

TƯ TƯỞNG CỦA ROUSSEAU VỀ TỔ CHỨC VÀ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

TRỊNH THỊ XUYẾN^(*)

Rousseau (1712 -1778) là nhà tư tưởng chính trị vĩ đại thời kỳ Khai sáng gắn liền với tác phẩm nổi tiếng “Khế ước xã hội”. Cùng với “Tinh thần pháp luật” của Montesquieu, hai tác phẩm đã trở thành một bộ đôi khai sáng về quan điểm chính trị, pháp lý lúc bấy giờ. Tư tưởng chủ đạo và những vấn đề các ông đặt ra về nhà nước pháp quyền, về xã hội công dân là những tiền đề quan trọng của các thiết chế chính trị hiện đại. Làm thế nào để có một nhà nước hiệu quả, một cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu bảo đảm quyền của nhân dân vẫn còn là vấn đề bức xúc của nhân loại, đặc biệt đối với nước ta hiện nay, khi chúng ta đang xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

1. Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là nguyên tắc căn bản trong tổ chức quyền lực nhà nước

Trên cơ sở của thuyết *quyền tự nhiên* và *thoả thuận xã hội*, Rousseau lý giải sự hình thành xã hội, nhà nước và chủ quyền của nhân dân. Con người trong trạng thái tự nhiên vốn tự do và bình đẳng. Đến một lúc nào đó do sức mạnh bên ngoài lấn át sức mạnh cá nhân, gây trở ngại cho sự sinh tồn của con người, chẳng hạn như sức mạnh của tự nhiên, thì “phương thức duy nhất để con người tự bảo vệ là họ phải kết hợp lại với nhau thành một lực lượng được điều khiển bằng một động cơ chung” (1, tr.41).

Hoàn cảnh thực tế đã buộc con người phải liên kết lại với nhau trên cơ sở những thoả thuận để dùng sức mạnh

chung bảo vệ mọi thành viên. Cái hợp lực đó là của nhiều người góp lại và mỗi thành viên khi gia nhập tập thể, dùng sức mạnh tập thể, vẫn được tự do như trước. Rousseau coi sự thoả thuận là nguồn gốc và cơ sở của quyền lực chứ không phải sức mạnh là cơ sở của quyền lực. Ông đã đề cập đến tính chính đáng của quyền lực. Có lực, có sức mạnh không có nghĩa là có quyền nếu nó không hợp pháp, người ta chỉ bắt buộc phải phục tùng khi sức mạnh đã thành hợp pháp. Kết quả của sự thoả thuận là “ý chí chung”, “quyền lực tối cao”, “nhà nước” tùy theo góc độ xem xét.

Là sản phẩm của sự thoả thuận nên “quyền lực tối cao không có và

(*) ThS. Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

không thể có lợi ích nào trái ngược với các thành viên”. Đây là bản chất của quyền lực nhà nước và cũng chính từ đó quy định vai trò, chức năng của nhà nước. Tuy nhiên, đối với mỗi cá nhân vẫn có thể có ý chí riêng không giống hoặc trái với ý chí chung. Điều này có thể sẽ dẫn đến một thực tế là anh sẽ hưởng quyền công dân mà không muốn làm nghĩa vụ thân dân. Thái độ bất công của cá nhân nếu phát triển mãi ra sẽ dẫn tới sự suy đồi của thể chế chính trị. Vì vậy quyền lực tối cao phải có sự ràng buộc đối với mỗi cá nhân. Chỉ có sự ràng buộc mỗi cá nhân mới tạo ra sức mạnh cho mọi cá nhân khác, ai cưỡng lại ý chí chung sẽ bị toàn bộ chống lại.

Khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân nên vấn đề xuyên suốt trong tổ chức quyền lực nhà nước của ông là làm thế nào để bảo đảm được quyền lực của nhân dân. Nhà nước chẳng qua là sản phẩm của thoả thuận xã hội, vì vậy nếu nhà nước không bảo đảm được tự do cho cá nhân, không đem lại lợi ích cho cá nhân, cho xã hội như mục đích ban đầu thoả thuận thì người ta có quyền thoả thuận lại. Có thể nói bảo đảm quyền lực, lợi ích của cá nhân, nhân dân là nguyên tắc cơ bản của tổ chức quyền lực nhà nước.

2. Mô hình tổ chức và kiểm soát quyền lực nhà nước bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân

- Quyền lực nhà nước là thống nhất không thể phân chia

Theo lập luận của Rousseau, chủ quyền tối cao của nhân dân là không thể “từ bỏ” vì chủ quyền tối cao là sự thực hiện ý chí chung. “Cơ quan quyền lực tối cao là một con người tập thể, nên chỉ tự nó đại biểu được cho nó mà

thôi. Quyền hành thì có thể chuyển giao nhưng ý chí thì không” (1, tr.53).

Quyền lực tối cao không thể từ bỏ thì cũng không thể phân chia được. Bởi vì quyền lực tối cao là ý chí chung, nếu ý chí chung được công bố, là một điều khoản của chủ quyền tối cao thì nó trở thành luật. Còn nếu chia tách ra là ý chí của một bộ phận, một cá nhân nếu công bố lên thì chỉ là mệnh lệnh của pháp quan, cùng lắm cũng chỉ là một nghị định mà thôi.

Những bộ phận quyền hành chia tách ra đều phụ thuộc vào quyền lực tối cao, mỗi bộ phận đều chỉ nhằm thực hiện ý chí tối cao. Đối với Rousseau quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và bất kỳ quyền lực nhà nước nào cũng phải bị chi phối bởi ý chí chung của nhân dân.

- Sự phân công giữa lập pháp, hành pháp, tư pháp

Về quyền lập pháp: quyền lực tối cao và quyền lập pháp là một. Theo Rousseau ý chí chung của các công dân chính là quyền lực tuyệt đối và đỉnh cao mà quyền lực tuyệt đối đạt được chính là lập pháp. “Lập pháp là đỉnh cao nhất của sự hoàn thiện mà sức mạnh tập thể có thể đạt tới” (1, tr.72). Ông vua chỉ làm theo mô hình của nhà lập pháp. Nhà lập pháp là kỹ sư sáng chế ra máy; ông vua là người thợ dựng máy lên và vận hành máy. Rousseau đặt lập pháp ở vị trí cao nhất, chi phối các quyền lực khác vì lập pháp là sự thể hiện trực tiếp nhất ý chí nhân dân. Luật phải do dân chúng làm ra từ chất liệu chung cũng như ý chí xây dựng là ý chí chung.

Mục đích của luật pháp là tự do và bình đẳng. Tiêu chí của lập pháp là: phải luôn tôn trọng sự thoả đáng, luôn làm cho luật pháp và các quan hệ tự

nhiên gặp nhau một cách hài hoà trên những điểm nhất định. Chính điều này làm cho thể chế của một nhà nước vững vàng, bền chặt. Muốn tìm ra những quy tắc xã hội tốt nhất thích hợp với quốc gia thì người lập pháp phải có một trí tuệ ưu việt.

Rousseau cũng đưa ra vấn đề liệu quyền lực tối cao, tức là ý chí chung của nhân dân có nhầm lẫn không. Theo Ông điều đó có thể xảy ra, nhưng nếu dân chúng có thông tin đầy đủ thì không lầm lẫn. Trong lập pháp phải bảo đảm được tính bao quát, khách quan, công bằng, tránh tình trạng bị lợi ích của một nhóm người chi phối. Người lập pháp bị sa đoạ vì cách nhìn tư tui thì còn tồi tệ hơn cả chính phủ lạm dụng luật pháp. Lúc này không phải chỉ một bộ phận nào đó mà toàn thể quốc gia sẽ bị biến chất.

