

NHỮNG YẾU TỐ ẢNH HƯỞNG ĐẾN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CỦA QUỐC HỘI (NGHỊ VIỆN)

*Trần Thị Hạnh Dung**

1. Khái niệm về đại diện

Ở Hoa Kỳ, nhiều luật gia quan niệm: *Đại diện là một quan hệ phát sinh khi một người (người đại diện) hành động cho lợi ích và theo sự chỉ dẫn của một người khác (người được đại diện)¹.*

Đại diện là một chức năng cố hữu của các nhà lập pháp và ở phạm vi lớn hơn là của Quốc hội, vì các hoạt động, các quyết định dù ở mức độ tập thể hay cá nhân đều phải phản ánh những lợi ích của các cử tri mà họ đại diện cho dù ở khía cạnh tốt hay xấu². Hay Hence cho rằng, khái niệm của đại diện được dựa trên những tín hiệu phát ra trước bởi nhân dân³.

Như vậy, khái niệm đại diện ngầm hiểu là hành động vì lợi ích của người được đại diện - đây là lý thuyết dường như được chấp nhận. Như chúng ta thấy, quan niệm về đại diện khác nhau nhưng cấu trúc cơ bản của nó như nhau ở bất cứ nơi nào trên thế giới từ khi các cơ quan đại diện được thiết lập:

- Người thống trị nắm quyền cai trị được chọn qua cuộc bầu cử;

- Trong khi công dân tự do ngôn luận, tự do phê bình và tự do thỏa mãn nhu cầu ở mọi nơi, họ không thể tạo ra một thể chế liên kết đối với chính quyền;

- Người thống trị là đối tượng của cuộc bầu cử theo định kỳ.

Vì những phân tích trên, *đại diện chính là hành động thể hiện tốt nhất ý chí của người được đại diện.* Ngoài ra, *đại diện còn là một cơ chế, hình thức biểu hiện của dân chủ.* Bởi vì, dân biểu là những người được chọn thông qua bầu cử và theo một định kỳ nhất định. Cử tri là những người bầu ra họ và cũng có quyền bãi nhiệm họ bất cứ lúc nào khi họ không thể hiện tốt nhất ý chí của cử tri thông qua việc ban hành pháp luật, chính sách, quyết định các vấn đề...

2. Chức năng đại diện của Quốc hội

Chức năng chính là phương diện, mặt hoạt động nhằm thực hiện nhiệm vụ. Nhiệm vụ là cái đích cần đạt đến để thực hiện chức năng. Chức năng của cơ quan nhà nước là những phương diện hoạt động chủ yếu, riêng của cơ quan đó nhằm thực hiện chức năng chung của Nhà nước.

Chức năng của Quốc hội là phương diện hoạt động của Quốc hội nhằm góp phần thực hiện chức năng chung của Nhà nước. *Chức năng của Nghị viện hiện nay là đại diện, thảo luận và lập pháp⁴.*

Hiện nay, trong sách báo phương Tây, người ta thường phân tích Quốc hội (Nghị viện) có 3 chức năng chính là: chức năng lập pháp, chức năng giám sát và chức năng đại diện⁵.

Nói tới chức năng đại diện của Quốc hội, Giáo sư Philip Norton, một chuyên gia nghiên cứu nổi tiếng về Nghị viện đã nhận

* ThS. Học viện Chính trị - Hành chính khu vực IV.

¹ Ngô Huy Cương: Chế định đại diện theo quy định của pháp luật Việt Nam - nhìn từ góc độ Luật So sánh. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4/2009, tr. 29-30.

² Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo). Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr.19.

³ Adam Przeworski, Susan C. Stokes Bernard Manin: Democracy, Accountability and Representation. Cambridge University Press, 1999, tr.9.

⁴ Rod Hague and Martin Harrop: Compare politics and government - an Introduction, p.223.

