bằng những quy trình, thủ tục nhất định, như quy trình, thủ tục sáng kiến lập pháp, trình dự án luật, chất vấn, xử lý kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của cử tri ■