

LÊ - ĐÌNH - CHÂN

Giáo-sư thực-thụ

Luật-khoa Đại-học Sài-gòn

Luật sư Tòa Thượng Thẩm S.G.

LUẬT HIẾN-PHÁP

KHUÔN MẪU DÂN CHỦ



Giảng vàn dùng trong niên học 1975

Cứ Nhân I

**TỦ SÁCH ĐẠI-HỌC
SAIGON 1975**

LÊ - ĐÌNH - CHÂN

Giáo-sư thực-thụ

Luật-khoa Đại-học Sài-gòn

Luật sư Tòa Thượng Thẩm S.G.

THƯ VIỆN
MUSEUM
127, TAYLOR ST. HO CHI MINH
ĐIỀU HÀNH

LUẬT HIẾN-PHÁP

VÀ CÁC ĐỊNH-CHẾ CHÍNH-TRỊ

CÓ TOÁT YẾU

Giảng văn dùng trong năm học 1975

CUỐN THỨ HAI

TỦ SÁCH ĐẠI-HỌC
SAIGON 1975

Tài liệu được số hóa và cung cấp bởi Luật Khoa Tạp Chí,
được đăng tải bởi Luật Khoa Thư Quán, nhằm phục vụ hoạt
động nghiên cứu và học tập. Chúng tôi phản đối việc sử
dụng tài liệu này cho mục đích thương mại

Thông tin liên hệ
Luật Khoa Thư Quán
facebook.com/luatkhoathuquan.vnu - luatkhoathuquan@gmail.com
Luật Khoa Tạp Chí
facebook.com/luatkhoa.org - www.luatkhoa.org

***** MỤC III
(tiếp theo và hết)

**NHỮNG YẾU TỐ CỦA
KHUÔN MẪU DÂN CHỦ**

***** CHƯƠNG II

**SỰ PHÂN BIỆT CHÍNH-PHỦ
VÀ QUỐC-HỘI**

Cơ cấu các định chế chính trị trong các nền dân chủ tự do dựa vào một nguyên tắc tiếng tăm rất lớn : Sự phân biệt các công quyền, hay giản dị hơn, sự phân quyền.

Nguồn gốc của nguyên tắc này là tác giả Anh John Locke, trong cuốn Luận về chính phủ dân sự (*Traité sur le gouvernement civil*) (1690) và Montesquieu, trong cuốn Vạn pháp tinh lý (*Esprit des lois*) (1748).

Chính phủ nào cũng biết tới sự phân chia công việc giữa các cơ quan chính quyền, mỗi cơ quan chuyên về một chức vụ.

Phân quyền, theo nghĩa tóm và rõ của danh từ, không phải chỉ là sự phân chia công việc nói trên : nó còn hàm súc rằng các cơ quan chính quyền đều độc lập, đối với nhau.

Lý thuyết phân quyền căn cứ sự độc lập giữa các cơ quan chính quyền vào sự việc là : trong một Quốc gia, có nhiều chức vụ căn bản (*fonctions fondamentales*), bản chất khác biệt nhau, và chỉ có thể hành xử riêng biệt. Quốc gia có thể phân chia ra thành nhiều « quyền », hay « công quyền », danh từ này vừa chỉ cơ quan, vừa chỉ

chức vụ mà cơ quan hành xử. Locke và Montesquieu đã đầu tiên định nghĩa những công quyền đó (1). Định nghĩa mà sau cùng lý thuyết tự do chấp nhận, hơi khác các định nghĩa của hai tác giả trên. Lý thuyết phân quyền phân biệt : chức vụ lập pháp, chuyên làm luật, trao cho Quốc hội ; chức vụ hành pháp chuyên lo thi hành luật, trao cho Chánh phủ ; chức vụ tư pháp chuyên lo việc phán quyết những mối tranh chấp, mà sự áp dụng luật gây ra, trao cho các Thẩm phán.

Người ta có thể xét lại các quan niệm triết lý pháp lý về 3 quyền, biệt lập nhau vì bản chất, vì tính chất. Nhưng cái lý thuyết trừu tượng trên, thiết ra, là sự chứng minh bằng tư tưởng, một mục đích chính trị rất là cụ thể : làm suy yếu toàn thể các nhà cầm quyền bằng cách để cho họ hạn chế lẫn nhau, kèn cựa lẫn nhau.

Trong chiều hướng này, phân quyền có 2 trạng thái thật là khác nhau : 1) Sự phân biệt Quốc hội và Chánh phủ ; sự phân biệt này liên hệ đến các nhà cầm quyền, theo nghĩa rộng của danh từ ; 2) Sự phân biệt Chánh phủ và các Tòa án, để cho các Tòa có thể kiểm soát Chánh phủ, nhờ ở các ông Tòa độc lập đối với Chánh phủ. (2)

Chúng ta sẽ nghiên cứu lần lượt 2 sự phân biệt nói trên trong Chương III và Chương IV của Mục III này.

(1) Locke phân biệt 3 quyền : Lập pháp, Hành pháp và Liên bang. Quyền sau cùng là quyền tuyên chiến, ký hiệp ước quốc tế, thiết lập bang giao.

MONTESQUIEU phân biệt 3 quyền : a) *Lập pháp* : đặt ra những quy tắc tổng quát, những nghĩa vụ toàn dân phải tôn trọng.

b) *Thi hành luật* và duy trì an ninh quốc nội, để phòng ngoại xâm (Hành pháp)

c) *Phán xử* những vụ bất hòa xảy ra giữa công dân. (Tư pháp)

Theo Montesquieu, 3 quyền trên không thể giao cả cho một cơ quan nào, mà phải trao cho 3 cơ quan riêng biệt, độc lập đối với nhau. Đó là bí quyết của tự do : quyền ngăn cản quyền.

(2) Xem : Thăng trầm của Phân quyền

PHỤ LỤC CHƯƠNG II, Bài thứ III.

★★★★ ĐOẠN I

I.— TÓ CHỨC QUỐC HỘI

Quốc hội (Q.H.) là một định chế chánh trị, gồm có một hay hai viện, mỗi viện có một số khá đông hội viên (tự năm, sáu chục cho tới trên hay dưới 1.000), có những quyền quyết định quan trọng, nhiều hay ít.

Cần phải phân biệt Q.H. với Ủy ban, một loại định chế chỉ có một số ít hội viên, và với Viện (hay Hội đồng) tư vấn, không có quyền quyết định.

Danh từ **Chánh phủ (C.P.)** khó định nghĩa hơn, vì nó có tới ba nghĩa : 1/ C.P. là toàn thể những cơ quan chánh trị của Quốc gia, kể cả Q.H. 2/ C.P. còn chỉ một cơ quan cai trị riêng biệt, tương đương với khái niệm quyền hành pháp, trong lý thuyết tự do, và như vậy đối lập với Q.H., tức cơ quan lập pháp; 3/ sau hết C.P. có thể chỉ là một yếu tố của Cơ quan Hành pháp nói trên, tức là Nội các, đối lập với Quốc trưởng, trong chế độ gọi là Nội các chế.

Sự thiếu rõ rệt về danh từ **CHÁNH PHỦ** thực là phiền toái, nhưng không sao tránh được, vì sức mạnh của thói quen. Trong thực tế, đoạn văn trong dùng danh từ Chánh phủ, tránh cho ta lăm lăm. Khi ta nói tới C.P., trong mối liên quan với Quốc hội, dĩ nhiên là ta hiểu Chánh phủ theo ý nghĩa thứ hai.

★★★ A) SỰ ĐỘC LẬP CỦA QUỐC HỘI

Muốn cho Q.H. có thể là một thế lực cạnh tranh nổi và thắng bằng được với Chánh phủ, thời Q.H. phải độc lập trong sự hành xử thẩm quyền của mình, và những quyền của Q.H. phải đủ tầm quan trọng.

★★ a) SỰ ĐỘC LẬP CỦA NHÂN VIÊN Q.H.

Yếu tố độc lập thứ nhất của Q.H. nằm ở sự tuyển chọn và quy chế của các hội viên.

★ 1) Sự tuyển chọn nhân viên Q.H.— Lúc đầu các Q.H. không phải là được lập ra để cho trong nước có một thể lực chính trị có thể cạnh tranh nổi và chống lại Chính phủ, mà cốt là để đại diện nhân dân. Cơ quan then chốt để cho hai đại công quyền thăng bằng với nhau, Q.H. đồng thời là cơ quan đại diện dân chúng. Trong chế độ nội các Q.H. là cơ quan giữ độc quyền đại diện ; trái lại trong chế độ tổng thống, Q.H. chỉ là một trong hai cơ quan đại diện (cơ quan kia là Tổng thống dân cử).

Vì nhân viên Q.H. (mà tự nay ta gọi là dân biểu cho giản dị) do dân bầu, cho nên họ rất độc lập đối với Chính phủ về hai phương diện. Trước hết, dân biểu không tùy thuộc C.P. trong các việc tấn phong, giải nhiệm, trừ trường hợp giải nhiệm tập đoàn, gọi là giải tán Q.H., mà chúng ta sẽ nghiên cứu trong đoạn sau đây. Muốn trở nên và tồn tại, dân biểu chỉ cần được tín nhiệm của nhân dân hạt mình. Dựa vào địa phương bầu mình, dân biểu có thể ngang nhiên chống lại bất cứ Chính phủ nào. Những cơ diễn bầu cử khiến cho dân biểu có thể dựa vào một sự tín nhiệm bền bỉ của cử tri, nhờ ở tài đức cá nhân hay ở khuôn cốt của một chính đảng. Trong chế độ đơn danh, có nhiều hạt đã biến thành trường thành hay lãnh địa của một vài dân biểu. Trong chế độ đại diện tỷ lệ, đảng nào cũng cầm chắc chiếm được một số ghế. Bất luận chế độ tuyển cử nào, các đảng cũng chiếm được một sự đại diện ổn định.

Về điểm thứ hai, bầu cử đem lại cho dân biểu một thanh danh lớn trong một chế độ dựa vào chủ quyền nhân dân. Sự đại diện càng trực tiếp, dân biểu càng có thể vô ngược mà nói rằng ông ta là hiện thân ý chí của nhân dân.

Các dân biểu nhất là trong chế độ tổng thống gần nguồn gốc của chủ quyền (tức nhân dân) hơn là các tổng trưởng, do đó nặng « kí » hơn các ông sau. Trong những Q.H. song viện, nếu một viện trực xuất tự phổ thông đầu phiếu và viện kia tự đầu phiếu gián tiếp, viện thứ nhất quyền thế và ảnh hưởng hơn. Nhận xét trên còn đúng hơn nếu viện thứ hai do Hành pháp chỉ định, hay do ở thừa kế, như Quý tộc viện Anh : di tích một chế độ đã qua, một định chế như vậy chỉ có một vai trò khiêm tốn trong nền dân chủ tự do.

★ 2) Quy chế cá nhân của dân biểu.

Nhờ qui chế này các dân biểu độc lập đối với C.P.

Nhờ ở định chế gọi là: *vô trách nhiệm* (irresponsabilité), các dân biểu không thể bị truy tố trước tòa án, vì những hành vi xảy ra trong khi thừa hành chức vụ: điều trần, phát biểu ý kiến, biểu quyết tại nghị trường, v.v.

Nhờ ở định chế gọi là *bất khả xâm phạm* (inviolabilité), các dân biểu không thể bị truy tố trước tòa án, vì những hành vi làm ngoài khi thừa hành chức vụ: đó là những hành vi phạm pháp, như trọng tội, khinh tội: định chế này khiến cho C.P. không thể truy tố một cách vô căn cứ những dân biểu chống đối mình, để cản họ, không tham dự được vào những cuộc thảo luận tại Q.H. Bất khả xâm phạm ở Việt Nam, chỉ áp dụng cho những vụ truy tố vì trọng hay khinh tội ngoại trừ trường hợp phạm pháp quả tang. Nhưng bằng một biểu quyết, Q.H. vẫn có thể giãi trừ những đặc miễn nói trên, che chở dân biểu phạm pháp.

Đề cho C.P. không thể mua chuộc các dân biểu, bằng cách chia cho họ những chức vụ ngồi không ăn lương cao, (như H. WALPOLE ở Anh và GUIZOT ở Pháp đã làm), còn có một định chế gọi là *sự bất khả kiêm nhiệm* giữa chức vụ dân biểu và một chức vụ công cử (tức do Hành pháp hay C.P. bổ nhiệm).

Đồng thời các dân biểu được hưởng một *khoản phụ cấp khá cao* (bằng 2 giáo sư thực thụ, ngành Đại học ở Việt Nam), để khỏi bị những cám dỗ tài chánh lôi kéo, và để có thể dành toàn thể ngày giờ vào chức vụ; thật vậy, nếu chức vụ dân biểu vô thù lao, thì chỉ có kẻ giàu, hay được tài phiệt nuôi dưỡng, mới dám ra tranh cử. Do đó, người ta còn ấn định một *sự bất khả kiêm nhiệm* giữa chức vụ dân biểu và những nghề nghiệp tư.