⁵ Thiết chế Nghị viện - những khái niệm cơ bản, Văn phòng Quốc hội Việt Nam và Chương trình Liên hợp quốc, Hà Nội, 2005.

xét rằng: “Chức năng đại diện là trung tâm của các lý do vì sao Quốc hội tồn tại”⁶. Cũng như ông Joeng Bergtermann cho rằng: Chức năng cơ bản nhất của Nghị viện là chức năng đại diện bởi vì chính chức năng đại diện này là một trong những động lực lập pháp chính yếu của Nghị viện. Chức năng đại diện của Quốc hội được xây dựng dựa trên quan điểm của nhà lập pháp là người đại diện cho nhân dân⁷. Theo J.K.Johnson và R.J.Nakamuna đại diện là một trong ba chức năng quan trọng của các cơ quan lập pháp, hai chức năng còn lại là làm luật và giám sát. Đại diện là điều rất dễ nói nhưng khó làm. Muốn đại diện cho ý chí và nguyện vọng của cử tri trước hết phải nắm bắt kịp thời ý chí, nguyện vọng của họ.

Tuy nhiên, một số nước quy định trong hiến pháp chức năng của Quốc hội gồm có: Chức năng lập pháp, chức năng quyết định vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát (như Indônêxia ở Điều 20A: Hạ nghị viện có các chức năng lập pháp, quyết định ngân sách và giám sát), ở Ấn Độ Quốc hội có chức năng lập hiến và lập pháp, kiểm soát tài chính công, kiểm soát Chính phủ)... mà không nói đến chức năng đại diện.

Đối với Việt Nam, khi nói tới Quốc hội người ta nhắc đến các chức năng: Lập hiến và lập pháp; thành lập các cơ quan tối cao của Nhà nước; quyết định những vấn đề quan trọng của một quốc gia; và thực hiện quyền giám sát tối cao... (Điều 83, 84 Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).

Như vậy, Hiến pháp không ghi nhận đại diện như là một chức năng mà là một tính chất của Quốc hội. Đại diện là chức năng hay tính chất đều ảnh hưởng tới chức năng lập pháp và chức năng giám sát của Quốc hội. Bên cạnh đó, một số học giả cho rằng đại diện là một thuộc tính hay một tính chất của Quốc hội mà không phải là một chức

năng cơ bản. Do đó, chúng ta phải làm rõ khái niệm thuộc tính và tính chất.

*Thuộc tính là tính chất riêng vốn có của sự vật, làm cho nó phân biệt với sự vật khác. Tính chất là đặc điểm riêng của sự vật, làm cho nó phân biệt sự vật này với sự vật khác*⁸.

Không đồng tình với quan điểm của một số học giả, Phó Chủ tịch Quốc hội Trương Quang Được cho rằng, Quốc hội có bốn chức năng là chức năng đại diện (đại biểu Quốc hội phải đại diện cho cử tri của mình, phải nghe cử tri và nói lên tiếng nói của cử tri, nguyện vọng của cử tri ra diễn đàn Quốc hội), chức năng lập pháp, chức năng giám sát, chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước⁹. Đồng thời, cũng theo Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt: *thông thường đã là một cơ quan do nhân dân bầu ra thì chức năng đầu tiên phải là chức năng đại diện. Đây cũng là chức năng đầu tiên và quan trọng nhất của Nghị viện ở hầu hết các nước trên thế giới và là nguồn gốc nguyên thủy của định chế Quốc hội. Hơn nữa, bản chất dân chủ của chế độ thể hiện trước hết ở chức năng này*¹⁰.

Do đó, nếu xem đại diện là một tính chất hay thuộc tính đều không nói lên được tầm quan trọng của đại diện, tính đại diện sẽ không đầy đủ. Đó phải được xem là chức năng cơ bản của Quốc hội, có chức năng đại diện thì các chức năng còn lại (lập hiến và lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, giám sát tối cao) mới có thể vận hành được. Chức năng đại diện chính là cội nguồn của chức năng khác. Bởi vì, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất được thành lập thông qua con đường bầu cử tự do, dân chủ của toàn dân. Nói cách khác, không có bầu cử tự do, dân chủ thì

⁸ Nguyễn Như Ý (chủ biên) - Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hóa thông tin 1998.