Luật là những điều khoản của ý chí chung nên luật bao giờ cũng là luật đối với tất cả mọi người. Luật có thể quy định việc thành lập chính phủ và hệ thống cấp bậc nhưng không cử ra một con người cụ thể nào. Người đứng đầu chính phủ cũng như các cơ quan không thể đứng trên luật, phải tuân theo luật vì ông ta cũng chỉ là một thành viên của nhà nước.

Về quyền hành pháp: quyền hành pháp không thể thuộc về cái chung như quyền lập pháp, bởi lẽ quyền hành pháp chỉ liên quan đến những điều khoản cụ thể, không thuộc về thẩm quyền của luật cơ bản.

Rousseau khẳng định sự phân công trong việc thực hành quyền lực nhà nước. Không thể để cho người chấp pháp hay một cá nhân nào đó có quyền lập pháp. Ai đã truyền lệnh cho người thì không nên được truyền lệnh cho pháp luật và kẻ đã truyền lệnh cho

pháp luật cũng không nên truyền lệnh cho người. Không như thế thì luật pháp vốn là công cụ chế ngự tham vọng sẽ trở thành công cụ để duy trì bất công. Cơ quan quyền lực tối cao không thể cai trị trực tiếp, chính phủ không thể lập pháp và công dân không thể không phục tùng. Nếu các bên không làm đúng chức năng của mình thì đất nước sẽ sa vào tình trạng chuyên chế hoặc vô chính phủ. Mặc dù nhấn mạnh đến tính thống nhất của quyền lực nhưng Rousseau đặc biệt chú trọng tới việc phân công và phân biệt rõ ràng chức năng của các cơ quan. Đó là cách hạn chế việc lấn sân và lạm dụng quyền lực trong thực thi chức năng của các cơ quan

Mặt khác, sự phân công chức năng giữa lập pháp và hành pháp ở đây là sự phân công giữa cấp trên với cấp dưới. Chính phủ là cơ quan phụ thuộc và bị quy định bởi cơ quan quyền lực tối cao. Với điều khoản chế định luật, cơ quan quyền lực tối cao quy định cơ cấu chính phủ theo một hình thức nào đó và nhân dân sẽ cử ra thủ lĩnh trong chính phủ. Chính phủ là cơ quan thực hành, trong đó các viên chức thực hiện những điều mà cơ quan quyền lực tối cao uỷ thác, cơ quan quyền lực tối cao có thể hạn chế, sửa đổi, hoặc thu hồi quyền hành của các viên chức đó.

Tuy nhiên, để chính phủ hoạt động có hiệu quả, đáp ứng được mục tiêu chân chính của nó thì chính phủ phải có "cái tôi" độc lập, cụ thể, có một lực lượng, một ý chí riêng nhằm tự bảo tồn mình. Chính phủ có thể lập hội đồng, các đoàn tư vấn, có quyền định đoạt, xử lý... Song cái khó là sắp xếp thế nào để chính phủ khẳng định được mình mà không làm hỏng cấu trúc chung. Làm thế nào để phân biệt được lực lượng chính phủ để bảo tồn chính phủ với lực

lượng công cộng nhằm bảo tồn quốc gia. Nguyên tắc mà Rousseau đưa ra là *“sắp xếp thế nào để luôn luôn có thể sẵn sàng hy sinh chính phủ vì nhân dân chứ không phải hy sinh nhân dân vì chính phủ”* (1, tr.97).