★★ b) SỰ ĐỘC LẬP TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA QUỐC HỘI

Có nhiều định chế khác khiến cho Q.H. hoạt động độc lập. Ở Âu châu, trong suốt thế kỷ thứ 19, các C.P. cố gắng ngăn chặn sự phát triển các Q.H. bằng những thủ tục nhằm đặt Q.H. dưới sự kiểm soát của C.P.

* I) Các khóa họp của Q.H.

Trước hết các C.P. cố gắng giữ độc quyền triệu tập Q.H.: như vậy, muốn vô hiệu hóa Q.H., C.P. chỉ cần triệu tập Q.H. một

cách rất là hân hữu. Tiến bộ là làm thế nào để cho Q.H. tự ý, toàn quyền tự triệu tập mình, lúc nào muốn cũng được. Nhưng người ta không đi tới giới hạn tối đa, vì như vậy, C.P. vừa bị kiểm soát quá nặng, và Q.H. cũng sẽ quá ư mỗi một và không có thì giờ đề tiếp xúc với cử tri. Người ta đã đi tới một chế độ khá mềm dẻo, bằng cách đặt ra những KHÓA HỌP, khác với PHIÊN HỌP.

KHÓA HỌP là thời gian trong đó Q.H. có quyền, tự ý mình, họp được, nghĩa là triệu tập và tổ chức những phiên họp hay buổi họp. Q.H. là chủ nhân ông của các KHÓA HỌP, nghĩa là ấn định : ngày giờ bắt đầu khóa, các thời gian gián đoạn, ngày giờ bế mạc khóa. Nhưng Q.H. không hoàn toàn là chủ nhân các khóa họp : thường thường thời gian và nhịp độ các khóa họp đều do Hiến pháp ấn định; và các Hiến pháp dân chủ thường dự liệu 2 khóa họp trong 1 năm, gọi là thường lệ. Và Hiến pháp định rằng thời gian mỗi khóa không được vượt quá bao nhiêu tháng (nhưng Q.H. có thể bế mạc trước ngày Hiến pháp ấn định); hay Hiến pháp còn ấn định mỗi khóa tối thiểu phải lâu tới bao nhiêu tháng, và C.P. phải tôn trọng hạn định đó, với quyền tuyên bố bế mạc, nếu khóa họp đã lâu tới thời hạn nói trên.

Ngoài những khóa thường lệ, còn những khóa bất thường, do C.P. hay Q.H. có thể triệu tập được. Nếu là Q.H. triệu tập, thì lời yêu cầu triệu tập phải mang một số chữ ký tối thiểu là bao nhiêu (thường là $\frac{1}{3}$ tổng số dân biểu).

★ 2) Các cơ quan nội bộ của Quốc hội.

Muốn hoạt động Q.H. cần phải tổ chức một số cơ quan nội bộ : Văn phòng (gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và Thư ký đoàn) mà nhiệm vụ là quản trị hành chánh và điều hành các cuộc thảo luận trong trật tự; các Ủy ban sửa soạn những vấn đề đưa ra Q.H. thảo luận và quyết định, v.v. Nếu qui chế các cơ quan này do C.P. ấn định, và nếu nhân viên các tổ chức đó đều do C.P. bổ nhiệm, thì C.P. sẽ chỉ huy hẳn Q.H. Như vậy, trong những Q.H. dân chủ thời nay, các cơ quan nội bộ đều do chính Q.H. thành lập và tổ chức cũng là chỉ định hội viên. Mỗi viện trong Q.H. đặt ra nội qui của mình, và nội quy định nghĩa tổ chức nội bộ của Q.H.

Nhưng còn rủi ro Q.H. bị một đa số, gồm một hay nhiều đảng thân C.P. chi phối. Che chở Q.H. trước những áp lực pháp lý của

C.P. chưa đủ, còn phải bảo vệ Q.H. trước những áp lực chánh trị của C.P. qua khối đa số thân C.P. Đảm bảo sự tồn tại và độc lập của phe thiểu số, là đảm bảo một tình trạng đa diện, một trong những cơ bản của nền dân chủ tự do. Nói một cách tổng quát, người ta tới kết quả đó bằng cách thành lập các *Văn phòng và Ủy ban*, theo chế độ *đại diện tỷ lệ* : các đảng có mặt trong Q.H. được cử đại diện vào các cơ quan trên, và số đại diện của mỗi đảng tương đương với số dân biểu của mình. Như vậy các đảng đều có mặt trong tổ chức nội bộ của Q.H. Hơn nữa, các đảng hợp thành *khối* tại Q.H. Ở Anh chẳng hạn có *khối đa số*, do đảng đa số trong Q.H. lập ra ; và khối thiểu số, tức hiện thân của đảng thiểu số trong Q.H. Các khối như vậy đều có một quy chế chánh thức.

★ 3) Thảo luận và biểu quyết.

Muốn cho các cuộc thảo luận của mình được độc lập, thời Q.H. phải là chủ nhân của chương trình nghị sự, hay *ngị trình*, và các dân biểu phải có quyền : đề nghị, tu chánh các văn kiện mà Q.H. thảo luận ; và sự biểu quyết phải tự do.

Ngị trình là chương trình các cuộc thảo luận tại Q.H. Nếu do C.P. ấn định, thì C.P. có thể gạt bỏ những cuộc thảo luận động chạm tới mình, hay ngăn cản thảo luận và biểu quyết những luật mình không ưa. Tại Pháp lúc này, có chế độ gọi là *“ngị trình ưu tiên”*, cho phép C.P. đặt vào đầu nghị trình những vấn đề và dự án mà C.P. muốn Q.H. thảo luận trước hết. Như vậy, các vấn đề và dự án khác có thể bị ngưng rất lâu.

Vậy ấn định nghị trình là một vấn đề quan trọng. Các Q.H. Tây phương thường thường là chủ nhân của nghị trình : tự do ấn định chương trình làm việc của mình. Nhưng người ta có thể e ngại là đa số áp đặt luật của mình vào đầu thiểu số : nghĩa là đề nghị trình cho C.P. kiểm soát trong phạm vi mà C.P. là cơ quan đứng đầu khối đa số. Thành ra người ta phải dự liệu những đảm bảo cho thiểu số.

Sáng quyền là quyền đề nghị một văn kiện — dự luật, dự án ngân sách, quyết nghị — đề cho Q.H. thảo luận và biểu quyết. *Tu chánh* là quyền yêu cầu sửa đổi những văn kiện đã đề nghị trước Q.H. Lúc đầu các C.P. đều cố gắng nắm độc quyền sáng quyền,

ngăn cấm tu chính, và do đó, có một thế lực lớn trước Q.H. Các lý thuyết tự do đã đưa tới hậu quả tổng quát là chia quyền đều cho Q.H. và C.P. trong các vấn đề trên. Thường thường C.P. có sáng quyền lập pháp, y như các dân biểu. Tuy vậy C.P. giữ sáng quyền trong địa hạt ngân sách. C.P. và các dân biểu đều có quyền đưa ra những tu chính án để sửa đổi những văn kiện đề nghị: tuy vậy, để tránh cho mọi cuộc thảo luận bị sa lầy, hay để bảo vệ sự thăng bằng ngân sách, đôi khi quyền tu chính của các dân biểu bị hạn chế.

Quốc hội tự mình tổ chức mọi cuộc thảo luận, và quyết định chấm dứt vô điều kiện, với sự dè dặt một vài thời hạn phải được tôn trọng vì những lý do năng hiệu. Rồi sau đó, sẽ biểu quyết. Các C.P., lúc đầu, ra *biểu quyết kín*, tức lối biểu quyết cho phép các dân biểu ủng hộ mình, mà dấu được cử tri. Người ta chứng minh lối biểu quyết đó bằng lý thuyết ủy quyền đại diện và chủ quyền của Q.H. Nhưng dưới áp lực công luận, *biểu quyết* đâu đâu cũng trở nên *công khai*: lối kín chỉ còn dành cho một vài việc lựa chọn nhân sự. Tuy vậy lối *biểu quyết* *giơ tay* đưa đến một tình trạng bán bí mật. Với sự phát triển của các chánh đảng, các C.P. có khuynh hướng ra biểu quyết công khai, một thể thức cho phép C.P. kiểm soát đa số của mình.

★ 4) Tầm ảnh hưởng của quyết định của Q.H.

Muốn cho Q.H. độc lập, quyết nghị của Q.H. phải là một quyết nghị thực sự, mà C.P. không thể làm tê liệt được. Trong địa hạt này nền dân chủ tự do phải nhọc nhằn lắm mới thành công được. Ở Tây Âu, lúc đầu, các C.P. đều có những ưu quyền trong lãnh vực lập pháp, khiến cho họ chống lại được quyết nghị của Q.H., và trong thực tế, làm tê liệt được nó. Phong tục của thời quân chủ là quyết nghị nào cũng phải mang chữ ký của nhà vua, hiện thân của Quốc gia, kể cả những luật do Q.H. biểu quyết. Chữ ký của Vua, với sự công bố chánh thức kèm sau là thủ tục gọi là *« ban hành »* luật.

Trong một giai đoạn tiến triển đầu tiên, người ta chấp nhận rằng Vua có quyền từ chối ký luật. Vua phải *« chế tài »* luật (*sanc-tionner la loi*) thì luật mới đem thi hành được. Nếu Vua từ chối, quyết nghị của Q.H. hoàn toàn bị gác bỏ. *Chế áp chế tài* hoàn toàn

ngịch với lý thuyết tự do. Nó đã biến đi, nhượng chỗ cho sự *ban hành bó buộc* trong đó chữ ký của Vua, hay Quốc trưởng (Tổng thống trong nội các chế) chỉ còn là sự chứng thực rằng quyết nghị của Q.H. đã làm theo thủ tục pháp định và có giá trị (hay pháp lực). Tuy vậy những chế độ trung dung vẫn còn : như là *yên cầu phúc nghị* (bó buộc Q.H. phải mở lại cuộc thảo luận và tái biểu quyết đạo luật), *phả quyết tạm ngưng*, có hiệu lực là Q.H. không được tái biểu quyết luật trước một thời gian nào.

★★ c) TẦM QUAN HỆ THẨM QUYỀN CỦA QUỐC HỘI

Muốn cho Q.H. đề nặng trên cán cân thăng bằng, ngang với C.P., nghĩa là có một thế lực tương đương với C.P., thời Q.H. cần phải có những quyền quan trọng. Nếu không Q.H. chỉ là một bình phong, chả khác gì các Q.H. « cuối » của những chế độ độc tài. Lý thuyết của các nền dân chủ tự do muốn rằng Q.H. nắm quyền lớn nhất, và C.P. chỉ thu hẹp trong việc thi hành những đạo luật mà Q.H. đã biểu quyết. Vì thế cho nên C.P. được gọi là Hành pháp. Nhưng danh từ này không đúng sự thật. C.P. bao giờ cũng là hơn và ở trên cái vai trò thi hành những quyết nghị của Q.H. Danh từ Hành pháp của lý thuyết tự do là một khi giới tranh đấu, chống lại các chánh phủ quân chủ, mà lý thuyết muốn làm suy yếu trước các Q.H. dân cử. Sau khi phổ thông đầu phiếu được thành lập, các lý thuyết gia tự do lại bắt đầu ngờ vực Q.H. vì Q.H. lúc này đã trở nên cơ quan phát biểu ý chỉ quảng đại quần chúng. Do đó, có một sự đảo lộn thái độ : đáng lý chỉ nghĩ đến tăng cường thế lực Q.H., bây giờ họ lại tìm cách đề cho Q.H. khỏi chế ngự Hành pháp.

Trong thực tế, ngày nay, các Q.H. ở Tây phương và Bắc Mỹ, hành xử 3 quyền : hạn chế, kiểm soát và thúc đẩy.

* 1) **Quyền hạn chế** — Q.H. ấn định khuôn khổ trong đó C.P. hành xử thẩm quyền. Hai trạng thái chính của quyền hạn chế đó là quyền lập pháp và quyền ngân sách. Ta còn có thể nói tới quyền phê chuẩn các hiệp ước quốc tế.

Quyền lập pháp là quyền biểu quyết những đạo luật, nghĩa là những quy tắc (hay thể lệ) mà C.P. phải tôn trọng khi hoạt động.

Do nguyên tắc trọng pháp (principe de légalité), C.P. không có thể thay đổi những luật đó : chỉ có quyền thi hành luật, và nói rõ phạm vi của sự thi hành đó.

Luật còn ấn định những khuôn khổ pháp lý của hoạt động của C.P. Luật không phải là chỉ có trạng thái tiêu cực đó. Luật không phải chỉ ấn định những hàng rào mà C.P. không được vượt, mà còn bắt buộc C.P. phải can thiệp để cho những điều khoản của luật được áp dụng : về mặt này C.P. thực sự là cơ quan hành pháp, tức thi hành luật. Nhưng đó chỉ là một phần của hoạt động C.P. Chính phủ còn là cơ quan thủ xướng và thúc đẩy chính sách quốc gia, mà những mục tiêu chính do C.P. định nghĩa. Đảng khác C.P. vận dụng những phương tiện cần thiết, để thi hành luật và đạt tới những mục đích nói trên. C.P. không những chỉ thi hành luật mà còn thi hành cả chương trình do chính mình phác họa ra.

