

**VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM**

NGUYỄN THỊ VÂN

**BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
CÁC CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2017

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ VÂN

**BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN
CÁC CẤP THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

PGS.TS. ĐINH NGỌC VƯỢNG

Hà Nội - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn "*Bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp theo pháp luật Việt Nam*" là công trình nghiên cứu của bản thân tôi, dưới sự hướng dẫn của PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng. Các số liệu, kết quả nghiên cứu trình bày trong luận văn là trung thực, được trích dẫn từ các nguồn công khai, hợp pháp, không sao chép từ bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận văn

Nguyễn Thị Vân

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1 NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN	8
1.1. Nguồn gốc hình thành tổ chức của Quốc hội và Hội đồng nhân dân...	8
1.2. Chế định bãi miễn đại biểu dân cử ở một số quốc gia trên thế giới...	24
Chương 2 THỰC TRẠNG THỰC HIỆN BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP Ở VIỆT NAM ..	31
2.1. Thực trạng những quy định của pháp luật hiện hành.....	31
2.2. Thực tiễn thực hiện chế định bãi miễn	47
Chương 3 QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở NƯỚC TA	57
3.1. Quan điểm về biện pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện việc bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân.....	57
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân.....	60
KẾT LUẬN	73
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	76

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

HĐND	Hội đồng nhân dân
HĐBCQG	Hội đồng bầu cử Quốc gia
IDEA	The International Institute for Democracy and Electoral Assistance <i>(Viện quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử)</i>
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
TP HCM	Thành phố Hồ Chí Minh
UBND	Ủy ban Nhân dân
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc đại diện cho nhân dân tham gia và giám sát hoạt động của bộ máy quản lý nhà nước. Đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp hay còn gọi là đại biểu dân cử là những người thay mặt cho nhân dân cả nước tham gia vào quá trình xây dựng Hiến pháp, xây dựng pháp luật; là tiếng nói của nhân dân địa phương và nhân dân cả nước để thực hiện quyền làm chủ của mình. Nếu như chế độ bầu cử là con đường để hình thành nên những đại biểu đại diện cho nhân dân từ trung ương đến địa phương thì chế độ bãi miễn là con đường để chấm dứt hoạt động đại diện của các đại biểu đó. Hay nói cách khác, bãi miễn đại biểu Quốc hội hay đại biểu Hội đồng nhân dân là việc hủy tư cách đại diện của một đại biểu dân cử nào đó khi mà họ đã không còn sự tín nhiệm của nhân dân nữa.

Bãi miễn đại biểu dân cử cũng là một trong những hình thức thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân. Thông qua hình thức này, nhân dân thể hiện sự bất tín nhiệm của mình đối với những đại biểu dân cử không hoàn thành sứ mệnh là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của mình. Quyền bãi miễn được hình thành xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực của nhân dân là tối thượng, là quyền lực gốc. Nhân dân có thể thực hiện quyền lực của mình trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các đại biểu dân cử. Các đại biểu thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, nhưng để có được quyền lực đó thực chất là do nhân dân ủy quyền. Nếu đại biểu không thực hiện hoặc thực hiện không đúng quyền lực nhân dân ủy quyền cho thì đại biểu đó không hoàn thành nhiệm vụ với vai trò là người đại diện

của nhân dân; không xứng đáng với sự tin tưởng của nhân dân và do vậy, nhân dân có quyền tước bỏ đi tư cách đại biểu đó.

Trên thực tế hiện nay, kể từ khi diễn ra cuộc Tổng tuyển cử đầu tiên ngày 06/01/1946 bầu ra Nghị viện nhân dân khai sinh Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa nay là nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong các bản Hiến pháp từ năm 1946 đến nay đều ghi nhận quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhưng trên thực tiễn việc triển khai còn gặp nhiều bất cập. Song song với chế độ bầu cử nhưng chúng ta dường như quan tâm nhiều hơn đến việc quy định bầu cử như thế nào? Trình tự thủ tục ra sao? Tiêu chí bầu cử, ứng cử của công dân? Còn những quy định về bãi miễn đại biểu lại rất hạn chế nếu không muốn nói là rất chung chung. Câu hỏi đặt ra là phải chăng đại biểu của chúng ta hoạt động rất tốt, luôn dành được sự tín nhiệm của quần chúng nhân dân? Hay do các quy định của pháp luật chúng ta chưa rõ ràng, cụ thể, cơ chế bảo đảm thực hiện còn nhiều vướng mắc? Dù với lí do gì thì trên con đường xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chắc chắn chúng ta phải đặt ra vấn đề này. Bởi vì bản chất của Nhà nước pháp quyền là dân chủ. Mà nền dân chủ thực sự là phát huy được quyền làm chủ của nhân dân. Vậy thì, việc nhân dân lựa chọn “đầy tớ” phục vụ mình là quyền tự do của công dân, thì đương nhiên, nếu “đầy tớ” làm không đúng yêu cầu, không đúng trách nhiệm được chủ giao thì việc người chủ “sa thải” “đầy tớ” cũng là quyền tự do đúng nghĩa.

Như vậy, quyền bãi miễn đối với những đại biểu không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân là quyền có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo cho chế độ dân chủ được thực hiện một cách hoàn toàn và triệt để. Thực hiện đúng vấn đề mang tính nguyên tắc này vừa làm tăng trách nhiệm của đại biểu dân cử vừa bảo đảm sự phục tùng thực sự của người được bầu đối với cử tri và xã hội.

Từ những lý do nêu trên và với sự tâm huyết của mình, tôi chọn đề tài: “*Bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp theo pháp luật Việt Nam*” để làm luận văn thạc sĩ luật học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu của đề tài

Bãi miễn đại biểu với bản chất là một trong những phương thức thể hiện dân chủ, là “thước đo” dân chủ của một quốc gia gắn liền với chế độ dân chủ đại diện, nó được đề cao trong các nền dân chủ đương đại.

Ở Việt Nam, liên quan đến bầu cử, có rất nhiều công trình nghiên cứu nhưng liên quan đến bãi miễn đại biểu thì rất hiếm, chủ yếu là những bài báo khoa học, những luận điểm về bãi miễn hay dưới dạng đề xuất nghiên cứu như: Luận văn tốt nghiệp “*Bãi nhiệm đại biểu Quốc hội - hạn chế và giải pháp*” (2013) của Võ Minh Kỳ, Trường Đại học Cần Thơ có nội dung chủ yếu là những quy định của pháp luật về bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, điều kiện để phát sinh ra vấn đề bãi nhiệm đại biểu Quốc hội và các chế định thực hiện quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

Cuốn sách “*Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*” (Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội -2006), do TS. Đặng Đình Tân (Chủ biên) đã khẳng định: bầu cử là phương thức rất quan trọng và hữu hiệu thông qua đó, nhân dân giám sát Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp. Dưới góc độ chính trị học, nội dung cuốn sách đưa ra một số kết luận bổ ích về thực trạng của chế độ bầu cử nước ta. PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung với công trình “*Sự hạn chế quyền lực của nhà nước*” (Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội -2006) đã chỉ rõ rằng, bầu cử là phương thức quan trọng để ngăn ngừa sự độc đoán, chuyên quyền đối với các thiết chế quyền lực nhà nước. Luận án Tiến sĩ Luật học của Đỗ Minh Khôi đã phân tích vai trò của bầu cử và khẳng định: chế độ bầu cử là bộ phận không thể thiếu vắng của mọi nền dân chủ.

Các công trình nói trên đề cập đến chế độ bầu cử như là một biện pháp, một hoạt động nhằm thực thi dân chủ dưới những góc độ tiếp cận khác nhau.

Bên cạnh đó, các công trình, bài viết trực tiếp về bầu cử cũng rất phong phú và đa dạng: Văn phòng Quốc hội - Vụ công tác đại biểu với đề tài nghiên cứu “*Đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Quốc hội*” (TS. Phan Trung Lý (chủ nhiệm đề tài) đã đưa ra và phân tích những hạn chế của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và thực tiễn nghiên cứu gắn với vai trò của đại biểu Quốc hội. Luận án Tiến sĩ của Vũ Văn Nhiêm (2008) “*Chế độ bầu cử ở nước ta - những vấn đề lý luận và thực tiễn*” đã khẳng định rằng, chế độ bầu cử phản ánh đúng đắn ý chí của nhân dân trong việc thành lập các cơ quan đại diện, là chìa khóa xây dựng đồng thuận xã hội, là phương thức nhân dân thành lập và chuyển giao chính quyền bằng phương pháp hòa bình. Luận án Tiến sĩ của Vũ Thị Loan về: “*Hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân*” đã phân tích vai trò của đại biểu HĐND và những yếu tố tác động đến hoạt động bầu cử đại biểu HĐND.

Một công trình nghiên cứu của Ủy ban thường vụ Quốc hội - Viện nghiên cứu lập pháp (TS. Lương Minh Tuấn chủ nhiệm) với đề tài: “*Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam: cơ sở lý luận và thực tiễn*” đã đề cập đến hình thức bãi miễn đại biểu dân cử do cử tri đề xuất và công nhận là một hình thức dân chủ trực tiếp của nhân dân.

Các công trình nghiên cứu có thể gián tiếp hoặc trực tiếp đề cập đến đại biểu dân cử hoặc vấn đề bãi miễn đại biểu dân cử. Nhưng có thể khẳng định hiện nay các công trình nghiên cứu trực tiếp về bãi miễn đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp là rất ít. Trong quá trình nghiên cứu, tác giả phải thu thập, chất lọc từ rất nhiều nguồn tài liệu khác nhau, so sánh và liên hệ thực tiễn để từ đó có cái nhìn tổng quan về một chế định rất quan trọng và cũng rất phức tạp - chế định bãi miễn đại biểu dân cử.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích của luận văn là góp phần hoàn thiện các quy định của pháp luật hiện hành về bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp; việc vận dụng quy định của pháp luật về chế định bãi miễn đại biểu dân cử trong những năm qua, phân tích nguyên nhân của những hạn chế của quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng triển khai. Từ đó đưa ra một số giải pháp để bảo đảm việc thực hiện quyền bãi miễn đại biểu của nhân dân.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu, luận văn cần thực hiện những nhiệm vụ sau:

- Nghiên cứu vấn đề lý luận về bãi miễn đại biểu dân cử; nghiên cứu việc quy định chế định bãi miễn đại biểu dân cử ở một số quốc gia trên thế giới.

- Nghiên cứu việc quy định về bãi miễn đại biểu dân cử ở Việt Nam qua các bản Hiến pháp và hệ thống pháp luật của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Đánh giá thực trạng thực hiện việc bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp thông qua những trường hợp cụ thể điển hình.

- Đưa ra giải pháp khắc phục những tồn tại nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật về bãi miễn ở nước ta hiện nay.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về bãi miễn đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu vấn đề lý luận chung của chế định bãi miễn đại biểu dân cử, tham khảo quy định về bãi miễn đại biểu ở một số quốc gia

trên thế giới. Phân tích thực trạng bãi miễn đại biểu ở nước ta thông qua các trường hợp bãi miễn đại biểu Quốc hội đã từng xảy ra trong thực tiễn.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Phương pháp luận của luận văn căn cứ vào các quan điểm của các nhà tư tưởng qua các thời kỳ, đặc biệt là quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam, của Nhà nước về thực hiện chế độ dân chủ trực tiếp và chế độ dân chủ đại diện ở nước ta.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể bao gồm: thống kê, diễn giải, phân tích, tổng hợp, so sánh, nghiên cứu thực tiễn,...

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn mang tính chất tổng hợp lại các luận điểm, luận cứ của các nhà tư tưởng, nhà khoa học, trên cơ sở đó tạo điều kiện cho việc nghiên cứu chuyên sâu hơn và có thể sử dụng để làm tài liệu tham khảo cho các công trình nghiên cứu sau này.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn không đề cao mục đích sửa đổi hệ thống pháp luật hiện hành, chỉ đóng góp ý kiến mang tính chất tham khảo dựa trên những phân tích mang tính chủ quan của tác giả về thực tiễn thực thi những quy định pháp luật về bãi miễn đại biểu dân cử.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn bao gồm 3 chương:

Chương 1. *Những vấn đề lý luận về bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân*

Chương 2. Thực trạng thực hiện bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp ở nước ta

Chương 3. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện chế định bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân ở nước ta

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

1.1. Nguồn gốc hình thành tổ chức của Quốc hội và Hội đồng nhân dân

1.1.1. Nguyên lý về chủ quyền nhân dân

Chủ quyền nhân dân là thuật ngữ đã xuất hiện từ rất lâu trên thế giới. Ngay từ nền dân chủ Hy Lạp, La Mã cổ đại thì khái niệm chủ quyền nhân dân đã được nhắc đến mặc dù giới hạn của khái niệm nhân dân trong thời kỳ này còn hạn chế (chỉ những nam giới trưởng thành, là người tự do mới có được quyền công dân và tập hợp lại thành nhân dân) nhưng với danh nghĩa là công dân tự do, nhân dân tham gia vào việc thiết lập và thực thi quyền lực nhà nước. Nhân dân (những công dân tự do) là chủ nhân của quyền lực nhà nước và trực tiếp thực thi, điều hành mọi công việc nhà nước. Những người cầm quyền là những người được ủy quyền. Quyền lực nhân dân là thường xuyên và không giới hạn. Quyền lực của Nhà nước và người cầm quyền là không thường xuyên và có giới hạn. Hiến pháp của Rome và Athène quy định “các nghị định của viện nguyên lão chỉ được có hiệu quả trong vòng một năm, sau đó nếu dân chúng biểu quyết thông đồng tình thì mới trở thành luật thường xuyên và mãi mãi” [13, tr.52]. Những tư tưởng và thực tiễn xây dựng nhà nước dân chủ Athène đã góp phần hình thành nên những tư tưởng về chủ quyền nhân dân sau này như John Locke; Stuar Miller, Montesquieu, Rousseau...

John Locke (1632-1704): John Locke là nhà triết học duy vật người Anh, ông đã xây dựng *Lý thuyết về tự do của nhà triết học duy vật Anh thế kỷ XVII* tiếp tục phát triển về lý luận pháp quyền tự nhiên, theo đó, ông lý giải sự ngự trị của pháp luật dưới hình thức Nhà nước và chuyển quyền tự nhiên về phía tự do cá nhân con người.

Montesquieu (1689 - 1755): Lý thuyết về phân quyền, chủ quyền nhân dân và khế ước xã hội của trường phái khai sáng Pháp mà điển hình là Montesquieu quan niệm Nhà nước ra đời từ sự vận động và phát triển của xã hội loài người đến một trình độ nhất định. Con người sống theo bản năng sinh tồn rồi dần vươn lên sống theo xã hội và theo pháp luật. Theo đó, con người lập gia đình, xã hội rồi mới lập Nhà nước. Việc ủy nhiệm một số người nắm quyền lực nhà nước và thay mặt nhân dân tổ chức, quản lý xã hội như một tất yếu khách quan. Montesquieu quan niệm trong mỗi quốc gia đều có ba thứ quyền là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Cả ba quyền lực này do ràng buộc lẫn nhau mà dường như nghỉ ngơi hay bất động. Tuy nhiên, vì tính tất yếu của mọi sự vật là vận động nên cả ba quyền lực vẫn buộc phải đi tới, mà đi tới một cách nhịp nhàng” [13, tr. 117].

Jean Jacques Rousseau (1712 - 1788): Tác phẩm làm nên tên tuổi của Rousseau là “Khế ước xã hội”, xuyên suốt tác phẩm của mình ông ủng hộ tư tưởng dân chủ, ủng hộ thuyết khế ước xã hội. Ông bắt đầu tác phẩm của mình bằng luận đề: “Con người sinh ra tự do nhưng rồi đâu đâu con người cũng sống trong xiềng xích” [48, tr.29]. Theo ông, con người sinh ra vốn dĩ là tự do, nhưng những chế định xã hội làm cho con người ngày càng rời xa tự do ban sơ của mình. Theo Rousseau, chủ quyền nhân dân là không thể chuyển nhượng và không thể phân chia. Một nhà nước được sinh ra từ khế ước xã hội, thì các thành viên của khế ước có thể bãi bỏ nó khi nó lạm quyền.

Học thuyết Mác - Lênin:

Học thuyết Mác - Lênin tiếp cận vấn đề quyền lực nhà nước từ góc độ quyền lực chính trị. Theo C. Mác, sự hình thành Nhà nước không phải là hành vi thỏa thuận như Rousseau quan niệm mà thực chất là quá trình chiếm đoạt và tổ chức quyền lực công theo một cách khác của một bộ phận

giàu có trong xã hội. Lập luận này xuất phát từ cách nhìn nhận về quyền lực hình thành trong xã hội là quyền lực công, có nguồn gốc từ quyền lực nhân dân. Hay nói cách khác, nhân dân mới là chủ thể đích thực của nhà nước, do vậy, xét về thực chất, nhà nước không có chủ quyền mà chỉ nhân dân mới có chủ quyền. Từ luận điểm trên C. Mác đưa ra một kết luận quan trọng: “ Chế độ dân chủ là bản chất của bất kỳ nhà nước nào. Chế độ dân chủ quan hệ với mọi hình thức khác nhau của nhà nước” [2, tr.350].

Bản Tuyên ngôn độc lập của Chủ tịch Hồ Chí Minh đã khẳng định quyền độc lập của dân tộc Việt Nam. Đặc biệt hơn, ngay sau khi giành thắng lợi, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã tổ chức cuộc tổng tuyển cử đầu tiên để bầu ra bộ máy của Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hòa. Nhân dân Việt Nam được thực hiện quyền làm chủ của mình sau bao nhiêu năm chịu đời nô lệ, đây là “ngày đầu tiên trong lịch sử Việt Nam mà nhân dân ta bắt đầu hưởng dụng quyền dân chủ của mình” [14, tr.145-146].

Như vậy, có thể nói, nguyên lý chủ quyền nhân dân là cơ sở để nhận diện bản chất và nội dung mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân. Cũng như giữa nhân dân và các đảng phái chính trị khác có trong chế độ xã hội có nhà nước. Trong xã hội dân chủ, quyền lực nhà nước là quyền lực ủy quyền của nhân dân, do vậy, mối quan hệ giữa nhân dân và nhà nước là mối quan hệ chi phối - phụ thuộc, quan hệ giữa người chủ và người đại diện. Quyền lực nhân dân quyết định phạm vi, mục đích, kể cả cách thức sử dụng quyền lực nhà nước, còn quyền lực nhà nước chịu sự kiểm soát của quyền lực nhân dân.

1.1.2. Chế độ bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân

• Khái niệm về chế độ bầu cử:

Bầu cử chỉ là một trong những chế định của chế độ bầu cử, theo đó, chế độ bầu cử là thuật ngữ được rất nhiều nhà nghiên cứu đưa ra khái niệm theo cả nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa hẹp, chế độ bầu cử là hệ thống các quy tắc, quy định, thủ tục trong quá trình bỏ phiếu để xác định người trúng cử. Hoặc chế độ bầu cử là phương pháp phân ghe đại biểu giữa các ứng cử viên dựa trên kết quả biểu quyết của cử tri hay của những cá nhân có thẩm quyền (xác định kết quả bầu cử)[1, tr.16].

Theo nghĩa rộng, khái niệm chế độ bầu cử được nhiều tác giả đưa ra khác nhau.

Giáo trình luật hiến pháp của các nước Tư bản quan niệm: Chế độ bầu cử được xác định bởi tổng thể những mối quan hệ xã hội được hình thành trong quá trình tiến hành các cuộc bầu cử, từ lúc lập danh sách những người ứng cử, cho đến khi kết thúc xác định được danh sách những người trúng cử [52, tr.116-117].