⁹ Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 22.

¹⁰ Quốc hội Việt Nam 60 năm hình thành và phát triển (Kỷ yếu hội thảo), sdd, tr. 544.

⁶ Văn phòng Quốc hội: Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr. 9.

⁷ Sdd, tr.15.

không có Quốc hội dân chủ, hoạt động vì tâm tư, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân. Và nếu khi xem xét một dự luật, Quốc hội cũng như Nghị viện đều có ảnh hưởng đến lợi ích của cử tri, của người đại diện thì ngay lập tức chức năng đại diện, chức năng lập pháp, chức năng giám sát gắn kết với nhau và cái gốc của nó là chức năng đại diện. Khi thông qua một dự án luật, chính sách nào đó các đại biểu đại diện cho cử tri đều phải xem xét nó có ảnh hưởng như thế nào đến người dân. Ví dụ: Luật Đất đai ban hành và sửa đổi nhiều lần, nhưng những khiếu kiện của người dân về đất đai vẫn không hề thuyên giảm, chứng tỏ những quan tâm và thắc mắc của người dân đã không hề được xử lý thỏa đáng trong quá trình thông qua và sửa đổi Luật Đất đai¹¹.

Mặt khác, theo chúng tôi phải xem đại diện là một chức năng của Quốc hội thì mới thấy hết được vai trò của người đại biểu và tầm quan trọng của Quốc hội. Từ đó, trong nhận thức cũng như hành động luôn thể hiện ý chí của cử tri - người đã bầu ra mình.

Từ những cơ sở phân tích trên, theo chúng tôi, *chức năng đại diện của Quốc hội là chức năng phản ánh ý chí, nguyện vọng của nhân dân thể hiện trong các chính sách, pháp luật, quyết định thông qua các hoạt động là hoạt động lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, hoạt động giám sát và cuối cùng là hoạt động của đại biểu (nghị sỹ).*

3. Các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội

Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội, nhưng theo chúng tôi có 10 yếu tố ảnh hưởng sau:

3.1. Các đại diện phải được bầu trực tiếp, tự do, bình đẳng thông qua bầu cử phổ thông và bỏ phiếu kín

Cuộc bầu cử được tổ chức theo các nguyên tắc trên đảm bảo cho hành vi lựa

chọn ra các đại biểu thật xứng đáng. Hơn nữa, cuộc bầu cử phải được tổ chức trong một khoảng thời gian nhất định. Ngoài ra, hệ thống bầu cử còn được thể hiện qua cách thức tổ chức các đơn vị bầu cử, tổ chức hệ thống khuyến khích người ra ứng cử và việc quy định chế độ chịu trách nhiệm của người được bầu với cử tri, điều này ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng hoạt động của đại biểu.

3.2. Nhiệm kỳ của các đại diện không nên quá dài

Nhiệm kỳ là khoảng thời gian đủ để đại diện hoạt động. Nhiệm kỳ của đại biểu thường được ấn định một khoảng thời gian nhất định được quy định trong hiến pháp và luật.

