

CHẾ ĐỊNH ĐẠI BIỂU NGHỊ VIỆN Ở HOA KỲ, ĐỨC VÀ TRUNG QUỐC: MỘT SỐ GỢI MỞ CHO PHÁP LUẬT VỀ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI VIỆT NAM

DINH THANH HƯƠNG *

Tóm tắt: Bài viết tiếp cận chế định đại biểu nghị viện từ góc độ lí luận đại diện chính trị và thiết kế thể chế, qua đó phân tích so sánh đặc trưng đại biểu nghị viện ở Hoa Kỳ, Đức và Trung Quốc nhằm gợi mở cho hoàn thiện pháp luật về đại biểu Quốc hội Việt Nam. Bài viết xác định đại biểu nghị viện là chủ thể thực hiện đại diện chính trị, được cấu thành bởi các “biến số” thể chế: mức độ ràng buộc của ủy quyền, phạm vi và đối tượng đại diện, mức độ chuyên nghiệp hoá và cơ chế trách nhiệm - kiểm soát. Tiếp đó, bài viết phân tích chế định đại biểu Quốc hội Việt Nam trong khuôn khổ Hiến pháp năm 2013 và các luật liên quan, nhấn mạnh mô hình kết hợp đại biểu chuyên trách và không chuyên trách. Trên nền tảng đối chiếu ba mô hình theo các trục: vị trí pháp lí và mô hình đại diện; cơ chế bầu cử và cấu trúc đoàn đại biểu; điều kiện hoạt động và trách nhiệm giải trình, bài viết đề xuất bốn nhóm gợi mở cho Việt Nam: củng cố địa vị đại diện toàn dân; điều chỉnh mô hình chuyên trách, không chuyên trách; hoàn thiện cơ chế minh bạch và kiểm soát xung đột lợi ích; tăng cường hỗ trợ hoạt động đại diện trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Từ khóa: Đại biểu nghị viện; đại biểu Quốc hội; mô hình đại diện; Hoa Kỳ; Đức; Trung Quốc; Việt Nam

Nhận bài: 22/5/2025

Hoàn thành biên tập: 30/01/2026

Duyệt đăng: 30/01/2026

THE INSTITUTION OF MEMBERS OF PARLIAMENT IN THE UNITED STATES, GERMANY, AND CHINA: SOME IMPLICATIONS FOR LEGAL PROVISIONS ON MEMBERS OF THE NATIONAL ASSEMBLY OF VIETNAM

Abstract: The article approaches the institution of members of parliament from the perspective of political representation theory and institutional design. On that basis, it conducts a comparative analysis of core features of members of parliament in the United States, Germany, and China to draw implications for improving Vietnam's legal framework on members of the National Assembly. The article conceptualises members of parliament as actors who exercise political representation, shaped by institutional “variables”, including: the degree of constraint in the mandate, the scope and object of representation, the level of professionalisation, and mechanisms of accountability and control. It then examines the institution of members of Vietnam's National Assembly within the framework of the 2013 Constitution and relevant statutes, highlighting Vietnam's combined model of full-time and part-time members. Building on a comparison of the three representative models along the axes of legal status and representative model; electoral mechanisms and delegation structure; working conditions and accountability, the article proposes four sets of implications for Vietnam: strengthening the all-people (nationwide) representative status of members; recalibrating the full-time/part-time member model; refining transparency mechanisms and conflict-of-interest control; and enhancing support infrastructure for representative activities in the process of building a socialist rule-of-law state.

Keywords: Parliamentary representatives; National Assembly members; models of representation; United States; Germany; China; Vietnam

Received: 22 May 2025; Editing completed: 30 January 2026; Accepted for publication: 30 January 2026

* Thạc sĩ, Văn phòng Quốc hội, Nghiên cứu sinh Khoá 28B, Trường Đại học Luật Hà Nội
E-mail: dinhhuongvpqh@gmail.com

1. Đặt vấn đề

Trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Quốc hội được xác định là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Chất lượng hoạt động của Quốc hội phụ thuộc lớn vào cách thức tổ chức và vận hành chế định đại biểu Quốc hội (ĐBQH). Thời gian qua, Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu hội đồng nhân dân cùng các đạo luật liên quan đã hình thành khung pháp lý về ĐBQH, song thực tiễn vẫn cho thấy nhiều vấn đề đặt ra về tính đại diện, mức độ chuyên nghiệp hoá, cơ chế trách nhiệm giải trình, đặc biệt trong bối cảnh duy trì mô hình kết hợp ĐBQH hoạt động chuyên trách và ĐBQH hoạt động không chuyên trách.

Khoa học pháp lý trong nước đã có các công trình bàn về Quốc hội, chức năng lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước cũng như về đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội. Tuy nhiên, việc tiếp cận chế định đại biểu nghị viện như một cấu phần độc lập trong thiết kế thể chế, đặt trong đối chiếu so sánh với mô hình đại biểu ở một số nước tiêu biểu và gắn trực tiếp với yêu cầu hoàn thiện pháp luật về ĐBQH ở Việt Nam còn chưa được triển khai một cách hệ thống. Thông qua việc làm rõ một số vấn đề lý luận về đại biểu nghị viện, phân tích chế định ĐBQH trong pháp luật Việt Nam hiện hành, so sánh với một số mô hình điển hình, bài viết đề xuất một số gợi mở hoàn thiện pháp luật về ĐBQH, đặc biệt liên quan đến ĐBQH hoạt động không chuyên trách.

2. Một số lý luận về chế định đại biểu nghị viện

2.1. Lý luận về đại diện chính trị và vấn đề đại biểu nghị viện

Trong khoa học chính trị-pháp lý, đại biểu nghị viện trước hết được nhìn nhận như chủ thể thực hiện chức năng đại diện chính trị. Ở nghĩa rộng, đại diện không đơn thuần là việc một cá nhân “thay mặt” những người khác phát biểu và biểu quyết mà là một quan hệ thể chế hoá giữa chủ thể ủy quyền (cử tri, nhân dân) và chủ thể được ủy quyền (đại biểu), thông qua đó ý chí, lợi ích của cộng đồng được chuyển hoá thành quyết định chính sách, quy phạm pháp luật và các hành vi quyền lực nhà nước khác¹.

Theo cách tiếp cận kinh điển của H. Pitkin, đại diện chính trị có thể được tiếp cận trên ít nhất bốn bình diện: 1) đại diện hình thức (cơ chế bầu chọn, ủy quyền); 2) đại diện mô tả (mức độ phản ánh cơ cấu xã hội trong thành phần đại biểu); 3) đại diện tượng trưng (mức độ được thừa nhận, tin cậy) và 4) đại diện thực chất (mức độ hành vi, quyết định của đại biểu thực sự bảo vệ và thúc đẩy lợi ích của người được đại diện)². Đối với nghị viện, yếu tố “đại diện thực chất” thường được coi là thước đo cuối cùng của hiệu quả chế định đại biểu nhưng điều này lại phụ thuộc rất lớn vào thiết kế thể chế và môi trường chính trị cụ thể. Các nghiên cứu của Liên minh Nghị viện Thế giới (Inter-Parliamentary Union- IPU) và nhiều tổ chức

¹ Xem thêm: Nguyễn Sĩ Dũng (2017), *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật.

² Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press.

quốc tế khác nhấn mạnh rằng, đại biểu nghị viện vừa là “tiếng nói” của cử tri tại diễn đàn lập pháp, vừa là “điểm nối” giữa nghị viện với xã hội, thông qua các kênh tiếp xúc cử tri, giải trình, vận động chính sách và giám sát việc thực thi pháp luật. Địa vị pháp lý, quyền hạn và trách nhiệm của đại biểu vì vậy phải được đặt trong tổng thể các yếu tố của hệ thống chính trị³.