Ở Việt Nam, chế độ bầu cử là tổng thể các quy định của pháp luật về bầu cử bao gồm nguyên tắc bầu cử, quyền bầu cử, ứng cử, hiệp thương để giới thiệu, tuyển chọn các ứng cử viên, vận động bầu cử, các tổ chức phụ trách bầu cử, trình tự, thủ tục trong quá trình bầu cử, bầu cử thêm, bầu cử lại, bầu cử bổ sung... điều chỉnh trong các quan hệ xã hội hình thành trong quá trình bầu cử, nhằm chuyển hóa ý chí của nhân dân thành Quốc hội, HĐND các cấp.

Tóm lại, chế độ bầu cử là cơ chế (hay phương thức) với những quy định cụ thể về quyền bầu cử, ứng cử, thẩm quyền, trình tự, thủ tục tổ chức một cuộc bầu cử để người dân bằng lá phiếu của mình quyết định lựa chọn những cá nhân tiêu biểu, xuất sắc đại diện cho mình tham gia tổ chức, quản lý hoạt động của đất nước.

• *Bầu cử - con đường duy nhất hình thành đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân*

Ở Việt Nam, trong các bản Hiến pháp đều khẳng định nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình bằng dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện. Như

vậy, bằng con đường duy nhất là bầu cử, nhân dân lựa chọn những người xứng đáng để ủy quyền thực hiện nhiệm vụ quản lý của mình.

Hiến pháp hiện nay quy định: “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước (Điều 6).

Như vậy, có thể khẳng định, tại Việt Nam, nhân dân ủy quyền cho Quốc hội, cho HĐND để đại diện cho ý chí và nguyện vọng của mình trong việc sử dụng quyền lực nhà nước. Điều này khẳng định mạnh mẽ nguyên lý quyền lực Nhà nước là của dân, do dân và vì dân. bằng phương pháp duy nhất chính là bầu cử. Sau khi Hiến pháp năm 2013 ra đời, thì hệ thống pháp luật về bầu cử của nước ta cũng thay đổi để phù hợp với Hiến pháp trong tình hình mới.

Hiện nay, quy trình bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND đã được quy định chung trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 chứ không còn tách riêng như trước nữa. Điều này tránh đi sự rườm rà trong thực hiện công tác bầu cử. Qua nghiên cứu thực tiễn, có thể thấy rằng, hiện nay chúng ta đang mắc phải hai cản trở lớn nhất trong bầu cử để thực hiện tối đa ý chí của nhân dân, tạo niềm tin lớn hơn của nhân dân vào các cơ quan dân cử, đó là vấn đề ứng cử và vấn đề giới thiệu ứng cử viên cho mỗi đơn vị bầu cử.

Thứ nhất, tỷ lệ người tự ứng cử trúng cử rất thấp. Về mặt lý thuyết, các cơ quan có thẩm quyền phải tạo điều kiện để cho những người có đủ đức, đủ tài ra ứng cử để lo việc nước. Tuy nhiên, thực tiễn ở nước ta cho thấy, khả năng người tự ứng cử qua được vòng hiệp thương là rất khó.

Quy trình hiệp thương theo Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 (Mục 2 Chương V) được tiến hành theo 5 bước với các nội dung khác nhau, song chung quy lại là để chọn ra những người cụ thể, xứng đáng nhất (trong số những người được đề cử và tự ứng cử ban

đầu) tham gia chính thức vào bầu cử với tư cách ứng cử viên. Với mục đích như vậy, hiệp thương có những mặt tích cực và hạn chế của nó. Mặt tích cực cơ bản của hiệp thương là: 1) Với mặt bằng dân trí chung chưa cao và thông tin còn có hạn cho phép các tổ chức nhân dân và người đại diện nhân dân lựa chọn sơ bộ người tham gia ứng cử trước khi toàn dân lựa chọn, từ đó nâng cao chất lượng ứng cử viên, nâng cao chất lượng đại biểu; 2) Hiệp thương sẽ làm cho tỷ lệ ứng cử viên so với số người được bầu nhỏ nên với cách tính kết quả bầu cử như quy định hiện hành thì bầu cử thường có kết quả, không cần bầu thêm; 3) Hiệp thương bảo đảm tốt hơn định hướng cơ cấu đại biểu, duy trì sự ổn định chính trị trong cả nước và ở từng địa phương dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Thứ hai, giới thiệu ứng cử viên cho mỗi đơn vị bầu cử chưa hợp lý. Theo chế độ bầu cử như hiện nay, mỗi đơn vị bầu cử nếu bầu 3 thì có 5 ứng cử viên, hoặc bầu 5 thì có 7 ứng cử viên. Như vậy, người dân không đủ 2 ứng cử viên để chọn 1 thì rõ ràng bầu cử đã mang tính hình thức. Đó là lý do giải thích tại sao ở nhiều nơi người dân thờ ơ với bầu cử. Khi đại biểu của mình trúng cử, người dân không tỏ ra vui mừng hay cảm động, nguyên nhân cũng vì người dân không được phép tham gia lựa chọn ứng cử viên của mình ngay từ đầu mà do quá trình hiệp thương lựa chọn rồi đưa đến tay người dân, bắt người dân phải bầu cho những người mà mình thậm chí chưa biết mặt, không có hoặc có rất ít thông tin về họ. Cùng với tình trạng đó, không ít đại biểu trúng cử ít quan tâm đến cử tri, đến người dân hơn là quan tâm đến các cấp lãnh đạo của họ vì việc họ có tiếp tục được tái cử trong nhiệm kỳ tiếp theo hay không phụ thuộc chủ yếu vào tổ chức chứ ít khi phụ thuộc vào cử tri.

Như vậy, với cách thức bầu cử như hiện nay, nếu chúng ta cố gắng đạt được cơ cấu bằng mọi giá, thì chắc chắn chúng ta sẽ phải “thiết kế” những đơn vị bầu cử với những “quân xanh” làm đệm để đảm bảo cho sự

thắng cử của người được cơ cấu. Cách thức giới thiệu ứng cử viên như ở nước ta hiện nay dễ dẫn đến tình trạng cử tri bỏ sót những người thực sự có đức, có tài vào các cơ quan dân cử. Thay vào đó là cử tri có thể chọn nhầm những người thiếu đức, thiếu tài vào cơ quan công quyền và hậu quả dẫn đến nguy cơ tha hóa khi đã có quyền lực, quan liêu, tham nhũng... dẫn đến Nhân dân giảm niềm tin vào Nhà nước, làm ảnh hưởng đến uy tín của Đảng đối với Nhân dân.

1.1.3. Đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân

Ở Việt Nam, đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND là chủ thể đóng vai trò trung tâm, hạt nhân trong tổ chức và hoạt động của Quốc hội và HĐND, vai trò quyết định trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và HĐND. Đại biểu dân cử là người đại biểu cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân bầu ra thông qua các cuộc bầu cử được tổ chức theo quy định của hiến pháp, pháp luật. Họ là đối tượng đã được nhân dân lựa chọn trong các cuộc bầu cử. Người đại biểu phải có những phẩm chất tiêu chuẩn, và được nhân dân giao cho những quyền nhất định để thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực của mình. Đó là căn cứ quan trọng để nhân dân có thể lựa chọn, quyết định.

Đại biểu dân cử là những người được cử tri ủy quyền đại diện cho ý chí và nguyện vọng của họ.

Địa vị chính trị - pháp lý của đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND đã được Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức chính quyền địa phương, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu HĐND xác định: đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của nhân dân cả nước. Còn đại biểu HĐND là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương. Được hình thành và xây dựng trên cơ sở các quan điểm của Chủ nghĩa Mác - Lênin và các nguyên tắc tiến bộ trong lịch sử, đại biểu Quốc hội, đại biểu

HĐND ở nước ta có nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể và có những đặc điểm riêng do Hiến pháp và luật quy định.

Với tư cách là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước; là người thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm trước cử tri và trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đại biểu của mình.

Khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó.

HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương và là cơ quan chấp hành của Quốc hội tại địa phương. Đại biểu HĐND là những người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương.

- *Đặc điểm của đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân*

Thứ nhất, đại biểu dân cử là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri đơn vị bầu cử đã bầu ra mình và đại diện cho nhân dân.

Điểm khác biệt giữa đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND đó là, đại biểu Quốc hội đại diện cho nhân dân cả nước và cử tri nơi bầu mình còn đại biểu HĐND chỉ đại diện cho nhân dân địa phương.

Đại biểu dân cử là những người được cử tri lựa chọn trực tiếp trong số những ứng cử viên của đơn vị bầu cử. Mỗi cử tri có cách suy xét lựa chọn khác nhau nhưng kết quả lựa chọn xuất phát từ ý chí, nguyện vọng của cá nhân cử tri đó. Người trúng cử là người nhận được phiếu bầu nhiều nhất, nghĩa là người được đông đảo cử tri lựa chọn, là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của mình.

Thứ hai, đại biểu dân cử là những người được cử tri bầu ra thông qua cuộc bầu cử được bảo đảm thực hiện bằng Hiến pháp và pháp luật về bầu cử và chịu sự giám sát của cử tri.

Thứ ba, đại biểu dân cử không chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân mà còn chịu trách nhiệm trước cơ quan đại diện.

Gắn liền với tính đại diện của đại biểu là tính chịu trách nhiệm. Điều 21, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định: “*Đại biểu Quốc hội chịu trách nhiệm trước cử tri và trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đại biểu của mình*”. Điều 6 Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định: “*Đại biểu Hội đồng nhân dân ..., chịu trách nhiệm trước cử tri địa phương và trước HĐND về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đại biểu của mình*”. Như vậy, tương tự như tính đại diện, tính chịu trách nhiệm của đại biểu Quốc hội và HĐND được thể hiện ở hai khía cạnh. Khía cạnh thứ nhất, đại biểu Quốc hội và HĐND phải chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương bầu ra mình. Ở khía cạnh thứ hai, đại biểu Quốc hội và HĐND phải chịu trách nhiệm về hoạt động đại biểu trước cơ quan đại diện của mình.

Thứ tư, đại biểu dân cử có cơ cấu thành phần phong phú đa dạng.

Đại biểu dân cử là những người được lựa chọn trong số các ứng cử viên được các tầng lớp, giai cấp, thành phần, dân tộc, tổ chức, cơ quan, đơn vị... giới thiệu và hiệp thương dân chủ. Họ là những người đại diện tiêu biểu cho cá ngành, các lĩnh vực, của công nhân, nông dân, trí thức, thanh niên, phụ nữ, cựu chiến binh, dân tộc, tôn giáo nhằm bảo đảm tính đại diện của Quốc hội và HĐND. Cơ cấu, thành phần của đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp rất khác nhau, phụ thuộc vào đặc điểm tổ chức, hành chính, lãnh thổ và số lượng dân cư: tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương); huyện (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương), xã (phường, thị trấn), đơn vị hành chính-kinh tế đặc biệt, miền núi, đồng bằng, đô thị, nông thôn...

Thứ năm, đại biểu dân cử hoạt động theo nhiệm kỳ.

Về nguyên tắc, nhiệm kỳ hiện nay của Quốc hội và HĐND là 5 năm. Điều này đồng nghĩa với nhiệm kỳ của đại biểu cũng là 5 năm kể từ kỳ họp thứ nhất của Quốc hội và HĐND khóa đó đến kỳ họp thứ nhất của Quốc hội và HĐND khóa sau (Điều 2, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 và Điều 10, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015).

- *Tiêu chuẩn của đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân*

Để nhân dân (cử tri) có cơ sở để lựa chọn những người xứng đáng thay mặt mình quản lý nhà nước, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức chính quyền địa phương đã đưa ra các tiêu chuẩn về đại biểu Quốc hội và HĐND để làm căn cứ xác định, đánh giá đại biểu trước khi đưa ra lựa chọn.

Theo đó, Điều 22 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định tiêu chuẩn của đại biểu Quốc hội như sau:

1. Trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp, phấn đấu thực hiện công cuộc đổi mới, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

2. Có phẩm chất đạo đức tốt, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

3. Có trình độ văn hóa, chuyên môn, có đủ năng lực, sức khỏe, kinh nghiệm công tác và uy tín để thực hiện nhiệm vụ đại biểu Quốc hội.

4. Liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, được Nhân dân tín nhiệm.

5. Có điều kiện tham gia các hoạt động của Quốc hội.

Tại Điều 7 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định tiêu chuẩn của đại biểu HĐND:

1. Trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp, phấn đấu thực hiện công cuộc đổi mới, vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

2. Có phẩm chất đạo đức tốt, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư, gương mẫu chấp hành pháp luật; có bản lĩnh, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí, mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền và các hành vi vi phạm pháp luật khác.

3. Có trình độ văn hóa, chuyên môn, đủ năng lực, sức khỏe, kinh nghiệm công tác và uy tín để thực hiện nhiệm vụ đại biểu; có điều kiện tham gia các hoạt động của Hội đồng nhân dân.

4. Liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến của Nhân dân, được Nhân dân tín nhiệm.

Tiêu chuẩn đại biểu là một vấn đề rất cơ bản của chế định bầu cử. Đây là cơ sở ban đầu để lựa chọn được một đại biểu xứng đáng để nhân dân trao quyền của mình cho họ. Đồng thời cũng là những tiêu chí để trong suốt quá trình hoạt động của đại biểu, nhân dân có thể giám sát và xem xét đại biểu có đáp ứng đúng tiêu chuẩn đặt ra hay không.

Tuy nhiên hiện nay, những quy định về tiêu chuẩn của đại biểu Quốc hội và HĐND của chúng ta còn mang tính chất khá chung chung, còn mang nặng định tính, chưa cụ thể, chưa định lượng với từng đại biểu. Đối với đại biểu Quốc hội phạm vi đại diện cả nước, chức năng, nhiệm vụ khác với đại biểu HĐND chỉ hoạt động trong quy mô tại địa phương thì tiêu chuẩn phải khác nhau. Bên cạnh đó, các đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm cũng sẽ đóng góp thời gian, công sức khác nhau.

1.1.4. Bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

- *Khái niệm bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân*

Qua các tài liệu nghiên cứu và các bản Hiến pháp cũng như các văn bản pháp luật của Việt Nam sử dụng các thuật ngữ như: bãi miễn, bãi nhiệm, miễn nhiệm. Việc phân biệt các thuật ngữ để giúp chúng ta hiểu đúng và sử dụng các thuật ngữ này.

Theo “Từ điển tiếng Việt” của Viện ngôn ngữ học, *bãi miễn* là “hủy bỏ tư cách đại biểu nào đó trước khi hết nhiệm kỳ theo biểu quyết của đa số cử tri hoặc cơ quan dân cử” [57, tr.27]; *bãi nhiệm* là bãi bỏ chức vụ đối với đại biểu dân cử trước khi hết nhiệm kỳ theo quyết nghị của cơ quan dân cử” hoặc “bãi bỏ chức vụ nào đó (thường là quan trọng) trong bộ máy nhà nước” [57, tr.27]; miễn nhiệm là cho thôi không tiếp tục giữ chức vụ nào đó trong bộ máy nhà nước” [57, tr.632], trái với bổ nhiệm là “cử giữ một chức vụ nào đó trong bộ máy nhà nước” [57, tr. 78].

Theo “Thuật ngữ pháp lý” thì *bãi nhiệm* là trường hợp một đại biểu dân cử (đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND) không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân bị cơ quan quyền lực nhà nước mà người đó là đại biểu hoặc đưa ra cử tri nơi người đó được bầu, biểu quyết không thừa nhận tư cách đại biểu của người đó nữa. [6, tr.14-15].

Theo “Từ điển pháp lý” của Viện Khoa học pháp lý thì “bãi nhiệm được hiểu là chế tài kỷ luật buộc thôi giữ chức vụ do bầu cử trước khi hết nhiệm kỳ đối với người được giao giữ chức vụ có hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm phẩm chất đạo đức, không còn xứng đáng giữ chức vụ được giao ở các cơ quan nhà nước” [56, tr.20].

Theo IDEA, các quốc gia trên thế giới sử dụng thuật ngữ “bãi miễn” hay còn gọi là thu hồi. Theo đó, IDEA đưa ra định nghĩa như sau: “Bãi miễn là một thủ tục dân chủ trực tiếp cho phép cơ quan có thẩm quyền và/hoặc một số lượng công dân nhất định theo quy định yêu cầu một cuộc bỏ phiếu cho cử tri về việc liệu có nên cách chức một quan chức trước khi người đó kết thúc nhiệm kỳ hay không” [50, tr.117].

Như vậy, theo hai cách hiểu trên thì ở khía cạnh nào đó thì bãi nhiệm và bãi miễn có nội dung tương đương, thậm chí là giống nhau. Tuy nhiên, nếu căn cứ vào khái niệm bãi miễn và bãi nhiệm đều buộc phải thôi giữ chức vụ được bầu ra trong khi nhiệm kỳ vẫn còn, nhưng có thể hiểu bãi miễn là “hủy bỏ tư cách đại biểu” khi đại biểu đó không đủ tư cách đại biểu nữa do không được tín nhiệm, do vi phạm pháp luật, phẩm chất chính trị, đạo đức.v.v..., còn lý do bãi nhiệm thì có thể xuất phát từ hai nguyên nhân: *một là*, bãi bỏ chức vụ do không còn sự tín nhiệm do vi phạm pháp luật, đạo đức, phẩm chất; *hai là*, bãi bỏ chức vụ này để giữ chức vụ khác hoặc lý do sức khỏe không tiếp tục đảm nhận được nhiệm vụ.

- *Cơ sở để bảo đảm thực hiện quyền bãi miễn đại biểu dân cử*

Như đã nói, bãi miễn đại biểu dân cử là một trong những hình thức thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân. Thông qua hình thức này, nhân dân thể hiện sự bất tín nhiệm của mình đối với những đại biểu dân cử không hoàn thành sứ mệnh là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của họ. Quyền bãi miễn xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực của nhân dân là tối thượng, là quyền lực gốc. Nhân dân có thể trực tiếp thực hiện quyền lực của mình hoặc gián tiếp thông qua những đại biểu dân cử. Việc các đại biểu dân cử thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực chất là thực hiện quyền lực do nhân dân giao cho, uỷ thác cho. Trên cơ sở nguyên tắc uỷ quyền mệnh lệnh, cử tri thông qua bầu cử đã trao uỷ nhiệm thư cho các đại biểu dân cử. Đại biểu dân cử phải đại diện cho cử tri trên cơ sở và trong khuôn khổ uỷ nhiệm thư của nhân dân. Nếu đại biểu dân cử không thực hiện hoặc thực hiện không đúng uỷ nhiệm thư tức là đại biểu đó không hoàn thành vai trò là người đại diện của nhân dân, không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân và do vậy, nhân dân có quyền tước đi tư cách đại biểu của đại biểu đó. Như vậy, quyền bãi miễn đối với những đại biểu không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân là

quyền có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm cho chế độ dân chủ được thực hiện một cách hoàn toàn và triệt để. Thực hiện đúng vấn đề có tính nguyên tắc này không chỉ làm tăng trách nhiệm của đại biểu dân cử, mà còn bảo đảm sự phục tùng thực sự của người được bầu đối với cử tri và xã hội. Các cơ quan được bầu ra có thể coi là có tính chất dân cử chân chính và là đại biểu thực sự cho ý chí của nhân dân chỉ khi quyền bãi miễn của cử tri đối với người trúng cử được thừa nhận và áp dụng.