Quyền ngân sách là quyền ấn định các khoản chi tiêu hàng năm của Quốc gia, và những phương tiện để tài trợ các chi phí đó, như là thuế, công thái, ngoại viện v.v. Khi biểu quyết ngân sách, Q.H. đặt những mốc tài chánh giới hạn hành động của C.P. Về mặt này, trong suốt thế kỷ thứ 19, một cuộc tranh chấp lâu bền và gay gắt đã xảy ra giữa C.P. và Q.H. Các Q.H. đã đoạt được quyền ấn định những kinh phí càng ngày càng chuyên biệt. Thay vì biểu quyết cả một ngân sách đồ đồng, với giới hạn chi tiêu tối đa là bao nhiêu, hay với những khối chi tiêu rất lớn, nghĩa là để cho C.P. một tầm tự do lớn trong việc phân chia các khoản chi tiêu cho các Bộ và Nha sở, các Q.H. đã đi tới việc biểu quyết ngân sách theo từng Chương chuyên biệt, mỗi Chương dành riêng cho một khoản chi tiêu rõ rệt nào, và sự du di tiền tự Chương này sang Chương khác bị cấm chỉ : như vậy C.P. bị giới hạn chặt chẽ trong việc chi tiêu.

Nhưng gần đây, với những ngân sách hết sức lớn lao, người ta đã phải đặt lại trong địa hạt này : sự chuyên biệt của các Chương được giảm đi, và C.P. được hưởng một tầm tự do trong việc chi tiêu, lớn hơn hồi tiền Thế chiến. Một trạng thái thứ hai của sự tiến triển là : ngăn cản C.P. trong việc mở ra những kinh phí ngoại ngân sách. C.P. không được ước chi một việc chi tiêu nào không được ghi trong ngân sách do Q.H. biểu quyết. Do đó, C.P. gặp một hạn chế quan trọng trong địa hạt tài chánh.

Quyền phê chuẩn các hiệp ước quốc tế đặt giới hạn vào hoạt động ngoại giao của C.P. nghĩa là trong việc giao thiệp với ngoại bang. Không phải là hiệp ước quốc tế nào cũng phải qua sự phê chuẩn của Q.H., mà chỉ những hiệp ước quan hệ nhất như là: đồng minh ước, thương ước v.v. Ở Việt Nam thì bất cứ hiệp ước quốc tế nào cũng phải được Q.H. phê chuẩn. Ở Pháp chẳng hạn thời chính Q.H. không phê chuẩn hiệp ước: Q.H. xú này cho phép Tổng thống phê chuẩn, tức là đem thi hành hiệp ước. Sự cho phép là một quyết nghị của Q.H., đi tới sau một cuộc thảo luận, y như là thủ tục lập pháp.

* 2) Quyền kiểm soát. — Đó là khối quyền thứ hai của các Q.H. Có nhiều phương tiện kiểm soát.

Trước hết thảo luận về các Chương, Mục, của ngân sách khiến cho mọi hoạt động của C.P. phải qua sự xét lại, chỉ trích, cắt xén, của Q.H. Tất cả mọi công sở đều phải chứng minh trước Q.H. về những kinh phí yêu cầu. Khi đó Q.H. sẽ xét hành vi của từng công sở một, trước khi chịu biếu quyết kinh phí. Đôi khi, kinh phí bị cắt xén rất mạnh, nếu công sở không thuyết phục được Q.H. Quyền ngân sách như vậy là quyền hạn chế đối với năm sắp tới và quyền xét lại và chỉ trích đối với năm đã qua.

Những phương tiện kiểm soát khác là: *câu hỏi, chất vấn, ủy ban điều tra* và định chế gọi là OMBUSMAN (Anh ngữ).

Các dân biểu có thể đặt *câu hỏi* để các tổng trưởng trả lời về những sự việc liên hệ đến bộ của họ, và câu hỏi sẽ do Thủ tướng trả lời nếu liên hệ tới một vấn đề chánh trị lớn. Ở Anh quốc, mỗi buổi họp của Thử dân viện bắt đầu với một khoảng thời gian là 1 tiếng, trong đó những câu hỏi mồm (khẩu vấn) được đưa ra, theo sau là trả lời văn tắt của tổng trưởng hữu trách. Do đó Q.H. kiểm soát C.P. một cách đều hòa và hữu hiệu.

Ở Pháp, phương tiện hạn chế hơn vì CP có quyền lựa chọn một số câu hỏi được trả lời. Trá lại, những *câu hỏi viết*, đặt cho một Bộ nào, qua Công báo, rất là nhiều: do đó, C.P. kiểm soát Q.H., và định chế có khuynh hướng trở nên một phương tiện để được giải đáp pháp lý vô thường.

Có một vài câu hỏi mờm, gọi là *câu hỏi với thảo luận*, không phải chỉ là cuộc đối thoại giữa dân biểu đứng hỏi và tổng trưởng hữu trách : đệ tam nhân có thể tham dự cuộc tranh luận. Do đó, câu hỏi này gần *chất vấn*, nhưng khác *chất vấn* ở điểm sau : câu hỏi không gây ra một biểu quyết nào, trong khi *chất vấn* bao giờ cũng kết thúc bằng một biểu quyết diễn tả sự thoả mãn của Q.H. trước lối giải thích của C.P., hay sự bất mãn.

Chất vấn là phương tiện để thể hiện trách nhiệm chánh trị của C.P. trong nội các chế. (xem chương sau).

Một phương tiện kiểm soát khác là : các *Ủy ban điều tra*. Đó là những ủy ban gồm một số dân biểu, điều tra về một hoạt động nào của C.P. hay cơ quan hành chánh. Có những ủy ban điều tra thường vụ (Pháp) hay đặc biệt lập ra để điều tra về một vụ nào (Việt Nam, Ủy ban điều tra của Thượng viện, lập hồi tháng 5, 1974, để điều tra về sự phân phối phân bón). Thường thường các ủy ban điều tra được Q.H. thừa nhận cho một vài quyền tư pháp, y như các tòa án : như là quyền gọi nhân chứng ra khai, nếu ai bị mời ra khai mà không ra, có thể bị ủy ban phạt vạ. Phương tiện này rất thịnh hành ở Mỹ : những ủy ban này đóng một vai trò rất quan trọng. Đôi khi, có đưa tới lạm dụng : thí dụ là Ủy ban Mac Carthy các năm 1952-53, đã đi tới sự truy tố có thể gọi là quá quắt, đối với đảng viên đảng Cộng sản Mỹ và nhất là những người có khuynh hướng tự do bên tả.

Sau hết gần đây, người ta thấy xuất hiện một lối kiểm soát C.P. : « *Ủy viên Quốc Hội* » (Commissaire parlementaire). Đó là một nhân vật độc lập, do Q.H. bổ nhiệm, để canh chừng các cơ quan hành chánh. Định chế có hai thể thức chính. Trước hết là các Ủy viên Quốc hội với thẩm quyền tổng quát : đó là chế độ *OMBUSMAN*, đặt ra ở Thụy điển tự 1809, sau được bắt chước tại Na-uy, Phần lan, Đan mạch, Tân tây lan và gần đây (1967) ở Anh. Tất cả mọi đơn khiếu nại cơ quan hành chính (vì lạm quyền hay có nào khác) đều gởi cho *OMBUSMAN*. Vị này điều tra, rồi can thiệp tại nơi C.P., cơ quan tối cao chỉ huy hành chánh.

Người ta còn thấy các Ủy viên Q.H. chuyên môn trong sự kiểm soát một vài công sở thôi : thí dụ, Ủy viên Q.H. kiểm soát bộ Quốc phòng tại Tây Đức.

★ 3) **Quyền đòi hỏi và đối lập.**— Các Q.H. đóng một vai trò khiếu nại và phản đối. Về phương diện cá nhân mỗi dân biểu là một trung gian giữa cử tri bản hạt và C.P.: dân biểu can thiệp cho dân, tại nơi các công sở và các Tổng trưởng, lưu ý các vị sau này về sự bất công hay bất thích nghi của quyết nghị nào của họ, và nhất là phản ứng của nhân dân trước mọi hành động của C.P. Trong những can thiệp đó, có một phần là bảo vệ quyền lợi tư nhân: nhưng phát biểu qua đường lối chính thức, những khiếu nại của cá nhân mất phần gay gắt hay bạo động. Qua cái nhiệm vụ « chạy việc » đó, các dân biểu có thể sửa sai những sự hà lạm chi tiết của C.P., cho C.P. biết dân tình và những nỗi oan của những nạn nhân của hà chánh.

Trên bình diện tập đoàn, Q.H. đảm bảo sự phát biểu công khai của những làn sóng kêu nài, phản uất lớn. Q.H. là phòng khiếu nại của công dân, các nhóm quyền lợi, và đối lập. Về mặt này Q.H. hết sức quan trọng. Người ta đã nói không ngoa là « trong các đại lộ mở cho phản đối, Q.H. là thông lộ khó mà ngăn bịt nhất ». Cổ nhiên đa số khiếu nại, phản đối là do ở quyền lợi tư xuất phát: nhưng cũng phải đề cho các quyền lợi có cơ phát biểu và tự vệ. Trên bình diện tổng quát, các tự do công và quyền lợi căn bản của công dân đều được Q.H. bảo vệ qua quyền khiếu nại và phản đối.

Q.H. như vậy là diễn đàn của một cuộc tranh luận gần như thường trực. Giữa công dân và C.P., giữa đối lập và đa số. Q.H. là diễn đàn công đề cho những đòi hỏi và phản đối phát biểu. Về phương diện này sự công bố các tranh luận tại Q. H. rất quan trọng, cũng quan trọng như là sự công bố các câu hỏi, chất vấn, kết quả của điều tra do các ủy ban đặc biệt lãnh nhiệm. Các sự trạng C.P. phải công khai tuyên bố, trả lời, tự bình vực, cũng như là các sự khiếu nại được quảng bá, là một yếu tố của quyền thế Q.H. Sự công bố các cuộc tranh luận được đảm bảo nhờ ở sự đăng tải chúng trên Công báo, và đôi khi, qua hệ thống truyền hình trực tiếp các phiên họp tại Q.H.

★★★ B.— MỘT HAY NHIỀU VIỆN ?

Q.H. gồm có chỉ một, hay nhiều Viện ? — Cuộc tranh luận về vấn đề này rất gay go hồi đầu thế kỷ này. Nó vẫn còn quan trọng ở

Pháp, vì nó là yếu tố quan hệ của sự thất bại của cuộc trưng cầu dân ý ngày 27-4-69, và sự ra đi của tướng de Gaulle, đương thời Tổng Thống Pháp.

Trong thực tế, nó đã mất dần thời gian tính, vì ngoài các Quốc Gia liên bang, các Viện thứ hai hầu như đã biến hết. Viện thứ hai đã bị huỷ ở Đan Mạch năm 1953, ở Thụy Điển năm 1969. Và ở những nước mà cơ quan đó còn, nó hầu như mất hết thế lực.

Tuy vậy cần phải phân biệt các Viện (thứ hai) kinh tế với các Viện (thứ hai) chính trị.

★★ a) CÁC VIỆN (THỨ HAI) CHÍNH TRỊ

Các Viện này có một thẩm quyền tổng quát y như Viện thứ nhất, mặc dầu là đôi khi thẩm quyền của các Viện đó bị suy giảm đi. Người ta phân biệt 3 loại Viện này :

— Các Viện thứ hai quý phái ; các Viện thứ hai kinh tế và các Viện thứ hai liên bang.

★ 1) Các Viện (thứ hai) quý phái.— Hồi thế kỷ thứ 19, loại Viện này dùng để cho giới quý phái được đại diện riêng biệt với giới bình dân, trong một Quốc hội lưỡng Viện. Loại Viện này tương đương với một giai đoạn chuyển tiếp, giữa các chế độ quý phái cự thời và chế độ dân chủ kim thời. Song Viện chế, thời đó, là yếu tố của một chính phủ hỗn hợp.

Ta ghi rằng cơ cấu đó của Quốc hội tương đương với nguồn gốc lịch sử của nó. Lúc khởi thủy, Quốc hội là cơ quan đại diện của các tầng lớp dân chúng sau : quý phái, tăng lữ, thứ dân. Các cơ quan đại diện tam giới này (Assemblées d'Etats) đã ra đời tự thế kỷ thứ 14 tại Tây Âu và tồn tại cho tới ngày nay : đó là trường hợp Quốc hội nước Anh. Cũng như các quốc hội tam giới khác, Quốc hội Anh nguyên do ở những cuộc hội họp của các lãnh chúa bên đời và bên tôn giáo, chư hầu của Anh hoàng : Quý tộc Viện ra đời đầu tiên với thành phần như vậy. Rồi sau các đại diện của các quận, các xã và thị xã mới tới họp với các đại diện giới quý phái và tôn giáo. Nhưng lần lần, các đại diện thứ dân (quận, xã, thị xã) họp riêng với nhau, và tạo ra Thứ dân Viện. Sự phát triển của dân chủ, đã đưa tới sự huỷ bỏ Viện thứ hai (Na Uy, Đan Mạch, Thụy

Điền, Phần Lan) hay sự biến đổi Viện Quý tộc thành một Viện bán dân chủ (Pháp, Bỉ, Hòa Lan).

