

GIỚI HẠN CỦA QUYỀN LẬP PHÁP – TIỀN ĐỀ CƠ BẢN BẢO ĐẢM KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC CỦA QUỐC HỘI VIỆT NAM

DANG CÔNG CUÔNG

Trường Đại học Luật, Đại học Huế
University of Law - Hue University
Email: cuongdangcong@gmail.com

Tóm tắt

Trên cơ sở bản chất khách quan của quyền lực nhà nước, tính chất đại diện của quyền lập pháp và các yếu tố bảo đảm năng lực hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, bài viết làm rõ các cơ sở xác định giới hạn của quyền lập pháp, nội dung và phương thức xây dựng giới hạn quyền lập pháp và ý nghĩa của yếu tố này trong việc kiểm soát quyền lực của Quốc hội Việt Nam

Từ khóa: giới hạn quyền lực, quyền lập pháp, Quốc hội, nhà nước pháp quyền

Abstract

Based on the nature of State power, the representative characteristic of the legislature power and the factors needed to ensure the effectiveness of the State, this article analyzes factors determining the limits of legislative power, the need to set out the limits of legislative power and the significance of these factors in the control of power of the Parliament in VietNam.

Keywords: the limits of power, legislature, Parliament, the rule of law

Ngày nhận bài: 25/2/2020

Ngày duyệt đăng: 25/6/2020

1. Các yếu tố tạo lập giới hạn của quyền lập pháp

- Bản chất của quyền lực nhà nước

Nguồn gốc và bản chất của quyền lực nhà nước là một vấn đề khoa học phức tạp. Trong lịch sử khoa học pháp lý, có nhiều học thuyết, tư tưởng quan niệm khác nhau về bản chất của quyền lực nhà nước, nguồn gốc ra đời và chủ thể của nó. Những tư tưởng sơ khai nhất về nguồn gốc, bản chất của quyền lực nhà nước là lý thuyết thần học, những người theo học thuyết này cho rằng quyền lực nhà nước là một loại quyền năng siêu nhiên do Thượng đế sáng tạo ra để bảo vệ trật tự chung. Nhà nước phải phụ thuộc vào ý chỉ của thượng đế và phải phục tùng quyền lực của Thượng đế. Trong khi đó, những người theo thuyết gia trưởng cho rằng quyền lực của vua là sự phát triển tiếp tục quyền lực của người gia trưởng và quyền lực nhà nước về bản chất cũng giống như quyền gia trưởng của người đứng đầu gia đình. Những người theo thuyết bạo lực quan niệm nhà nước xuất hiện trực tiếp từ việc sử dụng bạo lực của thị tộc này đối với thị tộc khác mà kết quả là thị tộc chiến thắng lập ra hệ thống cơ quan đặc biệt đó là nhà nước để nô dịch kẻ chiến bại.¹

Các lý thuyết trên đều có một đặc điểm chung là phủ nhận nguồn gốc công cộng của quyền lực nhà nước và cho rằng quyền lực nhà nước là đặc quyền của người nắm giữ nó cho nên việc họ thực thi quyền lực nhà nước như thế nào là do họ quyết định, không ai bên ngoài xã hội được tham gia, thảo luận trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, do vậy, xã hội không

¹ Trường ĐH Luật Hà Nội, *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, 2013, tr. 23, 24.

có quyền kiểm soát quyền lực nhà nước và ý tưởng một nhà nước có quyền lực hạn chế không có cơ sở nhận thức và thực tiễn để hình thành.