Tuy nhiên, thực hiện quyền bãi miễn ấy không chỉ đơn giản chỉ là xác lập quyền của cử tri, của Quốc hội và HĐND để bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND khi các đại biểu ấy không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Cần phải xác định cụ thể những điều kiện để đảm bảo “về mặt chính trị, pháp lý và trình độ giác ngộ nhận thức về dân chủ” [12, tr.140]

- Về mặt chính trị:

Đại biểu dân cử là những người do nhân dân trực tiếp bầu ra, vì thế nhân dân cũng có quyền giám sát hoạt động của họ với tư cách là những người đại diện cho ý chí, nguyện vọng, lợi ích của cử tri; nhân dân giám sát năng lực, trách nhiệm thực hiện nhiệm vụ đại diện của mình cũng như thực hiện các chức vụ được giao; giám sát phẩm chất chính trị, đạo đức lối sống của các đại biểu. Khi có đại biểu không thể hiện được ý chí, nguyện vọng, lợi ích của cử tri, thiếu năng lực và trách nhiệm trong hoạt động đại biểu cũng như thực hiện chức năng, nhiệm vụ chuyên môn được giao, có những vi phạm về phẩm chất, chính trị, đạo đức, lối sống mà nhân dân phát hiện ra, có ý kiến thì phải có những thiết chế chính trị đảm bảo để nhân dân thực hiện quyền bãi miễn các đại biểu dân cử này một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Ngoài ra, nhân dân còn thực hiện quyền lực nhà nước thông qua hoạt động của Quốc hội và HĐND và các cơ quan nhà nước khác, thông qua tổ chức MTTQ và các thành viên khác của Mặt trận, vì vậy mà trong chế độ

chính trị dân chủ phải quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan này để đảm bảo cho quyền lực nhân dân được thực hiện.

- Về mặt pháp lý:

Đây là một trong những tiêu chí quan trọng để đảm bảo thực hiện quyền bãi miễn đại biểu dân cử của cử tri, của Quốc hội và HĐND. Các quy định về trình tự, thủ tục bãi miễn phải được thể chế hóa trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính quyền địa phương, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND cũng như các văn bản pháp lý có liên quan; quy định trong quy chế và quy trình, thủ tục hoạt động của Quốc hội, HĐND cũng như các văn bản hướng dẫn thực hiện bãi miễn đại biểu dân cử. Hệ thống các quy định cụ thể, rõ ràng về bãi miễn đại biểu dân cử trong pháp luật tạo thành cơ sở pháp lý trong việc thực hiện quyền bãi miễn đại biểu dân cử của cử tri, của Quốc hội và HĐND.

Ở nước ta các quy định pháp lý về bầu cử khá cụ thể và rõ ràng nhưng các quy định về bãi miễn đại biểu dân cử khá mờ nhạt. Bầu cử không chỉ là con đường kiến thiết cơ quan đại diện mà nó cũng cần phải được sử dụng như là phương thức để nhân dân loại bỏ người đại diện. Do vậy, để nhân dân giám sát, hạn chế sự tha hóa, lạm quyền của quyền lực nhà nước có hiệu quả nhất, thì đồng thời với quyền bầu ra các đại biểu dân cử, nhân dân phải có quyền phế truất các đại biểu dân cử. Bầu cử và bãi miễn là hai mặt đối lập của vấn đề. Bản chất của bầu cử là lựa chọn và trao quyền của họ cho người đại diện, còn bản chất của bãi miễn là thu hồi lại quyền lực đã trao đó.

- Trình độ giác ngộ và nhận thức về dân chủ của nhân dân:

Quyền không thể được thực hiện nếu không hiểu rõ bản chất của nó. Đây là vấn đề thuộc về bản chất của quyền lực nhân dân. Nhân dân có quyền giám sát, bãi miễn đại biểu do mình bầu ra nhưng không nhận thức được quyền và không có bản lĩnh, năng lực thực hiện quyền ấy thì việc ghi

nhận quyền ấy mãi chỉ là hình thức mà thôi. Vì vậy, bên cạnh việc thực hiện và đảm bảo quyền lực của nhân dân còn phải có những biện pháp để nâng cao trình độ dân trí, nhận thức của nhân dân. Nhân dân cần phải hiểu rằng, quyền lực mình trao đi hoàn toàn có thể thu hồi lại. Cơ quan đại diện dù là cơ quan quyền lực cao nhất đi chăng nữa cũng là thứ quyền tồn tại trên một quyền lực liên kết của nhân dân đã nhượng lại, nó không thể đặt trên cuộc sống và vận mệnh của nhân dân.

- *Mục đích của chế định bãi miễn đại biểu dân cử*

Mục đích đầu tiên và cơ bản nhất của việc thiết lập chế định bãi miễn đại biểu chính là kiểm soát quyền lực nhà nước, mà ở đây là trực tiếp kiểm soát các đại biểu dân cử, đồng thời, thông qua đó kiểm soát quyền lực của cơ quan quyền lực cao nhất - Quốc hội và cơ quan quyền lực ở địa phương - Hội đồng nhân dân.

Lý giải cho việc kiểm soát quyền lực hiện nay có nhiều quan điểm khác nhau nhưng nhìn chung các tác giả đều nhìn nhận dưới hai cơ sở: đặc trưng của quyền lực nhà nước và bản chất của con người - chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước.

Thứ nhất, quyền lực nhà nước là quyền lực được ủy quyền, công khai và độc quyền cưỡng chế. Quyền lực Nhà nước vốn bản thân nó không tự phát sinh mà do nhân dân ủy quyền. Chính vì do nhân dân ủy quyền nên nhân dân phải kiểm soát việc thực thi quyền lực đó như thế nào. Bên cạnh đó, chính vì đặc tính công khai, độc quyền cưỡng chế nên tạo ra cho nhà nước một sức mạnh to lớn mà nếu không có sự kiểm soát thì việc lạm quyền sẽ dẫn đến hậu quả vô cùng nghiêm trọng.

Thứ hai, sau khi nhận được sự ủy quyền thì nhà nước sử dụng quyền lực đó, mà suy cho cùng, nhà nước vốn cũng chỉ là những con người tập hợp lại, do đó bản chất của con người cũng là một trong những nguyên nhân sâu xa để kiểm soát. Trước hết, khả năng của con người là hữu hạn

bất nguồn từ sự hữu hạn của lý tính, trí tuệ của mình. Một người dù có trí tuệ siêu việt thì khả năng sai lầm vẫn có thể xảy ra.

Bên cạnh mục đích kiểm soát quyền lực nhà nước, chế định bãi miễn còn có một mục đích quan trọng khác, đó là bảo đảm dân chủ. Có thể nói, chế định bãi miễn là một hình thức dân chủ trực tiếp để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân. Cùng với bầu cử là hai yếu tố cần thiết của hình thức dân chủ đại diện, tuy nhiên, đó cũng chính là hai hình thức dân chủ trực tiếp khi nhân dân trực tiếp thực hiện việc quyết định ai là người đại diện và khi nào thì người đại diện sẽ bị mất tư cách đại diện. Trong một nền dân chủ thì hai hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp có mối quan hệ bổ trợ cho nhau.

Có thể nói, bãi miễn đại biểu dân cử là một hình thức dân chủ trực tiếp, đồng thời cũng là một biện pháp đảm bảo dân chủ gián tiếp, thể hiện yếu tố thứ hai của dân chủ - phản đối - bên cạnh yếu tố tham gia. Khi người đại biểu không còn đại diện cho ý chí của nhân dân mà chỉ đại diện cho ý chí của bản thân họ trong quá trình quản lý xã hội thì nhân dân có quyền bãi nhiệm người đại biểu đó và thay thế bằng một người khác, đảm bảo rằng ý chí của người đại biểu luôn là ý chí của nhân dân, và nhân dân là người thực sự quản lý xã hội thông qua các đại biểu.

1.2. Chế định bãi miễn đại biểu dân cử ở một số quốc gia trên thế giới

Theo nghiên cứu của tổ chức IDEA, hiện nay trên thế giới ghi nhận hai hình thức bãi miễn chính theo mức độ tham gia của người dân trong quá trình này: (1) bãi miễn đầy đủ - là bãi miễn đòi hỏi phải có sự tham gia của người dân cả ở giai đoạn đề xuất và cả giai đoạn bỏ phiếu thông qua; (2) bãi miễn hỗn hợp - là bãi miễn đòi hỏi sự tham gia của người dân ở giai đoạn đề xuất, hoặc giai đoạn bỏ phiếu thông qua. Cả hai hình thức này đều có thể sử dụng ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương, cả hai hình thức có

thể được sử dụng cho cả các quan chức của cơ quan hành pháp hoặc các thành viên được bầu của cơ quan lập pháp [50, tr. 123]. Có một số quốc gia quy định việc bãi miễn hỗn hợp cho các vị trí điều hành cao nhất và bãi miễn đầy đủ cho thành viên của các cơ quan lập pháp quốc gia (như trường hợp ở Paula).

Tuy nhiên, cần phải nhìn nhận rằng, dù bãi miễn là một trong các biểu hiện dân chủ trực tiếp nhưng lại ít được quy định phổ biến nhất và do đó ít được áp dụng nhất. Tính đến năm 2008, có gần 30 quốc gia trên thế giới áp dụng hình thức bãi miễn [53, tr. 98] hoặc hỗn hợp hoặc đầy đủ. Các quốc gia quy định thủ tục bãi miễn trong Hiến pháp và pháp luật của họ, đồng thời quy định đối tượng áp dụng hình thức bãi miễn.

Bãi miễn (đôi khi còn gọi là thu hồi) là công cụ dân chủ trực tiếp được một số quốc gia trên thế giới áp dụng được hiểu là việc cử tri bỏ phiếu quyết định về việc bãi miễn (chấm dứt vai trò) của một đại biểu (quan chức) dân cử. Trong trường hợp người dân đề xuất, để tổ chức bỏ phiếu bãi miễn một đại biểu dân cử, người đề xuất phải thu thập đủ số lượng chữ ký theo luật định. Kết quả của cuộc bỏ phiếu có hiệu lực bắt buộc đối với chủ thể liên quan [53, tr.98].

Ở nhiều quốc gia đã nêu trên, pháp luật có quy định công cụ dân chủ trực tiếp “bãi miễn đại biểu dân cử”. Với sự hỗ trợ của công cụ này thì cử tri có thể bỏ phiếu quyết định về việc bãi miễn đại biểu dân cử. Nghiên cứu kinh nghiệm của nước ngoài về bãi miễn đại biểu dân cử có ý nghĩa tham khảo đối với Việt Nam trong quá trình hoàn thiện và thực hiện pháp luật về bãi miễn đại biểu dân cử ở Việt Nam.

1.2.1. Bãi miễn nghị sĩ của một số nước châu Âu

Chế định bãi miễn nghị sĩ ít tìm thấy ở các quốc gia châu Âu, mặc dù các hình thức dân chủ trực tiếp khác như trưng cầu ý dân hay sáng kiến của công dân và sáng kiến chương trình nghị sự được tìm thấy ở khắp châu Âu.

Chỉ có một số ít các quốc gia quy định về việc bãi miễn các quan chức được bầu như: Belarus, Ailen, Liechtenstein và một số bang của Đức.

Bãi miễn nghị sĩ ở Belarus: Theo quy định của pháp luật Belarus thì việc bãi miễn chỉ được áp dụng ở cấp quốc gia và chủ thể bị bãi miễn là các nghị sĩ. Chủ thể thực hiện quyền bãi miễn là công dân. Ở Belarus, công dân vừa là chủ thể đề xuất vừa là chủ thể công nhận việc bãi miễn một nghị sĩ nào đó. Điều kiện để thực hiện quyền bãi miễn là phải có tối thiểu 20% số công dân đủ điều kiện bỏ phiếu và cư trú tại khu vực tương ứng đề xuất bãi miễn. Trưng cầu dân ý sẽ được tổ chức nếu hơn một nửa công dân bỏ phiếu ủng hộ. Quyết định bãi miễn sẽ được đưa ra thông qua trưng cầu dân ý nếu nó được ủng hộ bởi hơn một nửa số phiếu bầu.

Bãi miễn quan chức ở Ai-len: Ailen không chỉ quy định quyền bãi miễn các nghị sĩ mà còn cho phép bãi miễn Tổng thống. Tuy nhiên, quốc gia này không ghi nhận trường hợp công dân đề xuất việc bãi miễn mà chỉ cho phép công dân tham gia ở giai đoạn sau, tức là sau khi $\frac{3}{4}$ thành viên của Quốc hội thông qua việc đề xuất bãi miễn nghị sĩ (hoặc Tổng thống) thì đưa ra trưng cầu dân ý.

Bãi miễn quan chức dân cử ở Đức: Bãi miễn thường được quan niệm và sử dụng để cách chức các quan chức dân cử trước khi kết thúc nhiệm kỳ của họ nhưng một số quốc gia còn áp dụng cho toàn bộ Quốc hội, điển hình như ở Liechtenstein và các bang Berlin và Baden-Württemberg của Đức.

Ở Đức không quy định bãi miễn cấp quốc gia mà chỉ quy định ở cấp địa phương (bang). Đối với việc bãi miễn toàn bộ cơ quan lập pháp chỉ quy định ở một số bang như : Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Rhineland-Palatinate, bãi miễn toàn bộ cơ quan lập pháp ở các bang của Đức phải được đề xuất và công nhận bởi công dân.

Đối với việc bãi miễn các quan chức trong Hội đồng địa phương thì được đề xuất bởi cơ quan chính trị và được công dân công nhận.

Ở các bang của Đức, các yêu cầu để có một cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý hợp lệ cao hơn, như là 50% cử tri đã đăng ký khởi xướng, chính vì điều này mà ở các bang đó, thủ tục bãi miễn không được sử dụng.

1.2.2. Bãi miễn nghị sĩ ở Hoa Kỳ

Ở Hoa Kỳ, chế định bãi miễn đó xuất hiện rất sớm trong Hiến pháp của các bang (chẳng hạn, ở Los Angeles năm 1903, ở Oregon năm 1906...) và ngày nay được áp dụng tại 21 bang.

Hoa Kỳ là quốc gia theo hình thức bãi miễn đầy đủ, nhưng ở Hoa Kỳ chỉ áp dụng đối với cấp địa phương và cấp bang. Quan niệm và thực hiện bãi miễn ở cấp địa phương và cấp bang ở Hoa Kỳ xuất hiện từ cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX. Hiện nay có 18 tiểu bang của Hoa Kỳ có quy định bãi miễn cấp tiểu bang và 36 bang có quy định bãi miễn các quan chức địa phương (các bang không thể bãi miễn đại biểu Quốc hội dù cho luật tiểu bang có quy định thế nào) [50, tr.120].

Qua nghiên cứu các quy định về bãi miễn của các nghị sĩ ở Hoa Kỳ có thể thấy việc thực hiện quy định này trên thực tế cũng gặp rất nhiều khó khăn. Trước hết ở việc thu thập chữ ký theo quy định mỗi bang đồng thời số chữ ký phải được thu thập trong một khoảng thời gian rất ngắn và phải được chứng thực bởi công chúng.

1.2.3. Bãi miễn đại biểu dân cử một số nước châu Á

Chế định bãi miễn ở Philippines: Philippines là một quốc gia đơn nhất, ngoại trừ Khu tự trị Hồi giáo Mindanao được tự do ở mức độ lớn với chính phủ quốc gia. Có một số nỗ lực nhằm biến chính quyền thành một chính quyền liên bang, đơn viện hay nghị viện kể từ thời Ramos.

Ở Philippines, ngoài các quy định dân chủ trực tiếp ở cấp quốc gia, khả năng bãi miễn ở cấp địa phương được quy định chi tiết trong Quyển số

1 về Luật Chính quyền địa phương của Philippines, trong đó nêu rõ “quyền lực bãi miễn khi đã mất lòng tin vào viên chức dân cử cấp địa phương sẽ được thực hiện bởi các cử tri đã đăng ký của một đơn vị chính quyền địa phương mà viên chức dân cử là đối tượng của việc bỏ phiếu bãi miễn đó trực thuộc” [50, tr.201].

Chế định bãi miễn ở Nhật Bản: Điều 55 Hiến pháp Nhật Bản quy định : “Mỗi Viện đều có thẩm quyền riêng trong việc xét xử những vụ kiện liên quan đến tư cách đại biểu của Viện mình. Tuy nhiên, việc quyết định cách chức một đại biểu phải thông qua một nghị quyết với sự nhất trí của từ 2/3 tổng số nghị sĩ có mặt” [55, tr.126]

Điều 58, Hiến pháp Nhật Bản quy định: Mỗi Viện phải tự thiết lập các nguyên tắc, luật lệ liên quan đến phiên họp và có hình phạt thích đáng cho những người làm trái quy định. Tuy nhiên, để trục xuất một đại biểu ra khỏi Viện, cần phải thông qua một nghị quyết với sự nhất trí của từ 2/3 tổng số đại biểu có mặt.”[55, tr.127].

Như vậy, Hiến pháp Nhật Bản quy định chỉ nghị viện mới có quyền bãi miễn tư cách đại biểu của viện mình mà không ghi nhận quyền bãi miễn của công dân. Cử tri chỉ có quyền kiến nghị bãi miễn đại biểu, theo đó, muốn bãi miễn đại biểu phải có kiến nghị bằng văn bản có chữ ký của 10.000 cử tri tại đơn vị bầu cử nơi đại biểu trúng cử

Chế định bãi miễn đại biểu dân cử ở Trung Quốc: Điều 77 Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa quy định: “Đại biểu đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc chịu sự giám sát của đơn vị bầu cử cũ. Đơn vị bầu cử cũ có quyền bãi miễn đại biểu của đơn vị bầu cử đó theo trình tự và quy định của pháp luật” [55, tr.220]. Điều này có nghĩa, đại biểu đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc (đại biểu Quốc hội) không do cử tri bãi miễn mà do đơn vị bầu cử ra mình (tức đại hội Đại biểu nhân dân cấp dưới) bãi miễn.

Theo quy định tại Điều 102, Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa quy định: Đơn vị bầu cử và cử tri Đại hội Đại biểu nhân dân các cấp địa phương có quyền bãi miễn đại biểu do họ bầu ra theo trình tự và quy định của pháp luật” [55, tr.230]. Như vậy, phải đến cấp thấp nhất do cử tri địa phương bầu ra thì cử tri mới được bãi miễn đại biểu dân cử.

Qua việc nghiên cứu các chế định bãi miễn của các quốc gia trên thế giới có thể rút ra nhận xét như sau:

Thứ nhất, không phải mọi quốc gia trên thế giới đều chấp nhận sự tồn tại của chế định này, một chế định buộc đại biểu dân cử mất đi tư cách đại biểu của mình trước khi kết thúc nhiệm kỳ.

Thứ hai, các quốc gia có thừa nhận chế định này thì việc quy định trình tự, thủ tục thực hiện cũng rất khó khăn và rất khó thực hiện, đặc biệt là quốc gia quy định quyền đề xuất và công nhận thuộc về công dân.

Tóm lại, bãi miễn đại biểu dân cử là một vấn đề cần thiết để nâng cao tinh thần, trách nhiệm của đại biểu Quốc hội. Đó là cách thức nhằm kiểm soát quyền lực Nhà nước và đảm bảo dân chủ. Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chúng ta vẫn cần phải nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trên thế giới để tiếp tục hoàn thiện chế định này.

Kết luận chương 1

Bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND là một trong những hình thức thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là công cụ quan trọng để nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước.

Xét về mặt khái niệm, thủ tục bãi miễn gắn với ý tưởng cho rằng các đại diện cần phải tiếp tục có trách nhiệm với người dân. Vì vậy, các cử tri cần phải được quyền lựa chọn chấm dứt nhiệm vụ của các đại diện của mình trước khi kết thúc nhiệm kỳ nếu các đại diện đó không đáp ứng được nguyện vọng của họ. Qua nghiên cứu có thể nhận thấy, các đại biểu dân cử dường như đáp ứng tốt hơn các lợi ích và áp lực của các nhóm kinh tế hơn là của cử tri. Việc bãi miễn được xem như một cơ chế khiến cho các đại diện của người dân trở nên nhạy cảm hơn trước những yêu cầu của cử tri.