Trong bối cảnh dân chủ đại diện, chủ quyền nhân dân được thực hiện chủ yếu thông qua các thiết chế đại diện được hình thành bằng bầu cử. Tuy nhiên, việc “trao quyền” cho đại biểu không làm mất đi yêu cầu phải thiết kế các cơ chế bảo đảm để đại biểu thực hiện ủy quyền đó một cách thực chất, có trách nhiệm. Đây chính là nền tảng lý luận cho việc xác định vị trí, vai trò và các bảo đảm pháp lý đối với chế định đại biểu nghị viện trong mỗi quốc gia⁴.

Từ góc độ mô hình thể chế, có thể nhận diện đại biểu nghị viện qua một số tiêu chí cơ bản sau:

Thứ nhất, về mức độ ràng buộc của ủy quyền. Trong nhiều hệ thống nghị viện, đại biểu được coi là người đại diện “tự do”, không bị ràng buộc bởi mệnh lệnh cụ thể của cử tri hay một nhóm lợi ích nào mà quyết định theo lương tâm và trách nhiệm đối với lợi ích chung của quốc gia. Ở chiều ngược lại, có những mô hình nhấn mạnh sự ràng

buộc mạnh mẽ hơn bởi chương trình hành động, nghị quyết đảng phái hoặc các cam kết chính trị trong vận động bầu cử. Cách lựa chọn giữa hai cực “tự do” và “ràng buộc” này có tác động trực tiếp đến khả năng độc lập của đại biểu cũng như cơ chế kiểm soát và trách nhiệm giải trình của họ.

Thứ hai, về phạm vi và đối tượng đại diện. Trong lý luận, đại biểu nghị viện được coi là đại diện cho toàn thể nhân dân ở cấp quốc gia. Tuy nhiên, thực tiễn vận hành cho thấy nhiều mô hình vẫn in đậm dấu ấn đại diện khu vực bầu cử, nhóm xã hội hoặc ngành nghề, nhất là trong các hệ thống bầu cử đa số theo đơn vị bầu cử đơn đại biểu. Sự cân đối giữa “đại diện quốc gia” và “đại diện địa phương” là một trong những vấn đề cốt lõi trong thiết kế chế định đại biểu nghị viện⁵.

Thứ ba, về mức độ chuyên nghiệp hoá hoạt động của đại biểu. Ở các nghị viện chuyên nghiệp cao, đại biểu về cơ bản là chính khách toàn thời gian, hoạt động nghị trường⁶, có bộ máy giúp việc và cơ chế đãi ngộ tương xứng. Ngược lại, nhiều nước vẫn duy trì mô hình đại biểu không chuyên trách/kiêm nhiệm, đặc biệt ở cấp địa phương hoặc trong những nhà nước có tính chất “đại hội đại biểu” nhiều cấp. Mức độ chuyên

³ UNDP, Inter-Parliamentary Union (IPU), *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation*, UNDP/IPU, New York - Geneva, 2012, tr. 7 - 11.

⁴ Xem thêm: Nguyễn Đăng Dung (2017), *Kiểm soát quyền lực nhà nước*, Sách tham khảo, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 200.

⁵ Văn phòng Quốc hội (2008), *Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền Cộng hoà Liên bang Đức*, Sách tham khảo, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

⁶ Đại biểu nghị sĩ tư sản thường không kiêm nhiệm bất cứ một vị trí nào. Ở Anh, Nhật và một số nước khác không thừa nhận quy định này. Các hàm bộ trưởng thì phải là nghị sĩ. Đại biểu được nhận lương và những khoản phụ cấp đền bù khác tùy theo quy định của nhà nước. Xem thêm: Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2019), *Luật Hiến pháp của các nước tư bản*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 163.

ngiệp hoá không chỉ là vấn đề kỹ thuật tổ chức mà còn phản ánh quan niệm về vai trò nghị viện trong cấu trúc quyền lực nhà nước.

Thứ tư, về cơ chế trách nhiệm và kiểm soát. Đại biểu nghị viện chịu sự ràng buộc đồng thời của nhiều cơ chế: 1) cơ chế pháp lý; 2) cơ chế chính trị - bầu cử; 3) cơ chế đảng phái 4) cơ chế dư luận xã hội, truyền thông. Cấu trúc và hiệu lực của các cơ chế này có ý nghĩa quyết định đối với việc đại biểu có thực sự bị “buộc” phải lắng nghe và phản hồi tiếng nói của người được đại diện hay không⁷. Những tiêu chí nêu trên không tồn tại rời rạc mà được gắn vào cấu trúc hiến định cụ thể của từng quốc gia, gắn với mô hình tổ chức quyền lực nhà nước, với vai trò của đảng phái chính trị và truyền thống pháp lý. Do đó, khi so sánh chế định đại biểu nghị viện giữa các nước, việc tách rời các đặc điểm của đại biểu khỏi bối cảnh thể chế dễ dẫn tới những kết luận cơ học, khó khả thi khi vận dụng vào hoàn cảnh Việt Nam.

2.2. Đại biểu Quốc hội theo quy định của pháp luật Việt Nam

ĐBQH là hạt nhân hình thành nên Quốc hội, do cử tri bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, quyền lợi của cử tri đơn vị bầu cử và cử tri cả nước⁸. Trong bối cảnh Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ĐBQH được Hiến pháp năm 2013 (Điều 79) quy định là “người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân”, chịu trách

nhiệm trước Nhân dân và trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Quy định này đặt ĐBQH vào vị trí trung tâm của chế độ đại diện chính trị, đồng thời phản ánh đặc trưng của mô hình quyền lực nhà nước thống nhất, trong đó Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Khung pháp lý về ĐBQH hiện nay được quy định chủ yếu trong Hiến pháp năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2025, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu hội đồng nhân dân, cùng với pháp luật về phòng, chống tham nhũng, cán bộ, công chức, viên chức. Các văn bản này quy định tương đối toàn diện các khía cạnh: tiêu chuẩn, điều kiện ứng cử; quyền và nghĩa vụ của ĐBQH; chế độ hoạt động và bảo đảm điều kiện thực hiện nhiệm vụ; các cơ chế trách nhiệm và xử lý vi phạm. Tuy nhiên, như nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, giữa quy định và thực tiễn vẫn tồn tại những khoảng trống cần tiếp tục nhận diện, đánh giá⁹. Một đặc điểm đáng chú ý là mô hình kết hợp giữa ĐBQH hoạt động chuyên trách và ĐBQH hoạt động không chuyên trách. Luật Tổ chức Quốc hội quy định tỉ lệ ĐBQH hoạt động chuyên trách được nâng dần qua các nhiệm kì, tập trung chủ yếu ở Hội đồng Dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và ở đoàn ĐBQH ở địa phương. Cùng với đó, ĐBQH hoạt động không chuyên trách cũng được chia thành các nhóm khác nhau với các tiêu chí khác nhau.

⁷ Văn phòng Quốc hội - Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên) (2014), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Sách lưu hành nội bộ.

⁸ Uỷ ban Thường vụ Quốc hội khoá XV (2025), *Quốc hội Việt Nam: 80 năm xây dựng, đổi mới và phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 42.

⁹ Viện Nghiên cứu lập pháp (2013), *Đại biểu Quốc hội với việc thực hiện sáng quyền lập pháp*, Kì yếu Hội thảo, Nxb. Lao động.