Nếu các đại diện hưởng nhiệm kỳ quá dài sẽ dẫn đến việc họ quên mất trách nhiệm của mình; lãng quên nhiệm vụ của mình; chỉ thực hiện những hành động có lợi cho họ; họ không tiếp xúc với cử tri mà chỉ lo công việc của mình, lo giữ cái ghế của mình và dựa vào nó mà làm giàu bất chính; họ quên mất là mình đang đại diện cho ai, vì lợi ích của ai. Ngược lại, nếu nhiệm kỳ quá ngắn sẽ dẫn tới các đại biểu luôn trong tình trạng lo lắng và lúc nào cũng phải lẩy lòng, duy trì sự quý mến của cử tri đối với mình, lúc này họ chỉ còn lo đại diện cho lợi ích của cử tri dẫn đến lợi ích địa phương, lợi ích cục bộ mà không chú trọng đến lợi ích quốc gia, dân tộc. Vì thế, thời hạn của nhiệm kỳ cũng phải đủ để cử tri hiểu rõ người đại diện mà mình bầu ra không phải chỉ qua một chính sách, hành động đơn lẻ mà phải thấy được đường lối hành động, phẩm chất của người đại diện và họ đảm bảo rằng sự tin cậy và tôn trọng của cử tri không chỉ bằng cách biểu quyết và theo ý kiến đa số mà phải có sự tranh luận để tìm ra phương án thích hợp.

3.3. Tần suất hoạt động của Quốc hội

Tần suất hoạt động là khoảng thời gian để Quốc hội thực hiện các chức năng mà nhân dân ủy thác, thể hiện qua các kỳ họp.

Ở Việt Nam, Quốc hội tổ chức 2 kỳ họp mỗi năm (mỗi kỳ họp là 1 tháng). Ở Đức, Nghị viện họp 25 tuần (hơn 6 tháng) mỗi

¹¹ Văn phòng Quốc hội: Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr. 545.

năm, mỗi tuần họp kéo dài từ thứ ba đến thứ sáu. Nghị viện châu Âu có hơn 35 tuần họp mỗi năm¹². Hoạt động thường xuyên giúp cho Quốc hội giải quyết tốt các chức năng của mình. Điều này đảm bảo được tính hoạt động thường xuyên, đảm bảo cho việc ban hành các chính sách, pháp luật và ra các quyết định nhanh chóng, kịp thời, chính xác đáp ứng được nguyện vọng và lợi ích chính đáng của cử tri. Đồng thời, Quốc hội hoạt động thường xuyên sẽ hình thành nên một Quốc hội chuyên nghiệp.

3.4. Các đại diện (đại biểu) phải chuyên trách và luôn tiếp xúc với cử tri

Chuyên trách nghĩa là không kiêm nhiệm. Đại diện chuyên trách là đại biểu chỉ có một nghề - nghề đại biểu mà không đảm nhận các chức danh tư pháp, chức danh hành chính. Đại biểu chuyên trách sẽ làm cho Quốc hội hoạt động chuyên nghiệp. Nghề đại biểu là một công việc rất khó khăn, phức tạp đòi hỏi các đại diện phải là chuyên trách. Hoạt động chuyên trách sẽ giúp đại biểu có đủ thời gian thực hiện chức năng đại diện - thể hiện đầy đủ ý chí, tâm tư, nguyện vọng của cử tri. Để Quốc hội thật sự đại diện cho ý chí của cử tri thì đại biểu chuyên trách phải chiếm hơn 50% tổng số đại biểu trong Quốc hội.

Tiếp xúc với cử tri là hoạt động của đại diện nhằm lắng nghe các ý kiến, tâm tư, nguyện vọng của họ. Đại diện không chỉ đến khu vực bầu cử tiếp xúc với những người bầu ra họ và cả những người không bầu ra họ mà còn tiếp xúc với bất cứ nơi nào như trường học, bệnh viện, nông trường, nhà tù... Liên hệ với các tổ chức phi chính phủ cũng rất quan trọng. Hoạt động tiếp xúc với cử tri sẽ giúp đại biểu kịp thời nắm được yêu cầu, tâm tư, nguyện vọng của cử tri - những người mà mình đại diện và phản ánh nó trong chính sách, pháp luật.

3.5. Sự trung thành của các đại diện đối với cử tri trước các nhóm lợi ích khác nhau

Trong Quốc hội do tính đại diện rộng rãi nên có sự đa dạng các lợi ích như lợi ích địa phương, lợi ích quốc gia, lợi ích ngành nghề, lợi ích dân tộc, tôn giáo, lợi ích của tổ chức... vì thế dễ dẫn đến sự xung đột giữa các lợi ích.