Mặt khác, từ quan điểm của các nhà phê bình, chế độ bãi miễn được xem như một cơ chế mang tính phân cực cao độ, gây nên sự đối đầu nghiêm trọng và phá vỡ công việc bình thường của các đại biểu dân cử trong chức năng nhiệm vụ của họ. Nó cũng được xem là một cơ chế tạo động lực cho các nhóm đối lập trong nỗ lực thế chỗ các đại biểu dân cử. Những người ủng hộ bãi miễn cho rằng thủ tục này khuyến khích sự giám sát chặt chẽ của người dân đối với các quan chức dân cử và tạo ra các cơ chế hiệu quả cho trách nhiệm giải trình theo chiều dọc, thiết lập một mối quan hệ chặt chẽ giữa cử tri và các đại diện của họ. Tuy nhiên, chế độ bãi miễn vẫn được coi là gây nhiều tranh cãi, và kinh nghiệm quốc tế về việc áp dụng cơ chế này vẫn còn rất hạn chế, đặc biệt là ở cấp quốc gia. Điều này lí giải thích vì sao nó ít phổ biến nhất trong các công cụ của dân chủ trực tiếp.

Chương 2

THỰC TRẠNG THỰC HIỆN BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ ĐẠI BIỂU HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÁC CẤP Ở VIỆT NAM

2.1. Thực trạng những quy định của pháp luật hiện hành

2.1.1. Bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân qua các bản Hiến pháp Việt Nam

- *Chế định bãi miễn đại biểu dân cử qua Hiến pháp 1946:*

Theo quy định tại Điều 20 Hiến pháp 1946 quy định: “Nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra, theo Điều thứ 41 và 61”

Điều thứ 41 Hiến pháp năm 1946 quy định “Nghị viện phải xét vấn đề bãi miễn một nghị viên khi nhận được đề nghị của một phần tư tổng số cử tri tỉnh hay thành phố đã bầu ra nghị viên đó. Nếu hai phần ba tổng số nghị viên ưng thuận đề nghị bãi miễn thì nghị viên đó phải từ chức”. Hiến pháp năm 1946 không sử dụng thuật ngữ *bãi nhiệm* như hiện nay mà sử dụng thuật ngữ *bãi miễn* với ý nghĩa là hình thức kỷ luật hủy bỏ tư cách đại biểu dân cử đối với những đại biểu không còn xứng đáng là đại biểu của nhân dân. Đồng thời, cơ quan lập pháp được gọi là *Nghị viện* chứ không phải *Quốc hội*, còn *đại biểu Quốc hội* được gọi là *nghị viên*.

Tiếp đó, Điều thứ 61 Hiến pháp năm 1946 quy định “Nhân viên HĐND và Ủy ban hành chính có thể bị bãi miễn. Cách thức bãi miễn sẽ do luật định”. Như vậy, đại biểu HĐND trong Hiến pháp năm 1946 được gọi là “*nhân viên*” HĐND. Hiến pháp năm 1946 cũng quy định việc bãi miễn đại biểu HĐND nhưng không quy định cụ thể như trường hợp bãi miễn *nghị viên*.

Như vậy, Hiến pháp năm 1946 mặc dù quy định quyền bãi miễn đại biểu dân cử thuộc quyền của cử tri và Nghị viện nhưng thực chất là do Nghị viện tiến hành. Dù chưa được cụ thể hóa nhưng các quy định về bãi

miễn đại biểu một lần nữa khẳng định sự ràng buộc và không chế công bộc với lợi ích của ông chủ nhân dân.

- *Chế định bãi miễn đại biểu dân cử qua Hiến pháp 1959*

Khác với Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 đã bổ sung quy định về quyền của nhân dân (cử tri) bãi nhiệm đại biểu dân cử, theo đó “Đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp có thể bị cử tri bãi miễn trước khi hết nhiệm kỳ nếu tỏ ra không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân” (Điều 5). Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội năm 1960 quy định: “việc bãi miễn đại biểu Quốc hội phải được quá nửa tổng số cử tri trong đơn vị bầu cử bỏ phiếu tán thành” (Điều 45).

- *Chế định bãi miễn đại biểu dân cử qua Hiến pháp 1980.*

Điều 7 Hiến pháp 1980 quy định “cử tri có quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND nếu đại biểu đó không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”. Đồng thời Hiến pháp năm 1980 cũng tiếp tục quy định Quốc hội, HĐND có quyền bãi miễn những chức vụ do Quốc hội, HĐND bầu, phần lớn những người giữ các chức vụ này đồng thời là đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND.

- *Chế định bãi miễn đại biểu dân cử qua Hiến pháp 1992*

Về việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND, Đảng ta đã chỉ rõ “các đại biểu phải định kỳ báo cáo và chịu sự kiểm tra, giám sát của cử tri, nếu không đủ tín nhiệm thì cử tri thực hiện quyền bãi miễn” [5, tr.104].

Điều 7 Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001) đều quy định “Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu HĐND bị cử tri hoặc HĐND bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”. Như vậy Hiến pháp 1992 đã sử dụng thuật ngữ *bãi nhiệm* thay cho thuật ngữ *bãi miễn* trong các bản Hiến pháp trước và chủ thể thực hiện quyền bãi miễn có thể là *cử tri* hoặc

Quốc hội, HĐND. Quy định như vậy phù hợp hơn với thực tiễn ở chỗ có những đại biểu Quốc hội, HĐND không còn xứng đáng vì vi phạm pháp luật, bị kỷ luật nhưng cử tri không nắm được, không đề nghị; ngược lại có những đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân nhưng Quốc hội, HĐND không nắm được, qua giám sát, theo dõi hoặc biết rõ năng lực, phẩm chất của những đại biểu này từ thực tiễn công tác, nhân dân có ý kiến đề nghị thì có thể đề cử tri bãi miễn hoặc Quốc hội, HĐND bãi miễn, quy định như vậy vừa phù hợp thực tiễn vừa linh hoạt khi thực hiện quy trình bãi miễn.

Các quy định của Hiến pháp năm 1992 về việc cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND đã được cụ thể hóa trong Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 2003 và đặc biệt là trong Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 ban hành kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02 tháng 4 năm 2005. Cụ thể là Luật Bầu cử đại biểu HĐND năm 2003 quy định *đại biểu HĐND có thể bị HĐND đưa ra để cử tri ở đơn vị bầu ra đại biểu ấy bãi nhiệm, theo đề nghị của Thường trực HĐND hoặc của Ủy ban MTTQ cùng cấp (Điều 63); Việc đưa một đại biểu HĐND ra để cử tri bãi miễn phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành (Điều 64); Phải có quá nửa tổng số cử tri trong đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi miễn thì việc bãi miễn đại biểu HĐND mới có giá trị (Điều 66).*

Theo Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 thì việc cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND được tiến hành ở đơn vị bầu cử nơi đại biểu đó được bầu hoặc nơi đại biểu đó đang sinh hoạt Tổ đại biểu HĐND; UBTVQH ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp tỉnh; Thường trực HĐND cấp tỉnh ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp huyện, cấp xã; Ngày bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND phải là ngày chủ nhật; UBND sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp, quyết định thành lập Ban

tổ chức bãi nhiệm từ bảy đến chín người; Thành phần Ban tổ chức bãi nhiệm gồm đại diện Thường trực HĐND, UBND, Ủy ban MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận ở địa phương; Ban tổ chức bãi nhiệm cử Trưởng ban, Phó Trưởng ban và Thư ký; UBND cấp xã sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam quyết định thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi nhiệm từ ba đến năm người, gồm đại diện của tổ chức xã hội và tập thể cử tri; Đơn vị vũ trang thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi nhiệm từ ba đến năm người; Tổ công tác bãi nhiệm cử Tổ trưởng và Thư ký; Căn cứ vào biên bản kiểm phiếu của các Tổ công tác bãi nhiệm, Ban tổ chức bãi nhiệm làm biên bản xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm; Khi có quá nửa tổng số cử tri ghi tên trong danh sách bỏ phiếu bãi nhiệm đi bỏ phiếu thì việc bãi nhiệm đại biểu HĐND có giá trị và khi có quá nửa số phiếu tán thành bãi nhiệm thì đại biểu HĐND đó bị bãi nhiệm; Ban tổ chức bãi nhiệm công bố kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm chậm nhất là ba ngày sau ngày bỏ phiếu bãi nhiệm (Điều 88).

Như vậy, việc cử tri bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND giai đoạn này đã được pháp luật quy định tương đối cụ thể.

2.1.2. Pháp luật Việt Nam hiện hành về việc thực hiện bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân

So với các bản Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 đã có những bước tiến dài về dân chủ. Cụ thể như sau:

Về quy định bãi miễn đại biểu dân cử, Điều 7, Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND bị cử tri hoặc Quốc hội, HĐND bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân”. Tiếp đó, Khoản 1, Điều 85, Hiến pháp năm 2013 quy định việc “bãi nhiệm đại biểu Quốc hội phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành”. Từ quy định trên, tác giả sẽ phân tích chi

tiết các chủ thể và đối tượng của hoạt động bãi miễn; điều kiện để phát sinh hoạt động bãi miễn (bãi nhiệm) và quy trình thực hiện hoạt động bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND; Từ đó, dễ thấy được sự khác biệt giữa các quy định giữa Hiến pháp năm 2013 và các bản hiến pháp trước đây.

- *Chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm)*

- *Đối với việc cử tri bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội:* Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã cụ thể hóa phần nào các quy định nêu trên của Hiến pháp năm 2013. Cụ thể là Luật Tổ chức Quốc hội trước hết đã quy định lặp lại các quy định của Hiến pháp năm 2013 về việc bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND: “Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm” (Khoản 1 Điều 40) và “Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành” (Khoản 2 Điều 40). Đồng thời, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 còn quy định “Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBND quy định” (Khoản 3 Điều 40).

Ngoài ra, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 còn quy định UBND có trách nhiệm “*Xem xét đề nghị của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu Quốc hội công tác về việc bãi nhiệm, ... đại biểu Quốc hội*” (Khoản 5 Điều 54) và “*Quyết định việc đưa ra để Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, UBMTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ...*” (Khoản 6 Điều 54).

- *Đối với việc cử tri bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND:* Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định *đại biểu HĐND không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND, không còn xứng đáng với*

sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị cử tri bãi nhiệm (Khoản 1 Điều 102); Thường trực HĐND quyết định việc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND theo đề nghị của UBMTTQ Việt Nam cùng cấp (Khoản 2 Điều 102); Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBND quy định (Khoản 4 Điều 102).

Như vậy, hiện nay luật cho phép hai chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, bao gồm:

- + Một là, Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam;
- + Hai là, Ủy ban MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND là:

- + Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp.

Đối với việc trao quyền đề nghị bãi nhiệm cho Ủy ban MTTQ, có ý kiến cho rằng việc để cho MTTQ có quyền đề nghị bãi nhiệm là không phù hợp. Bởi lẽ Ủy ban MTTQ không bầu nên các đại biểu và các đại biểu cũng không đại diện cho Ủy ban MTTQ, có nghĩa là người không ủy quyền lại có quyền đề nghị tước quyền đại diện của người được ủy quyền.[3, tr.151]. Tuy nhiên, khác với ý kiến trên, theo tác giả, sự hiện diện của Ủy ban MTTQ cấp Trung ương và các cấp trong nhóm chủ thể có quyền đề nghị là một sự hợp lý dựa trên các cơ sở lý giải sau:

Thứ nhất, tại Việt Nam, MTTQ là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài.

Thứ hai, MTTQ còn là tổ chức hiệp thương bầu cử, là tổ chức giới thiệu các ứng cử viên trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội. [32, Điều 4]. Do đó, tuy rằng MTTQ không bầu cử nên đại biểu và cũng không được đại diện bởi đại biểu, nhưng MTTQ cũng phải có trách nhiệm đề nghị bãi miễn

các đại biểu không xứng với vị trí đại biểu, không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân khi đã giới thiệu các ứng viên ấy.

Hơn nữa, một trong các nhiệm vụ giám sát của MTTQ là “*giám sát hoạt động của cơ quan Nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức Nhà nước*” [32, Điều 26]. Như vậy, quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) là một đảm bảo cần thiết cho việc thực hiện nhiệm vụ giám sát hoạt động của đại biểu dân cử, nhằm giúp hoạt động giám sát hiệu quả.

Tuy nhiên, việc trao quyền này chỉ dừng ở việc xác định Ủy ban Mặt trận cấp Trung ương và các cấp có quyền đề nghị, nhưng chưa xác định rằng cơ sở của việc đề nghị này là từ đâu mà có, là do Ủy ban Mặt trận chủ động đề nghị dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ giám sát đại biểu dân cử hay là do nhận được sự ủy thác, chịu lệnh từ các chủ thể khác. Trong bối cảnh luật thực định không quy định rõ, có thể suy đoán rằng nhà làm luật không quan tâm đến vấn đề này miễn sao chủ thể đề nghị là Ủy ban Mặt trận Trung ương hoặc các cấp.

Như vậy, việc đề nghị có thể xuất phát cả từ hai giả thuyết trên tùy theo từng trường hợp. Theo đó, Ủy ban Mặt trận cấp Trung ương hoặc cấp tỉnh có thể tự mình chủ động đề nghị bãi nhiệm dựa trên kết quả của việc giám sát hoạt động của đại biểu dân cử, hoặc quyết định đề nghị dựa trên sự tập hợp ý kiến của nhân dân, dựa trên sự đề nghị của các tổ chức thành viên hoặc dựa trên việc thực hiện chương trình hành động, nghị quyết của Đại hội đại biểu Mặt trận cùng cấp.

- *Chủ thể có quyền tiếp nhận và xem xét đề nghị bãi miễn*

- *Đối với việc cử tri bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội:* Theo quy định hiện hành, UBTWQH quyết định việc đưa ra Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của chủ thể có quyền đề nghị.

UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội. Có nhiệm vụ và quyền hạn do Hiến pháp quy định và được cụ thể hóa trong các đạo luật như Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội,...

Hiện nay, vai trò của UBTVQH trong việc tiếp nhận và xem xét đề nghị được quy định như sau “UBTVQH quyết định việc đưa ra để Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương...”. Đọc quy định này có thể thấy có đến hai khả năng về thẩm quyền của UBTVQH trong việc xem xét bãi miễn (bãi nhiệm): (1) Sau khi nhận được đề nghị của chủ thể có quyền, UBTVQH buộc phải đưa việc bãi nhiệm cho chủ thể có quyền bãi nhiệm, nhưng có quyền lựa chọn trao cho chủ thể nào - Quốc hội hoặc cử tri. (2) Sau khi nhận được đề nghị của chủ thể có quyền, UBTVQH có quyền đưa ra hay không đưa ra việc bãi nhiệm cho chủ thể có quyền bãi nhiệm, trong trường hợp đưa ra việc bãi nhiệm thì UBTVQH tiếp tục có quyền lựa chọn trao việc bãi nhiệm cho chủ thể nào.

Qua nghiên cứu thực tiễn thì chưa từng ghi nhận trường hợp UBTVQH nhận được đề nghị từ chủ thể có quyền đề nghị mà lại quyết định từ chối đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra chủ thể có quyền bãi miễn (bãi nhiệm). Ngoài ra, nếu xác định theo khả năng thứ hai, thì đã gián tiếp thừa nhận UBTVQH có khả năng vô hiệu hóa quyền của các chủ thể có quyền bãi miễn (bãi nhiệm), bởi lẽ, chỉ với một động tác từ chối đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra chủ thể có quyền bãi miễn (bãi nhiệm) thì đại biểu Quốc hội không thể nào bị bãi miễn (bãi nhiệm) dù có bị nhân dân mất tín nhiệm. Điều này là không phù hợp với quy định của Hiến pháp cũng như Luật tổ chức Quốc hội.

Do đó, trong trường hợp này, cần hiểu theo khả năng thứ nhất về quyền hạn của UBTVQH. Tức sau khi nhận được đề nghị của chủ thể có

quyền, UBND tỉnh buộc phải đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) cho chủ thể có quyền bãi miễn (bãi nhiệm), nhưng có quyền lựa chọn trao cho chủ thể nào - Quốc hội hoặc cử tri - dựa trên mức độ phạm sai lầm.

- *Chủ thể có quyền bãi miễn*

Căn cứ theo các quy định hiện hành, có hai chủ thể có quyền bãi miễn (bãi nhiệm) là Quốc hội và cử tri nơi bầu ra đại biểu.

Quốc hội có quyền bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội là hệ quả trực tiếp của việc đại biểu Quốc hội phải chịu trách nhiệm về hoạt động đại biểu trước Quốc hội và là hệ quả gián tiếp của việc đại diện cho quyền lợi của nhân dân cả nước. Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ đại diện cho quyền lợi nhân dân cả nước, nên cũng phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện đại diện đó trước nhân dân cả nước.

Hiện nay, việc bãi miễn (bãi nhiệm) bởi Quốc hội chỉ được thực hiện khi có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội thông qua [46, Điều 40]. Điều này có thể lý giải là do tầm quan trọng của việc bãi miễn (bãi nhiệm) một đại biểu dân cử cấp quốc gia nhận được sự ủy quyền của nhân dân ở một địa phương nhất định khi không có sự đồng ý của nhân dân địa phương đó, do đó, cần một tỷ lệ cao để thể hiện ý chí của toàn thể nhân dân cả nước, đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích chung và lợi ích địa phương.

Cử tri nơi bầu ra đại biểu có quyền bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu đó là hệ quả tất yếu của việc đại biểu Quốc hội nhận được sự ủy quyền của cử tri để thực hiện việc đại diện cho lợi ích, do đó đại biểu phải chịu trách nhiệm trước cử tri đã bầu ra họ.

Như vậy có thể thấy rằng, chủ thể của hoạt động bãi miễn đại biểu dân cử quy định trong Hiến pháp 2013 hạn chế hơn rất nhiều so với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) và các bản Hiến pháp trước đây. Quốc hội và HĐND vẫn là chủ thể có quyền đề nghị và quyền bãi miễn (bãi nhiệm).

Nhưng cử tri chỉ còn quyền bãi miễn (bãi nhiệm). Đây rõ ràng là một quy định làm kìm hãm sự phát triển nền dân chủ trực tiếp của nước ta.

- *Điều kiện phát sinh hoạt động bãi miễn (bãi nhiệm)*

Theo quy định của pháp luật hiện hành, có hai điều kiện để phát sinh hoạt động bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, đó là: đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND không còn sự tín nhiệm của nhân dân và phải có đề nghị của một trong các chủ thể có quyền.

- *Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*

Hiến pháp quy định “Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND bị cử tri hoặc Quốc hội, HĐND bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân”(Điều 7). Trên cơ sở Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội cũng đã cụ thể hóa như sau “Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm.”(Điều 40). Từ các quy định trên, có thể khẳng định rằng, điều kiện đầu tiên để phát sinh hoạt động bãi nhiệm đại biểu Quốc hội đó là “*Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*”.