Khi bàn về việc tổ chức các chính phủ, Rousseau đưa ra một quan điểm rất độc đáo “quan lại càng đông, chính phủ càng yếu”, muốn quản lý chặt hơn thì quan lại càng phải ít. Ông giải thích vì lực tổng quát của chính phủ là lực của quốc gia, lực này không đổi. Nếu chính phủ dùng nhiều lực để tác động lên các nhân viên chính phủ thì phần lực còn lại để tác động vào dân chúng càng giảm đi. Trong chính phủ có ý chí cá nhân của các quan lại; ý chí của chính phủ là một bộ phận trong tổ chức nhà nước; ý chí của quốc gia như là ý chí tối cao. Trong chế độ lập pháp hoàn hảo thì ý chí cá nhân phải là số không, ý chí của chính phủ phải là rất phụ thuộc và ý chí tối cao luôn phải là ý chí bao trùm, làm mực thước duy nhất cho mọi ý chí khác. Nhưng theo trật tự tự nhiên thì ý chí chung luôn luôn là yếu nhất, đến ý chí nhóm yếu thứ hai và ý chí cá nhân mạnh hơn cả. Đây là một nghịch lý mà trong thiết kế tổ chức bộ máy nhà nước luôn phải tính tới nhằm hạn chế tốt nhất ý chí cá nhân, ý chí của nhóm đi ngược lại và lấn át ý chí chung.

Vì ý chí riêng thường hay tác động ngược lại ý chí chung nên khuynh hướng chung của chính phủ là hay làm trái với quyền lực tối cao của nhân dân. Khi “chính phủ có ý chí riêng mạnh hơn cả ý chí của cơ quan quyền lực tối cao rồi sử dụng lực lượng nắm trong tay để thực hiện ý chí riêng ấy thì một nước sẽ có hai cơ quan quyền lực tối cao, một cơ quan tối cao trong luật và một cơ quan tối cao trong thực tế. Lúc đó sự thống nhất trong xã hội sẽ tan rã

và cơ thể chính trị sẽ tàn lụi” (1, tr.96).

Sự thoán đoạt quyền lực thường xảy ra theo hai cách. Hoặc là người cầm đầu chính phủ không chịu cai trị theo pháp luật, lấn át cơ quan quyền lực tối cao. Hoặc là các thành viên của chính phủ mỗi người thoán đoạt quyền hành một cách riêng rẽ. Rousseau còn nhấn mạnh rằng, sự thoán đoạt quyền lực đó không phải chỉ là việc vi phạm pháp luật một cách giản đơn mà nó còn gây ra lộn xộn lớn. Các quan chức vi phạm pháp luật thì hậu quả của nó là chính phủ bị chia nhỏ, tan rã hoặc thay hình đổi dạng.

Rousseau nêu lên quy luật thoái hóa của chính phủ là từ dân chủ chuyển thành quý tộc và trở lại quân chủ, nghĩa là ngày càng phi dân chủ. Ngược lại sự vận động tự thân từ quân chủ, quý tộc và đến dân chủ là không thể có được. Xu hướng lạm quyền và thoái hóa của chính phủ là mối nguy hại tiềm tàng, cố hữu trong bộ máy nhà nước từ khi nó mới hình thành, giống như “cái già và cái chết tiềm tàng phá hoại cơ thể con người”.

Vậy có cách nào hạn chế, ngăn chặn được nguy cơ trên không? Theo Rousseau cần phải khẳng định rằng: “điều khoản thành lập chính phủ không phải là một kế ước mà là một đạo luật”. Những người được ủy thác nắm quyền hành pháp không phải là ông chủ nhân dân mà chỉ là những công chức. Khi thực hiện chức năng được giao phó chính là họ làm nghĩa vụ công dân mà không có quyền đặt điều kiện với nhân dân. Nhân dân có thể cất nhắc hay bãi miễn họ.

Chính phủ cũng như các thành viên chính phủ hoạt động theo pháp luật. Tuy nhiên cái khó phân biệt ở đây là các quan chức đôi khi vẫn làm nhiều

việc không đúng, mở rộng quyền lực của mình mà không bị vi phạm luật, nên trong thực tế, đôi khi luật cũng không đủ hữu hiệu để ngăn chặn hành vi sai trái của các quan chức.