Các chính đảng là điều kiện thiết yếu của sự hoạt động điều hòa dân chủ. Tuy nhiên, nếu các chính đảng không có tổ chức dân chủ thì ý chí nhân dân sẽ không được thể hiện mà chỉ có ý kiến riêng của một số nhà lãnh đạo. Các đại biểu được dân ủy quyền không chỉ đại diện cho đơn vị bầu cử mà còn đại diện cho toàn thể nhân dân, cho dân tộc, đất nước nhưng một số đại biểu kiêm nhiệm các chức danh trong cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp dễ xa rời sự phục vụ cử tri trở thành những người cục bộ, địa phương, đặc quyền, đặc lợi, tham nhũng làm giảm đi tính đại diện của cơ quan dân cử. Mặt khác, Quốc hội cũng có khả năng không giữ được tính độc lập của cơ quan dân cử do bị những áp lực của chính quyền, của thiết chế hành pháp, của đảng nắm quyền hành pháp. Chính vì thế, trong nhiều trường hợp Nghị viện trở thành “nghị gậy” và hành pháp lại trở thành tối cao trong chính thể đại nghị. Nguy cơ lạm quyền của Nghị viện rất tiềm tàng và sự lạm quyền của một tập thể người còn nguy hiểm hơn nhiều so với lạm quyền của một người¹³. Do đó, trong trường hợp có xung đột với đảng phái của mình và lợi ích của cơ quan, nghị sỹ cần phải thể hiện chính kiến của mình, sự trung thành đối với cử tri.

3.6. Nguồn lực đảm bảo cho hoạt động của các đại biểu

Nguồn lực chính là cơ sở vật chất, kỹ thuật hỗ trợ cho hoạt động của Quốc hội nói chung và đại biểu nói riêng.

¹² Văn phòng Quốc hội: *Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền* (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Công an nhân dân, 2008, tr.241.

¹³ TS. Đặng Đình Tân (chủ biên), *Nhân dân giám sát các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong thời kỳ mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.33-34.

Bộ máy hỗ trợ cho hoạt động của đại biểu gồm: máy móc, phương tiện kỹ thuật, thư ký, trợ lý... Mỗi một đại biểu phải có một văn phòng riêng, máy vi tính xách tay, điện thoại, máy fax, máy photocopy, và có quyền thuê mượn bộ máy giúp việc, thư ký để hỗ trợ cho hoạt động của đại biểu. Các đại biểu có quyền quyết định về việc có thuê mượn nhân viên đánh máy, nhân viên văn phòng, thư ký, cán bộ khoa học trợ giúp cho mình; có toàn quyền trong việc tổ chức và thực hiện công việc như thế nào. Ngoài ra có khoản lương thích hợp và phải ngang nhau đối với các đại biểu để đảm bảo sự độc lập của nghị sỹ và thể hiện là người đại diện cho toàn thể dân tộc. Bên cạnh khoản tiền lương thì cần có phụ cấp hợp lý (phụ cấp đi lại giữa các khu vực bầu cử), được thanh toán lại hay được miễn phí các dịch vụ công cộng... tạo thuận lợi cho việc đi lại dễ dàng cũng như việc tiếp xúc với cử tri. Hay khoản kinh phí chung hàng tháng không phải chịu thuế cho việc thực hiện công việc ở đơn vị bầu cử và các chi phí khác cho việc thực hiện chức danh nghị sỹ.

3.7. Quốc hội cần hoạt động công khai

Điều này tạo ra một vị trí vững chắc (niềm tin của người dân) đối với cơ quan dân cử. Công khai trên phương tiện thông tin đại chúng: báo, đài, website... tạo điều kiện cho cử tri theo dõi, giám sát hoạt động của Quốc hội. Các phương tiện thông tin đại chúng được phép đưa tin về hoạt động của Quốc hội. Kinh nghiệm của châu Âu đối với hệ thống chính trị một đảng là những thỏa thuận không được công khai sẽ ít sức thuyết phục hơn và nhiều khi còn làm cho người dân tức giận. Rất khó để có thể chỉ ra rằng lợi ích của người dân cũng có phần rất quan trọng trong những thỏa thuận đó¹⁴.