Nói rằng hai nguyên nhân của sự không tín nhiệm tương ứng với mục đích của của chế định bãi miễn đại biểu Quốc hội là bởi vì việc xác định điều kiện cho hoạt động bãi miễn phụ thuộc vào mục đích của nó. Mục đích của bãi miễn đại biểu là nhằm đảm bảo dân chủ, tức đảm bảo cho người dân được lựa chọn người đại diện thật sự đại diện cho ý chí của mình, và kiểm soát quyền lực của đại biểu dân cử, tức đảm bảo đại biểu sử dụng quyền dụng đúng mục đích và hiệu quả. Như vậy, ở nguyên nhân thứ nhất, đại biểu có thể mất tín nhiệm trong trường hợp có sai lầm là một cơ sở dựa trên mục đích đảm bảo dân chủ và một nội dung của kiểm soát quyền lực là đảm bảo đại biểu sử dụng quyền lực đúng mục đích; nói cách khác, nguyên nhân đầu tiên đảm bảo đại biểu phải thật sự là người đại diện

cho ý chí của nhân dân. Còn nguyên nhân thứ hai, đại biểu hoạt động kém hiệu quả là một nguyên nhân phụ thuộc vào nội dung còn lại của kiểm soát quyền lực, nghĩa là đảm bảo đại biểu sử dụng quyền lực có hiệu quả.

Một điểm cần lưu ý khác trong vấn đề này, đó là “*không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*”, thì “nhân dân” trong cụm từ trên là nhân dân trong phạm vi nào, nhân dân địa phương hay nhân dân cả nước. Như đại biểu Quốc hội đại diện cho quyền lợi của cả nhân dân địa phương và nhân dân cả nước, nên nhất thiết là phải có sự tín nhiệm của hai. Nói cách khác, nếu đại biểu Quốc hội không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân địa phương, hoặc không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân cả nước, hoặc cả hai thì đều có thể bị bãi miễn.

- *Có đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) của chủ thể có quyền*

Điều kiện thứ hai làm phát sinh hoạt động bãi nhiệm đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND là có đề nghị của chủ thể có quyền. Như trên đã phân tích có hai chủ thể có quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đó là Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn đại biểu HĐND là ủy ban MTTQ cùng cấp.

Đối với đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) của UBMTTQ, việc đề nghị có thể do Ủy ban Mặt trận cấp trung ương hoặc Ủy ban Mặt trận cấp tỉnh thực hiện. Hiện nay, quy trình hành thành đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) của Ủy ban Mặt trận là một nội dung không chịu sự điều chỉnh của luật, mà thuộc phạm vi điều chỉnh của các văn bản nội bộ của MTTQ. Có ý kiến cho rằng, đây là một giải pháp hợp lý bởi lẽ Nhà nước không nên can thiệp quá sâu vào quá trình hoạt động nội bộ của MTTQ, bởi cách thức hoạt động của MTTQ có thể linh hoạt thay đổi thường xuyên cho phù hợp với mục đích của Mặt trận trong từng giai đoạn, nếu luật can thiệp quá sâu vào vấn đề này có thể dẫn đến sự không ổn định của luật, sự cứng nhắc trong hoạt

động của Mặt trận. [7, tr.31]. Tuy nhiên, bãi miễn là một chế định quan trọng trong bất kỳ hệ thống pháp lý của bất cứ quốc gia dân chủ nào, do đó, không thể chỉ quy định một cách chủ quan mang tính nội bộ của một tổ chức chính trị - xã hội, dù cho tổ chức đó có là vai trò cơ quan đại diện, cầu nối giữa Nhà nước và Nhân dân chẳng nữa thì tính pháp lý không đủ để có thể quy định một quy trình quan trọng trong hoạt động bãi miễn.

- *Quy trình bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu dân cử*

Quy trình thực hiện hoạt động bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội hiện nay không được quy định tập trung mà lại được quy định rải rác trong các văn bản sau đây: Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 (điều 40), Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội năm 2002 (khoản 2 điều 32), Nội quy kỳ họp Quốc hội năm 2015, Quy chế hoạt động của UBTVQH năm 2004 (khoản 7 điều 32).

Quy trình thực hiện hoạt động bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND được quy định trong các văn bản : Luật tổ chức Chính quyền địa phương (Điều 102), Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 (Điều 87) .

Các văn bản quy định quy trình bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND vẫn chưa thông nhất do chưa có văn bản hướng dẫn mới nên tính đến thời điểm hiện tại, các văn bản quy phạm cũ vẫn còn hiệu lực pháp lý, điều này dẫn đến việc không tránh khỏi các quy định chưa phù hợp.

Nhìn chung, quy trình thực hiện hoạt động bãi miễn hiện nay có thể chia làm bốn giai đoạn chính: đề nghị bãi miễn, tiếp nhận và xem xét đề nghị bãi miễn, đưa việc bãi miễn ra chủ thể có quyền, biểu quyết việc bãi miễn.

Ở giai đoạn thứ nhất, đề nghị bãi miễn đại biểu dân cử. Điều 40 Luật tổ chức Quốc hội quy định hai chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đó là Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy

ban MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Điều 102 Luật tổ chức Chính quyền địa phương quy định chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND là Ủy ban MTTQ cùng cấp. Việc hình thành đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) của các chủ thể thuộc MTTQ, đây là vấn đề không thuộc phạm vi điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật mà thuộc về phạm vi quy định nội bộ của MTTQ.

Sau khi hình thành đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) từ một trong hai chủ thể có quyền thì đề nghị đó sẽ được gửi đến cho UBND/ Thường trực HĐND. Hiện nay, pháp luật cũng chưa có quy định về việc phân định thẩm quyền đề nghị giữa hai cơ quan có quyền đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội. Đối tượng, vi phạm hay mất tín nhiệm đến đâu thì sẽ do Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam đề nghị, còn đối tượng, vi phạm hay sự mất tín nhiệm mức độ nào thì sẽ do Ủy ban MTTQ đề nghị.

*Ở giai đoạn thứ hai, UBND/ Thường trực HĐND sẽ tiếp nhận đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) và tiến hành xem xét đề nghị đó để quyết định đưa ra chủ thể nào bãi miễn (bãi nhiệm). Quy trình xem xét đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) của UBND/ Thường trực HĐND được tiến hành theo thể thức chung của phiên họp UBND/HĐND. Theo đó, các thành viên của UBND/HĐND sẽ thảo luận và biểu quyết đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra chủ thể nào. Theo nguyên tắc hoạt động quyết định theo đa số [45, Điều 3], chủ thể được lựa chọn phải được quá bán thành viên đồng ý. Căn cứ duy nhất để UBND/HĐND xem xét và biểu quyết là “*dựa vào mức độ sai lầm*”. Cần lưu ý, trong giai đoạn này, căn cứ theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 và Luật tổ chức Chính quyền địa phương 2015 thì cụm từ “*dựa vào mức độ sai lầm*” đã không còn được ghi nhận giống như Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, tuy nhiên, trong khi chưa ban hành Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu quốc hội; Quy chế hoạt động của*

UBTVQH và Quy chế hoạt động của HĐND mới thì căn cứ này vẫn được chấp nhận.

Ở giai đoạn thứ ba, đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra chủ thể có quyền, cụ thể là Quốc hội/HĐND hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu.

- Đối với quy trình đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra Quốc hội được quy định khá chi tiết, cụ thể “*Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo quy định của Nội quy kỳ họp Quốc hội*” (Khoản 2 Điều 32, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội năm 2002,). Như vậy, UBTVQH sẽ đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra Quốc hội bằng việc đưa vào chương trình kỳ họp Quốc hội. Nội quy kỳ họp Quốc hội quy định “*trước khi khai mạc kỳ họp Quốc hội, ..., Ủy ban thường vụ Quốc hội dự kiến chương trình làm việc của kỳ họp*” [46, Điều 2, Điều 7]. Chương trình làm việc của kỳ họp do UBTVQH dự kiến phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội tán thành ở phiên họp trừ bị. Trong trường hợp có chương trình làm việc được thông qua, thì việc bãi miễn (bãi nhiệm) sẽ được thảo luận và biểu quyết tại kỳ họp của Quốc hội. Trong trường hợp ngược lại, tức từ 50% đại biểu trở lên không đồng ý với chương trình làm việc thì phải được sửa đổi, bổ sung và biểu quyết lại.

Một vấn đề được đặt ra là, nếu có từ một nửa tổng số đại biểu trở lên không đồng ý đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) vào chương trình kỳ họp thì sẽ dẫn đến hệ quả gì? Một hệ quả chắc chắn là việc bãi miễn (bãi nhiệm) sẽ được đưa ra khỏi chương trình làm việc của kỳ họp đó và đại biểu bị đề nghị bãi nhiệm vẫn giữ nguyên tư cách đại biểu, tuy nhiên, vấn đề này cũng không ảnh hưởng nhiều đến việc bãi miễn (bãi nhiệm). Bởi lẽ, để bãi nhiệm thì cần có tối thiểu 2/3 tổng số đại biểu tán thành, hay nói cách khác, chỉ tối đa 1/3 đại biểu phản đối. Trong trường hợp đã có quá bán đại biểu phản đối đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) vào chương trình kỳ họp thì suy cho cùng,

nếu có quy định nào khác cho phép đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) vào kỳ họp bất chấp sự phản đối đó, cũng không thể nào có được 2/3 số đại biểu đồng ý trong kỳ họp.

Một vấn đề khác cũng cần quan tâm là liệu việc từ 50% đại biểu trở lên phản đối đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) vào kỳ họp có chấm dứt quy trình bãi miễn (bãi nhiệm) hay không, vấn đề này hiện vẫn chưa được quy định, nhưng tác giả cho rằng, quy trình này chỉ bị tạm hoãn và vẫn có thể tiếp tục được đưa vào ở kỳ họp tiếp theo. Bởi lẽ, quyết định loại ra khỏi chương trình kỳ họp chỉ là một quyết định có đối tượng tác động là chương trình kỳ họp chứ không phải là việc bãi miễn (bãi nhiệm), do đó, quy trình bãi miễn (bãi nhiệm) vẫn có thể tiếp tục ở kỳ họp tiếp theo nếu được đưa vào chương trình kỳ họp tiếp theo đó.

- Đối với quy trình đưa việc bãi miễn (bãi nhiệm) ra HĐND hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu HĐND đó được quy định khá cụ thể. Cho đến nay, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã thay thế Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003, tuy nhiên Quy chế hoạt động của HĐND vẫn còn hiệu lực nên quy trình đưa việc bãi nhiệm (bãi miễn) ra HĐND hoặc cử tri được tuân thủ theo Quy chế này.

Đối với trường hợp đưa ra HĐND bãi miễn (bãi nhiệm) thì Thường trực HĐND sẽ trình HĐND cùng cấp về việc bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND. HĐND sẽ xem xét, biểu quyết thông qua nghị quyết về việc bãi miễn (bãi nhiệm) HĐND. Ở đây xuất hiện một vấn đề cần phải bàn, HĐND họp thường kỳ một năm hai lần, như vậy, khi HĐND nhận được văn bản của Thường trực HĐND về việc bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND thì sẽ đợi đến kỳ họp chính thức hay sẽ triệu tập một cuộc họp bất thường để xem xét và biểu quyết;

Đối với trường hợp đưa ra cử tri bãi miễn (bãi nhiệm) sẽ được tổ chức tại nơi đại biểu đó được bầu hoặc Tổ đại biểu đang sinh hoạt.

UBTVQH ấn định ngày bỏ phiếu đối với trường hợp bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND cấp tỉnh, Thường trực HĐND cấp tỉnh ấn định ngày bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp huyện, cấp xã. Ngày bỏ phiếu theo quy định phải là ngày chủ nhật. Các quy định bỏ phiếu thực hiện theo quy trình bỏ phiếu của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND [31, Điều 88].

Giai đoạn thứ tư, biểu quyết bãi miễn. Quy trình bỏ phiếu bãi miễn (bãi nhiệm) của cử tri hiện nay chỉ được quy định như sau “*trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo thể thức do UBTVQH*”. Nhưng hiện nay UBTVQH vẫn chưa có quy định nào cụ thể nên quy trình này vẫn còn là một ẩn số. Còn quy trình bỏ phiếu bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND được trình bày khá chi tiết tại Điều 88, Quy chế hoạt động của HĐND và tuân thủ theo quy định của Luật bầu cử đại biểu HĐND.

Đối với quy trình biểu quyết bãi miễn (bãi nhiệm) của Quốc hội thì được tiến hành như quy trình làm việc của kỳ họp Quốc hội. Theo đó, Quốc hội sẽ thảo luận và biểu quyết việc bãi miễn (bãi nhiệm) trong phiên họp toàn thể, việc bãi miễn (bãi nhiệm) chỉ được thông qua nếu có ít nhất 2/3 tổng số đại biểu tán thành. Đối với Nghị quyết bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND cũng phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu HĐND biểu quyết tán thành [54, Điều 87].

Sau khi việc bãi miễn (bãi nhiệm) được thông qua, Nghị quyết của Quốc hội về việc bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội được gửi đến Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Đoàn đại biểu Quốc hội nơi đại biểu được bầu và Đoàn đại biểu Quốc hội nơi đại biểu chuyển đến sinh hoạt (nếu có), đồng thời gửi đến người bị bãi miễn (bãi nhiệm) [44, Điều 32]. Thường trực HĐND thông báo cho Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp, cử tri ở đơn vị bầu cử

noi đại biểu được bầu và người bị bãi miễn (bãi nhiệm) biết nghị quyết của HĐND về việc bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu HĐND. Trong trường hợp ngược lại, nếu không đủ 2/3 tổng số đại biểu tán thành, quy trình bãi miễn (bãi nhiệm) cũng sẽ chấm dứt với việc đại biểu bị đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) vẫn giữ nguyên tư cách đại biểu.

Như vậy, có thể thấy so với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) và các bản Hiến pháp trước đây thì Hiến pháp năm 2013 tuy có nhiều tiến bộ về dân chủ nhưng lại mang đậm tính dân chủ đại diện, còn dân chủ trực tiếp thì Hiến pháp năm 2013 dường như chưa chú trọng thậm chí có phần bước lùi hơn. Ví dụ như việc tước bỏ quyền đề nghị của cử tri, trong khi đây là một trong những quyền cơ bản của công dân.

Ngoài ra, qua nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy, các quy định của Hiến pháp là pháp luật hiện hành về việc cử tri bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nhìn chung vẫn còn chưa được quy định đầy đủ và thiếu cụ thể. Ví dụ như UBTVQH vẫn chưa có văn bản quy định cụ thể về trình tự tiến hành bãi nhiệm (bãi miễn) đại biểu Quốc hội bởi cử tri mặc dù nhiệm vụ, quyền hạn này của UBTVQH đã được quy định trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001.

2.2. Thực tiễn thực hiện chế định bãi miễn

Sau khi Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 có hiệu lực, cho đến nay, đã có bốn đại biểu Quốc hội bị bãi miễn khi nhiệm kỳ chưa kết thúc, đó là các đại biểu: Lê Minh Hoàng, Mạc Kim Tôn, Đặng Thị Hoàng Yến và Châu Thị Thu Nga.

Đối với trường hợp đại biểu Quốc hội Lê Minh Hoàng: ông Lê Minh Hoàng - đại biểu Quốc hội khóa XI, đồng thời là nguyên Giám đốc Công ty điện lực Thành phố Hồ Chí Minh (TP.HCM). Theo kết quả điều tra của Bộ Công an về những sai phạm của Công ty điện lực TP.HCM và ông Lê Minh

Hoàng thì trong quá trình tổ chức đấu thầu, ký kết, thực hiện hợp đồng mua 312.000 công tơ điện tử của Công ty Linkton Singapore, Công ty Điện lực TP.HCM đã vi phạm nghiêm trọng các quy chế đấu thầu do Chính phủ ban hành. Có dấu hiệu phạm tội “Cố ý làm trái các quy định của Nhà nước về quản lý kinh tế, gây hậu quả nghiêm trọng” theo điều 165 Bộ luật Hình sự năm 1999. [59].

Ngày 7/10/2005, Ủy ban MTTQ Việt Nam TP.HCM đã tổ chức bỏ phiếu đề nghị bãi nhiệm tư cách đại biểu Quốc hội của ông Hoàng, với kết quả 89/90 ý kiến đồng ý đề nghị Quốc hội bãi nhiệm tư cách đại biểu của ông Lê Minh Hoàng. Ngày 29/11/2005, Quốc hội khóa XI đã tiến hành bỏ phiếu bãi nhiệm và 71,86% đại biểu đã thống nhất bãi nhiệm tư cách đại biểu Quốc hội đối với ông Lê Minh Hoàng. [59].

Đối với trường hợp đại biểu Quốc hội Mạc Kim Tôn - đại biểu Quốc hội khóa XI, đồng thời là nguyên Giám đốc Sở Giáo dục & Đào tạo tỉnh Thái Bình - ngày 21/7/2006 ông Mạc Kim Tôn đã bị khởi tố bị can, bắt tạm giam khám xét nơi ở và làm việc về tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ, theo điều 281 Bộ luật hình sự năm 1999. Theo điều tra của Công an tỉnh Thái Bình, dưới sự "bảo hộ" của ông Mạc Kim Tôn, Trần Thị Ánh đã lừa mua của 3 công ty gần 390 máy tính để bàn, hơn 30 máy tính xách tay, 25 máy chiếu đa năng và 7 thiết bị khác, với tổng số tiền phải thanh toán hơn 4,2 tỷ đồng. Ông Tôn đã trực tiếp nhận gần 100 triệu đồng "tiền biếu" của 11 trường được lắp máy tính, 10 món quà biếu của Ánh trị giá hơn 60 triệu đồng. [59].

Ngày 21/10/2006, Ủy ban MTTQ Việt Nam tỉnh Thái Bình đã họp phiên bất thường, đề nghị xem xét tư cách đại biểu Quốc hội đối với ông Tôn. Tại buổi họp bất thường này, 100% thành viên hội nghị đã tán thành đề nghị bãi nhiệm ông Mạc Kim Tôn. Ngày 29/11/2006, hơn 83% đại biểu

Quốc hội đã đồng ý bãi nhiệm tư cách đại biểu khóa XI của ông Mạc Kim Tôn. [59].

Đối với trường hợp đại biểu Quốc hội Đặng Thị Hoàng Yến - đại biểu Quốc hội khóa XIII - là đại biểu của tỉnh Long An. Ban công tác đại biểu Quốc hội đã xem xét, xác minh thấy bà Đặng Thị Hoàng Yến không trung thực trong kê khai hồ sơ, cụ thể bà Yến là đảng viên nhưng không kê khai là đảng viên. Tiếp nữa, bà Hoàng Yến đã không khai trong hồ sơ chồng bà là Jimmy Trần, người đang có lệnh truy nã. [60].

Ngày 17/4/2012, Ủy ban MTTQ Việt Nam tỉnh Long An tổ chức cuộc họp bỏ phiếu đề nghị bãi nhiệm tư cách đại biểu của bà Yến, kết quả, đa số đại biểu đồng ý đề xuất UBTVQH bãi miễn tư cách đại biểu Quốc hội của bà Yến. [62].

Ngày 26/5/2012, Quốc hội khóa XIII bỏ phiếu về việc bãi nhiệm tư cách đại biểu của bà Yến, kết quả có hơn 96% các đại biểu đã đồng ý tước tư cách đại biểu Quốc hội của bà Đặng Thị Hoàng Yến. [60].

Đối với trường hợp đại biểu Quốc hội Châu Thị Thu Nga: bà Châu Thị Thu Nga là đại biểu Quốc hội khóa XIII thuộc đoàn đại biểu Quốc hội thành phố Hà Nội, thuộc đơn vị bầu cử số 3, gồm các quận Hà Đông, Thanh Xuân, và Cầu Giấy. Lý do bà Châu thị Thu Nga bị đề nghị bãi miễn tư cách đại biểu Quốc hội vì bà Nga đã có những sai phạm nghiêm trọng trong kinh doanh, xâm hại lợi ích hợp pháp của khách hàng, gây bức xúc, bất bình đối với những người bị thiệt hại, gây ảnh hưởng xấu trong công luận, trong nhân dân; vi phạm tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội.