★ 2) Các Viện (thứ hai) liên bang.

Loại Viện này là hậu quả tự nhiên của cơ cấu một Quốc gia Liên bang. Một bên, Quốc gia Liên bang là một khối hợp nhất, y như một dân tộc duy nhất; bên kia, Quốc gia Liên bang là một tổ hợp gồm những Tiểu bang hội viên, vẫn giữ một phần tự trị lớn lao. Các định chế Liên bang diễn tả tính chất duy nhất và đa tạp đó. Trong Quốc hội Liên bang, thường có hai Viện. Viện thứ nhất là hình ảnh sự duy nhất của Quốc gia Liên bang, đại diện cho toàn thể nhân dân; Viện này được bầu cử theo dân số của mỗi Tiểu bang hội viên: nghĩa là hội viên nào đông dân có nhiều đại diện, hội viên nào ít dân, có một số đại diện tương đương với dân số. Viện kia thay mặt cá nhân của mỗi Tiểu bang hội viên: mỗi đơn vị này, bất luận lãnh thổ lớn hay nhỏ, đông dân hay thưa, có một số đại diện ngang với bất cứ hội viên nào khác. Tuy nhiên, sự bình đẳng này được suy giảm đi trong các Quốc gia Liên bang ngày nay, để tránh những sự bất bình đẳng lớn trong sự đại diện (Nga, Tây Đức). Một chế độ song viện như vậy có ở nhiều Quốc gia Liên bang: Viện Dân biểu và Thượng Viện ở Mỹ; Hội đồng Quốc gia và Hội đồng các Tiểu bang ở Thụy Sĩ; Bundestag (Hạ viện, thay mặt toàn dân) và Bundesrat (Thượng viện, thay mặt các Tiểu bang) ở Tây Đức; v.v.

Trong những Quốc gia đơn thuần (như Pháp) Viện thứ hai đôi khi có một bề ngoài Liên bang, khi được tuyển chọn theo chế độ đầu phiếu gián tiếp, mà cử tri đoàn chỉ thu hẹp trong số đại diện các tỉnh, xã và thị xã (như: các nghị viên hàng tỉnh, hàng xã, thị trưởng các thị xã, xã trưởng các xã). Trường hợp Thượng viện Pháp là trường hợp điển hình. Nhưng sự đại diện các địa phương này không chứng minh được khi nào các Vùng (hay Miền) không tự trị, và không còn có nghĩa lý gì đối với các xã; các đơn vị sau vì đông quá, nhỏ quá, thành ra không có thể có quyền đòi được coi như là những tập thể địa phương. Muốn được coi là tập thể địa phương, phải là một miền lớn trong nước, có quyền tự trị, y như là các Tiểu bang ở Hoa Kỳ, Tổng ở Thụy Sĩ, Xứ ở Ấn Độ v.v. Trong thực tế, cái bề ngoài Liên bang của loại Thượng viện như

ở Pháp chỉ che đậy tính chất bảo thủ của Viện thứ hai và chứng minh tính chất bất bình đẳng của sự đại diện.

★ 3) Các Viện (thứ hai) dân chủ.

Một vài Viện loại này chỉ có bề ngoài là dân chủ: chẳng hạn Thượng Viện của Pháp. Loại này căn cứ vào chế độ đầu phiếu bán trực tiếp, đem lại một lợi thế lẫn át cho miền quê (bảo thủ) so với các thành thị (cấp tiến). Trong Thượng viện Pháp, những xã dưới 1500 dân (tổng số các xã này chỉ là $\frac{1}{4}$ dân số Pháp) được

quyền cử tới quá nửa số đại cử tri đi bầu Thượng Viện Pháp. Sự bất bình đẳng giữa miền quê và các thành thị, được cố ý lập ra, để tuyên chọn Thượng Viện thời Đế Tam Cộng hòa Pháp. Phe quân chủ ôn hòa đòi phải lập một Thượng viện như vậy thì mới chịu theo chế độ Cộng hòa: do Thượng Viện, họ muốn duy trì một cơ quan bảo thủ trong chế độ mới.

Sở dĩ Thượng viện được duy trì, mặc dầu sự tiến triển của nền dân chủ, là vì rằng dư luận tin rằng cơ cấu song viện cần thiết cho nền dân chủ tự do. Lý lẽ này bao giờ cũng nặng hơn là lý thuyết một Thượng viện đại diện cho các địa phương. Lý lẽ này đã đóng vai quyết định để đánh bại những cố gắng ở Pháp để hủy Thượng Viện (sự thất bại của những cuộc trưng cầu dân ý các năm 1946 và 1969).

Ý tưởng căn bản là: một Viện duy nhất sẽ thế lực quá mạnh và đưa tới chế độ quốc hội (régime d'assemblée). Tư tưởng này đã có từ rất xưa: thời Cách mạng Pháp, các năm 1792-1793, khi mà Chánh quyền cách mạng thi hành một chính sách khủng bố đầm máu, để diệt các phe đối nghịch; dư luận thời đó, cũng như thời nay, cho rằng: độc viện chế là một trong những lý do của chế độ độc tài tàn bạo nói trên. Nhưng thật ra, Quốc hội độc viện thời đó (Convention nationale) chỉ là một công cụ của chuyên chế cách mạng: chính Quốc hội bị Chánh phủ thao túng, thay vì Quốc hội đóng vai lãnh đạo, như người ta lầm tưởng.

Và lại lý lẽ trên không thuyết phục được ai cả. Nước Anh, có khuynh hướng ngả hẳn về độc viện chế, do ở sự giảm gần hết quyền hành của Quý tộc viện: sự tiến triển đó đâu có đi đôi với sự tăng

cường thế lực Quốc hội ; trái lại, nó đi đôi, ở Anh, với sự tăng cường uy thế của Chánh phủ. Không phải vì có độc viện chế mà Chánh phủ yếu đi (Na-Uy, Đan-Mạch, Thụy-Điền). Mà cũng không phải vì có song viện chế (Pháp, Ý) mà Chánh phủ mạnh hơn lên. Dưới Đệ tam Cộng hòa, thay vì tăng cường, Thượng viện đã làm cho Chánh phủ yếu đi, bằng cách cộng thêm sự kiểm soát của Thượng viện, vào sự kiểm soát của Hạ viện. Chống đối với hai viện, bao giờ cũng nhọc nhằn cho Thủ tướng, hơn là chỉ phải đối phó với một viện.

Một lý lẽ khác, bản chất kỹ thuật hơn là chánh trị, cũng không giá trị gì hơn : đó là lý lẽ « Viện thứ hai suy nghĩ ». Viện thứ hai kiểm soát lại những quyết nghị của Viện thứ nhất, tránh được những biện pháp vội vã, hấp tấp, vụng về, và như vậy đảm bảo một công tác lập pháp có giá trị hơn. Lý lẽ này hoàn toàn không biết tới sự thật. Trong tất cả mọi Q.H., tề đoan chính không phải là vội vã, mà chính là chậm chạp, nếu không phải là ù lỳ. Thêm một cái máy hãm hay thắng thứ hai, chỉ làm cho trầm trọng hơn một tề đoan cần phải chấm dứt. Một sự tổ chức công tác nội bộ của Q.H. sẽ đảm bảo tất cả mọi sự suy nghĩ cần thiết trong việc làm luật.

★ ★ b) CÁC VIỆN (THỨ HAI) KINH TẾ

Chừng tự nửa thế kỷ nay, xuất hiện một loại Viện (thứ hai) : các Viện kinh tế. Trước một viện thứ nhất, tuyển chọn theo chế độ bầu cử địa dư (các cử tri đều tập trung theo từng hạt tuyển cử địa phương) người ta lập một viện tuyển mộ theo chế độ bầu cử nghiệp đoàn hay xã hội (các cử tri đều tập trung theo nghề nghiệp hay tầng lớp xã hội). Chế độ này phát triển ngoài các nền dân chủ tự do, dưới hai thể thức chính : a) những chế độ phát xít đã tìm cách dùng chế độ nói trên để hủy bỏ sự đại diện chánh trị, thay bằng đại diện các nghề nghiệp : trong trường hợp này người ta nhắm đi tới một viện kinh tế duy nhất, thay thế một quốc hội chánh trị ; b) các chế độ xã hội hay ngả về xã hội, trái lại, đã lập một Viện kinh tế cạnh Viện chánh trị, để đại diện cho các nhà sản xuất, và nhất là các nghiệp đoàn lao động.

★ 1) Các viện kinh tế ở các nước xã hội. — Trong những nước mà nền kinh tế được kế hoạch hóa, một Viện kinh tế có thể khiến cho các giai tầng xã hội can thiệp vào sự sửa soạn Kế hoạch quốc gia cũng là chánh sách kinh tế tổng quát. Trong trường hợp này sự đại diện kinh tế không thay thế cho đại diện chánh trị : nó cùng có, sống chung với đại diện sau, và như vậy, có hai Viện trong Q.H. Với chế độ này người ta có thể đi tới, không phải là hai, mà là nhiều Viện trong Q.H.

Thí dụ chính là của Nam-Tu. Theo Hiến pháp 1953, cạnh Hội đồng Liên bang, có một Hội đồng các nhà sản xuất, gồm đại diện bầu cử của các ngành kỹ nghệ, nông nghiệp, thủ công ; số đại diện của mỗi ngành tương đương với tầm quan trọng của ngành trong kinh tế toàn quốc. Trong Hiến pháp 1963, tu chánh năm 1968, Hội đồng các nhà sản xuất thay thế bằng ba Hội đồng khác nhau : Hội đồng kinh tế, Hội đồng Giáo dục và Văn hóa, Hội đồng Xã hội và Y tế. Sự phát triển đại diện kinh tế và xã hội, trước đại diện chánh trị, nằm trong khuynh hướng của nền xã hội Nam Tư : phản đối lại thế lực của giới thợ lại (bureaucratie).

★ 2) Các Hội đồng kinh tế trong nền dân chủ Tây phương. — Trong nền dân chủ này, chưa bao giờ có một viện trong Q.H. mà căn bản là sự đại diện kinh tế. Các Hội đồng kinh tế trong nền dân chủ Tây phương chỉ là những Viện tư vấn : đưa ra những ước mong, phát biểu ý kiến, nhưng không có quyền quyết định. Thành phần của Hội đồng thường gồm đại diện các tổ chức chuyên nghiệp và lao động, do các tổ chức này chỉ định, bên cạnh những nhân sĩ, do Chánh phủ bổ nhiệm. Như vậy, các Viện loại này không phải là những cơ quan đại diện. Chỉ có phổ thông đầu phiếu mới tạo ra sự đại diện nhân dân, trong nền dân chủ. Người ta không thể thay thế đại diện nói trên bằng một sự đại diện chuyên nghiệp. Nhưng đầu sao, điều rất đáng khuyến khích là để cho các tổ chức chuyên nghiệp và các nghiệp đoàn lao động nghĩa là các nhóm áp lực lớn, có dịp lên tiếng chánh thức và đối diện quan điểm của nhau.

★★★★ ĐOẠN II

NHỮNG MỐI LIÊN LẠC GIỮA QUỐC HỘI
VÀ CHÍNH PHỦ

Sự phân quyền có hai thể thức chính tại các nền dân chủ tây phương, tùy theo bản chất của những mối liên lạc giữa Quốc hội và Chính phủ: hai thể thức đó là: chế độ nội các và chế độ tổng thống.

Theo các tác giả cổ điển Pháp, chế độ thứ nhất là chế độ phân quyền mềm dẻo, hay hợp tác giữa các quyền; chế độ thứ hai là chế độ phân quyền cứng rắn hay đứt khoát.

Nhưng những danh từ trên (phân quyền mềm dẻo, phân quyền cứng rắn) chỉ căn cứ vào những mối liên lạc pháp lý giữa Quốc hội và Chính phủ; những danh từ đó không biết tới những thực trạng chánh trị, nhất là vai trò các chánh đảng.

★★★ A. — CÁC CHẾ ĐỘ NỘI CÁC

Những chế độ này sanh hoạt ở Tây Âu, một vài nước tự trị nói cho đúng hơn, một vài nước xưa kia là nước tự trị trong Liên Hiệp Anh (Gia Nã Đại, Úc Đại Lợi, Tân Tây Lan, Ấn Độ) và ở Nhật Bản.

★★ a) KHÁI NIỆM CỔ ĐIỂN VỀ CHẾ ĐỘ NỘI CÁC

Trước hết, ta cần phải định nghĩa nội các là gì. Nội các là cơ quan gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng, nắm quyền chỉ huy ngành hành pháp, trong một nước, và chịu trách nhiệm chánh trị trước Quốc hội. Và chế độ nội các là chế độ trong đó Chính phủ chia ra làm hai yếu tố. Một trong hai yếu tố đó — Nội các hay Chính phủ, theo nghĩa hẹp — chịu trách nhiệm, về phương diện chánh trị, trước Quốc hội, nhưng lại có quyền giải tán cơ quan sau này.