Từ sự phân tích những khả năng lạm dụng quyền lực của chính phủ, Rousseau đưa ra một biện pháp ngăn chặn là triệu tập hội nghị định kỳ toàn dân. Hội nghị có nhiệm vụ giám sát đối với các cơ quan nhà nước. Trong hội nghị này nhất thiết phải quyết định 2 vấn đề: “một là: toàn dân có muốn giữ nguyên hình thức chính phủ hiện hữu hay không; hai là: nhân dân có vừa lòng với sự cai trị của những người hiện đang được ủy thác hay không”.

Chính phủ càng mạnh thì vai trò quyền lực tối cao của nhân dân càng phải biểu hiện thường xuyên. “Hội nghị toàn thể như là giây cương của cơ thể chính trị, là bộ hãm của chính phủ, là thời gian lo lắng của thủ tướng” (1, tr.137).

Về quyền tư pháp, Rousseau coi cơ chế cụ thể để bảo vệ quyền lực tối cao của nhân dân là cơ quan tư pháp. Cơ quan tư pháp có chức năng giữ cho các bộ phận cấu thành của nhà nước thực hiện đúng vị trí, chức năng của mình. Có khi cơ quan tư pháp bảo vệ quyền lực tối cao đối với chính phủ, có khi nó bảo vệ chính phủ đối với dân chúng, cũng có khi nó giữ thế cân bằng giữa các vế nói trên.

Cơ quan tư pháp không có quyền lập pháp và quyền hành pháp. Song chính do không có các quyền này mà cơ quan tư pháp có quyền cao hơn cả, không làm gì cả nhưng có quyền ngăn ngừa tất cả. “Đó là cơ quan thiêng liêng nhất và được coi trọng nhất vì nó là người bảo vệ luật, mà luật là do cơ quan quyền lực tối cao ban hành và do

chính phủ chấp hành” (1, tr.174). Cơ quan tư pháp được điều hòa một cách thông minh sẽ là chỗ dựa vững chắc cho một thể chế tốt.

Rousseau cho rằng luật pháp công bố ý chí của toàn dân, chức quan tư pháp nói lên lời phán xét công cộng. Dự luận công chúng là một thứ luật mà cơ quan tư pháp là người chấp hành. Tòa án không phải là người trọng tài xét xử dự luận công chúng mà là người công bố dự luận công cộng mà thôi, xa rời chức năng đó thì mọi quyết định của tòa án đều vô hiệu. Đôi khi nó cũng ngăn cản cho dự luận công chúng khỏi hư hỏng, duy trì tính thẳng thắn, cương trực bằng các biện pháp thông minh, hoặc là khẳng định dự luận nếu dự luận còn chưa ổn định.

Tuy vậy cơ quan tư pháp cũng có khả năng bị tha hóa khi nó có quyền lực quá lớn. Nó sẽ “hóa thành kẻ lộng quyền khi nó chiếm lấy quyền hành pháp mà chính ra nó chỉ là kẻ điều hòa... nó cũng sẽ lộng quyền nếu nó đứng ra ban bố pháp luật mà chính ra nó chỉ là kẻ bảo vệ” (1, tr.175). Rousseau đã dẫn chứng trong lịch sử không ít các trường hợp thoái hóa của cơ quan tư pháp. Nó có thể âm mưu liên kết với cơ quan quyền lực tối cao, có thể với chính phủ để thoán đoạt quyền lực. Khi nó sa đọa thì không bảo vệ luật pháp nữa mà trở thành “tòa án máu”, thành kẻ tiêu diệt tự do và công bằng trong xã hội, thúc đẩy sự tan rã của cơ thể chính trị.

Để ngăn ngừa cơ quan trọng đại này khỏi bị tha hóa theo Rousseau chỉ có cách là đừng để cho nó trở thành thường trực mãi mãi mà phải quy định thời hạn cho nó. Thời hạn này không nên quá dài để thói lạm dụng không kịp hình thành. Nên có luật quy định thời hạn vừa phải cho cơ quan tư pháp.