Trước đó, ngoài vai trò là đại biểu Quốc hội, bà Châu Thị Thu Nga còn được biết đến là một doanh nhân, Chủ tịch Hội đồng quản trị Công ty cổ phần Tập đoàn Đầu tư Xây dựng nhà đất (Housing Group). Doanh nghiệp do bà Nga đứng đầu là chủ đầu tư nhiều dự án bất động sản lớn tại

Hà Nội, như dự án khu nhà ở kinh doanh ở phố Thượng Thụy (phường Phú Thượng, Tây Hồ, Hà Nội), dự án B5 Cầu Diễn...[61].

Bà Châu Thị Thu Nga được xác định đã có hành vi gian dối nhằm chiếm đoạt tiền của các nhà đầu tư trong quá trình triển khai dự án xây dựng nhà ở tại khu B5 Cầu Diễn, quận Bắc Từ Liêm, thành phố Hà Nội. Tổng số tiền chiếm đoạt của 221 khách hàng đã gửi đơn tố cáo trên 114 tỉ đồng. Hành vi của bà Châu Thị Thu Nga đã phạm vào tội " Lừa đảo chiếm đoạt tài sản", quy định tại Điều 139 Bộ Luật hình sự. [61].

Trước đó, theo đề nghị của Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao, ngày 07/01/2015, UBTVQH đã có nghị quyết tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội đối với bà Châu Thị Thu Nga. [61].

Cùng ngày 07/01, cơ quan Cảnh sát điều tra Bộ Công an đã quyết định khởi tố vụ án hình sự về tội "Lừa đảo chiếm đoạt tài sản" xảy ra tại Công ty Cổ phần Tập đoàn Đầu tư xây dựng nhà đất (Housing Group); quyết định khởi tố bị can và ra lệnh bắt tạm giam, khám xét đối với bà Châu Thị Thu Nga [61].

Chiều ngày 18/6/2015, hơn 90% đại biểu Quốc hội đã biểu quyết thông qua Nghị quyết về việc bãi nhiệm tư cách đại biểu Quốc hội với bà Châu Thị Thu Nga [63].

Bên cạnh những đại biểu bị bãi nhiệm (bãi miễn) trong thời gian nhiệm kỳ chưa kết thúc, phải nói đến những trường hợp chưa bắt đầu nhiệm kỳ đã bị hủy bỏ tư cách đại biểu vì những hành vi sai phạm của mình.

Đối với trường hợp đại biểu Quốc hội Trịnh Xuân Thanh: Đây là vụ việc gây xôn xao dư luận và bức xúc nhất trong quần chúng nhân dân. Không chỉ sai phạm từ phía cá nhân ông Trịnh Xuân Thanh mà kéo theo đó là sai phạm của các cơ quan nhà nước trong việc bổ nhiệm, điều chuyển, sử dụng cán bộ gây ra hậu quả nghiêm trọng. Sự việc bắt đầu khi có dư luận

về việc xe tư nhân mang biển số xanh có liên quan đến Phó chủ tịch tỉnh Hậu Giang Trịnh Xuân Thanh.

Ngày 09/6/2016, Văn phòng Trung ương Đảng đã có công văn truyền đạt ý kiến của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng về việc yêu cầu nhanh chóng kiểm tra, kết luận vụ “xe tư nhân gắn biển số xanh” liên quan đến Phó Chủ tịch tỉnh Hậu Giang Trịnh Xuân Thanh.

Ngay sau đó, các cơ quan trung ương đã nhanh chóng vào cuộc xác minh, làm rõ những vấn đề liên quan đến ông Trịnh Xuân Thanh. Điều khiến dư luận quan tâm trong vụ việc trên là việc ông Thanh sau khi lãnh đạo Tổng công ty cổ phần Xây lắp dầu khí Việt Nam (PVC) thua lỗ khoảng 3 ngàn tỉ đồng, đã liên tiếp được luân chuyển, giữ nhiều các chức vụ quan trọng của Bộ Công Thương và tỉnh Hậu Giang: năm 2013, ông Thanh được bổ nhiệm làm Phó Chánh văn phòng Bộ Công Thương; rồi Vụ trưởng - Ban đổi mới doanh nghiệp Bộ. Đến tháng 5/2015, ông Thanh luân chuyển và được bầu làm Phó Chủ tịch UBND tỉnh Hậu Giang. [65].

Ngày 11/7/2016, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã ra thông báo về kỳ họp thứ 4 và thứ 5 nêu rõ: Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng, Ủy ban Kiểm tra Trung ương đã tiến hành kiểm tra khi có dấu hiệu vi phạm đối với ông Trịnh Xuân Thanh, Tỉnh ủy viên, Phó Chủ tịch UBND tỉnh Hậu Giang nhiệm kỳ 2011-2016. Qua kiểm tra, Ủy ban Kiểm tra Trung ương nhận thấy trong việc tiếp nhận, điều động, bổ nhiệm, quy hoạch, giới thiệu bầu cử ở Bộ Công Thương và tỉnh Hậu Giang đối với ông Trịnh Xuân Thanh, các tổ chức đảng, cơ quan, đơn vị và cá nhân liên quan có khuyết điểm, đã vi phạm nguyên tắc, quy trình, thủ tục và tiêu chuẩn cán bộ. Ủy ban Kiểm tra Trung ương quyết định và yêu cầu tiến hành quy trình xem xét, xử lý kỷ luật đối với ông Trịnh Xuân Thanh. [65].

Ngày 15/7/2016, HĐBCQG đã họp cho ý kiến xem xét xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội đối với ông Trịnh Xuân Thanh. Tại cuộc họp 100%

số thành viên của HĐBCQG có mặt đã biểu quyết không xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội của ông Trịnh Xuân Thanh. [65].

Đối với trường hợp đại biểu Quốc hội Nguyễn Thị Nguyệt Hường: Bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường, sinh năm 1970, là một doanh nhân. Bà là Chủ tịch hội đồng quản trị, Tổng giám đốc Tập đoàn đầu tư phát triển Việt Nam (VID group); Ủy viên Đoàn Chủ tịch Trung ương Hội Doanh nghiệp trẻ Việt Nam; Phó Chủ tịch Hiệp hội Công thương thành phố Hà Nội. Bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường là đại biểu Quốc hội khoá XII, XIII và Ủy viên Ủy ban Kinh tế của Quốc hội khóa XIII. [64].

Bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường được biểu quyết không xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội khoá XIV vì vi phạm Luật Quốc tịch Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cụ thể, luật quy định công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam. Trong khi bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường đã nhập quốc tịch Cộng hòa Malta. Việc nhập quốc tịch Malta cũng không được bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường kê khai trong hồ sơ ứng cử. Việc mang 2 quốc tịch đối với trường hợp bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường là sai quy định pháp luật. [64].

Ngày 17/7/2016, HĐBCQG cũng tiến hành bỏ phiếu kín không xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội khóa XIV đối với bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường, đại biểu Quốc hội khóa XIII, kết quả 100% các thành viên HĐBCQG bỏ phiếu không xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội khóa XIV đối với bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường vì không đủ tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội khóa XIV và cá nhân có đơn xin rút không tham gia đại biểu Quốc hội khóa XIV [64].

Đồng thời bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường cũng bị hủy bỏ tư cách đại biểu HĐND thành phố Hà Nội. Kết quả biểu quyết có 96/96 đại biểu có mặt thống nhất thông qua Nghị quyết bãi nhiệm đại biểu HĐND thành phố Hà Nội đối với bà Nguyễn Thị Nguyệt Hường. [58].

Dựa trên cơ sở các nội dung đã trình bày về các đại biểu đã bị bãi nhiệm, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

Thứ nhất, tất cả các trường hợp bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu đều được đề nghị bởi Ủy ban MTTQ cấp tỉnh nơi đại biểu được bầu ra. Điều này đồng nghĩa với việc cử tri địa phương chưa từng thực hiện việc đề nghị bãi miễn bất cứ đại biểu nào mặc dù các hiến pháp trước đây đều quy định.

Thứ hai, cơ sở cho việc đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) trong các trường hợp trên đều là do bản thân đại biểu có hành vi sai phạm về pháp luật chứ chưa có trường hợp nào bị đề nghị bãi miễn (bãi nhiệm) do kết quả hoạt động không tương xứng với sự tín nhiệm của nhân dân.

Thứ ba, các trường hợp trên hầu như đều bị bãi miễn (bãi nhiệm) bởi Quốc hội chứ không phải cử tri nơi bầu cử ra đại biểu.

Thứ tư, trong những sai phạm liên quan đến bầu cử, hầu hết đều do khâu kiểm tra, xác minh lý lịch tư cách đại biểu trong quy trình bầu cử đại biểu không rõ ràng, xác thực.

Từ những nhận xét trên, có thể thấy rằng một vấn đề lớn trong việc áp dụng chế định bãi nhiệm đại biểu Quốc hội hiện nay là cử tri tham gia vào hoạt động bãi miễn hầu như không có, điều này đã khiến cho quyền hiến định của cử tri nơi bầu ra đại biểu Quốc hội bị xâm phạm, trở thành một quyền mang tính lý thuyết và hầu như không được thực hiện trên thực tế.

Ngoài ra, cũng chưa từng có đại biểu nào bị bãi miễn (bãi nhiệm) bởi kết quả hoạt động không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân, khiến cho mục đích của chế định bãi miễn (bãi nhiệm) đại biểu Quốc hội không đạt được. Như đã phân tích, nếu đại biểu chỉ bị bãi miễn bởi sai phạm, thì chỉ có thể đảm bảo dân chủ và một nội dung của kiểm soát quyền lực, tức đảm bảo quyền lực được thực thi đúng mục đích. Nhưng để đảm bảo quyền

lực được thực thi hiệu quả, thì đại biểu còn phải bị bãi miễn bởi kết quả hoạt động của mình.

Bên cạnh đó, các sai phạm của đại biểu Quốc hội những năm gần đây thường xuất phát từ khâu kiểm tra, xác minh người tham gia ứng cử, hiệp thương trong giai đoạn bầu cử. Điều này dẫn đến việc để lọt những người không xứng đáng vào hàng ghế đại biểu Quốc hội.

Kết luận chương 2

Qua nghiên cứu hệ thống quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện hoạt động bãi miễn ở Việt Nam, có thể thấy hiện nay những quy định bãi miễn đại biểu dân cử còn khá dè dặt. Tính phức tạp và sự khó khăn để thực hiện được quy định này chúng ta đã biết trong nghiên cứu chương 1, nhưng điều đó không có nghĩa là chúng ta né tránh. So sánh chế định bãi miễn qua các bản hiến pháp và đặt trong bối cảnh của thế giới hiện nay, có thể rút ra những nhận xét sau đây:

Thứ nhất, Hiến pháp 2013 có những bước tiến rất dài về dân chủ nhưng lại mang nặng tính dân chủ đại diện hơn, còn tính dân chủ trực tiếp ở nước ta còn khá mờ nhạt. Cụ thể như quyền đề nghị bãi miễn của nhân dân (cử tri) đã bị tước bỏ mặc dù bản hiến pháp trước đó đã quy định quyền này, mà một lí do để bãi miễn đại biểu dân cử được xếp vào hình thức dân chủ trực tiếp chính là sự tham gia của người dân trong quá trình thực hiện. Hiện nay chúng ta đã cắt đi quyền đề nghị của người dân trong việc đề nghị bãi miễn, chỉ để lại quyền của những cơ quan đại diện, điều đó chẳng phải làm cho hình thức này chỉ còn mang tính dân chủ đại diện.

Bên cạnh đó, luật trưng cầu dân ý đã dự thảo từ lâu nhưng đến nay chúng ta vẫn chưa ban hành, dù xuất phát từ nguyên nhân gì thì rất rõ ràng, chúng ta đang hạn chế nhân dân sử dụng quyền lực trực tiếp của mình.

Thứ hai, qua nghiên cứu các trường hợp bãi miễn cụ thể, các trường hợp bãi miễn đại biểu đều do Quốc hội/HĐND bỏ phiếu biểu quyết, từ đó cần phải đưa ra những cơ sở pháp lý để phân định rõ ràng, những vi phạm nào sẽ đưa ra cho nhân dân (cử tri) biểu quyết, vi phạm nào do Quốc hội/HĐND biểu quyết.

Thứ ba, chế định bầu cử là chế định tuy ngược lại với chế định bãi miễn nhưng lại là chế định tiền đề, cơ sở của chế định bãi miễn, các sai phạm của các đại biểu gần đây là do đại biểu không đủ tư cách vì những sai

phạm trước đó. Vì vậy, cần những quy định về thẩm tra tư cách người ứng cử trước khi bầu cử là rất quan trọng, vai trò của Ủy ban Trung ương MTTQ, Ủy ban MTTQ các cấp trong việc xác minh, bảo đảm cho người mình giới thiệu cần phải phát huy.

Thứ tư, hệ thống pháp luật về chế định bãi miễn vẫn còn nhiều bất cập. Hiến pháp 2013 ra đời cùng với Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015 và Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 đã sửa đổi, bổ sung nhiều điểm mới về bãi miễn đại biểu dân cử, tuy nhiên, các hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện còn tản mạn, chưa tập trung, thống nhất, sự chưa đồng bộ giữa các quy định cũng là một vấn đề đặt ra hiện nay.

Tóm lại, chế định bãi miễn hiện nay tuy đã được Nhà nước quan tâm với việc ban hành một số quy định nhưng vì nhiều lí do vẫn chưa hoàn chỉnh, có nhiều hạn chế về mặt pháp lý lẫn thực tiễn. Do đó, cần phải xác định đúng đắn các hạn chế, từ đó để đưa ra những giải pháp đảm bảo hoạt động bãi miễn được thực hiện hiệu quả, qua đó đạt được mục đích của chế định bãi miễn.

Chương 3

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỘ BÃI MIỄN ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VÀ HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN Ở NƯỚC TA

3.1. Quan điểm về biện pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện việc bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Hiện nay, vấn đề bãi miễn đại biểu dân cử chỉ được quy định ở Hiến pháp, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính quyền địa phương. Quy định như vậy là chưa tương xứng với tầm quan trọng của chế độ bãi miễn đại biểu dân cử. Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, chế độ bãi miễn đại biểu cũng có ý nghĩa chính trị và pháp lý quan trọng như chế độ cử tri bầu ra người đại biểu của mình. Vì vậy, thủ tục bãi miễn cũng phải tuân theo những trình tự luật định rõ ràng thì mới có khả năng thực thi trên thực tế. Do đó, cần ban hành văn bản pháp luật riêng về bãi miễn đại biểu dân cử.

Mặt khác, để có thể thực hiện được chế độ cử tri bãi miễn đại biểu dân cử cũng như chế độ cơ quan dân cử bãi nhiệm đại biểu thành viên của mình khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân, cần quy định rõ nhiệm vụ của đại biểu và những việc đại biểu không được làm. Có như vậy cử tri mới có cơ sở để đánh giá mức độ tín nhiệm của mình đối với đại biểu dân cử.

Do đó, tác giả đưa ra một số ý kiến nhằm hoàn thiện pháp luật và triển khai thực hiện bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND của cử tri:

Một là: Nên thống nhất sử dụng thuật ngữ bãi miễn thay vì bãi nhiệm để phù hợp với quốc tế và hiểu đúng bản chất của khái niệm này. Việc sử dụng thuật ngữ “bãi nhiệm” với sự lý giải áp dụng như thuật ngữ “bãi miễn” nhưng lại không quy định cụ thể các điều kiện, quy trình, thủ tục áp

dụng quyền đề nghị bãi miễn và quyền bãi miễn đối với cử tri thì việc quy định cũng chỉ là mang tính hình thức mà thôi.

Hai là: Cần ban hành văn bản quy định về bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND của cử tri và văn bản quy định trình tự thủ tục đề nghị bãi miễn của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ các cấp.

Để triển khai thực hiện quy định tại Điều 7 Hiến pháp năm 2013, cần nghiên cứu xây dựng một văn bản quy phạm (có thể là Pháp lệnh) về bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND. Văn bản này cần xác định rõ thế nào là quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND của cử tri; nguyên tắc, trình tự, thủ tục tổ chức bãi miễn; thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có liên quan đến quá trình bãi miễn; mối quan hệ giữa các cơ quan, tổ chức với cử tri trong quá trình bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND...

Ba là: Hoàn thiện các quy định về tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND.

Các quy định pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND cần tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện theo hướng quy định rõ hơn các tiêu chuẩn của đại biểu Quốc hội, của đại biểu Quốc hội chuyên trách, đại biểu HĐND. Cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu để thực sự lựa chọn được những người đủ đức, tài, có năng lực làm đại diện cho cử tri tham gia cơ quan dân cử, nhất là trong quy hoạch, cơ cấu đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chuyên trách. Quan trọng hơn cả là trong một cơ cấu hợp lý phải đảm bảo tiêu chuẩn, năng lực thật sự của các ứng cử viên, không vì đảm bảo cơ cấu mà giới thiệu ứng cử viên đảm bảo tiêu chuẩn nhưng lại có sự "du di", "châm chước" năng lực làm đại biểu.

Bốn là: Xác định rõ chế độ trách nhiệm của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND đối với cử tri.

Cần quy định cụ thể, rõ ràng hơn chế độ trách nhiệm của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND để cử tri giám sát việc thực hiện nhiệm vụ của các đại biểu. Hiện nay, khi ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, các ứng cử viên đều phải có chương trình hành động và đăng tải công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, khi trúng cử, luật chỉ quy định chung chung về việc hàng năm, đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND báo cáo việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Do đó, cử tri khó có thể biết được đại biểu Quốc hội trong năm qua đã thực hiện nhiệm vụ như thế nào, có những đóng góp gì cho hoạt động của Quốc hội, của Đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND. Đề nghị khi sửa Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu HĐND cần quy định cụ thể các nội dung về cơ chế đánh giá việc thực hiện trách nhiệm của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND trong đó có vai trò của Trưởng, Phó Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND, Ủy ban MTTQ các cấp và các tổ chức thành viên, các tổ chức xã hội khác...tham gia vào cơ chế này. Nên chăng, trong công tác đánh giá đại biểu dân cử hàng năm, cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức là đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND cần có văn bản lấy ý kiến Trưởng, Phó đoàn về quá trình thực hiện nhiệm vụ của đại biểu trong năm. UBND tỉnh cần có quy định và hướng dẫn cụ thể để các Đoàn đại biểu Quốc hội đánh giá hoạt động của đại biểu Quốc hội thông qua việc tham gia các hoạt động tại Đoàn.

Năm là: Sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật nhằm bảo đảm điều kiện làm việc, cơ sở vật chất, thông tin... cho đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND, đặc biệt là các đại biểu chuyên trách. Lao động của đại biểu dân cử là hoạt động rất đặc biệt, đặc thù. Các đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND phải trải nghiệm cuộc sống, đúc rút kinh nghiệm thực tiễn, từ đó thể hiện đúng vai trò là người đại diện của nhân dân, đại biểu cho ý chí và

nguyện vọng của cử tri, đóng góp thực sự vào công tác xây dựng pháp luật, đồng thời giám sát các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước một cách hiệu quả và đúng đắn.

Vì vậy, các đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chuyên trách cần được đảm bảo các điều kiện về nơi làm việc, phương tiện đi lại, phương tiện kỹ thuật. Từng bước xây dựng cơ chế thư ký cho đại biểu Quốc hội chuyên trách và cơ chế tài chính để đại biểu Quốc hội chuyên trách sử dụng trong việc thuê, hợp đồng, khoán việc đối với chuyên gia giỏi trong các lĩnh vực nhằm trợ giúp hoạt động cho đại biểu trong những trường hợp cụ thể. Cần giải quyết thỏa đáng chế độ lương cho đại biểu chuyên trách. Nên chăng có thang bảng lương cho đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chuyên trách, không theo hệ lương và hưởng phụ cấp của cán bộ, công chức.