3.8. Tính đa dạng các loại đại diện trong Quốc hội

Sự đa dạng thể hiện: đa dạng về cơ cấu, đa dạng đảng phái, đa dạng vùng miền, đa dạng thành phần... Quốc hội phải đảm bảo sự đa dạng của cơ quan đại diện. Cách thức thể hiện biểu hiện ở tỷ lệ phần trăm trong cơ cấu, thành phần của Quốc hội. Ở các nước tư sản, sự đa dạng thể hiện ở hệ thống lưỡng viện. Thượng nghị viện đại diện cho các bang hay các tỉnh hay một số nghị sỹ được chỉ định, bổ nhiệm suốt đời, truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác - đại diện cho lợi ích dân tộc, Hạ nghị viện đại diện cho cử tri ở khu vực bầu cử hay địa phương - đại diện cho lợi ích địa phương. Ở Việt Nam, đó là sự đa dạng, phong phú của cơ cấu, thành phần đại biểu. Tính đại diện rộng rãi là tiêu chí cũng như yêu cầu đầu tiên của Quốc hội. Điều này thể hiện quyền lực của Nhà nước bắt nguồn từ nhân dân và bản chất của Nhà nước là dân chủ. Để đảm bảo tính đại diện cần có sự đa dạng trong chính sách, đường lối, chủ trương để các đại biểu có thể tranh luận và tìm ra một chính sách hợp lý nhất, có lợi cho cử tri nhất.

3.9. Sự tôn tại và tương thích cùng với cơ chế dân chủ trực tiếp

Dân chủ trực tiếp thể hiện nhân dân có quyền bầu cử, bãi nhiệm đại diện, trưng cầu dân ý...

Để đảm bảo chức năng đại diện của Quốc hội thì không chỉ có dân chủ đại diện mà còn có dân chủ trực tiếp. Quyền lực nhà nước là quyền lực của dân, do nhân dân ủy quyền cho cơ quan đại diện, nhân dân không chỉ trông chờ vào Nhà nước mà phải trực tiếp tham gia vào hoạt động của Nhà nước, giám sát hoạt động của cơ quan mà mình đã ủy quyền. Đây chính là tinh thần làm chủ của nhân dân và chỉ có như vậy mới đảm bảo cho Quốc hội thực hiện tốt chức năng đại diện. Đó cũng chính là tinh thần trong Tuyên ngôn độc lập Hoa Kỳ: "Để đảm bảo những quyền này, các Chính phủ được lập ra từ nhân dân và có được những quyền lợi chính đáng trên cơ sở nhất trí của nhân dân, rằng bất cứ khi nào một thể chế chính quyền đó phá vỡ

¹⁴ Văn phòng Quốc hội: *Chức năng đại diện của Quốc hội trong Nhà nước pháp quyền* (Kỷ yếu hội thảo). Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr. 245.

những mục tiêu này, thì nhân dân có quyền thay đổi hoặc loại bỏ chính quyền đó và lập nên một chính quyền mới, đặt trên nền tảng những nguyên tắc cũng như tổ chức thực thi quyền hành theo một thể thức sao có hiệu quả tốt nhất đối với an ninh và hạnh phúc của họ"¹⁵. Chỉ tại những nền dân chủ trực tiếp thì sự đại diện chính trị mới được thể hiện hoàn toàn trên bình diện ý chí cũng như trên bình diện quan điểm, trên bình diện toàn khối quốc gia cũng như trên bình diện địa phương và các tổ chức nghề nghiệp. Trái lại, những nền dân chủ có trung gian, sự đại diện chỉ có tính chất thiếu sót: được thể hiện trên bình diện địa phương hay nghiệp đoàn nhưng rất thiếu kém trên bình diện toàn quốc¹⁶.