Mô hình này tạo ra nhiều ưu thế bảo đảm tính đa dạng trong thành phần đại biểu, giúp nghị trường có được nhiều góc nhìn, kinh nghiệm thực tiễn từ các lĩnh vực quản lý, đồng thời tăng cường mối liên hệ tổ chức giữa Quốc hội với các cơ quan trong bộ máy nhà nước và các thiết chế trong hệ thống chính trị, góp phần nâng cao khả năng hiện thực hoá quyết định của Quốc hội trong tổ chức thực hiện. Tuy nhiên, mô hình đó cũng làm nảy sinh một số vấn đề đặt ra, chẳng hạn như: tình trạng “trách nhiệm kép” khi ĐBQH đồng thời cũng là lãnh đạo cơ quan hành pháp, tư pháp, chính quyền địa phương khiến việc phân định rành mạch giữa chức năng đại diện - giám sát với chức năng quản lý điều hành trở nên khó khăn, tiềm ẩn nguy cơ xung đột lợi ích; khối lượng công việc lớn tại cơ quan, đơn vị nơi đại biểu công tác có thể ảnh hưởng đáng kể tới thời gian dành cho hoạt động nghị trường; các cơ chế đánh giá, giám sát và kỉ luật ĐBQH trong thực tiễn vẫn chủ yếu gắn với chu trình đánh giá cán bộ trong Đảng và trong hệ thống hành chính, trong khi các cơ chế pháp lý - chính trị trực tiếp gắn với vai trò đại biểu còn ít được vận dụng một cách thực chất¹⁰.

Trong bối cảnh đó, việc tham chiếu các mô hình đại biểu nghị viện điển hình như Hoa Kỳ, Đức, Trung Quốc - với những lựa chọn rất khác nhau về mức độ chuyên nghiệp hoá, cách thức kết hợp giữa đại biểu hoạt động chuyên trách và đại biểu hoạt động không chuyên trách, cơ chế trách nhiệm và giải trình - có ý nghĩa quan trọng. So sánh

quốc tế không nhằm áp đặt một “khuôn mẫu chung” lên Việt Nam mà giúp soi chiếu rõ hơn những lựa chọn thể chế mà Việt Nam đang hướng đến, nhận diện các điểm hợp lý, những bất cập và khoảng trống cần hoàn thiện trong chế định ĐBQH, đặc biệt là đối với ĐBQH hoạt động không chuyên trách.

3. Chế định đại biểu nghị viện ở Hoa Kỳ, Đức và Trung Quốc - một số điểm so sánh

Trên cơ sở phân tích trên, có thể xem xét chế định đại biểu nghị viện ở ba quốc gia tiêu biểu - Hoa Kỳ, Đức và Trung Quốc - qua ba nhóm khía cạnh: 1) vị trí pháp lý và mô hình đại diện; 2) cơ chế bầu cử và cấu trúc đoàn đại biểu; 3) bảo đảm điều kiện hoạt động và trách nhiệm giải trình. Cách tiếp cận này cho phép không chỉ mô tả quy định pháp luật mà quan trọng hơn, lí giải được logic thể chế bên trong về đại biểu nghị viện trong từng bối cảnh cụ thể, qua đó tạo cơ sở cho việc đưa ra những gợi mở đối với Việt Nam.

3.1. Vị trí pháp lý và mô hình đại diện

Ở Hoa Kỳ, nghị sĩ Quốc hội liên bang (thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ) được hiến định là những người thực hiện quyền lập pháp trong một mô hình phân chia quyền lực rõ rệt giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp¹¹. Quốc hội không chịu trách nhiệm chính trị trước Chính phủ; ngược lại, Chính phủ chịu giám sát chặt chẽ của Quốc hội thông qua nhiều phương thức như điều trần, điều tra, phê chuẩn các chức danh và hiệp ước quốc tế. Trong khuôn khổ đó, nghị sĩ đại diện cho cử tri, với mức độ độc lập tương đối lớn so với hành pháp. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy

¹⁰ Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

¹¹ Xem thêm: Văn phòng Quốc hội - Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên) (2014), sdd.

họ chịu ảnh hưởng sâu sắc của đảng phái và các nhóm lợi ích, đặc biệt qua cơ chế vận động và tài trợ bầu cử¹².

Mô hình đại diện ở Hoa Kỳ có hai đặc trưng nổi bật. *Thứ nhất*, tính địa phương rất mạnh do nghị sĩ được bầu theo các khu vực bầu cử (districts) hoặc bang, nhiệm kỳ tương đối ngắn (đặc biệt là hạ nghị sĩ), khiến họ luôn phải quan tâm, sát sao tới nơi họ được bầu để bảo đảm khả năng tái cử. *Thứ hai*, tính đảng phái cao, khi các quyết định lớn trong Quốc hội thường phản ánh rõ đường ranh đảng phái hơn là sự phân tán theo khu vực hoặc nhóm lợi ích khác¹³. Hai yếu tố này làm cho nghị sĩ vừa gắn chặt với cử tri, vừa chịu sự chi phối đáng kể của các cơ chế nội bộ đảng và các nhóm vận động chính sách.

Ở Đức, nghị sĩ Bundestag được xác định là đại diện của toàn thể Nhân dân Đức, không bị ràng buộc bởi mệnh lệnh hay chỉ thị, chỉ tuân theo lương tâm¹⁴. Đây là cách thể hiện điển hình của mô hình “đại diện quốc gia” (national representative), nhằm khẳng định rằng nghị sĩ không chỉ là người phát ngôn cho khu vực bầu cử cụ thể mà phải đặt lợi ích chung của Liên bang lên hàng đầu. Tuy nhiên, trong thực tiễn, nghị sĩ vẫn gắn với hai “nguồn chính danh” cụ thể: 1) khu vực bầu cử trực tiếp; 2) danh sách đảng ở cấp liên bang. Điều này tạo nên một dạng đại diện kép: đại diện cho cử tri địa

phương và đại diện cho đường lối, chương trình của đảng¹⁵.

Trong mô hình nghị viện - liên bang của Đức, Chính phủ được hình thành từ đa số trong Quốc hội; vì vậy, mối quan hệ giữa nghị sĩ và hành pháp mang tính tương tác và phụ thuộc lẫn nhau¹⁶, khác với mô hình phân quyền “cứng” của Hoa Kỳ. Nghị sĩ vừa tham gia ủng hộ Chính phủ (nếu thuộc đa số liên minh), vừa thực hiện chức năng kiểm soát hành pháp; mức độ độc lập trong từng quyết định cụ thể chịu ảnh hưởng lớn của kỉ luật đảng và văn hoá nghị trường.

Ở Trung Quốc, đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân (ĐHĐBND) được đặt trong bối cảnh quyền lực nhà nước thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Đại biểu được bầu theo nhiều cấp, chủ yếu qua bầu cử gián tiếp, gắn với các đoàn đại biểu địa phương, quân đội, tổ chức. Địa vị pháp lí của đại biểu vừa mang tính “đại diện nhân dân” theo mô hình đại hội đại biểu, vừa gắn chặt với vai trò là cán bộ trong hệ thống chính trị, chịu sự lãnh đạo toàn diện của Đảng. Về nguyên tắc, các đại biểu có địa vị pháp lí ngang nhau trong quá trình tham gia thảo luận và quyết định trong khuôn khổ ĐHĐBND; tuy nhiên, ảnh hưởng thực tế của từng đại biểu còn phụ thuộc nhiều vào vị trí của họ trong hệ thống Đảng - Nhà nước và các tổ chức liên quan¹⁷.

¹² IPU (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Geneva.