Nếu cần rút ngắn hơn nữa thì phải có ủy ban đặc biệt quyết định.

Tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước mà Rousseau xây dựng xuất phát từ nguyên tắc chủ quyền tối thượng của nhân dân. Cơ quan lập pháp là cơ quan quyền lực tối cao, chính phủ là cơ quan chấp hành và phụ thuộc. Cơ quan tư pháp có tính độc lập tương đối nhưng vẫn chịu sự chi phối của cơ quan quyền lực tối cao. Tuy có những yếu tố không tưởng nhưng mô hình tổ chức bộ máy nhà nước của ông chứa đựng nhiều giá trị hợp lý.

Mô hình tổ chức nhà nước của Rousseau có nhiều điểm tương đồng với mô hình tổ chức nhà nước ở nước ta hiện nay. Cả hai mô hình đều được xây dựng trên nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, chính phủ và tư pháp là cơ quan chấp hành và chịu sự kiểm soát của quốc hội. Song điểm khác biệt căn bản giữa hai mô hình là cơ quan lập pháp trong mô hình của Rousseau là cơ quan do nhân dân thực hiện trực tiếp. Chính phủ là cơ quan chấp hành, được uỷ thác để thực hiện nhiệm vụ cụ thể. Điều này giải thích tại sao Rousseau chú trọng đến cơ chế kiểm soát chính phủ từ cơ quan lập pháp, từ nhân dân mà không đề cập tới việc phải kiểm soát cơ quan lập pháp. Trong khi đó, quốc hội của chúng ta chỉ là cơ quan đại diện, được uỷ thác quyền lực từ phía nhân dân chứ không phải do nhân dân thực hiện trực tiếp. Đây có thể là một trong những căn cứ góp phần khẳng định quan niệm “quyền lực nhà nước thống nhất và tập trung ở nhân dân” là đúng thay cho quan niệm “quyền lực nhà nước thống nhất và tập trung ở quốc hội” như trước đây.

Việc xác định lại quan niệm này rất quan trọng vì từ đó sẽ dẫn tới những

thay đổi trong nhận thức và trong tổ chức thực tiễn về vai trò, vị trí và các mối quan hệ giữa các cơ quan quyền lực trong bộ máy nhà nước. Hơn nữa, quốc hội là cơ quan đại diện của dân, được nhân dân uỷ thác quyền lực của mình nên bản thân quốc hội cũng cần phải được kiểm soát như bất kỳ cơ quan quyền lực nào khác. Vấn đề đặt ra là chúng ta phải hình thành và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quốc hội. Đây là vấn đề đang đòi hỏi sự giải đáp thấu đáo cả về mặt lý luận và thực tiễn. Chính nhân dân là người kiểm soát quốc hội thông qua các nhiệm kỳ bầu cử nhưng quyền lực này lại gián đoạn. Do vậy, trong thời gian giữa hai cuộc bầu cử, ngoài cơ chế tự kiểm soát của mình, quốc hội sai thì cơ quan nào giữ trọng trách phán xét quốc hội. Đây cũng chính là vấn đề còn gây nhiều tranh luận và lúng túng về mặt lý luận ở nước ta hiện nay. Song rõ ràng cần phải hình thành được các cơ chế kiểm soát quốc hội để bảo đảm dân uỷ quyền mà không bị mất quyền.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Jean-Jacques Rousseau. Bàn về Khế ước xã hội. Thanh Đạm dịch. Tp.: Thành phố Hồ Chí Minh, 1992.
2. Lịch sử các học thuyết chính trị trên thế giới. H.: Văn hoá thông tin, 2001.
3. Vũ Hoàng Công. Tư tưởng chính trị trong “Bàn về Khế ước xã hội” của Rousseau. *Thông tin Chính trị học*, số 2 (9) 2001.
4. Nguyễn Thanh Sơn. Quan niệm về quyền lực nhà nước của Rousseau. *Thông tin Chính trị học*, số 2 (17) 2003.