Ngoài ra, việc bảo đảm các điều kiện hoạt động của đại biểu chuyên trách cần chú ý các quy định cụ thể về chính sách, chế độ trong thời gian đương nhiệm và các chính sách, chế độ sau khi hết nhiệm kỳ hoặc thôi làm nhiệm vụ đại biểu. Có như vậy mới tạo điều kiện tốt nhất cho đại biểu chuyên trách thực hiện chức trách, nhiệm vụ và sẵn sàng chịu trách nhiệm khi cử tri không còn tín nhiệm đối với mình.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

3.2.1. Giải pháp chung về hoàn thiện xây dựng pháp luật bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Theo Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành thì đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chỉ có thể bị cử tri hoặc Quốc hội, HĐND bãi miễn khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Tuy nhiên, nhân dân (cử tri) chỉ có thể tiến hành bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND khi UBND/Thường trực HĐND quyết định đưa ra cử tri nơi bầu ra đại biểu

bãi nhiệm (bãi miễn) đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND theo đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương/Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp.

Ngoài ra, các quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành về việc cử tri bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nhìn chung vẫn còn chưa được quy định đầy đủ và thiếu cụ thể. UBTVQH được giao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể về trình tự cử tri tiến hành bãi miễn đại biểu Quốc hội, nhưng nhiệm vụ, quyền hạn này của UBTVQH vẫn chưa được thực hiện mặc dù đã được quy định trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001.

Đối với việc cử tri bãi miễn đại biểu HĐND thì UBTVQH đã ban hành quy chế hoạt động của HĐND kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ngày 02 tháng 4 năm 2005, trong đó có quy định về trình tự tiến hành bãi miễn đại biểu HĐND. Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định giao cho UBTVQH quy định về vấn đề này (Điều 102).

Để hình thức, công cụ của dân chủ trực tiếp “nhân dân (cử tri) bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND” có thể thực hiện được trên thực tế trong điều kiện nước ta hiện nay thì cần phải tiếp tục cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 cũng như Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về việc cử tri bãi nhiệm (bãi miễn) đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND. Đặc biệt, UBTVQH cần sớm ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về trình tự, thể thức tiến hành bãi miễn đại biểu dân cử trong trường hợp cử tri bãi miễn đại biểu dân cử do đại biểu “không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”. Bên cạnh đó, văn bản này cũng cần quy định rõ về giám sát việc bãi miễn đại biểu HĐND. Để đáp ứng yêu cầu thực hiện có hiệu quả việc bãi miễn đại biểu HĐND.

3.2.2. Giải pháp cụ thể về hoàn thiện pháp luật về bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân

- *Bổ sung những giai đoạn còn thiếu sót trong quy trình bãi miễn:*

Hiện nay, trong quy trình bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND còn có hai giai đoạn chưa được bất cứ văn bản nào điều chỉnh, đó là giai đoạn cử tri đề nghị bãi miễn và giai đoạn cử tri thực hiện quyền bãi miễn. Do đó, để hoàn thiện chế định bãi miễn đại biểu Quốc hội nhất thiết phải bổ sung quy định về hai giai đoạn này.

Giai đoạn chủ thể có quyền đề nghị bãi miễn đề nghị bãi miễn đại biểu Quốc hội/ đại biểu HĐND:

- *Trường hợp cử tri đề nghị bãi miễn:* Hiện nay, pháp luật không có quy định trường hợp cử tri đề nghị bãi miễn nhưng theo tác giả, đây là quy định rất quan trọng thể hiện nền dân chủ trực tiếp, vì vậy vẫn cần quy định đối với trường hợp cử tri đề nghị bãi miễn. Đối với giai đoạn cử tri ở đơn vị bầu cử đề nghị bãi miễn, theo tác giả nếu quy định thì cần phải có quy định về số lượng cử tri cần thiết để đề nghị bãi miễn có thể có hiệu lực. Theo đó, nên quy định số lượng cử tri cần thiết là tối thiểu 20% tổng số cử tri ở đơn vị bầu cử. Một khả năng khác là có thể lấy lại số lượng tối thiểu 25% như trong Điều thứ 41 của Hiến pháp năm 1946, tuy nhiên, theo ý kiến chủ quan của tác giả, khả năng này là không phù hợp với thời điểm hiện tại. Cần phải nhìn nhận rằng, dân số Việt Nam hiện nay đông hơn so với thời điểm năm 1946 rất nhiều, do đó, số lượng cử tri cũng đông hơn. Nếu lấy số lượng 25% như ở Hiến pháp 1946 thì sẽ rất khó khăn cho cử tri trong việc đề nghị bãi miễn. Vì vậy, theo người viết, con số 20% là hợp lý để vừa đảm bảo cho cử tri có thể thu thập được số lượng chữ ký cần thiết, vừa đảm bảo cho sức nặng cần thiết của đề nghị bãi miễn khi số lượng cử tri đề nghị không quá thấp.

Sau khi thu thập số lượng cử tri cần thiết thì đề nghị phải được gửi đến UBND xã bằng hình thức văn bản cùng với danh sách cử tri ký tên đã đồng ý kiến nghị. Sau khi nhận được đề nghị của cử tri, UBND xã tiến hành xác minh lại danh sách cử tri. UBND xã phải ra quyết định tiếp nhận đề nghị bãi miễn nếu danh sách cử tri đồng ý đề nghị bãi miễn là phù hợp.

Đồng thời, một điểm cần lưu ý trong giai đoạn này, bên cạnh bổ sung quy định về số lượng cử tri cần thiết để đề nghị bãi miễn thì cũng cần bổ sung quy định về thời hạn tối thiểu giữa hai lần đề nghị bãi miễn. Có thể hình dung rằng, theo pháp luật bầu cử hiện nay, một đại biểu muốn trúng cử cần phải có đa số phiếu tuyệt đối, hay nói cách khác, phải đạt tối thiểu quá bán tổng số phiếu hợp lệ của cử tri ở đơn vị bầu cử. Như vậy, trong trường hợp xấu nhất, có đến gần 50% cử tri không ủng hộ đại biểu ấy và trong nhiệm kỳ, nhóm cử tri đó hoặc một phần 20% cử tri thuộc nhóm đó hoàn toàn có thể lạm dụng quyền đề nghị bãi miễn để quấy rối, tức liên tục đề nghị bãi miễn và nếu đề nghị hợp lệ thì phải liên tục tổ chức thực hiện bãi miễn. Do đó, cần có quy định thời hạn của lần đề nghị bãi miễn sau cách lần đề nghị bãi miễn trước tối thiểu 12 tháng. Điều này nhằm đảm bảo cử tri có thể bãi miễn đại biểu nếu đại biểu có sai phạm sau một thời gian không quá lâu, vừa đảm bảo tránh được sự quấy rối bởi nếu sự quấy rối có diễn ra thì cũng có thể diễn ra tối đa 4 lần trong một nhiệm kỳ.

- *Trường hợp Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ các cấp đề nghị bãi miễn:* Như đã nêu và phân tích ở Chương 2, hiện nay chưa có văn bản quy phạm pháp luật nào điều chỉnh việc Ủy ban trung ương MTTQ Việt Nam và Ủy ban MTTQ các cấp tổ chức thực hiện quy trình đề nghị bãi miễn đại biểu Quốc hội/ đại biểu HĐND, mà chủ yếu là do các văn bản nội bộ của MTTQ điều chỉnh. Điều này là chưa tương xứng với một quy trình mang tính chất quy phạm như vậy. Việc bãi miễn đại biểu dân cử cần phải công khai cho toàn dân được biết, do đó mà quy trình,

thủ tục tiến hành cũng cần phải công khai để nhân dân giám sát, vì suy cho cùng các cơ quan MTTQ cũng chỉ là tổ chức chính trị - xã hội đại diện cho nhân dân mà thôi.

Giai đoạn cử tri ở đơn vị bầu cử bãi miễn:

Đối với giai đoạn cử tri thực hiện quyền bãi miễn, người viết cho rằng nên học hỏi kinh nghiệm của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980 bởi các quy định trong luật này tương đối chi tiết và hoàn chỉnh cho thể thức cử tri bãi miễn đại biểu. Tuy nhiên, cần có một số điều chỉnh cho phù hợp với các quy định hiện hành có liên quan. Một nội dung quan trọng cần điều chỉnh, theo người viết, đó là nhất thiết phải trao thẩm quyền tổ chức, chỉ đạo hoạt động bãi miễn cũng như tuyên bố kết quả bãi miễn của cử tri ở đơn vị bầu cử cho Hội đồng bầu cử quốc gia - một thiết chế độc lập có nhiệm vụ tổ chức, chỉ đạo các cuộc bầu cử được quy định trong Hiến pháp 2013. Lý giải cho điều này, có thể thấy rằng hoạt động bầu cử và hoạt động bãi miễn tuy có tính chất hoàn toàn khác biệt nhưng hình thức thực hiện lại tương tự nhau, cả hai hoạt động này đều phải tổ chức cho cử tri bỏ phiếu, kiểm phiếu và một số công việc khác. Do đó, việc để cho Hội đồng bầu cử quốc gia tổ chức, chỉ đạo các cuộc bãi miễn của cử tri là hoàn toàn phù hợp với chức năng của cơ quan này, lại đảm bảo được hiệu quả của việc tổ chức bãi miễn do cơ quan này có chuyên môn và kinh nghiệm về việc tổ chức các cuộc bỏ phiếu của cử tri.

Cụ thể, giai đoạn này nên được quy định như sau:

- Về các chủ thể có thẩm quyền ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi miễn

Khác với các bản Hiến pháp trước đây của nước ta, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung thiết chế Hội đồng bầu cử quốc gia, theo đó "*Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu*

HĐND các cấp". Quy định này của Hiến pháp năm 2013 đã liệt kê đầy đủ các nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng bầu cử quốc gia, nhưng Hội đồng bầu cử quốc gia lại không có nhiệm vụ, quyền hạn ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND cấp tỉnh.

Vì vậy, vẫn nên quy định các chủ thể có thẩm quyền ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND như từ trước đến nay, cụ thể như sau:

UBTVQH ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND cấp tỉnh.

Thường trực HĐND cấp tỉnh ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi miễn đại biểu HĐND cấp huyện, cấp xã.

Ngày bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND nên tiếp tục được khẳng định phải là ngày chủ nhật.

- Về tổ chức phụ trách bỏ phiếu bãi miễn

+ Đối với việc cử tri bãi miễn đại biểu Quốc hội: Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980 về vấn đề này, nên quy định giao cho UBND cấp tỉnh thành lập Ban tổ chức bãi miễn có từ bảy đến chín người, gồm Trưởng ban, Phó Trưởng ban, Thư ký và các Ủy viên là đại diện UBND, Ủy ban MTTQ Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan ở địa phương cấp tỉnh, để phụ trách việc tổ chức bãi miễn đại biểu Quốc hội.

UBND xã, phường hoặc cấp tương đương sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp thành lập tại mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi miễn từ ba đến năm người, gồm Tổ trưởng, Thư ký và các Ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đại diện cử tri ở địa phương, để tổ chức việc bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội và lập biên bản kiểm phiếu.

+ *Đối với việc cử tri bãi miễn đại biểu HĐND:* Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định của Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 về vấn đề này, kiến nghị việc bỏ phiếu bãi miễn đại biểu HĐND cấp nào thì UBND sau khi thống nhất với Thường trực HĐND và Ban thường trực Ủy ban MTTQ cấp đó thành lập Ban tổ chức bãi miễn từ bảy đến chín người, gồm Trưởng ban, Phó Trưởng ban, Thư ký và các Ủy viên là đại diện UBND, Thường trực HĐND, Ủy ban MTTQ Việt Nam, một số tổ chức thành viên của Mặt trận ở địa phương.

UBND cấp xã sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực Ủy ban MTTQ Việt Nam cùng cấp thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi miễn từ ba năm đến bảy người, gồm Tổ trưởng, Thư ký và các Ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đại diện cử tri ở địa phương, để tổ chức việc bỏ phiếu bãi miễn đại biểu HĐND và lập biên bản kiểm phiếu. Đơn vị vũ trang thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi nhiệm từ năm đến bảy người.

- *Chế độ làm việc, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức phụ trách công tác bỏ phiếu bãi miễn*

Về vấn đề này, nên quy định rằng: Các tổ chức phụ trách công tác bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND làm việc theo chế độ tập thể; các cuộc họp được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên tham dự. Các quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

+ *Ban tổ chức bãi miễn* nên có các nhiệm vụ và quyền hạn chủ yếu sau đây:

- Chỉ đạo việc tổ chức bỏ phiếu, thực hiện công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội và kiểm tra, đôn đốc việc thi hành các quy định của pháp luật về bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND;

- Kiểm tra, đôn đốc việc lập, niêm yết Danh sách cử tri, Danh sách người bị đưa ra bỏ phiếu bãi miễn và việc bố trí các phòng bỏ phiếu;

- Giải quyết các khiếu nại, tố cáo về công tác tổ chức bỏ phiếu bãi miễn;

- Nhận và kiểm tra biên bản xác định kết quả bỏ phiếu bãi miễn do các Tổ công tác bãi miễn gửi đến; làm biên bản tổng kết cuộc bỏ phiếu bãi miễn đó;

- Công bố kết quả bỏ phiếu bãi miễn.

Ban tổ chức bãi miễn hết nhiệm vụ khi đã trình biên bản tổng kết cuộc bãi miễn và hồ sơ, tài liệu đối với việc bãi miễn đại biểu Quốc hội lên UBTVQH để báo cáo Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội/lên Thường trực HĐND đối với việc bãi miễn đại biểu HĐND để báo cáo HĐND tại phiên họp HĐND gần nhất.

+ *Tổ công tác bãi miễn*: có các nhiệm vụ và quyền hạn chủ yếu sau đây:

- Phụ trách công tác bỏ phiếu bãi miễn trong khu vực bỏ phiếu;

- Bố trí phòng bỏ phiếu, chuẩn bị hòm phiếu;

- Nhận tài liệu và phiếu bầu từ Ban tổ chức bãi miễn, đóng dấu, phát cho cử tri;

- Thường xuyên thông báo cho cử tri biết ngày bỏ phiếu, nơi bỏ phiếu, ...

- Giải quyết những khiếu nại, tố cáo về công tác bỏ phiếu bãi miễn;

- Kiểm phiếu, làm biên bản, chuyển giao biên bản, phiếu bầu và các tài liệu khác cho Ban tổ chức bãi miễn.

Tổ công tác bãi miễn hết nhiệm vụ sau khi Ban tổ chức bãi miễn công bố kết quả bỏ phiếu bãi miễn.

- *Về việc thành lập khu vực bỏ phiếu bãi miễn*:

Việc thành lập khu vực bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND nên do UBND cấp xã ấn định và phải được UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Đối với những nơi không có đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn thì việc chia khu vực bỏ phiếu nên do UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định.

- Về việc xác định kết quả bỏ phiếu bãi miễn và gửi biên bản xác định kết quả bỏ phiếu bãi miễn

Về việc xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm, theo chúng tôi nên quy định như pháp luật hiện hành: *Phải có quá nửa tổng số cử tri trong đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi miễn thì việc bãi miễn đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND mới có giá trị.*

Việc kiểm phiếu bãi miễn nên được tiến hành như quy định về kiểm phiếu của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.

• *Xác định lại một số nội dung chưa rõ ràng, chưa hợp lý trong quy trình bãi miễn đại biểu dân cử*

- Xác định rõ ràng nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc tiếp nhận, xem xét đề nghị

Hiện nay, nhiệm vụ quyền hạn của UBTVQH trong quy trình bãi miễn ở giai đoạn tiếp nhận và xem xét đề nghị chưa được quy định rõ, do đó, cần thiết phải xác định rõ ràng cụ thể như sau:

Thứ nhất, UBTVQH cần có nhiệm vụ, quyền hạn trong việc xác minh danh sách cử tri được gửi đến cùng với đề nghị bãi miễn của cử tri địa phương. Bởi lẽ, nếu không có sự xác minh thì một đề nghị không đạt yêu cầu có thể cũng sẽ được chấp thuận. Cụ thể cần quy định sau khi nhận được đề nghị của cử tri, UBTVQH phải tiến hành xác minh lại danh sách cử tri. Trong thời hạn 30 ngày, UBTVQH phải ra quyết định tiếp nhận đề nghị bãi miễn nếu danh sách cử tri đồng ý đề nghị bãi miễn là phù hợp. Trong trường hợp ngược lại, UBTVQH trả đề nghị cùng văn bản giải thích lý do.

Thứ hai, thẩm quyền của UBND trong việc trao cho chủ thể thực hiện bãi miễn cần quy định rõ hơn về mặt câu chữ, bởi với cách quy định như hiện nay có thể gây hiểu nhầm về quyền hạn của UBND. Theo đó, nên thay đổi cụm từ “quyết định việc” bằng từ “phải” trong điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội hiện hành thì sẽ làm rõ hơn quyền hạn của UBND về việc đưa ra chủ thể thực hiện bãi miễn.

Thứ ba, cần quy định rõ thời hạn bao lâu kể từ thời điểm UBND tiếp nhận đề nghị bãi miễn (hoặc từ thời điểm ra quyết định tiếp nhận đề nghị đối với đề nghị của cử tri) phải đưa việc bãi miễn ra chủ thể có quyền bãi miễn để tránh trường hợp UBND tuy đã nhận được đề nghị hợp pháp nhưng lại không đưa việc bãi miễn ra chủ thể có quyền. Cụ thể cần quy định trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày tiếp nhận đề nghị hợp pháp thì UBND phải ra quyết định đưa việc bãi miễn ra chủ thể có quyền.

- Xác định đúng điều kiện phát sinh hoạt động bãi miễn

Hiện nay, Hiến pháp quy định điều kiện về mặt nội dung để phát sinh hoạt động bãi miễn được dựa trên căn cứ “*không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*”, và Luật tổ chức Quốc hội 2014, Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015 cũng quy định tương tự, nhưng các văn bản trước đây vẫn còn hiệu lực lại thêm cụm từ “*phạm sai lầm*”. Có thể thấy rõ rằng hai nội dung trên không đồng nhất với nhau và như vậy đã làm giới hạn lại phạm vi phát sinh hoạt động bãi miễn đại biểu Quốc hội khi đại biểu chỉ bị bãi miễn nếu phạm sai lầm. Do đó, cần thiết phải ban hành các văn bản pháp lý điều chỉnh lại cho đúng điều kiện phát sinh hoạt động bãi miễn.

Theo tác giả, chỉ cần giữ nguyên điều kiện “*không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân*” và bỏ đi cụm từ “*phạm sai lầm*” là đủ. Với cách quy định như vậy, thì dù là vì sai phạm về pháp luật, sai phạm về đạo đức hay hoạt động không hiệu quả với bất cứ mức độ nào, miễn là đại biểu

khiến nhân dân không còn tín nhiệm đại biểu thì đều có thể bãi miễn đại biểu. Điều này đảm bảo đạt được hai mục đích chính của chế định bãi miễn đại biểu Quốc hội là đảm bảo dân chủ và kiểm soát quyền lực. Đồng thời, nó còn thể hiện đúng ý tính chất của hai từ “tín nhiệm”, tức mang tính chủ quan, mà không dựa vào “mức độ phạm sai lầm” mang tính khách quan khi phải thực hiện việc bãi miễn.