★ I) Hành pháp song hợp.

Hành pháp song hợp (danh từ Hành pháp ở đây có nghĩa là Chính phủ, cơ quan nắm quyền hành pháp, đối lập với Quốc Hội,

cơ quan nắm quyền lập pháp) là một tổ chức chánh quyền trong đó người ta gặp những cơ quan sau đây :

a) một vị Quốc trưởng

b) và một Nội các (Nội các đây là cơ quan gồm Thủ tướng và các vị Bộ trưởng).

Nhưng sự song hợp này đã trở nên hoàn toàn bề ngoài, nghĩa là chỉ có hình thức, không có ý nghĩa thực sự, trong chế độ nội các cổ điển.

Trong chế độ này Quốc trưởng chỉ có một vai trò hoàn toàn nghi lễ, tượng trưng.

Ông ta tượng trưng cho Quốc gia, ban hành luật, ký các sắc lệnh, phê chuẩn (sau khi Quốc hội cho phép) các hiệp ước quốc tế, bổ nhiệm Thủ tướng và các Bộ trưởng và nếu trường hợp xảy ra, ký sắc lệnh giải tán Quốc hội. Nhưng ông chỉ hành xử những quyền này một cách tượng trưng. Những quyết định không phải do ở ông, mà ở Nội các : ông chỉ là một cái bàn tay đề ký, nhưng đầu óc nghĩ ra những quyết nghị là Nội các, và ông không có quyền từ chối chữ ký khi Nội các yêu cầu ông ký.

Nếu không đồng ý với Chánh phủ (Nội các) thì Quốc trưởng chỉ còn 2 thái độ :

— ép mình theo đề nghị của Chánh phủ,

— hay từ chức.

Nhưng sự từ chức của một vị Quốc trưởng trong nội các chế là một hành vi nghiêm trọng, hết sức là hiếm hoi, bất thường.

Quốc trưởng trong nội các chế có thể là một ông Vua thế lập hay thừa kế (Hoàng đế hay Vua), hay Tổng thống Cộng hòa (thường do Quốc hội bầu ra, với một nhiệm kỳ khá dài : thường là 7 năm).

Chế độ nội các đã dung hòa được phe quân chủ và phe cộng hòa, khuynh hướng bảo thủ và khuynh hướng tự do. Sở dĩ hòa giải được như vậy, là vì chế độ đó đã lấy hết thực quyền của Vua và khiến cho quân chủ chế hoàn toàn là một cái vỏ ngoài, hữu danh vô thực.

Nội các giữ hết thực quyền của mọi chức vụ chánh phủ. Nhân viên của nội các gọi là Bộ trưởng, nhưng giữa họ có một sự phân

chia hệ cấp : có những ông Bộ trưởng thượng thặng, bên cạnh những ông Bộ trưởng hạng nhì. Nội các là một cơ quan tập đoàn : mọi quyết nghị đều do toàn thể hội viên thỏa thuận đưa ra sau một cuộc thảo luận. Đứng đầu cơ quan là Thủ tướng, hay lãnh tụ chánh phủ, khác biệt với Quốc trưởng. Tùy theo từng nước, Lãnh tụ chánh phủ được gọi là Thủ tướng hay Chủ tịch Hội đồng chánh phủ. Lãnh tụ chánh phủ chọn nhân viên Nội các, và đề nghị lên Quốc trưởng đề vị này chấp thuận (hình thức); ông ta chủ tọa các phiên họp của Nội các trong đó Quốc trưởng không có mặt. Đó là những hội đồng Nội các, khác với những phiên họp gọi là Hội đồng Bộ trưởng do chính Quốc trưởng chủ tọa.

Khi nào tuyên bố trước Quốc hội, Thủ tướng lên tiếng với danh nghĩa là đại diện cho cả Nội các.

★ 2) Trách nhiệm chánh trị của Nội các trước Quốc hội.

Nói rằng Nội các chịu trách nhiệm chánh trị trước Quốc hội có nghĩa là : Quốc hội có thể buộc Nội các phải từ chức bằng một biểu quyết bất tín nhiệm.

Trách nhiệm chánh trị là một sự giải nhiệm tập đoàn (bãi chức) nhân viên Chánh phủ do Quốc hội. Khi muốn giải nhiệm nhân viên Chánh phủ, Quốc hội chỉ cần bỏ phiếu bất tín nhiệm các vị đó. Sau khi Quốc hội biểu quyết như vậy, các Bộ trưởng, kể cả Thủ tướng phải xin từ chức. Ta nên ghi rằng không phải là bất cứ biểu quyết chống đối nào của Quốc hội cũng gây ra trách nhiệm chánh trị của Nội các. Chỉ những biểu quyết xảy ra sau « *Câu hỏi tín nhiệm* » do Chánh phủ mình thị đặt ra, hay sau một « *Đề nghị kiểm duyệt* » do một dân biểu phe đối lập đưa ra, mới gây ra trách nhiệm chánh trị của Chánh phủ.

Định nghĩa như vậy, *trách nhiệm chánh trị* của Chánh phủ là *yếu tố chính của nội các chế*. Đầu là 2 yếu tố khác không có (thí dụ : không có sự song hợp trong Hành pháp, như dưới thời Chánh phủ Lâm thời của tướng de Gaulle, ở Pháp, hồi năm 1945 - 1946; hay không có quyền giải tán), yếu tố trách nhiệm chánh trị cũng đủ để tạo thành nội các chế.

Trách nhiệm chánh trị có *tính chất tập đoàn* : tất cả Nội các,

tự Thủ tướng đến ông Thứ trưởng hạng nhì, bị biểu quyết bất tín nhiệm ảnh hưởng và phải cùng làm đơn xin từ chức tập thể.

Nếu chỉ một ông Bộ trưởng lẻ loi bị công kích, thời thông thường toàn thể Nội các liên đới với ông ta : đó là *nguyên tắc liên đới* giữa nhân viên Nội các. Tuy nhiên, đôi khi lãnh tụ Chánh phủ giải nhiệm riêng một Bộ trưởng nào đã bị Quốc hội công kích vì những hành vi cá nhân của ông ta (tức là : không được Nội các biết tới).

Nếu Quốc hội có hai Viện, trách nhiệm chính trị chỉ thể hiện trước một Viện : Viện trực xuất tự phổ thông đầu phiếu. Dưới Đế tam Cộng hòa Pháp (1875 - 1940), người ta chấp nhận rằng Thượng nghị viện có thể bức Chánh phủ phải từ chức : nhưng đó là một hành vi rất hiếm hoi (trường hợp duy nhất là sự từ chức của Nội các Léon BLUM, năm 1937). Cái đó có thể giải thích bằng bản chất của trách nhiệm chính trị của Nội các : trách nhiệm này diễn tả thực trạng là Nội các phải được sự tín cậy của các vị đại diện quốc dân. Và dĩ nhiên là sự tín nhiệm này phải do ở các vị đại diện trực tiếp quốc dân phát biểu ra. Sự rút lui của Chánh phủ BLUM bị coi là nghịch lý, không phải là vì các đại diện của chế độ đầu phiếu hạn chế (Thượng viện) đã nghịch lại các vị đại diện của chế độ đầu phiếu phổ thông, như là phe binh vực Léon BLUM đã nói, mà là vì các đại diện của một chế độ đầu phiếu bán trực tiếp và rất bất bình đẳng (Thượng viện) đã chống lại các vị đại diện của một chế độ đầu phiếu trực tiếp và bình đẳng hơn (Hạ viện).

Trách nhiệm chính trị của Nội các trước Quốc hội không những chỉ có nghĩa là Quốc hội có thể bức toàn thể Nội các phải từ chức. Trách nhiệm nói trên còn có nghĩa là : Quốc hội tham dự vào sự *tấn phong* của tân Nội các. Về khía cạnh này, có hai loại nội các chế. Trong loại thứ nhất, sự tấn phong Nội các thực hiện một cách minh thị như sau :

- hoặc là Thủ tướng Chánh phủ phải được tấn phong riêng trước, rồi sau đó mới chọn nhân viên Chánh phủ ;
- hoặc là toàn thể Nội các phải được Quốc hội biểu quyết tín nhiệm trước khi bắt đầu nhậm chức ;

— hoặc là cả hai thủ tục trên thực hiện cùng lúc (trước tiên, Thủ tướng được Quốc hội tấn phong, sau đó, ông ta lựa chọn các Bộ trưởng, đệ trình Quốc trưởng bổ nhiệm, rồi toàn thể Nội các được Quốc hội bổ phiếu tín nhiệm).

Trong loại nội các chế thứ hai, sanh hoạt tại các nước miền Bắc Âu (Thụy-Điển, Na-Uy, Đan-Mạch) sự tấn phong tấn Nội các có tính chất mặc nhiên : Nội các không cần phải được một biểu quyết tấn phong hay tín nhiệm của Quốc hội, trước khi bắt tay vào việc ; chỉ cần là Quốc hội chớ có đưa ra một biểu quyết bất tín nhiệm. Sự im lặng của Quốc hội có giá trị như là một sự tấn phong mặc nhiên.

* 3) Quyền giải tán Quốc hội.

Trong nội các chế, thường thường Chánh phủ có quyền giải tán Quốc hội, hay, nói cho đúng hơn, một trong hai Viện, nếu là Quốc hội song viện : Viện trực xuất tự phổ thông đầu phiếu, mà trước đó, Chánh phủ chịu trách nhiệm.

Tuy vậy, mặc dầu là quyền giải tán không có, hay đã truy phế (có, nhưng bỏ, không sai tới nữa) chúng ta vẫn có nội các chế, một khi Chánh phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Quyền giải tán thường bị hạn chế.

Có sự hạn chế để nhằm mục đích tránh cho các vị đại diện nhân dân luôn luôn bị giải nhiệm : đó là thời gian nằm giữa hai quyết nghị giải tán. Thời gian này không được quá ngắn ngủi (thường là một năm). Có sự hạn chế nhằm làm yếu quyền giải tán của Chánh phủ : Hiến pháp 1875 của Pháp, chẳng hạn, đòi rằng phải có sự thỏa thuận của Thượng nghị viện.

Trong chế độ nội các cổ điển, mà các lý thuyết gia mô tả, quyền giải tán Quốc hội của Nội các là thứ quyền thăng bằng với quyền đánh đổ Chánh phủ của Quốc hội. Như vậy sự giải tán được coi như là yếu tố then chốt của nội các chế, vì chỉ có nó mới đảm bảo được sự thăng bằng thế lực giữa Quốc hội và Chánh phủ. Nếu không có quyền giải tán thì Nội các hầu như tay không trước một Quốc hội, lúc nào muốn đánh đổ mình cũng được. Giải tán đem lại sự quân bình thế lực giữa hai đại công quyền : trước một biểu

quyết bất tín nhiệm của Quốc hội, Nội các sẽ giải tán Quốc hội và cuộc bất hòa giữa hai cơ quan sẽ do cử tri phân xử. Sự trọng tài của quốc dân, bằng phương pháp tổng tuyển cử, là yếu tố then chốt của nội các chế.

Sự phân tách này không phải là sai, nhưng nó vẫn khá hình thức. Chúng ta sẽ thấy sau này (xem đoạn : C kế tiếp) là sự có mặt các chính đảng làm thay đổi sâu xa những mối liên lạc giữa Quốc hội và Chính phủ.

★ ★ b) SỰ THÀNH HÌNH LỊCH SỬ CỦA NỘI CÁC CHẾ

Nội các chế không phải là sản phẩm của một lý thuyết tiên nghiệm mà là của một sự tiến triển lịch sử chậm chạp và khúc khuỷu đã xảy ra ở Anh quốc, lúc đầu ; rồi sau đó được nhiều quốc gia Âu châu bắt chước. Sự tiến triển lịch sử này đã khiến cho nền quân chủ chuyên chế của Anh quốc đã tiến tới nội các chế ngày nay, qua hai trạm trung gian : quân chủ hạn chế và nội các chế kiểu « ORLEANS ».

★ 1) Quân chủ hạn chế

Đó là chế độ trong đó có một Quốc hội, giữ một thứ quyền lập pháp đi đôi với quyền ấn định ngân sách, và như vậy, trở nên một lực lượng khá mạnh để có thể cân đối với vương quyền về thể lực.

Nhưng vua vẫn tiếp tục chỉ huy chánh sự, hoặc trực tiếp, tự tay mình ; hoặc gián tiếp, qua các Bộ trưởng, nhưng các vị này tùy thuộc vua, nghĩa là do vua bổ nhiệm và giải nhiệm, tùy theo ý mình. Các Bộ trưởng hoàn toàn không có chịu trách nhiệm chánh trị gì trước Quốc hội cả. Tuy vậy, đôi khi Quốc hội có truy tố một vài bộ trưởng trước một tòa án, vì những lỗi nặng mà họ đã phạm trong khi thừa hành chức vụ.