¹³ Phạm Quang Huy (2018), “Cử tri đoàn: Một chế định độc đáo theo Hiến pháp Hoa Kỳ”, *Tạp chí Luật học*, số 10.

¹⁴ Văn phòng Quốc hội (2008), sđd, tr. 67 - 68.

¹⁵ IPU (2006), tldd.

¹⁶ Mối quan hệ giữa Quốc hội liên bang và Chính phủ liên bang được xác định trên cơ sở nguyên tắc của hệ thống nghị viện. Đặc tính của hệ thống này là việc Chính phủ liên bang được lập ra dựa vào sự tín nhiệm của Quốc hội liên bang và chịu trách nhiệm trước Quốc hội liên bang. Xem thêm: Văn phòng Quốc hội (2008), sđd, tr. 72.

¹⁷ Đoàn Trung Khanh (2011), *Chế độ chính trị Trung*

Nếu đặt lên cùng một trục so sánh, có thể thấy: Hoa Kỳ nhấn mạnh đại diện cạnh tranh - đảng phái trong khuôn khổ phân quyền; Đức nhấn mạnh đại diện quốc gia - đảng phái, với cơ chế đại diện kép và tính thoả hiệp cao; Trung Quốc nhấn mạnh đại diện trong khuôn khổ quyền lực thống nhất và lãnh đạo của Đảng, với cơ chế đại hội đại biểu nhiều cấp.

Việt Nam có nhiều điểm gần với Trung Quốc ở chỗ cùng theo mô hình quyền lực nhà nước thống nhất, một đảng cầm quyền, cơ chế đại hội đại biểu nhưng cũng có những nét riêng trong cách thiết kế Quốc hội và ĐBQH. Việc nhận diện rõ các đặc trưng này là điều kiện quan trọng để tránh áp dụng cứng nhắc mô hình đại biểu nghị viện của các nước khác, đồng thời vẫn có thể học hỏi sâu những yếu tố hợp lý về tăng cường tính độc lập tương đối của đại biểu, cơ chế đại diện kép hay vai trò của đảng phái trong củng cố trách nhiệm giải trình.

3.2. Cơ chế bầu cử và cấu trúc đoàn đại biểu

Chế độ bầu cử ĐBQH là một trong những vấn đề nền tảng xây dựng Quốc hội, bảo đảm cho Quốc hội hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu của thực tiễn phát triển đất nước và sự kì vọng của Nhân dân¹⁸. Bầu cử không chỉ là cách thức “chọn người” vào nghị viện mà còn định hình bản chất quan hệ đại diện: đại biểu đại diện cho ai, gắn với lợi ích nào, chịu trách nhiệm trước ai và bằng cách nào.

Quốc, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 38.

¹⁸ Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XV, Nguyễn Khắc Định (chủ biên) (2025), *Kiểm yếu đề tài khoa học cấp bộ đặc biệt “Quốc hội Việt Nam - 80 năm xây dựng, đổi mới và phát triển”*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 331.

Ở Hoa Kỳ, hạ nghị sĩ được bầu theo đơn vị bầu cử đơn đại biểu, thượng nghị sĩ được bầu theo từng bang, với các cuộc bầu cử cạnh tranh mạnh mẽ giữa hai đảng lớn. Hệ thống bầu cử đa số tương đối, kết hợp với việc phân chia khu vực bầu cử, dẫn tới hiện tượng nhiều đơn vị bầu cử “an toàn” cho một đảng, trong khi một số đơn vị “dao động” trở thành chiến trường chính trị quan trọng. Trong bối cảnh đó, nghị sĩ buộc phải duy trì liên hệ rất chặt với cử tri địa phương, thường xuyên tiếp xúc, vận động, giải trình, vì khả năng tái cử phụ thuộc trực tiếp vào mức độ hài lòng của cử tri tại đơn vị bầu cử. Đồng thời, họ cũng chịu ảnh hưởng sâu của nhà tài trợ và nhóm vận động trong quá trình vận động bầu cử, tạo nên những thách thức riêng về minh bạch và xung đột lợi ích¹⁹.

Ở Đức, hệ thống bầu cử hiện hành là hệ thống bầu cử theo tỉ lệ kết hợp với các yếu tố của hệ thống bầu cử theo đa số trong việc phân chia ghế ở Quốc hội liên bang. Theo hệ thống bầu cử này, mỗi cử tri có hai lá phiếu: một để bầu ứng cử viên tại khu vực bầu cử, một để bầu danh sách đảng chính trị của bang (Điều 4 và 5 Luật Bầu cử liên bang). Cơ chế bầu cử hỗn hợp này nhằm kết hợp ưu điểm của bầu cử đa số và bầu cử tỉ lệ. Kết quả là cấu trúc đoàn đại biểu Bundestag vừa

¹⁹ Hầu hết người Hoa Kỳ đều tập trung vào kết quả hơn là quá trình nhưng các cuộc bầu cử kín bất buộc phải tập trung vào quá trình. Để đáp lại nhiều đơn khiếu nại, chính phủ liên bang sẽ cần phải nhấn mạnh ở tính đồng nhất của quy tắc ở một mức độ cao hơn và các bang sẽ cần phải lấy lại quyền từ các địa phương, bắt đầu từ danh sách đăng kí và thẻ nhận dạng cử tri. Xem thêm: International IDEA, *Sổ tay IDEA quốc tế về quản lí bầu cử* (tài liệu biên dịch), Viện Chính sách công và Pháp luật, tr. 283.

thể hiện sự phân bổ ghế theo tương quan đảng phái, vừa bảo đảm hầu hết khu vực bầu cử đều có đại biểu “của mình”. Điều này tạo nên một không gian đại diện tương đối cân bằng giữa lợi ích địa phương và lợi ích toàn quốc, giữa trung thành với đảng và trách nhiệm trực tiếp với cử tri.

Ở Trung Quốc, bầu cử đại biểu được thực hiện trong khuôn khổ phân chia thành các khu vực bầu cử nhỏ, kết hợp với việc cơ cấu trước thành phần đại biểu theo ngành, nghề, dân tộc, vùng miền²⁰. Bầu cử đại biểu ĐHĐBND các cấp được tổ chức trong khuôn khổ hiệp thương, giới thiệu, cơ cấu trước về thành phần đại biểu theo ngành, nghề, dân tộc, vùng miền... Bầu cử trực tiếp chủ yếu diễn ra ở cấp cơ sở, còn các cấp cao hơn chủ yếu là bầu cử gián tiếp. Điều này bảo đảm tính “cân đối” trong thành phần đại biểu nhưng mức độ cạnh tranh bầu cử theo nghĩa phương Tây thấp, mối quan hệ “đại diện - cử tri” thể hiện nhiều hơn qua kênh tổ chức (đảng, mặt trận, đoàn thể) thay vì cạnh tranh bầu cử trực tiếp.

Từ góc nhìn so sánh, có thể rút ra một số điểm gợi ý cho việc phân tích mô hình bầu cử ĐBQH ở Việt Nam: *Thứ nhất*, dù không áp dụng hệ thống đa đảng cạnh tranh như Hoa Kỳ, Đức, Việt Nam vẫn có thể nghiên cứu việc thiết kế các cơ chế bầu cử, hiệp thương, cơ cấu ứng cử hợp lý để tăng tính gắn kết đại biểu - đơn vị bầu cử, hạn chế tình trạng cử tri “xa lạ” với đại biểu được bầu. *Thứ hai*, bài học về đại diện kép ở Đức gợi mở khả năng tăng cường sự hiện diện của các nhóm chuyên môn, chính sách trong

Quốc hội, thông qua cơ chế lựa chọn, cơ cấu ứng cử phù hợp chứ không chỉ dựa trên cơ quan công tác hoặc chức vụ hành chính của ứng cử viên. *Thứ ba*, kinh nghiệm của Trung Quốc về cơ cấu thành phần đại biểu đa dạng (vùng miền, dân tộc, giới, ngành nghề)²¹ có thể được tham khảo ở góc độ kỹ thuật phân bổ, song cần đặt trong khuôn khổ một hệ thống bầu cử trực tiếp, phổ thông, bình đẳng và cạnh tranh ở mức độ nhất định như Việt Nam đang áp dụng.