Ý tưởng về nhà nước có quyền lực hạn chế xuất hiện khi sự nhận thức của xã hội về nguồn gốc, bản chất của quyền lực thay đổi. Sự xuất hiện của lý thuyết chính quyền dân sự và sự cổ vũ của tư tưởng lập hiến Hoa Kỳ về mô hình nhà nước phải bị kiểm soát bởi tư tưởng tam quyền phân lập đã thúc đẩy xã hội ngày càng nhận thức đúng đắn bản chất công cộng của quyền lực nhà nước. Việc nhận thức nguồn gốc của quyền lực nhà nước là quyền lực nảy sinh trong lòng xã hội hay có nguồn gốc từ xã hội đã làm thay đổi bản chất của quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước từ là đặc quyền của tầng lớp cai trị xã hội trở thành quyền lực của nhân dân, nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Việc nhân dân trở thành chủ thể của quyền lực nhà nước đã biến nhà nước trở thành chủ thể thứ sinh của quyền lực. Nhà nước vốn tự thân không có quyền lực, việc họ có quyền lực là do được nhân dân tin tưởng ủy thác cho họ. Điều này đặt ra nhu cầu chủ thể quyền lực cần biết người được ủy thác quyền lực đang sử dụng quyền lực như thế nào? Có phù hợp với ý chí và nguyện vọng của nhân dân hay không? Trong trường hợp người được ủy thác thực hiện quyền lực trái với ý chí nguyện vọng của nhân dân thì nhân dân có quyền làm gì? Những câu hỏi có tính chất thực tiễn đó chính là cơ sở hình thành nên ý tưởng quyền lực nhà nước phải có giới hạn hay là nhà nước bị giới hạn quyền lực. Việc nhận thức đúng đắn bản tính khách quan, vốn có của quyền lực nhà nước là tiền đề lý luận cơ bản nhất hình thành nên ý tưởng về một nhà nước có quyền lực giới hạn.

Như vậy, ý tưởng nhà nước có quyền lực giới hạn không phải là một ý tưởng chủ quan mà được hình thành trên cơ sở bản tính khách quan của quyền lực nhà nước. Quyền lực nhà nước là của nhân dân và nhà nước có quyền lực là do nhân dân trao cho/ủy quyền cho thực hiện nên việc thực hiện quyền lực nhà nước không được mâu thuẫn, trái với ý chí, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của nhân dân. Hay nói cách khác ranh giới bảo đảm tính chính đáng của quyền lực nhà nước là ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân. Quyền lập pháp là một trong những quyền lực của nhà nước nên quyền lập pháp cũng phải bảo đảm ranh giới đó. Nếu vượt quá giới hạn đó thì tính chính đáng của quyền lập pháp bị mất, mâu thuẫn với bản chất của quyền lực nhà nước.

- Tính đại diện của quyền lập pháp

Trong các cơ quan nhà nước, cơ quan lập pháp là cơ quan mang nặng tính chất đại diện nhất. Dù ở chính thể nhà nước nào, tính đại diện của cơ quan lập pháp cũng được đề cao và được pháp luật bảo vệ nghiêm ngặt. Nghị sĩ/ Đại biểu Quốc hội do cử tri bầu ra để đại diện cho ý chí, nguyện

vọng và lợi ích của cử tri. Chính vì thế, Nghị sĩ/ Đại biểu Quốc hội phải được cử tri trực tiếp lựa chọn trên cơ sở tín tưởng mức độ trung thành với lợi ích của họ khi tham gia vào cơ quan lập pháp. Trong quá trình hoạt động, Nghị sĩ/ Đại biểu Quốc hội phải quan hệ gần gũi thường xuyên với cử tri bầu ra mình, phải nắm bắt được ý chí, nguyện vọng và lợi ích của cử tri và phải nói được tiếng nói của cử tri, bảo vệ được lợi ích của cử tri trong nghị trường, trong các quyết định của cơ quan lập pháp. Tính chất đại diện của cơ quan lập pháp đòi hỏi hoạt động của cơ quan này phải thống nhất với ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân/ cử tri. Nếu như hoạt động lập pháp mâu thuẫn với ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân/ cử tri thì mâu thuẫn sâu sắc với tính chất đại diện của quyền lập pháp.

Như vậy, cùng với bản tính khách quan, tính đại diện của cơ quan lập pháp là hai cơ sở xã hội quan trọng bảo đảm tính chính danh của quyền lập pháp. Hay nói cách khác, hai yếu tố này là cơ sở khẳng định tính giới hạn của quyền lập pháp.

- Hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước

Để nhà nước hoạt động hiệu quả cần nhiều yếu tố xã hội khác nhau, trong đó, cơ bản xã hội và pháp luật phải tạo dựng bộ máy nhà nước có năng lực thực thi công vụ hữu hiệu, mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước phải rõ ràng minh bạch, chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan phải tách bạch và có thể truy cứu được trách nhiệm khi sai phạm. Những yêu cầu này đòi hỏi việc xây dựng bộ máy nhà nước phải theo hướng ngày càng chuyên môn hóa hoạt động của mỗi cơ quan nhà nước. Bởi, cùng với sự phát triển của xã hội, hoạt động quyền lực nhà nước ngày càng phức tạp, đa dạng đòi hỏi bộ máy nhà nước phải có sự phân công, phân cấp quyền lực giữa các cơ quan. Thực tiễn, quyền lực nhà nước là một hoạt động phức tạp, gồm nhiều khâu, nhiều công đoạn và hoạt động có đặc điểm, tính chất và yêu cầu năng lực khác nhau cho nên không thể tập trung mọi hoạt động cho một cơ quan nhà nước được. Theo tư tưởng tam quyền phân lập và khoa học tổ chức bộ máy nhà nước hiện đại, quyền lực nhà nước phải trao cho nhiều cơ quan khác nhau thực hiện vì cơ quan được tổ chức phù hợp để thực hiện quyền lực này thì sẽ không phù hợp với cơ quan thực hiện quyền lực khác. Việc phải thành lập nhiều cơ quan và mỗi cơ quan thực hiện quyền lực khác nhau đòi hỏi phải xác định rõ phạm vi và ranh giới của mỗi quyền lực để ngăn ngừa nguy cơ chồng chéo, mâu thuẫn chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan. Điều này cho thấy, trong mối quan hệ với quyền hành pháp và quyền tư pháp, quyền lập pháp phải có phạm vi rõ ràng, phải có giới hạn cụ thể để phòng ngừa chồng chéo với quyền tư pháp, quyền hành pháp.

- Nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân của nhà nước, cơ quan lập pháp

Nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân của nhà nước không chỉ là nghĩa vụ chính trị, pháp lý trong mối quan hệ giữa nhà nước với cá nhân, công dân mà còn là nghĩa vụ pháp lý trong mối quan hệ giữa các quốc gia. Sự ra đời của các định chế quốc tế và các công ước quốc tế về quyền con người đã tạo ra nghĩa vụ pháp lý bắt buộc các nhà nước phải tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân ở quốc gia mình khi gia nhập các điều ước quốc tế về quyền con người. Chính vì thế, nhà nước thực hiện tốt nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân không những củng cố, nâng cao sự tin tưởng của người dân vào nhà nước mà còn tăng cường sự tin tưởng của các quốc gia khác, nâng cao vị thế quốc tế của nhà nước đó.

Trong các cơ quan nhà nước thì cơ quan lập pháp có nhiều ưu thế trong việc bảo đảm nhà nước và xã hội tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân vì sản phẩm của hoạt động lập pháp là pháp luật mà pháp luật là công cụ quan trọng và hữu hiệu nhất trong việc bảo đảm nhà nước, xã hội tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người trong xã hội. Pháp luật có vai trò quan trọng với quyền con người bởi thông qua hoạt động lập pháp thì quyền con người mới có được tính pháp lý. Quyền con người trong trạng thái tự nhiên là những giá trị xã hội trừu tượng, có tính khái quát cao nên cá nhân khó nhận thức và thực hiện được trong thực tiễn. Để cá nhân nhận biết được cách thức, biện pháp thực hiện quyền cũng như ngăn chặn hành vi xâm hại thì cần được chuyển hóa sang trạng thái pháp lý, nghĩa là phải được ghi nhận dưới một hình thức pháp luật thực định của nhà nước. Bên cạnh đó, pháp luật còn là công cụ của nhà nước và đặc biệt là công cụ của nhân dân trong việc thực hiện, bảo vệ quyền con người.² Quyền pháp lý của người này luôn kéo theo nghĩa vụ của người kia và ngược lại. Việc pháp luật công nhận quyền con người, quyền công dân đương nhiên tạo ra nghĩa vụ của nhà nước là tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Như vậy, hoạt động lập pháp là hoạt động quan trọng của quyền lực nhà nước để hiện thực hóa các giá trị xã hội của quyền con người vào đời sống pháp lý nói riêng, đời sống xã hội nói chung. Hoạt động này đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm cho các quyền con người được tôn trọng, thực hiện và bảo đảm trong thực tiễn xã hội. Chính vì có vai trò quan trọng đối với quyền con người nên chỉ cần hoạt động này có biểu hiện nhỏ gây hại cho quyền con người thì hậu quả đối với quyền con người rất lớn. Điều này đặt ra yêu cầu quyền lập pháp phải tuyệt đối trung thành với các giá trị xã hội của quyền con người, quyền công dân. Hay nói cách khác, quyền lập pháp không được xâm phạm các giá trị xã hội cơ bản của quyền con người, quyền công dân.