Nhưng đây chỉ là một thứ trách nhiệm hình sự, căn cứ vào một tội hình mà một vị bộ trưởng nào đã phạm phải (tiểu hình, đại hình) và bị trừng phạt bằng một hình tội (tù, xử tử, tịch thu gia sản v.v.)

Nhưng trái lại, vua có thể giải tán cả Quốc hội, tùy theo ý muốn. Như vậy chế độ quân chủ hạn chế rất xa một chế độ thẳng băng vì Vua và các bộ trưởng của ông ta thế lực mạnh hơn Quốc hội rất nhiều. Nhưng đầu sao, Quốc hội hạn chế nổi những đặc quyền của Vua.

Chế độ này đã ra đời và phát triển ở Anh. Ở xứ này, Quốc hội tồn tại trong khi các cơ quan trùg danh ở các nước Âu châu đã biến mất.

Quốc hội Anh có quyền biểu quyết thuế, vì thuế không có tính chất vĩnh viễn.

Quốc hội Anh còn có quyền truy tố các bộ trưởng bằng thủ tục hình sự gọi là « impeachment » trước một tòa án đặc biệt (Quý Tộc Viện).

Quốc hội còn có quyền đề nghị những dự luật, mà Vua có thể biến thành luật, hay không biết tới.

Nền quân chủ hạn chế này là nguồn cảm hứng của những tư tưởng của Montesquieu về thuyết phân quyền.

Nền quân chủ này sau này lan tràn sang nhiều Vương quốc ở Âu châu.

★ 2) NỘI CÁC CHẾ KIỂU ORLÉANS

Hồi thế kỷ thứ 18, các Vua ở Anh không tự mình trong nom việc nước, mà thường giao phó trọng trách này cho một nội các, do một Thủ tướng đứng đầu. Dần dần Quốc hội đòi được nhà Vua phải chấp nhận rằng những bộ trưởng của Vua còn phải được sự tín nhiệm của cả Quốc hội. Quốc hội đôi khi dọa rằng sẽ truy tố một vài bộ trưởng nào trước tòa án đặc biệt, mặc dầu là các ông này chẳng phạm hình tội nào cả. Tội của các bộ trưởng chỉ là bất đồng chánh kiến với Quốc hội. Người ta đi từ trách nhiệm hình sự sang một thứ trách nhiệm bán hình sự.

Để tránh những chế tài có thể xảy ra, các bộ trưởng xin từ chức để tránh khỏi sự truy tố trước tòa. Dần dần trách nhiệm chánh trị trước Quốc hội thành hình. Người ta đã tới nội các chế, định nghĩa bằng thứ trách nhiệm đó.

Nhưng chúng ta chưa đi tới nội các chế cò diền như đã mô tả ở trên. Quốc trưởng chưa lu mờ hẳn. Ông ta vẫn còn giữ nhiều quyền, nhất là quyền giải nhiệm các bộ trưởng, ngoài bất cứ một biểu quyết bất tín nhiệm nào của Quốc hội. Như vậy, muốn đứng vững Nội các phải được hưởng hai sự tín nhiệm : của Quốc trưởng và của Quốc hội. Do đó nhà Vua còn một vai trò chánh trị quan trọng, thay vì chỉ ghi âm một cách thụ động mọi quyết nghị của Nội các. Như Guizot, một vị bộ trưởng hữu danh, thường bình vực chế độ nội các kiểu đó dưới thời vua Louis-Philippe (PHÁP), đã nói : « Ngồi vua đâu có phải là một cái ghế không người ! » Người ta gọi là nội các chế kiểu « Orléans », chế độ nói trên, vì nó thành hình ở Pháp, dưới đời Họ « ORLÉANS », từ 1830 đến 1848.

Sự tiến triển của nền quân chủ chuyên chế tới nền quân chủ hạn chế, rồi tự quân chủ hạn chế tới nội các chế kiểu Orléans, rồi tự chế độ sau này tới nội các chế của thời nay, tương đương với sự phát triển đều đặn của sự chánh đáng dân chủ, dựa vào tuyên cử và sự suy tàn song hành của sự chánh đáng quân chủ, dựa vào thừa kế. Chính sự tiến triển này đã diễn tả sự hưng thịnh của giai cấp thị dân tư sản và sự suy tàn của giai cấp quý phái, dưới ảnh hưởng của biến chuyển kinh tế.

Trong chế độ quân chủ hạn chế, sự chánh đáng dân chủ còn yếu so với sự chánh đáng thừa kế.

Trong chế độ nội các kiểu ORLÉANS, chánh đáng thứ nhất đã thắng, chánh đáng sau chỉ còn là một di tích, sau này sẽ biến hẳn trong các nước Cộng hòa theo nội các chế.

★★ c) ẢNH HƯỞNG CỦA CHẾ ĐỘ CHÍNH ĐẢNG VÀO NỘI CÁC CHẾ

Các chế độ nội các ngày nay hoạt động rất khác biệt nhau, tùy theo chế độ chánh đảng.

Chính chế độ sau này làm thay đổi sâu xa những mối liên lạc giữa Quốc hội và Chánh phủ.

Về khía cạnh này, ta cần phải phân biệt chế độ song đảng với chế độ đa đảng.

Ta còn có thể ghi thêm một loại thứ ba : chế độ nội các với một đảng ngự trị, như ở Ấn độ, nước kém mở mang duy nhất, có một chế độ nội các tương tự với nội các chế tại các quốc gia kỹ nghệ.

* 1) Chế độ nội các song đảng.

Chế độ này hoạt động ở Anh, Tân tây Lan, Gia nã Đại, Úc đại Lợi, Áo (chế độ nội các xứ này rất gần khuôn mẫu Anh), Tây Đức (hơi xa khuôn mẫu Anh). Đây là những nước có chế độ song đảng, và mỗi một đảng lớn, tự mình, có đủ khả năng đoạt được một đa số trong Quốc hội, một đa số kỷ luật nghiêm minh, ít ra là trong những cuộc bầu phiếu quan trọng, như là bầu phiếu về vấn đề tín nhiệm Chánh phủ.

Hậu quả thứ nhất của chế độ là Nội các có một thành phần đồng đều, thuần nhất gồm những lãnh đạo thuộc riêng đảng đa số, và tôn trọng đảng kỷ. Như vậy đảng có thể thi hành chương trình của mình, và do đó, đảng phải có óc thực tế, và chỉ dám đưa ra những chương trình có thể thực hiện được. Vì không có thể đổ lỗi cho các đồng minh những hậu quả của sự thất bại của đảng trong việc giữ trọn lời hứa với cử tri.

Hậu quả thứ hai là : Nội các chắc chắn được sự tín nhiệm của Quốc hội trong suốt pháp nhiệm, trừ khi nào một cuộc khủng hoảng trong nội bộ đảng đa số, đưa đến một sự tan vỡ, và khiến cho đảng nói trên sẽ thất bại trong cuộc tổng tuyển cử. Những cuộc khủng hoảng nói trên hết sức là hiếm hoi, vì hậu quả nghiêm trọng của chúng. Do đó chánh phủ rất vững chắc, và những khủng hoảng của nội các, nếu có, không phải là mối lo ngại cho khối đa số. Quyền giải tán bị truy phế, vì nó không cần thiết nữa : trách nhiệm của chánh phủ trước Quốc hội không cần phải có một quyền gì của chánh phủ đối với Quốc hội, để cho 2 công quyền đều có thể lực bằng nhau. Chính phủ rất ít khi bị Quốc hội đưa lên bàn mổ để sau đó, ra quyết nghị đánh đổ. Sơ đồ cổ điển một Thủ tướng xử dụng sự đe dọa giải tán để cho các dân biểu khỏi nghĩ đến việc lật đổ Chánh phủ, không còn tương đương với gì trong thực tế nữa : trong suốt pháp nhiệm Quốc hội, Thủ tướng không e sợ rủi ro bị đánh đổ, vì riêng đảng của ông ta đã chiếm được đa số tại

Quốc hội, và đảng đó lại có kỷ luật rất chặt chẽ. Chế độ nói trên được gọi là: *nội các chế đa số* (parlementarisme majoritaire).

Cố nhiên, những mối liên lạc giữa Thủ tướng và đa số của ông ta, không giản dị như sơ đồ nói trên khiến cho ta tưởng. Mặc dầu kỷ luật trong các cuộc đấu phiếu quan trọng, bao giờ cũng có những mưu mô chống đối trong nội bộ của đảng đa số và những sự căng thẳng rất lớn, giữa lãnh đạo và cánh cực tả hay cực hữu của đảng cầm quyền. Những chia rẽ nội bộ này đôi khi đưa đến sự cáo thoái (không đấu phiếu ủng hộ Chính phủ) của một số dân biểu khối đa số, nếu không phải là sự đấu phiếu chống đối của họ, miễn là hành động đó không gây ra sự lật đổ Chính phủ. Vì nếu Chính phủ đổ thì hậu quả sẽ rất nghiêm trọng đối với toàn bộ đảng, nhất là phe chống đối trong đảng: Quốc hội lập tức bị giải tán, nghĩa là đảng cầm quyền sẽ có nhiều rủi ro thất cử, mất hết thanh thế vì chia rẽ nội bộ, và các dân biểu chống lại đảng sẽ bị đảng trục xuất. Giải tán Quốc hội đóng vai trò của khi giới nguyên tử trong lý thuyết thuyết phục: nó là một thứ khi giới trả đũa, nhằm để tránh những cuộc khủng hoảng Chính phủ.

Nó còn được dùng trong nhiều trường hợp khác. Ở Anh, quyền giải tán còn dùng để ấn định ngày tháng của cuộc tổng tuyển cử, ấn định làm sao để thu lợi cho Chính phủ trong những năm chót của pháp nhiệm Quốc hội.

Giải tán còn đóng vai trò một cuộc trưng cầu dân ý, nếu có một sự khác biệt lớn lao giữa 2 đảng về một vấn đề quốc gia trọng đại.

Hậu quả thứ ba của chế độ song đảng là sau sự phân quyền bề ngoài, có một sự tập quyền rất lớn trong tay Thủ tướng. Quốc hội không còn là lực lượng đề thăng bằng với Chính phủ nữa: trái lại, phụ thuộc Chính phủ, nhiều hay ít, qua sự phục tòng của đảng đa số đối với lãnh tụ, tức Thủ tướng.

Uy quyền của Thủ tướng đối với đảng đa số gây ra uy quyền của Chính phủ đối với Quốc hội. Những dự luật duy nhất được chiếu cố tới, nghĩa là được thảo luận và biểu quyết, đều do ở Chính phủ, hay một dân biểu trong khối đa số, đã được sự thỏa thuận của Chính phủ. Sự hạn chế Chính phủ bằng luật và ngân sách, phần nào, bị yếu đi, do ảnh hưởng của Chính phủ đối với khối đa

số, và ảnh hưởng này khiến cho các dự luật và dự án ngân sách của Chánh phủ đều được Quốc hội (khối đa số) thông qua với rất ít sửa đổi.

Tuy vậy đa số tôn trọng quyền lợi của phe đối lập, và Quốc hội là diễn đàn để cho phe sau chỉ trích Chánh phủ, và đòi hỏi mọi cải cách. Phân quyền thực sự không còn là giữa Quốc hội và Chánh phủ nữa, mà là giữa đảng đa số, ngự trị ở Quốc hội và nắm quyền Chánh phủ, và đảng đối lập, đóng vai trò thanh tra và đòi hỏi, y như những đại diện dân chúng (tribuns de la plèbe) dưới Cộng hòa La mã (République romaine).

Hậu quả thứ tư của song đảng chế là : cuộc tổng tuyển cử vào Quốc hội, khiến cho toàn thể công dân chọn Chánh phủ của họ, cùng là vị lãnh tụ Chánh phủ, giữa hai nhóm lãnh đạo của 2 đảng lớn. Cử tri bầu không những dân biểu hạt mình; mà còn đồng thời bầu cả lãnh tụ của đảng và các cộng sự viên của ông ta, qua việc bầu dân biểu bản hạt. Yếu tố thứ hai quan trọng hơn yếu tố thứ nhất. Các đảng đặt trọng tâm cuộc tuyên truyền vào các lãnh tụ của họ, thành ra cuộc bầu cử Quốc hội chả khác gì cuộc bầu cử Tổng thống: thí dụ nước Anh rất là rõ rệt, về khía cạnh này. Song đảng chế như vậy đã biến nền dân chủ theo nội các chế thành dân chủ trực tiếp, theo nghĩa kim thời, trong đó Chánh phủ do công dân trực tiếp chỉ định.

★ 2) Chế độ nội các đa đảng.

Chế độ này sinh hoạt ở Tây Âu, trừ ở Tây Đức và Áo, gần song đảng chế hơn.

Đặc tính của chế độ này đối nghịch hẳn với chế độ song đảng. Không có đảng nào, tự mình, chiếm nổi đa số tuyệt đối các ghế dân biểu tại Quốc hội.

Chánh phủ như vậy phải dựa vào một liên minh các đảng. Một đa số như vậy rất mong manh.