Như vậy, bầu cử không chỉ để “đạt đủ số lượng” ĐBQH mà còn là công cụ quan trọng để cấu trúc nên một đoàn đại biểu đa dạng nhưng có năng lực, cân bằng giữa các mục tiêu: phản ánh cơ cấu xã hội, bảo đảm chất lượng chuyên môn và duy trì tính chính danh dân chủ.

3.3. Bảo đảm điều kiện hoạt động và trách nhiệm giải trình

Một điểm so sánh rất quan trọng giữa các mô hình đại biểu nghị viện là mức độ bảo đảm điều kiện hoạt động và cơ chế trách nhiệm giải trình của đại biểu.

Ở Hoa Kỳ và Đức²², đại biểu nghị viện

²¹ Đại biểu ĐHĐBND các cấp bao gồm nhân viên của cơ quan quyền lực quốc gia, bất kể là dân tộc, chủng tộc, giới tính, tuổi tác, nghề nghiệp, hoàn cảnh gia đình, đảng phái, tôn giáo tín ngưỡng, trình độ văn hoá, tình hình tài sản...

²² Mỗi nghị sĩ liên bang Đức được nhận lại khoản tiền thuê nhân viên giúp việc nhằm thực hiện công việc nghị sĩ; có thể tự quyết định về việc có nhận nhân viên đánh máy hoặc nhân viên văn phòng, thư kí, chuyên gia hoặc cán bộ khoa học trợ giúp mình hay không. Người thôi giữ chức nghị sĩ liên bang thì được nhận tiền trợ cấp cho thời gian quá độ, nếu đã có ít nhất một năm là nghị sĩ liên bang. Người nào là thành viên của nghị viện liên bang 8 năm (tương ứng với 2 nhiệm kỳ) thì có quyền được hưởng

²⁰ Doãn Trung Khanh (2011), sđd, tr. 30.

về cơ bản là chính khách chuyên nghiệp, hoạt động toàn thời gian. Họ được hưởng chế độ đãi ngộ đủ để dành trọn thời gian cho công việc, có văn phòng riêng, đội ngũ trợ lý tại nghị viện và tại khu vực bầu cử, được tiếp cận khối lượng lớn thông tin, số liệu phục vụ hoạt động lập pháp, giám sát. Đồng thời, họ phải tuân thủ một hệ thống quy tắc đạo đức và minh bạch lợi ích tương đối chặt chẽ: kê khai và công khai lợi ích tài chính, các hoạt động nghề nghiệp bên ngoài (nếu có), quan hệ với nhóm vận động, quy tắc nhận quà, tài trợ... Cơ chế miễn trừ nghị viện bảo vệ họ khi thực hiện nhiệm vụ, đặc biệt liên quan đến phát biểu và biểu quyết nhưng không miễn trừ cho các hành vi vi phạm luật hình sự hoặc quy tắc đạo đức²³.

Trách nhiệm giải trình của nghị sĩ ở hai nước này được bảo đảm bởi nhiều tầng nấc: Trách nhiệm trước cử tri: thông qua bầu cử định kì, tiếp xúc, tiếp nhận và giải quyết kiến nghị, hoạt động truyền thông; trách nhiệm trước đảng phái: thông qua cơ chế đề cử lại, kỉ luật đảng, phân công vị trí trong các ủy

khoản tiền thâm niên công tác. Xem thêm: Văn phòng Quốc hội (2008), sđd, tr.114-118.

²³ Pháp luật nhiều nước có quy định đặc quyền của nghị sĩ nhằm bảo đảm tính độc lập và hiệu quả hoạt động của các nghị sĩ. Các đặc quyền đó thường bao gồm quyền không phải chịu trách nhiệm về dân sự và hình sự về những phát biểu hay biểu quyết của mình tại nghị viện; quyền không bị bắt giam (trừ trường hợp bị bắt quả tang) hoặc không bị truy tố hoặc bị xét xử mà không có sự cho phép của nghị viện. Các biện pháp hạn chế quyền tự do đối với các nghị sĩ cũng đều phải có điều kiện khắt khe về thời gian và điều kiện phê chuẩn. Xem thêm: Ban Biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị Quốc gia, tr. 205 - 206.

ban, vị trí lãnh đạo nghị trường; trách nhiệm trước pháp luật và các quy tắc đạo đức: chế tài đối với hành vi lạm dụng, tham nhũng, vi phạm quy định về xung đột lợi ích.

Ở Trung Quốc, phần lớn đại biểu trong hệ thống ĐHĐBND, kể cả đại biểu ĐHĐBND toàn quốc, không phải là chính khách chuyên nghiệp toàn thời gian mà kiêm nhiệm, tiếp tục giữ chức vụ, công việc chính tại cơ quan, đơn vị, tổ chức hoặc doanh nghiệp của mình. Việc làm đại biểu về cơ bản không có lương riêng và được coi là một nhiệm vụ kiêm nhiệm trong khuôn khổ hệ thống chính trị - pháp lí hiện hành. Điều kiện hoạt động của đại biểu chủ yếu dựa vào đơn vị công tác và các cơ quan thường trực, văn phòng của ĐHĐBND các cấp mà không có văn phòng, bộ máy trợ lý riêng như mô hình nghị sĩ chuyên nghiệp ở một số nước phương Tây. Về trách nhiệm giải trình, các nghiên cứu cho thấy đánh giá đối với đại biểu chủ yếu diễn ra thông qua các kênh nội bộ Đảng và tổ chức, gắn với cơ chế đánh giá, kiểm điểm, kỉ luật và sắp xếp nhân sự trong hệ thống Đảng - Nhà nước hơn là thông qua cạnh tranh bầu cử đa đảng hay sức ép trực tiếp từ lá phiếu cử tri.

Nếu đặt vào bối cảnh Việt Nam, có thể thấy mô hình bảo đảm điều kiện hoạt động và trách nhiệm giải trình của ĐBQH hiện nay có sự giao thoa: *Thứ nhất*, về điều kiện hoạt động, ĐBQH hoạt động chuyên trách được bảo đảm ngày càng tốt hơn: có bộ máy tham mưu, điều kiện vật chất, chế độ làm việc tương đối chuyên nghiệp; trong khi đó, ĐBQH hoạt động không chuyên trách thường phải “chia sẻ” thời gian và nguồn lực

với vị trí công tác chính²⁴. Thứ hai, về trách nhiệm giải trình, việc tiếp xúc cử tri, báo cáo, giải trình của ĐBQH đã có quy định tương đối đầy đủ nhưng mức độ thực chất còn phụ thuộc nhiều vào ý thức cá nhân và điều kiện tổ chức. Các cơ chế đánh giá, kỉ luật ĐBQH (bãi nhiệm, xem xét tư cách) ít được sử dụng; trong thực tế, đánh giá ĐBQH thường gắn với đánh giá cán bộ trong Đảng và cơ quan công tác, giống với mô hình Trung Quốc hơn là mô hình nghị viện cạnh tranh ở Hoa Kỳ, Đức.