² Trương Duy Kiên, *Quốc hội Việt Nam và việc bảo đảm quyền con người*, Nxb. Tư pháp, 2006, tr. 41 - 43.

2. Nội dung và cách thức xây dựng giới hạn của quyền lập pháp

Các yếu tố quyết định tính giới hạn của quyền lập pháp là cơ sở lý luận và thực tiễn để xây dựng nội dung giới hạn của quyền lập pháp. Trong các yếu tố quyết định đến nhu cầu giới hạn quyền lập pháp thì bản chất khách quan của quyền lực nhà nước là yếu tố cốt lõi nhất nên nội dung của giới hạn của quyền lập pháp trước hết là ý chí, nguyện vọng và lợi ích chính đáng của nhân dân/cử tri trong quá trình tổ chức thực thi quyền lực này. Đó là yếu tố mang tính tối cao mà quyền lập pháp không được vượt qua, nếu vượt qua thì sẽ bị xử lý.

Việc định ra giới hạn của quyền lập pháp là yêu cầu khách quan của đời sống xã hội nói chung, của chính quyền lập pháp nói riêng. Quyền lập pháp phải được giới hạn là tất yếu, nhưng việc giới hạn quyền lập pháp như thế nào là một vấn đề pháp lý không hề đơn giản. Nếu vì nhu cầu “nhốt” quyền lập pháp mà bỏ qua thực tế nhu cầu một cơ quan có quyền lập pháp mạnh mẽ thì tiềm ẩn nguy cơ quyền lập pháp không đủ năng lực đảm đương được chức năng vốn có của nó, đặc biệt là chức năng kiểm soát các quyền lực còn lại. Thực tiễn cho thấy, một cơ quan quyền lập pháp có quyền lực rộng rãi thì vẫn chưa đủ khả năng để kiểm chế/ kiểm soát chính phủ hiệu quả cao cho nên việc giới hạn quyền lập pháp để ngăn ngừa quyền lực này làm dụng quyền lực, tha hóa quyền lực luôn phải được đặt song song với việc bảo đảm quyền lực này có khả năng kiểm soát quyền lực của chính phủ, tòa án.

Kinh nghiệm giới hạn quyền lập pháp ở một số nước cho thấy cách thức phổ biến và chứng tỏ được hiệu quả thực tiễn là lấy nội dung của giới hạn quyền lập pháp tạo thành yếu tố pháp lý loại trừ hoạt động lập pháp. Nghĩa là hiến pháp không xác định rõ ràng cụ thể của quyền lập pháp mà phải đặt ra những lần ranh dỏ mà hoạt động lập pháp không được vượt qua (hay là không được thực hiện), ví dụ như Hiến pháp Hoa Kỳ, Hiến pháp Đức, Nhật...v.v. Nếu hoạt động lập pháp có dấu hiệu pháp lý để xã hội tin rằng đã vượt qua giới hạn đó đã được hiến định thì cơ quan có thẩm quyền sẽ tiến hành thủ tục pháp lý để ngăn chặn kịp thời hành vi vượt giới hạn đó. Điều này đòi hỏi, song song với việc xác định giới hạn của quyền lập pháp thì phải xây dựng cơ chế pháp lý để xử lý kịp thời hành vi lập pháp vượt quá giới hạn hiến định.