Sự ổn định của Chánh phủ nhất định là yếu kém; Chánh phủ ít có thể tin cậy ở tương lai, và thiếu tự do trong tầm hoạt động. Vì các đảng liên minh phải thỏa hiệp với nhau, thành ra đảng nào cũng có thể dở trò mị dân được. Đảng có thể hứa hẹn mây xanh hay mặt trăng cho các cử tri, vì sau này nếu có bội ước, thì rất có thể đổ lỗi cho các đồng minh, đồng minh nọ ngăn cản đồng

minh kia, khiến cho không đảng nào thực hiện được hiện nổi toàn bộ của chương trình đã hứa. Trong chế độ song đảng, đảng nào cũng bị dồn vào chân tường, nếu chiếm được đa số : thành ra đảng nhất định phải đưa ra những chương trình thực tế, khiêm tốn, thực hiện nổi.

Thường thường Chánh phủ trong chế độ đa đảng là một Chánh phủ đa diện, thiếu thuần nhất, vì cần phải mời vào chánh quyền tất cả mọi đảng trong liên minh đa số, để cho đảng nào cũng hưởng lợi lộc của quyền lực và đồng thời cùng gánh trách nhiệm. Nếu không mời hết thầy các đại diện của các đảng trong khối liên minh đa số thì liên minh nhất định sẽ thiếu vững chắc.

Một đôi khi, người ta có thể lập những Chánh phủ thuần nhất, gồm toàn lãnh tụ của một đảng duy nhất, các đảng liên minh chỉ đóng vai ủng hộ bằng phiếu trong những biểu quyết tại Quốc hội. Một sự ủng hộ như vậy ít khi lâu bền : tuy vậy, cái chế độ « chánh phủ của thiểu số », rất thịnh hành tại các nước Bắc Âu. Sự chọn giữa chế độ đó và chế độ chánh phủ liên hiệp các đảng, cũng như sự chọn giữa nhiều loại liên hiệp, liên hiệp giữa nhóm đảng này hay nhóm đảng khác, do các bộ tham mưu các đảng quyết định. Sự thay đổi thành phần của một liên minh, xảy ra luôn luôn trong nhiệm kỳ của Quốc hội. Như vậy, công dân không có tiếng nói trong việc thành lập Chánh phủ, cũng là lựa chọn lãnh tụ Chánh phủ, trong chế độ nội các đa đảng. Mọi quyết nghị về việc lựa chọn lãnh tụ cũng như các thành viên của Chánh phủ, đều ở trong tay các bộ tham mưu của các đảng, đóng vai trung gian. Như vậy chúng ta không có dân chủ trực tiếp, theo nghĩa kim thời của danh từ, nữa. Chúng ta có một nền *dân chủ có trung gian*, theo danh từ của G. S. Maurice Duverger (*démocratie médiatisée*).

Cái loại nội các chế nói trên mệnh danh là nội các chế-phi đa số (*parlementarisme-non majoritaire*). Căn bản của nó là đa đảng chế. Nó có những hình thái khác nhau, tùy theo cơ cấu nội bộ các đảng, sự liên minh cũng là tầm vóc của các đảng. Nếu các đảng liên minh đều có kỷ luật nghiêm, nếu đảng nào cũng thể hiện được kỷ luật trong các cuộc đầu phiếu tại Quốc hội, nếu cơ cấu nội bộ các đảng đều chặt chẽ, thì liên minh đảng do các bộ tham mưu tạo ra sẽ vững chắc. Liên minh còn thì Chánh phủ còn, và có hy

vọng ngồi lâu. Các đảng gia nhập liên minh định nghĩa rõ ràng khuôn khổ hoạt động chung : khuôn khổ này thường chặt chẽ, và cuộc thương thuyết đi tới đoàn kết thường dài và đầy khó khăn. Một chế độ như vậy đưa đến một sự ổn định khá lớn cho Chính phủ : đó là trường hợp xảy ra ở Hòa-Lan.

Trái lại nếu các đảng đều mềm dẻo, không có khuôn cốt vững chắc, không có kỷ luật về đầu phiếu tại Quốc hội, thời liên minh dễ thành nhưng cũng dễ tan. Mà ở đây cũng không có một khối liên minh rõ ràng nữa, vì rằng mỗi dân biểu muốn làm gì thì làm, lúc đầu phiếu. Các chính phủ có thể lợi dụng sự không có khuôn khổ chặt chẽ giữa các đảng trong liên minh, để mở rộng tầm hoạt động : nhưng tự do này rất hạn chế và rất mong manh. Trong các chế độ này, sự bất ổn định là thường lệ của các chính phủ : thí dụ cổ điển là của thời Đế tam Cộng hòa Pháp (1875-1940).

★ 3) Chế độ nội các với đảng ngự trị.

Khái niệm đảng ngự trị hay lấn át (*parti dominant*) thiếu rõ rệt. Người ta tạo ra danh từ này hồi năm 1951 để chỉ trường hợp sau đây : trong một chế độ đa đảng, có một đảng lớn mạnh rõ rệt hơn các đảng khác. Đó là Đảng Xã hội (*Parti Socialiste*) ở Thụy Điển, hay Đảng Dân chủ — Thiên chúa giáo (*Parti Démocrate — chrétien*) ở Ý.

Trong một nước song đảng chế như Mỹ quốc, khi nào một đảng chiếm được đa số trong một thời gian khá lâu, thời đảng đó có thể gọi là đảng ngự trị : Đảng Cộng hòa chiếm địa vị đó ở Mỹ trong suốt thế kỷ thứ 19 và đầu thế kỷ này, cho tới ngày F. D. Roosevelt (1932) lên cầm quyền. Và từ đó trở đi, Đảng Dân chủ kế tiếp đóng vai đảng ngự trị ở Mỹ.

Ngày nay, người ta hiểu danh từ đảng ngự trị một cách khác. Ngự trị đây là một đảng lớn mạnh, nắm chánh quyền, trong một nước có nhiều đảng. Và các đảng khác, nhỏ bé hơn rất nhiều, bị chèn ép trong vai đối lập và khó mà nhô ra khỏi địa vị đó.

Đảng ngự trị rất khó bị đánh bật ra ngoài chánh quyền : bầu cử, liên lạc giữa Quốc hội và Chính phủ, trong chế độ này, rất gần với những gì xảy ra trong các chế độ độc đảng (Nga). Tuy vậy các đảng nhỏ vẫn duy trì được vai trò đối lập, thảo luận, kiểm soát,

miền là các đảng đó thực sự tự trị (không phải là đối lập cuối) và có trong tay những phương tiện diễn tả tư tưởng tự do.

Những đảng ngự trị thuần túy rất là hiếm hoi. Thường thường, đó chỉ là bề ngoài che đậy một chế độ độc đảng, như là ở các chế độ xã hội chuyên chế hay những chế độ tại Phi châu, miền chủng tộc da đen. (AFRIQUE NOIRE). Có một quốc gia lớn ở Á châu biết tới chế độ đảng ngự trị, hoạt động trong khuôn khổ một chế độ nội các: đó là Ấn độ. Sau khi dành độc lập, Đảng Quốc hội ở Ấn (Parti du Congrès) hết sức là lớn mạnh so với các đảng khác, nhưng các đảng sau này thiết lập độc lập và hợp thành một khối đối lập thực sự, không có gì là « cuối » cả. Trên căn bản này, một chế độ nội các thực sự hoạt động, với một chính phủ ổn định, mạnh, thuần nhất, yên tâm tồn tại, qua nhiều cuộc tổng tuyển cử liên tiếp, nhưng đặt dưới sự chỉ trích của những đảng đối lập, nhờ ở những cuộc tuyển cử đáng gọi là tự do. Đảng ngự trị như vậy khiến cho người ta có thể đem chế độ nội các hoạt động tại một nước đang mở mang. Nhưng chỉ có Ấn độ là ở tình trạng đó: các nước khác ở khối Thế giới đệ tam (Pays du Tiers Monde) không sao « nuôi » nổi một chế độ nội các thiết lập. Năm 1970, người ta đã e ngại rằng Đảng Quốc hội ở Ấn sẽ tan rã do chia rẽ nội bộ, vì bà Indira Gandhi, Thủ tướng Ấn, đã ly khai khỏi Đảng đó, để lập một đảng mới gọi là: Tân Quốc hội. Nhưng đảng mới này đã thắng rõ ràng trong cuộc tổng cử 1971, và đã trở nên đảng ngự trị.

★★★ B.— CÁC CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG VÀ BÁN TỔNG THỐNG.

Chế độ tổng thống đã ra đời và phát triển ở Mỹ, trên căn bản Hiến pháp 1787.

Chế độ này không lan truyền sang các quốc gia kỹ nghệ khác: Pháp, năm 1847, đã lập chế độ này, nhưng không thành công; các chế độ tổng thống miền Nam Mỹ mọc trong những nước đang mở mang và gần với độc tài hơn là dân chủ tự do. Tuy vậy Hiến pháp 1958 của Pháp, nhất là sau cuộc cải cách năm 1962, đã đem vào Tây Âu một chế độ có thể gọi là bán tổng thống (régime semi — présidentiel), không phải là không có tiền lệ và tương tự.

★★ a) CÁC CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG

Chánh thể Mỹ là tổng thống chế cổ điển. Và cạnh nó, sau nó, đã xuất hiện những chế độ tổng thống bị bóp méo, gần độc tài chế hơn là gần khuôn mẫu Bắc Mỹ.

★ 1) Chế độ tổng thống cổ điển.

Chế độ này khác nội các chế về 3 khía cạnh sau :

Thứ nhất : Hành pháp không phân ra làm 2 yếu tố khác nhau : Quốc trưởng và Nội các với Thủ tướng lãnh đạo chánh phủ.

Tổng thống trong chế độ mang tên này vừa là Quốc trưởng vừa là lãnh tụ chánh phủ, và thực sự cầm quyền. Các tổng trưởng không có uy quyền chánh trị riêng : họ chỉ là chỉ huy hành chánh của các bộ, và ngoài ra, chỉ là cộng sự viên và cố vấn của Tổng thống trên bình diện chánh trị. Họ không hợp thành một cơ quan tập đoàn. Trong tổng thống chế không có cái cơ quan gọi là Hội đồng Nội các, trong đó những quyết nghị chung được đưa ra. Khi nào Tổng thống hội họp với các tổng trưởng, thời chỉ là đề biết ý kiến họ. Quyết nghị tối hậu là do ở riêng Tổng thống mà ra.

Điều hai : Vị Quốc trưởng kiêm lãnh tụ chánh phủ, của tổng thống chế do toàn dân bầu, theo phổ thông đầu phiếu, trực tiếp. Về mặt thủ tục, cuộc đầu phiếu bầu Tổng thống ở Mỹ là bán trực tiếp : công dân bầu các « cử tri Tổng thống », các vị này bầu Tổng thống ; nhưng trong thực tế, vì các cử tri Tổng thống được tuyển chọn theo tiêu chuẩn là họ đã cam đoan bất di dịch sẽ bầu cho ứng viên tổng thống nào, thành ra cuộc đầu phiếu hai nấc chả khác gì đầu phiếu trực tiếp.

Cuộc đầu phiếu phổ thông đem lại cho Tổng thống một uy quyền rất lớn. Ông này ở một địa vị, một uy thế ngang với Quốc hội, vì tất cả hai cơ quan đều trực xuất tự ý chí quốc dân, tức là vị chúa tể. Nhưng sự đại diện của Quốc hội bị phân tán ra cho hàng trăm dân biểu, nghị sĩ, mỗi người do một phân số rất nhỏ của cử tri bầu ra, trong một khung cảnh địa phương. Trái lại, sự đại diện của tổng thống được tập trung trong bàn tay một người, do toàn dân bầu, trong khung cảnh toàn quốc.

Điều thứ ba : Tổng thống và Quốc hội đều độc lập đối với

nhau, một cách rõ rệt : do đó các lý thuyết gia của môn Hiến Luật cho rằng tổng thống chế, thực hiện một sự phân quyền cứng rắn, dứt khoát. Những yếu tố chính của sự độc lập đó là :

★ **Quốc hội không** có thể, bằng một cuộc đầu phiếu bất tín nhiệm, lật đổ chánh phủ của Tổng thống như trong nội các chế.

★ **Tổng thống không** giải tán được Quốc hội.

Hai cơ quan hành pháp chung sống, không ly dị nhau được : đó là một cuộc hôn nhân không có thủ tục cho phép ly dị. Do đó Chánh phủ của Tổng thống nhất định là ổn định, mặc dầu là chế độ chánh đảng đưa đến cái cảnh là Chánh phủ đó không có đa số tại Quốc hội. Và đó là tình trạng nước Mỹ dưới thời Nixon và Ford (hiện tại).

Nhưng sự trạng trên (Chánh phủ đứng vững, mặc dầu không có đa số tại Quốc hội) khiến cho Chánh phủ không có phương tiện gây áp lực hữu hiệu vào Quốc hội. Đặt câu hỏi tín nhiệm vào dịp đưa ra một đề nghị gì (dự luật) cho phép Chánh phủ trong nội các chế thúc đẩy các dân biểu phải biểu quyết ủng hộ mình, để tránh một sự khủng hoảng Chánh phủ. Mà các dân biểu phải theo ý Chánh phủ, nghĩa là biểu quyết chấp thuận đề nghị, nếu không thì : hoặc sẽ có một sự giải tán (Quốc hội) mà họ không ưa, hoặc là vì dư luận vào khi đó ghét thấy Chánh phủ bị lật đổ.