Kinh nghiệm từ các nước cho thấy, để chế định đại biểu nghị viện hoạt động hiệu quả, không thể chỉ dừng ở những quy định mà phải bảo đảm điều kiện để các đại biểu hoạt động, đồng thời thiết lập một hệ thống trách nhiệm đa chiều: trước cử tri, trước nghị viện, trước đảng phái và trước pháp luật. Đối với Việt Nam, vấn đề đặt ra không chỉ là “tăng thêm quyền” cho ĐBQH mà còn là xây dựng những cơ chế ràng buộc và hỗ trợ để ĐBQH, nhất là ĐBQH hoạt động không chuyên trách, thực sự có điều kiện và động lực thực hiện đầy đủ chức năng đại diện, lập pháp, giám sát.

²⁴ Hoạt động của một số ĐBQH, nhất là đại biểu kiêm nhiệm còn khó khăn về thời gian cũng như điều kiện bảo đảm khác để thực hiện nhiệm vụ đại biểu. Bộ máy giúp việc của Quốc hội vẫn còn nhiều đầu mối, nhiệm vụ, quyền hạn còn có điểm chồng lấn nên ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả tham mưu, giúp việc. Xem thêm: Trần Đức Thuận (2025), “Đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước”, Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp quốc gia “Quốc hội Việt Nam - 80 năm hình thành và phát triển”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 750.

4. Một số gợi mở cho việc hoàn thiện pháp luật về đại biểu quốc hội ở Việt Nam

Trên cơ sở phân tích về chế định đại biểu nghị viện và so sánh mô hình đại biểu ở Hoa Kỳ, Đức, Trung Quốc, có thể bước đầu đề xuất một số gợi mở đối với việc hoàn thiện pháp luật về ĐBQH ở Việt Nam. Các gợi mở này không nhằm áp dụng “cứng” mô hình nước ngoài mà hướng tới nhận diện rõ hơn những lựa chọn thể chế mà Việt Nam có thể cân nhắc trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội.

4.1. Củng cố địa vị đại diện toàn dân và tăng cường tính độc lập tương đối trong quyết định của đại biểu quốc hội

Kinh nghiệm từ các nghị viện như Hoa Kỳ, Đức cho thấy, dù cấu trúc quyền lực nhà nước khác nhau, địa vị đại diện toàn dân của đại biểu luôn được khẳng định một cách rõ ràng, đi cùng với những thiết chế bảo vệ tính độc lập tương đối trong quyết định chính trị của họ²⁵. Tính độc lập này không phải là tuyệt đối mà luôn được điều tiết trong mối quan hệ đa chiều giữa cử tri, đảng phái, khuôn khổ pháp luật và dư luận xã hội. Ở Việt Nam, Điều 79 Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội đã xác lập nguyên tắc ĐBQH “đại diện cho Nhân dân”, chịu trách nhiệm trước Nhân dân và Quốc hội. Tuy nhiên, trong thực tiễn, không ít ý kiến cho rằng vai trò đại diện của ĐBQH, nhất là trong hoạt động lập pháp và giám sát, vẫn

²⁵ IPU (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Geneva.

chưa được phát huy như kì vọng; các quyết định lớn của Quốc hội còn mang tính đồng thuận cao, ít thể hiện những khác biệt chính sách, tranh luận công khai²⁶. Điều này có nhiều nguyên nhân, trong đó có những yếu tố gắn với cách chế định ĐBQH.

Từ góc độ pháp luật, có thể cân nhắc một số hướng gợi mở:

Thứ nhất, làm rõ hơn nội hàm “đại diện cho Nhân dân” của ĐBQH trong các văn bản dưới luật, theo hướng cụ thể hoá thành các nghĩa vụ pháp lí: nghĩa vụ tham vấn, tiếp nhận và phản hồi ý kiến cử tri; nghĩa vụ giải trình đối với quyết định biểu quyết của mình; nghĩa vụ độc lập đánh giá tác động chính sách trên cơ sở thông tin đa chiều. Việc này có thể thể hiện qua các quy định cụ thể hơn về nội dung, hình thức, tần suất tiếp xúc cử tri, báo cáo với cử tri cũng như cơ chế đề cử tri phản hồi đối với hoạt động của ĐBQH.

Thứ hai, tăng cường bảo đảm pháp lí cho quyền tự do thảo luận, tranh luận và biểu quyết của ĐBQH trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Cùng với quy định về miễn trừ nghị viện, có thể tiếp tục làm rõ ranh giới giữa phát biểu, tranh luận tại nghị trường với các hành vi bị coi là vi phạm kỉ luật Đảng, kỉ luật công vụ, nhằm tránh việc ĐBQH e ngại khi thể hiện chính kiến khác biệt. Ở góc độ này, kinh nghiệm về bảo vệ tự do phát biểu nghị trường của một số nghị viện, dù đặt trong bối cảnh thể chế khác, vẫn có giá trị tham khảo nhất định²⁷.

Thứ ba, kết nối rõ hơn trách nhiệm đại diện với các cơ chế đánh giá, tín nhiệm, bầu

lại hoặc bổ nhiệm, điều động ĐBQH. Đối với ĐBQH là cán bộ trong hệ thống chính trị, việc đánh giá, quy hoạch, bổ nhiệm hiện chủ yếu do tổ chức Đảng và cơ quan chủ quản thực hiện; trong tương lai, có thể xem xét cơ chế đề kết quả thực hiện chức trách ĐBQH (mức độ tham gia lập pháp, giám sát, tiếp xúc cử tri, giải trình...) được tính đến một cách thực chất trong đánh giá cán bộ. Qua đó, trách nhiệm đại diện của đại biểu được nâng lên.

Những gợi mở này không nhằm thay đổi nguyên tắc Đảng lãnh đạo, quyền lực nhà nước thống nhất mà hướng tới việc thiết lập rõ hơn trách nhiệm của ĐBQH trong khuôn khổ đó, để họ có điều kiện phát huy đầy đủ vai trò đại diện và phản biện chính sách.

4.2. Thiết kế lại mô hình đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách và hoạt động không chuyên trách theo hướng chuyên nghiệp hoá có chọn lọc

Kết quả so sánh cho thấy, mức độ chuyên nghiệp hoá hoạt động của đại biểu là một nhân tố quan trọng quyết định chất lượng lập pháp, giám sát. Ở các mô hình nghị viện như Hoa Kỳ, Đức, đại biểu về cơ bản là chính khách toàn thời gian; mô hình đại biểu kiêm nhiệm phổ biến hơn ở các cấp bang hoặc trong nhà nước có cấu trúc “đại hội đại biểu” nhiều cấp như Trung Quốc. Việt Nam hiện duy trì mô hình kết hợp ĐBQH hoạt động chuyên trách và ĐBQH hoạt động không chuyên trách, trong đó nhóm đại biểu hoạt động không chuyên trách chiếm tỉ lệ đáng kể, trong đó có những đại biểu đồng thời là lãnh đạo chủ chốt trong hệ thống chính trị. Như các nghiên cứu đã chỉ ra, mô hình này vừa tạo nên ưu thế về sự đa dạng và gắn kết hệ thống, vừa đặt ra không ít thách thức về

²⁶ Xem thêm: Nguyễn Sĩ Dũng (2017), sđd.

²⁷ Văn phòng Quốc hội - Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên) (2014), sđd.

trách nhiệm kép, xung đột lợi ích, thời gian và nguồn lực cho hoạt động nghị trường²⁸.