Ngoài ra để bảo đảm tính đại diện của quyền lập pháp, bản chất khách quan của quyền lập pháp hiến pháp cần định rõ những căn cứ pháp lý để loại trừ hành vi tư chối lập pháp dẫn đến xâm phạm ý chí, nguyện vọng và mong muốn của nhân dân cũng như hạn chế, gây khó khăn cho cá nhân, công dân thực hiện quyền con người, quyền công dân.

Như vậy, việc quy định giới hạn của quyền lập pháp phải bảo đảm ba phương diện, gồm: tính rõ ràng, ranh mạch với quyền hành pháp, quyền tư pháp, những ranh giới đó quyền lập pháp không được xâm phạm và những

cơ sở tước quyền từ chối lập pháp của Quốc hội. Để bảo đảm được cả các phương diện trên, nội dung giới hạn quyền lập pháp thiết nghĩ nên diễn giải theo cách sau: Cơ quan lập pháp là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân thực hiện quyền lập pháp. Hoạt động lập pháp của Quốc hội/Nghị viện không được hạn chế, tước bỏ quyền con người, quyền công dân trừ trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng. Những quyết định của Quốc hội/Nghị viện mâu thuẫn, vô hiệu hóa ý chí, nguyện vọng của nhân dân và/hoặc ngăn cản, đe dọa một cách phi lý tòa án mưu cầu công lý, công bằng và bình đẳng xã hội sẽ bị bãi bỏ theo thẩm quyền hiến định của tư pháp.

3. Giới hạn quyền lập pháp là điều cần thiết để kiểm soát quyền lực của Quốc Hội Việt Nam

Ở Việt Nam, việc tổ chức thực thi quyền lực nhà nước bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước được dựa trên cơ sở nguyên tắc hiến định: “*Quyền lực nhà nước thống nhất có sự phân công, phối hợp, kiểm soát lẫn nhau trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*” (Điều 2 của Hiến pháp năm 2013). Theo tinh thần của Hiến pháp, tính thống nhất của quyền lực nhà nước thể hiện phương diện bản chất của quyền lực nhà nước, là ý chí, nguyện vọng và lợi ích của nhân dân, còn phạm vi và nội dung của quyền lực thì được phân (không được tập trung cho một cơ quan) cho các cơ quan khác nhau thực hiện, mỗi cơ quan được trao quyền thực thi quyền cụ thể, gồm: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94), Tòa án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102). Ngoài việc quy định mỗi cơ quan thực thi quyền cụ thể, Hiến pháp còn quy định chức năng và nhiệm vụ quyền hạn cho từng cơ quan. Mặc dù, đã phân công quyền lập pháp cho Quốc hội nhưng chưa minh bạch giới hạn của quyền lập pháp nên khó xác định được hành vi nào của Quốc hội vượt quá phạm vi quyền lập pháp. Chính vì chưa có giới hạn rõ ràng của các quyền nói chung, quyền lập pháp nói riêng nên các cơ quan khó kiểm soát quyền lực lẫn nhau vì không có cơ sở để xem xét và chứng minh hành vi cơ quan còn lại đã vượt quá giới hạn. Thực tế này đặt ra yêu cầu phải quy định rõ giới hạn của các quyền, đặc biệt là quyền lập pháp để tạo tiền đề pháp lý bảo đảm các cơ quan còn lại xác định được hành vi lập pháp có phù hợp với phạm vi quyền lực của nó không, cũng như cơ sở pháp lý để khẳng định hành vi lập pháp đã vượt quá giới hạn cần phải bị bãi bỏ. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Trương Duy Kiên, *Quốc hội Việt Nam với việc bảo đảm quyền con người*, Nxb. Tư pháp, 2006 [trans: Trương Duy Kiên, *National Assembly of Vietnam with the guarantee of human rights*, Justice Publisher, 2006]
- [2] Trường ĐH Luật Hà Nội, *Giao trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, 2013 [trans: Hanoi Law University, *Theoretical and State Curriculum*, Publishing House. People's Police, 2013]