- *Xác định hợp lý chủ thể có quyền bãi miễn trong những trường hợp cụ thể*

Hiện nay, sự xác định chủ thể thực hiện bãi miễn dựa vào “mức độ sai lầm”. Tuy nhiên, như đã phân tích, “mức độ sai lầm” không thể bao quát hết tất cả các trường hợp nhân dân mất tín nhiệm đại biểu Quốc hội và cũng không thể phân loại được mức độ sai lầm một cách chi tiết, do đó, cần thiết phải xác định lại các trường hợp do chủ thể nào thực hiện bãi miễn.

Cụ thể, nên học hỏi quy định của Hiến pháp 1946 cùng với một số sự thay đổi cho phù hợp với thời đại và các quy định pháp luật khác. Hiến pháp 1946 quy định cử tri có quyền đề nghị bãi miễn và Nghị viện thực hiện bỏ phiếu bãi miễn. Như vậy, đây là một phương thức nhằm cân bằng lợi ích địa phương và lợi ích quốc gia khá hữu hiệu khi cho phép một chủ thể đại diện cho lợi ích địa phương có quyền đề nghị và chủ thể đại diện cho lợi ích quốc gia có quyền thực hiện bãi miễn, nói cách khác, để bãi miễn một nghị viên thì hai loại lợi ích này phải hài hòa với nhau. Tương tự như vậy, nếu áp dụng phương thức này để làm giải pháp hoàn thiện chế định bãi miễn đại biểu Quốc hội hay đại biểu HĐND hiện nay, thì khi chủ thể đại diện cho địa phương đề nghị bãi miễn thì sẽ do chủ thể đại diện cho quốc gia thực hiện bãi miễn, và ngược lại, khi chủ thể đại diện cho quốc gia đề nghị bãi miễn thì chủ thể đại diện cho địa phương sẽ thực hiện bãi miễn. Chi tiết hơn, khi cử tri ở đơn vị bầu cử hoặc Ủy ban MTTQ cấp tỉnh nơi bầu ra đại biểu đề nghị bãi miễn thì Quốc hội sẽ thực hiện bỏ phiếu bãi

miễn, và khi Ủy ban Trung ương MTTQ đề nghị bãi miễn thì cử tri ở đơn vị bầu cử sẽ bỏ phiếu bãi miễn.

Với giải pháp như vậy, có thể khắc phục được một số hạn chế đang còn tồn tại hiện nay của chế định bãi miễn, có thể kể đến như:

Một là, có căn cứ pháp lý rõ ràng, đảm bảo cho cử tri ở đơn vị bầu cử có thể thực hiện quyền bãi miễn của mình trong trường hợp Ủy ban Trung ương MTTQ đề nghị bãi miễn chứ không còn phụ thuộc vào một căn cứ mơ hồ là “mức độ sai phạm”.

Hai là, có thể giúp cho các đại biểu thực hiện quyền hạn các chức danh đó. Bởi lẽ, dù địa phương có muốn dùng hoạt động bãi miễn để tác động đến các đại biểu mang chức danh trên thì chủ thể đại diện cho lợi ích quốc gia là Quốc hội hoàn toàn có thể ngăn chặn được điều đó bởi quyền bãi miễn của mình.

Đồng thời, giải pháp này còn đảm bảo sự cân bằng về lợi ích giữa địa phương và quốc gia trong hoạt động của đại biểu Quốc hội. Đảm bảo rằng đại biểu không quá phụ thuộc vào lợi ích của bên nào mà có được sự độc lập nhất định, bởi lẽ nhất thiết phải có sự đồng thuận của chủ thể đại diện cho cả hai nhóm lợi ích trên thì đại biểu mới có thể bị bãi miễn.

- *Một số giải pháp khác:*

Ngoài những nội dung chủ yếu nêu trên, văn bản pháp luật quy định về việc cử tri bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND còn phải quy định về một số vấn đề khác như quy trình đề xuất bãi miễn; giám sát quá trình bãi miễn; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm; tuyên truyền pháp luật về việc cử tri bãi miễn; kinh phí tổ chức việc bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND; ...

Kết luận chương 3

Trong quá trình xây dựng các quy định về hoạt động bãi miễn đại biểu dân cử luôn luôn phải tính đến mối quan hệ hài hòa giữa các cơ chế đại diện và quyền công dân. Chúng ta thừa nhận rằng, cử tri bãi miễn đại biểu dân cử là hình thức dân chủ trực tiếp quan trọng thể hiện quyền lực của nhân dân. Tuy nhiên, cần phải có những tiêu chí, tiêu chuẩn nhất định và phải có những quy định để kìm chế sự lạm dụng quyền bãi miễn. Điều này lí giải vì sao pháp luật của nước ta không ghi nhận quyền đề xuất của công dân và cũng không ghi nhận hình thức bãi miễn do nhân dân vừa đề xuất vừa công nhận như một số quốc gia trên thế giới. Tác giả đồng tình với quan điểm, việc thực hiện hình thức bãi miễn này rất phức tạp, đòi hỏi kỹ thuật lập pháp phải rất thận trọng nhưng điều đó không đồng nghĩa với việc không kiểm soát được thì chúng ta không cho phép như thực tiễn hiện nay. Bởi bản chất bãi miễn, như đã phân tích ở Chương 1, cùng với quyền bầu cử, quyền bãi miễn là một trong những quyền cơ bản của công dân. Công dân có quyền bầu thì cũng có quyền bãi miễn. Dù cho cơ chế đại diện có hoàn chỉnh đến mấy thì đại biểu cũng không thể làm thay nhiệm vụ của nhân dân. Đại biểu nhân dân cũng chỉ là những người thừa lệnh ủy quyền của nhân dân để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý, vì vậy, họ không thể đại diện nhân dân để quyết định việc mà một trong số họ - vì sai phạm, mà bị tước bỏ quyền đại diện của mình. Vì vậy, một số kiến nghị và giải pháp đưa ra là ý kiến đóng góp của cá nhân trên cơ sở nghiên cứu thực tiễn và một số kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới. Đây không phải là giải pháp tối ưu nhất nhưng có thể tham khảo trong quá trình nghiên cứu các đề tài hoàn thiện của pháp luật về chế định bãi miễn.

KẾT LUẬN

Từ những nghiên cứu trên, tác giả rút ra những kết luận như sau:

Thứ nhất, cần phải khẳng định rằng bầu cử không những là con đường kiến thiết chế độ đại diện mà nó còn là phương thức để nhân dân loại bỏ những người đại diện. Bản chất của bầu cử là nhân dân lựa chọn người đại diện và trao quyền của họ cho người đại diện, vậy thì họ (nhân dân) cũng có quyền phế truất và rút lại từ người đại diện, nếu họ không còn sự tín nhiệm của nhân dân.

Thứ hai, đồng thời với bầu cử, quyền phế truất các đại biểu dân cử là một hình thức nhân dân giám sát, hạn chế sự tha hóa, lạm quyền của quyền lực nhà nước một cách hiệu quả nhất.

Thứ ba, cần phải quy định việc cử tri bãi miễn đại biểu dân cử bằng một đạo luật bên cạnh đạo luật về bầu cử hoặc phải thiết kế cùng với các đạo luật về bầu cử như cách thức đã quy định trong các bản Hiến pháp.

Thứ tư, việc trì hoãn cơ chế bãi miễn đại biểu dân cử là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho Quốc hội, HĐND hoạt động chưa thực sự hiệu quả, vì khi các đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND được bầu ra, các đại biểu cứ yên vị cho đến hết nhiệm kỳ mà không có cơ chế thực sự để nhân dân phế truất. Điều đó làm giảm hiệu quả giám sát của nhân dân, nhân dân không thể thực hiện được quyền phế truất đại biểu khi đại biểu tha hóa, biến chất, hoặc không còn sự tín nhiệm của nhân dân, mặc dù do họ do nhân dân bầu và nhận quyền lực từ nhân dân.

Thứ năm, trong số những quốc gia có quy định về hoạt động bãi miễn đại biểu dân cử thì hầu hết các quốc gia đều lựa chọn hình thức bãi miễn đầy đủ - tức là cử tri tham gia từ khâu đầu tiên (đề xuất) đến khâu cuối cùng (bỏ phiếu). Nhưng đồng thời các quy định để thực hiện rất chặt chẽ để đảm bảo rằng, cơ chế bãi miễn đại biểu sẽ không bị lạm dụng.

Thứ sáu, trong hoạt động thực tiễn bãi miễn của nước ta từ trước đến nay, do các quy phạm điều chỉnh vừa thiếu vừa yếu nên không có căn cứ nào để phân định vi phạm nào do cơ quan đại diện bỏ phiếu bãi miễn, vi phạm nào sẽ đưa ra cử tri bãi miễn.

Thứ bảy, ở Việt Nam để xây dựng hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay về chế định bãi miễn cần phải điều chỉnh một số điểm sau:

- Theo tác giả, nên thống nhất lại cách sử dụng thuật ngữ “bãi miễn” như trước đây đã dùng để hiểu đúng bản chất và phù hợp với cách gọi của quốc tế;

- Nên kế thừa Hiến pháp năm 1946 về việc quy định quyền đề nghị bãi miễn của cử tri nơi bầu cử;

- Hoàn thiện quy phạm về bãi miễn đại biểu Quốc hội/ đại biểu HĐND của cử tri;

- Xác định cụ thể, rõ ràng tiêu chuẩn của đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND ngay từ khâu lựa chọn để bầu cử;

- Xác định rõ vai trò, trách nhiệm của đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND các cấp đối với cử tri, để cử tri có thể làm căn cứ để đánh giá hoạt động của đại biểu là hiệu quả hay không hiệu quả;

- Đảm bảo được điều kiện cơ sở vật chất tối ưu nhất để đại biểu dân cử toàn tâm toàn ý dành thời gian cho hoạt động đại diện của mình. Đồng thời cũng phải quy định rõ thời gian, công sức đóng góp của đại biểu chuyên trách và đại biểu kiêm nhiệm.

Thứ tám, giải pháp chung để hoàn thiện hệ thống pháp luật về bãi miễn đại biểu chính là phải ban hành một văn bản pháp quy có chứa những quy định về bãi miễn đại biểu dân cử từ giai đoạn đề nghị đến giai đoạn bỏ phiếu bãi miễn.

Giải pháp cụ thể bao gồm:

- Hoàn thiện các quy định giai đoạn chủ thể đề nghị bãi miễn: pháp luật hóa các quy trình thực hiện đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban MTTQ tỉnh, thành phố thuộc trung ương và Ủy ban MTTQ các cấp và của cử tri;

- Hoàn thiện các quy định giai đoạn chủ thể bãi miễn của cử tri tiến hành.

- Một số vấn đề liên quan đến việc bãi miễn đại biểu như: giám sát, giải quyết khiếu nại, kinh phí tổ chức bỏ phiếu bãi miễn...

Tóm lại, niềm tin của cử tri gửi gắm vào Quốc hội, HĐND là yếu tố để gắn kết giữa các thiết chế đại diện với nhân dân. Tuy nhiên, một yếu tố quan trọng không kém là cơ chế để nhân dân “trời nhà cầm quyền, “buộc” họ phải “cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư”. Không nên phó thác vào nhà cầm quyền theo kiểu “may rủi”, phụ thuộc vào lòng tốt của nhà cầm quyền. Nhân dân ủy quyền nhưng không mất quyền. Đó là vấn đề mang tính nguyên lý đảm bảo cho sự vận hành của dân chủ đại diện.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Hồng Anh (1997), *Chế độ bầu cử của các nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. C. Mac - Ph. Ăngghen (1995), *C. Mac - Ph. Ăngghen toàn tập*, tập 1, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Ngô Huy Cương (2006), *Dân chủ và pháp luật dân chủ*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
4. Nguyễn Đăng Dung (2006), *Sự hạn chế quyền lực của nhà nước*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2000), *Các nghị quyết của Trung ương Đảng 1996-1999*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Nguyễn Mạnh Hùng chủ biên (2011), *Thuật ngữ pháp lý*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Đỗ Minh Khôi (2006), *Mối quan hệ giữa dân chủ và pháp luật trong điều kiện Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
8. Võ Minh Kỳ (2013), *Bãi nhiệm đại biểu Quốc hội - hạn chế và giải pháp*, Khóa luận tốt nghiệp, Khoa Luật, Trường Đại học Cần Thơ.
9. Vũ Thị Loan (2011) *Hoàn thiện pháp luật về bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân*, Luận án tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Luật Hà Nội.
10. John Locke [Lương Huy Tuấn dịch và giới thiệu (2007)], *Khảo luận thứ hai về chính quyền - Chính quyền dân sự*, Nxb. Tri thức, Hà Nội.
11. Phan Trung Lý chủ nhiệm (2004), *Báo cáo khoa học: Đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Quốc hội*, Văn phòng Quốc hội - Vụ công tác đại biểu.
12. Nguyễn Văn Mạnh (2014), *Quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử và sự phát triển của quy định quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử qua các bản Hiến*

pháp Việt Nam, Kỷ yếu hội thảo “Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp và dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam”, Nxb. ĐH Quốc gia Hà Nội.

13. Ch. S. Montesquieu [Hoàng Thanh Đạm dịch (2004)], *Bàn về tinh thần pháp luật*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.

14. Hồ Chí Minh (1997), *Hồ Chí Minh toàn tập - Lời kêu gọi quốc dân đi bỏ phiếu*, Tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

15. Vũ Văn Nhiêm (2008) *Chế độ bầu cử ở nước ta - những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

16. Quốc hội (1946), *Hiến pháp 1946*.

17. Quốc hội (1959), *Hiến pháp 1959*.

18. Quốc hội (1980), *Hiến pháp 1980*.

19. Quốc hội (2001), *Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001)*.

20. Quốc hội (2013), *Hiến pháp 2013*.

21. Quốc hội (1983), *Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1983*.

22. Quốc hội (1989), *Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1989*.

23. Quốc hội (1994), *Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 1994*.

24. Quốc hội (2003), *Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2003*.

25. Quốc hội (1959), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1959*.

26. Quốc hội (1980), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1980*.

27. Quốc hội (1997), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1997*.

28. Quốc hội (1992), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội 1992*.

29. Quốc hội (2001), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội sửa đổi năm 2001*.

30. Quốc hội (2010), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân sửa đổi năm 2010*.

31. Quốc hội (2015), *Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015*.

32. Quốc hội (2015), *Luật Mặt trận tổ chức năm 2015*.
33. Quốc hội (1962), *Luật tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính các cấp 1962*.
34. Quốc hội (1983), *Luật tổ chức HĐND và UBND 1983*.
35. Quốc hội (1989), *Luật tổ chức HĐND và UBND 1989*.
36. Quốc hội (1994), *Luật tổ chức HĐND và UBND 1994*.
37. Quốc hội (2003), *Luật tổ chức HĐND và UBND 2003*.
38. Quốc hội (2015), *Luật tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015*.
39. Quốc hội (1960), *Luật Tổ chức Quốc hội 1960*.
40. Quốc hội (1981), *Luật tổ chức Quốc hội và Hội đồng Nhà nước 1981*.
41. Quốc hội (1992), *Luật tổ chức Quốc hội 1992*.
42. Quốc hội (2007), *Luật tổ chức Quốc hội 2001 (sửa đổi 2007)*.
43. Quốc hội (2014), *Luật tổ chức Quốc hội 2014*.
44. Quốc hội (2002), *Nghị quyết số 08/2002/NQ-QH11 về việc ban hành Quy chế hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội do Quốc hội ngày 16 tháng 12 năm 2002*.
45. Quốc hội (2004), *Nghị quyết số 26/2004/NQ-QH11 ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 15 tháng 6 năm 2004*.
46. Quốc hội (2015), *Nghị quyết số 102/2015/QH13 ban hành Nội quy kỳ họp Quốc hội ngày 24 tháng 11 năm 2015*.
47. Tào Thị Quyên (2008) *Quyền bãi miễn đại biểu dân cử theo pháp luật Việt Nam*, Tạp chí nghiên cứu lập pháp (số 13).
48. J.J. Rousseau [Dương Văn Hóa dịch (2014)], *Khế ước xã hội*, Nxb. Thế giới, Hà Nội.
49. Đặng Đình Tân (2006), *Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ đổi mới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

50. The International IDEA Handbook [Đào Trí Úc - Vũ Công Giao chủ biên (2014)], *Sổ tay Dân chủ trực tiếp*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
51. Trường Đại học Luật TP Hồ Chí Minh (2011), *Giáo trình Bầu cử trong Nhà nước pháp quyền*. Nxb. Đại học Quốc gia TP HCM.
52. Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội (1994), *Giáo trình Luật Hiến pháp của các nước tư bản*, Hà Nội.
53. Lương Minh Tuân chủ nhiệm (2015), *Báo cáo khoa học: Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam: Cơ sở lý luận và thực tiễn*, Viện nghiên cứu lập pháp.
54. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2005), *Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTVQH11 ban hành Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân ngày 02 tháng 4 năm 2005*.
55. Văn phòng Quốc hội (2009), *Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
56. Viện khoa học pháp lý (2004), Bộ tư pháp, *Từ điển luật học*, Nxb. Từ điển bách khoa, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
57. Viện ngôn ngữ học (2000), *Từ điển Tiếng Việt*, Trung tâm từ điển học, Nxb. Đà Nẵng, Hà Nội - Đà Nẵng.
58. Th. Dương, *Mang quốc tịch Malta, bà Nguyệt Hương bị bãi nhiệm đại biểu HĐND*, Báo điện tử Người lao động, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/mang-quoc-tich-malta-ba-nguyet-huong-bi-bai-nhiem-dai-bieu-hdnd-201608031443157.html>, cập nhật ngày 03/08/2016.
59. Kiều Minh, *Những đại biểu Quốc hội từng bị bãi nhiệm*, Báo điện tử VTC News, <http://www.vtc.vn/nhung-dai-bieu-quoc-hoi-tung-bi-bai-nhiem-d79575.html>, cập nhật ngày 26/5/2012.
60. Kiều Minh, *Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Đặng Thị Hoàng Yến*, Báo điện tử VTC News, <http://www.vtc.vn/quoc-hoi-bai-nhiem-dai-bieu-dang>

thi-hoang-yen-d79565.html, cập nhật ngày 26/5/2012.

61. N. Quyết, *Quốc hội bãi nhiệm bà Châu Thị Thu Nga*, Báo điện tử Người lao động, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/quoc-hoi-bai-nhiem-ba-chau-thi-thu-nga-2015061818082491.html>, cập nhật ngày 18/6/2015.

62. M. Sơn, *Long An đề xuất miễn tư cách ĐBQH bà Hoàng Yến*, Báo điện tử Người lao động, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/long-an-de-xuat-mien-tu-cach-dbqh-ba-hoang-yen-012041712332425.html>, cập nhật ngày 17/4/2012.

63. Phạm Thịnh, *Chính thức bãi nhiệm tư cách đại biểu với bà Châu Thị Thu Nga*, Báo điện tử VTC News, <http://www.vtc.vn/chinh-thuc-bai-nhiem-tu-cach-dai-bieu-voi-ba-chau-thi-thu-nga-d210886.html>, cập nhật ngày 18/6/2015.

64. B. Trân, *Bà Nguyệt Hương bị bác tư cách ĐBQH vì nhập quốc tịch Malta*, Báo điện tử Người lao động, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/ba-nguyet-huong-bi-bac-tu-cach-dbqh-vi-nhap-quoc-tich-malta-20160717203413816.html>, cập nhật ngày 17/7/2016.

65. B. Trân, *Bác tư cách đại biểu QH của ông Trịnh Xuân Thanh*, Báo điện tử Người lao động, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/bac-tu-cach-dai-bieu-qh-cua-ong-trinh-xuan-thanh-20160715113942995.html>, cập nhật ngày 15/7/2016.