Do đó, có thể cân nhắc một số gợi mở sau:

Thứ nhất, tiếp tục tăng tỉ lệ ĐBQH hoạt động chuyên trách, tuy nhiên, không phải bắt cứ việc tăng số lượng nào cũng đồng nghĩa với nâng cao chất lượng; cần chú trọng hơn tới tiêu chuẩn về năng lực lập pháp, tư duy chính sách, kinh nghiệm thực tiễn và khả năng làm việc trong môi trường nghị trường chuyên nghiệp.

Thứ hai, phân nhóm rõ hơn các loại ĐBQH hoạt động không chuyên trách, thay vì coi đây là một khối đồng nhất. Có thể phân nhóm ĐBQH hoạt động không chuyên trách thành: 1) ĐBQH là lãnh đạo cấp cao trong hệ thống chính trị (là uỷ viên Ban Chấp hành Trung ương Đảng, bộ trưởng, trưởng ngành, bí thư, chủ tịch tỉnh, thành phố...); 2) ĐBQH công tác trong hệ thống chính trị nhưng không giữ vị trí lãnh đạo cấp cao; 3) ĐBQH không công tác trong hệ thống chính trị (ĐBQH là chuyên gia, nhà khoa học, doanh nhân, đại diện các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, hưu trí...). Mỗi nhóm có đặc thù về thời gian, nguồn lực, nguy cơ xung đột lợi ích... nên cần được thiết kế cơ chế tham gia và hỗ trợ khác nhau.

Thứ ba, tăng cường cơ chế phối hợp giữa cơ quan, đơn vị nơi ĐBQH hoạt động không chuyên trách công tác với Quốc hội và đoàn ĐBQH. Kinh nghiệm từ một số nước có mô hình đại biểu hoạt động không chuyên trách cho thấy, nếu không có quy định rõ ràng, cụ thể đối với từng nhóm đối tượng thì chức năng đại diện dễ bị “lùi lại” so với chức năng

quản lý, điều hành, nhất là khi đại biểu đồng thời là lãnh đạo cấp cao trong hệ thống chính trị.

Những gợi mở trên nhằm nhấn mạnh yêu cầu thiết kế lại mô hình này một cách chủ động, phù hợp và hiệu quả trên thực tế.

4.3. Hoàn thiện cơ chế minh bạch, quản lý xung đột lợi ích và trách nhiệm giải trình của đại biểu quốc hội

Một bài học quan trọng rút ra từ các nghị viện là bên cạnh việc mở rộng quyền hạn và điều kiện hoạt động, cần xây dựng hệ thống quy tắc đạo đức và minh bạch lợi ích để phòng ngừa lạm dụng quyền lực, bảo vệ tính liêm chính của cơ quan đại diện. Ở Việt Nam, các quy định về kê khai tài sản, thu nhập, phòng, chống tham nhũng, kiểm soát xung đột lợi ích đối với cán bộ, công chức, trong đó có ĐBQH, đã được đặt ra tương đối đầy đủ trong Luật Phòng, chống tham nhũng và các văn bản liên quan. Tuy nhiên, như một số nghiên cứu và đánh giá thực tiễn chỉ ra, các quy định này vẫn còn mang tính khung, chung, chưa cụ thể hoá những tình huống rủi ro cao gắn với hoạt động lập pháp, giám sát và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Nói cách khác, pháp luật nước ta hiện vẫn thiếu các quy định đủ cụ thể để nhận diện và phòng ngừa xung đột lợi ích trong hoạt động của ĐBQH, đặc biệt là trong các lĩnh vực nhạy cảm như quyết định ngân sách, dự án đầu tư công, chính sách thuế, đất đai²⁹...

Một số gợi mở có thể xem xét:

Thứ nhất, xây dựng và ban hành “quy tắc ứng xử³⁰ “đạo đức nghề nghiệp” riêng đối

²⁸ Viện Nghiên cứu lập pháp (2013), sdd.

²⁹ Xem thêm: Ban Công tác đại biểu (2011), *Đại biểu Quốc hội - Những điều cần biết*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội, tr. 54.

³⁰ Quy tắc ứng xử của đại biểu buộc đại biểu đó phải

với ĐBQH, có tham khảo các chuẩn mực quốc tế nhưng điều chỉnh phù hợp với đặc thù một đảng cầm quyền. Trong đó, cần quy định rõ về: 1) các loại lợi ích phải kê khai và công khai; 2) các hành vi nhận quà, tài trợ, lợi ích không phù hợp; 3) nguyên tắc và thủ tục xử lý xung đột lợi ích trong hoạt động tham gia xây dựng chính sách, pháp luật, giám sát, quyết định ngân sách, dự án lớn.

Thứ hai, thiết lập cơ chế bắt buộc “tự rút khỏi” (recusal) trong một số trường hợp xung đột lợi ích rõ ràng. Kinh nghiệm từ nhiều nghị viện cho thấy, nếu đại biểu đồng thời giữ vị trí lãnh đạo trong các cơ quan chịu sự giám sát trực tiếp của Quốc hội hoặc có lợi ích kinh tế đáng kể trong lĩnh vực chịu tác động trực tiếp của quyết định chính sách thì yêu cầu này là biện pháp quan trọng để duy trì tính liêm chính của quyết định tập thể.

Thứ ba, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình trước công chúng về hoạt động của ĐBQH. Ngoài các báo cáo định kỳ, có thể nghiên cứu cơ chế công khai hoá thông tin cơ bản về biểu quyết của ĐBQH đối với các dự án luật, quyết sách lớn để cử tri có căn cứ đánh giá và giám sát. Đồng thời, cần đa dạng hoá hình thức tiếp xúc cử tri, tham vấn công chúng (trực tiếp, trực tuyến, qua các nền tảng số), gắn việc tiếp

xúc cử tri với nội dung chính sách cụ thể, tránh hình thức.

Thứ tư, nâng cao hiệu lực của các chế tài đối với vi phạm quy tắc đạo đức và xung đột lợi ích. Bên cạnh kỉ luật Đảng, kỉ luật hành chính, cần thiết kể rõ những hệ quả pháp lí gắn với tư cách ĐBQH (cảnh cáo, tạm đình chỉ, bãi nhiệm), đồng thời bảo đảm thủ tục công bằng, minh bạch, tránh sử dụng các công cụ này một cách tùy nghi.

Những gợi mở này đặt trọng tâm vào việc xây dựng một cơ chế “trách nhiệm kép”: tăng quyền đi kèm với tăng trách nhiệm, nhằm củng cố niềm tin của Nhân dân đối với Quốc hội và ĐBQH trong bối cảnh yêu cầu phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ngày càng cao.

4.4. Tăng cường hạ tầng hỗ trợ hoạt động đại diện tại đơn vị bầu cử

Cuối cùng, một gợi mở xuyên suốt từ kinh nghiệm các nghị viện là cần chú trọng hạ tầng phục vụ hoạt động đại diện tại đơn vị bầu cử. Đại biểu chỉ có thể thực hiện đầy đủ chức năng đại diện nếu có kênh thông tin hai chiều với cử tri, có khả năng thu thập, xử lý thông tin từ thực tiễn để mang lên nghị trường và ngược lại, chuyển tải kịp thời các quyết định của Quốc hội trở lại cơ sở. Ở nhiều nước, nghị sĩ được bảo đảm văn phòng tại đơn vị bầu cử, đội ngũ trợ lí phụ trách quan hệ cử tri, công cụ công nghệ thông tin để tiếp nhận và phân loại kiến nghị, khiếu nại, ý kiến chính sách. Những yếu tố này không chỉ hỗ trợ kĩ thuật mà còn góp phần tạo dựng hình ảnh đại biểu là “người của địa bàn”, luôn hiện diện trong đời sống cộng đồng.