3.10. Sự kiểm soát, chế ngự quyền lực của cơ quan đại diện

Sự kiểm soát, chế ngự thể hiện có cơ chế hạn chế quyền lực của cơ quan đại diện, tránh tình trạng lạm quyền, tha hoá quyền lực.

Cách thức chế ngự, kiểm soát khác nhau ở mỗi nước có thể thông qua sự phân quyền, sự phân công hay chất vấn.

Cơ quan đại diện nắm trong tay quyền lực rất lớn (thậm chí có những nước quy định đó là do quyền lực tối cao) vì thế dễ dẫn đến sự lạm quyền. Đây là quy luật chung, bất cứ ai có quyền lực mạnh nhất đều bị cám dỗ trong việc lạm dụng quyền lực ngày càng nhiều hơn và đây là một trong những nguy cơ thực tiễn đặt ra cho tương lai của các chính thể đại diện¹⁷. Trong bài luận vì một Nhà nước liên bang chặt chẽ, A. Hamilton đã viết: "*Khuynh hướng ngành lập pháp muốn chi phối các ngành quyền khác: hành pháp và tư pháp có thể tìm thấy trong nhiều chính thể dân chủ hiện nay. Trong một chính thể*

thuần túy cộng hòa khuynh hướng đó rất mạnh. Những đại diện của dân chúng trong một hội đồng có nhiều khi cho rằng, họ chính là nhân dân, rất bức bối khi thấy các ngành quyền khác chống lại ý chí của mình và nghĩ rằng như vậy là tổn hại đến danh dự và đặc quyền của mình. Cho nên khuynh hướng kiểm soát độc đoán các ngành quyền khác của những người nắm quyền lập pháp là luôn luôn xảy ra, và vì họ luôn luôn được nhân dân ủng hộ, cho nên lắm khi họ làm khó khăn cho công cuộc phân quyền, cân đối trong chính quyền đúng theo tinh thần của Hiến pháp"¹⁸. Và Montesquieu viết, khi nào quyền lập pháp và quyền hành pháp nhập lại trong tay một người hay Viện nguyên lão thì không còn gì là tự do nữa. Ông cũng nhấn mạnh, sẽ không có gì là tự do khi quyền tư pháp không tách khỏi quyền lập pháp và hành pháp. Nếu quyền tư pháp nhập lại với quyền lập pháp thì người ta sẽ độc đoán với quyền sống và quyền tự do của công dân. Nếu quyền tư pháp nhập vào quyền hành pháp thì quan tòa có sức mạnh của kẻ đàn áp. Để đảm bảo dân chủ, bảo vệ quyền lực tối thượng của nhân dân, nếu không sẽ dẫn đến tha hoá, lạm quyền, phải có một cơ quan độc lập để kiểm soát quyền lực của cơ quan đại diện.

Tóm lại, dựa vào các yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội, từ đó đánh giá Quốc hội đã có tính đại diện hay chưa và chức năng đại diện thể hiện như thế nào. Trong 10 yếu tố trên thì các tiêu chí: 1, 2, 3, 4, 5, 8, là những tiêu chí quan trọng nhất, còn các tiêu chí còn lại mang tính bổ trợ, giúp cho việc thực hiện chức năng đại diện của Quốc hội ngày càng tốt hơn.

¹⁵ Trích theo Đặng Đình Tân, sdd, tr. 39.

¹⁶ Lê Đình Chân, *Luật Hiến pháp đối chiếu (khuôn khổ dân chủ)*, Tủ sách Đại học Sài Gòn, 1975, cuốn 1, tr.174.

¹⁷ John Stuart Mill, *Chính thể đại diện* (Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn dịch), Nxb. Tri thức 2007, tr.163.

¹⁸ Hamilton, *Madison and Jay On The Constitution*, Copyright, 1954, P. 128-129.