Tại Việt Nam, chế định văn phòng đoàn ĐBQH và HĐND đã được hình thành song nguồn lực vẫn còn hạn chế, đặc biệt ở phương

công khai sự dính dáng của mình đến nội dung của đạo luật và nếu cần thì đại biểu đó không nên khoắc không được tham gia biểu quyết. Pháp luật nhiều nước quy định, nếu một doanh nhân trở thành nghị sĩ, ông/bà ta phải tạm ngừng kinh doanh, tài khoản kinh doanh bị khoá trong suốt thời gian làm nghị sĩ. Đòi hỏi về tránh xung đột lợi ích cũng làm sáng tỏ trường hợp nào đại biểu có thể kiêm nhiệm, trường hợp nào không được. Xem thêm: Ban Công tác đại biểu (2011), sđd.

diện nhân sự chuyên nghiệp và ứng dụng công nghệ. Một số gợi mở có thể cân nhắc:

Thứ nhất, xem xét nâng cấp và chuyên nghiệp hoá văn phòng đoàn ĐBQH, theo hướng tăng biên chế chuyên trách, đa dạng hoá chuyên môn (pháp lý, kinh tế, xã hội học, truyền thông...), giảm mức độ kiêm nhiệm sang các chức năng hành chính-tổ chức khác.

Thứ hai, phát triển các nền tảng số phục vụ hoạt động đại diện: cổng thông tin tiếp nhận, phân loại và theo dõi việc xử lý kiến nghị của cử tri; cơ sở dữ liệu về ý kiến, kiến nghị của cử tri theo ngành, lĩnh vực; các công cụ khảo sát trực tuyến phục vụ tham vấn chính sách.

Thứ ba, kết nối chặt chẽ hoạt động tiếp xúc cử tri với hoạt động lập pháp, giám sát, quyết định chính sách. Cần có cơ chế để những vấn đề được nêu ra tại tiếp xúc cử tri không “dừng lại ở biên bản” mà được tích hợp vào chương trình xây dựng pháp luật, chương trình giám sát, nội dung chất vấn, báo cáo giải trình của các cơ quan hữu quan.

Đối với ĐBQH hoạt động không chuyên trách, việc tăng cường hạ tầng hỗ trợ tại đơn vị bầu cử càng có ý nghĩa quan trọng, bởi họ khó có thể dành nhiều thời gian trực tiếp xử lý mọi vấn đề cụ thể. Một “đội ngũ tham mưu tuyến đầu” hiệu quả sẽ giúp ĐBQH hoạt động không chuyên trách duy trì được kênh kết nối ổn định với cử tri, đồng thời góp phần nâng cao chất lượng tham gia lập pháp, giám sát của họ trên diễn đàn Quốc hội.

5. Kết luận

Chế định đại biểu nghị viện là một cấu phần then chốt trong tổ chức quyền lực nhà nước, nơi các yếu tố về tổ chức bộ máy, bầu cử, đảng phái, minh bạch và trách nhiệm giải trình cùng tác động đến chất lượng của dân

chủ đại diện. Trên cơ sở lý luận về đại diện chính trị, bài viết cho thấy đại biểu nghị viện không chỉ là người “thay mặt” cử tri phát biểu và biểu quyết mà là chủ thể nằm trong một quan hệ ủy quyền - kiểm soát nhiều tầng nấc, được định hình bởi nhiều biến số thể chế khác nhau. Việc nhận diện đầy đủ và đúng đắn các biến số này là điều kiện cần để đánh giá một cách thực chất và thiết kế hợp lý chế định đại biểu nghị viện trong từng bối cảnh quốc gia cụ thể.

Phân tích so sánh chế định đại biểu nghị viện ở Hoa Kỳ, Đức và Trung Quốc cho thấy không có một “mô hình chuẩn” duy nhất mà là những cách kết hợp khác nhau giữa đại diện quốc gia và đại diện địa phương, giữa đại biểu chuyên nghiệp toàn thời gian và đại biểu kiêm nhiệm, giữa mở rộng quyền hạn và kiểm soát xung đột lợi ích. Tuy vậy, các mô hình đều cùng đối diện những vấn đề chung: bảo đảm tính thực chất của quan hệ đại diện, duy trì niềm tin của Nhân dân và kiểm soát nguy cơ lạm dụng quyền lực.

Trong bối cảnh Việt Nam, các gợi mở về củng cố địa vị đại diện toàn dân và tính độc lập tương đối của ĐBQH, điều chỉnh mô hình ĐBQH hoạt động chuyên trách và không chuyên trách, hoàn thiện cơ chế minh bạch - xung đột lợi ích và tăng cường hạ tầng hỗ trợ hoạt động đại diện cho thấy đây là một bài toán thể chế dài hạn. Những gợi mở này không nhằm áp đặt mô hình nước ngoài mà hướng tới lựa chọn, điều chỉnh kinh nghiệm phù hợp, từng bước nâng cao chất lượng chế định ĐBQH nói chung và hiệu quả hoạt động của ĐBQH hoạt động không chuyên trách nói riêng trong quá trình hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị quốc gia.
2. Ban Công tác đại biểu (2011), *Đại biểu Quốc hội - Những điều cần biết*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội.
3. Đoàn Trung Khanh (2011), *Chế độ chính trị Trung Quốc*, Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh.
4. International IDEA, *Sổ tay IDEA quốc tế về quản lý bầu cử* (tài liệu biên dịch), Viện Chính sách công và Pháp luật.
5. Nguyễn Đăng Dung (2017), *Kiểm soát quyền lực nhà nước*, Sách tham khảo, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
6. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2019), *Luật Hiến pháp của các nước tư bản*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
7. Nguyễn Sĩ Dũng (2017), *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
8. Nguyễn Thanh Quyên (2023), “Hệ thống lưỡng viện của một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn*, số 57.
9. Phạm Quang Huy (2018), “Cử tri đoàn: Một chế định độc đáo theo Hiến pháp Hoa Kỳ”, *Tạp chí Luật học*, số 10.
10. Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley - Los Angeles - London.
11. Trần Đức Thuận (2025), “Đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững đất nước”, trong Kỉ yếu Hội thảo khoa học cấp quốc gia “*Quốc hội Việt Nam - 80 năm hình thành và phát triển*”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
12. Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XV (2025), *Quốc hội Việt Nam: 80 năm xây dựng, đổi mới và phát triển*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
13. Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XV; Nguyễn Khắc Định (chủ biên) (2025), Kỉ yếu đề tài khoa học cấp bộ đặc biệt “*Quốc hội Việt Nam - 80 năm xây dựng, đổi mới và phát triển*”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
14. UNDP, Inter-Parliamentary Union (IPU) (2012), *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation*, UNDP/IPU, New York - Geneva.
15. Inter-Parliamentary Union (IPU) (2006), *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, IPU, Geneva.
16. Viện Chính sách công và Pháp luật, *Thiết kế quản lý bầu cử* (Sổ tay IDEA quốc tế, tài liệu biên dịch).
17. Viện Nghiên cứu lập pháp (2013), *Đại biểu Quốc hội với việc thực hiện sáng quyền lập pháp*, Kỉ yếu hội thảo, Nxb. Lao động, Hà Nội.
18. Văn phòng Quốc hội (2008), *Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền Cộng hoà Liên bang Đức*, Sách tham khảo, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
19. Văn phòng Quốc hội - Nguyễn Sĩ Dũng (chủ biên) (2014), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Sách lưu hành nội bộ, Văn phòng Quốc hội.
20. [Tập thể tác giả], *Quốc hội một số nước trên thế giới*, Sách chuyên khảo, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.