Trách nhiệm hành trị của Chánh phủ trước Quốc hội có hai nghĩa : nó khiến cho Quốc hội gây áp lực vào Chánh phủ, nhưng nó cũng giúp cho Chánh phủ gây áp lực vào Quốc hội.

Cố nhiên Tổng thống có nhiều phương tiện áp lực khác, chẳng hạn như qua sự can thiệp của đảng mà chính ông là vị lãnh tụ cao nhất, nếu đảng này là đảng đa số. Nhưng nếu đảng của Tổng thống không biết tới kỷ luật đầu phiếu — đó là trường hợp ở Hoa Kỳ — thời phương tiện nói trên yếu đi. Tổng thống lại càng yếu trong khía cạnh nói trên, nếu đảng của ông lại là đảng thiểu số. Và trường hợp này xảy ra luôn vì những lẽ sau :

a) Sự cách biệt trong thời gian, giữa các cuộc tổng tuyển cử vào Quốc hội và bầu cử Tổng Thống,

- b) Tình trạng đa đảng của quốc gia theo Tổng thống chế,
 c) Những sự thiên lệch, do chế độ bầu cử gây ra.

Như vậy, tổng thống chế đưa đến những chính phủ ổn định, nhưng chưa chắc là những chính phủ đó có uy thế mạnh, như người ta thường lầm tưởng. Tổng thống tự do hoạt động trong khuôn khổ các quyền chính trị và hành chính.

Nhưng trong địa hạt ngân sách và lập pháp, Tổng thống không mạnh bằng Thủ tướng trong nội các chế, vì ông sau này có cái thể đưa ra những dự án luật và ngân sách, mà Quốc hội phải chấp nhận. Thủ tướng Anh, miễn là lưu ý tới những phản ứng của đảng mình, có thể khiến cho những luật và ngân sách, mà ông ta muốn, ra đời. Và đối với đảng mình, vị đó có rất nhiều áp lực hữu hiệu.

Trái lại, trong việc hoàn thành những luật và ngân sách mà mình muốn có, Tổng thống Mỹ gặp nhiều gian nan : Quốc hội Hoa Kỳ thế lực hơn các Quốc hội ở Tây Âu rất nhiều. Như vậy, đôi khi Chính phủ Mỹ hầu như tê liệt. Tổng thống chế có những máy thẳng mạnh, nhưng động cơ của nó yếu và thiếu bộ phận gia tốc.

★ 2) Tổng thống chế với Tổng thống mạnh

Đây là loại tổng thống chế mà G.S. Duverger gọi là : « *Presidentialisme* ». Loại này là loại cổ điển ở Hoa kỳ bị biến chất : Tổng thống trong loại này có rất thêm nhiều quyền và đồng thời Quốc hội bị giảm thế lực một cách quá đáng.

Chế độ này hoạt động ở các nước Nam-Mỹ, đã nhập cảng chế độ Mỹ, và lồng nó vào một xã hội khác, có những đặc tính sau :

- mở mang chậm về kinh tế,
- nông nghiệp ngự trị,
- đại điền chủ chiếm hữu đa số đất đai cây cấy được,
- ở thế bán thuộc địa đối với nền kinh tế ngự trị của Hoa Kỳ (phụ thuộc).

Những yếu tố này cản trở sự hoạt động của một nền dân chủ tự do.

Một vài nước Nam-Mỹ lại sống dưới chế độ độc tài gián tiếp, sau bình phong của những định chế của tổng thống chế. Một số

các nước Nam Mỹ khác có một chế độ bán-dân chủ, bán-độc tài. Khi nào quân lực đóng một vai trò lớn, nhưng không trực tiếp hành sử chánh quyền, mà chỉ can thiệp khi nào sự hành sử đó không thỏa ý mình, hay khi nào một đảng ngự trị chiếm độc quyền đại diện nhân dân, thời chúng ta có chế độ gọi là bán độc tài.

Tổng thống chế với tổng thống mạnh (présidentialisme) là một chế độ trong đó chúng ta thấy khía cạnh dân chủ còn tồn tại và chiếm phần ưu thắng : căn bản của chánh quyền vẫn là tuyển cử, những cuộc tuyển cử tương đối là cạnh tranh. Nhưng quan trọng bậc nhất là cuộc tuyển cử tổng thống. Thứ yếu, và bị loại tuyển cử trên ảnh hưởng, là tuyển cử Quốc hội. Do đó Tổng thống mạnh hơn Quốc hội rất nhiều, nhưng cơ quan sau vẫn còn có khả năng làm đối lập. Chế độ sau này khó mà phân biệt với chế độ bán-độc tài. Tùy theo từng thời, một nước có thể chuyển từ bán độc tài sang tổng thống chế, mà ta không sao vạch rõ được ranh giới giữa hai chế độ. Còn như phân loại và định danh các chế độ lưng chừng giữa bán độc tài và tổng thống chế càng cường, thời đó là một việc rất tế nhị.

★★ b) CÁC CHẾ ĐỘ BÁN-TỔNG THỐNG

Chế độ, do cuộc Tu chánh hiến pháp rất quan hệ năm 1962 đã thiết lập tại Pháp, quyết định rằng Tổng thống Cộng hòa do đầu phiếu phổ thông tuyển chọn, mà đồng thời vẫn không hủy bỏ khuôn cốt nội các, không phải là một sự mới lạ : các chế độ nội các khác, có từ trước, hay hiện còn, cũng đã chấp nhận lối bầu cử tổng thống đó : thí dụ là chế độ Đức, dưới thời cộng hòa WEIMAR và chế độ Áo, hiện tại.

Qua những kinh nghiệm đó, ta thấy xuất hiện một lối liên lạc khá đặc biệt, khá khác thường, giữa Chánh phủ và Quốc hội, mà ta có thể gọi là chế độ bán-tổng thống.

★ I) Khái niệm : chế độ bán-tổng thống.

Thoạt nhìn, chế độ này xem ra gần nội các chế hơn là tổng thống chế. Trong nó, ta vẫn thấy những yếu tố căn bản của nội các chế. Hành pháp chia ra làm hai thành phần : một vị Quốc

trưởng, và một Thủ tướng đứng đầu một Nội các. Nội các chịu trách nhiệm chánh trị trước Quốc hội, nghĩa là cơ quan sau, bằng một biểu quyết bất tín nhiệm, có quyền bức Thủ tướng và toàn thể Nội các phải từ chức.

Về phần mình, Hành pháp vẫn có quyền giải tán Quốc hội, và do đó, có thể ảnh hưởng hữu hiệu vào cơ quan sau.

Điểm khác biệt chính là sự chọn Quốc trưởng. Thay vì là một ông Vua thế lập, hay một Tổng thống do Quốc hội, hay một số hạn chế nhân sĩ địa phương (các nghị viên hàng tỉnh, thị trưởng và xã trưởng) bầu ra, ở đây, ta thấy một ông Tổng thống do phổ thông đầu phiếu cử, y như ở Hoa Kỳ: đó là trường hợp ở Pháp (tự 1962), ở Cộng hòa Weimar (Đức), ở Áo.

Tổng thống trực xuất tự phổ thông đầu phiếu: như vậy thường có những đặc quyền pháp lý lớn hơn rất nhiều quyền của Tổng thống trong nội các chế: ở Pháp chẳng hạn, ông ta có thể dùng tới thủ tục trưng cầu dân ý (đề hỏi thẳng nhân dân, qua đầu Thủ tướng, Nội các và Quốc hội), không cần tới sự «phổ thự» của một tổng trưởng, đề tuyên bố giải tán Quốc hội, xử dụng những quyền đặc biệt và lớn lao trong những giai đoạn khẩn trương v.v... Mặc dầu là quan trọng, những đặc quyền trên không phải là phần chính của thẩm quyền Tổng thống. Khác biệt căn bản là: sự bầu cử Tổng thống, do toàn dân, khiến cho vị này là một đại diện quốc dân, ở một vị thế mạnh ngang với Quốc hội, và nhất định là ở một bậc rất xa, trên Thủ tướng và các Tổng trưởng.

Trong nội các chế cổ điển, Quốc trưởng hoặc là một ông vua thừa kế, hoặc là một Tổng thống do Quốc hội và các nhân sĩ địa phương bầu ra: tất cả hai đều ở xa chủ quyền nhân dân hơn là Thủ tướng và không có cái vị thế là đại diện quốc dân như là Thủ tướng. Những quyền mà Hiến pháp cấp phát cho ông ta chỉ là hư quyền, vì chúng đều do Chánh phủ (Thủ tướng và Nội các) hành sử. Sự song hợp của Hành pháp hình thức hơn là thực sự: cái bản chất của Quốc trưởng khiến cho ông ta là một tượng trưng hơn là một uy quyền chánh trị. Cái đó dĩ nhiên đối với một ông vua, tức một nhân vật tương đương với một quan niệm chánh đáng thời xưa, ngày nay đã lỗi thời: không còn ai tin rằng quyền chánh trị trong nước có thể thủ đắc bằng sự thừa kế. Tổng thống

trong nội các chế, do Quốc hội bầu cử nhiên không nghịch với tư tưởng dân chủ : nhưng Chính phủ, với Thủ tướng hoạt động với sự tín nhiệm của Quốc hội, cơ quan trực tiếp đại diện nhân dân, dĩ nhiên là thế lực hơn Tổng thống rất nhiều. Vậy Thủ tướng sẽ thay thế Tổng thống, đề hành xử những quyền ghi trên giấy tờ, mà Hiến pháp đã phân cấp cho Tổng thống. Nếu không có sự phò trợ bắt buộc của một Tổng trưởng, Tổng thống không làm được việc gì, và chữ ký của ông ta chỉ là hình thức.

Tình trạng đảo ngược lại nếu Tổng thống Cộng hòa do toàn dân bầu thẳng, và do đó, có danh nghĩa của một đại diện quốc dân. Như vậy chính bản thân ông sẽ hành xử một cách thiết thực, những quyền hiến định và trở nên cơ quan then chốt của chính thể.

★ 2) Những hình thức của chế độ bán-tổng thống

Những thí dụ của chế độ này hiếm hoi : Pháp tự 1962, Áo, Islande, Irlande (Ái nhi lan), Đức (thời Cộng hòa WEIMAR). Dầu sao, đó chỉ là những kinh nghiệm ngắn ngủi : ở Đức chỉ có hai cuộc tuyển cử tổng thống (các năm 1928 và 1932) vì chế độ đã đổ vào năm 1933; chế độ chỉ mới áp dụng tại Áo tự 1955; và ta mới chỉ thấy ba cuộc tổng tuyển cử tổng thống tại Pháp (1963, 1969, 1974) ; ở Ái nhi lan, nơi mà chế độ được thiết lập năm 1937, vị Tổng thống đầu tiên đã được tấn phong mà không có bầu cử, vì không có ứng cử viên thứ hai. Nếu ta ghi thêm rằng bản ngã của Tướng de Gaulle ở Pháp tự 1962 đến 1969, bản ngã (khác hẳn) của Thống chế Hindenburg ở Đức tự 1928 đến 1933, đã làm thay đổi sâu xa sự sinh hoạt của các định chế, thời ta thấy rằng lúc này chưa thể nghiên cứu đối chiếu một cách sâu xa chế độ bán-tổng thống.

Tuy vậy, qua các kinh nghiệm trên, ta có thể phân biệt hai trường hợp. Thứ nhất : Chế độ bán-tổng thống có thể chấp một với một chế độ nội các đa số, nghĩa là sự hiện hữu, tại Quốc hội, một khối đa số vững chắc và thuần nhất, trong đó Tổng thống, đóng vai lãnh tụ tối cao : đó là trường hợp nước Pháp tự 1962 tới nay. Chế độ bán-tổng thống còn có thể là một yếu tố khiến cho chế độ đó ngã về chế độ nội các đa số : sự bầu cử Tổng thống thúc đẩy các đảng liên kết lại với nhau thành hai đại liên minh,

và đưa đến cơ cấu song đảng chế. Trong trường hợp thứ nhất này, chế độ bán-tổng thống hoạt động đều hòa vì nó dựa vào sự thỏa thuận giữa Tổng thống và đa số tại Quốc hội, biểu hiện qua Thủ tướng và Chánh phủ.

Trong trường hợp thứ hai, chế độ bán-tổng thống có thể chấp một với nội các chế phi-đa số. Trong trường hợp này, sự ổn định của Tổng thống không đủ để đảm bảo sự ổn định của Thủ tướng, vì khối đa số tại Quốc hội không có. Có nhiều người ở Pháp cho rằng Tổng thống có thể duy trì những Chánh phủ ổn định bằng cách lập những Nội các trung dung, khi thì dựa vào phe hữu, khi thì dựa vào phe tả, bằng những đa số nay khuynh hữu, mai khuynh tả, mà Quốc hội không dám đánh đổ vì e sợ bị giải tán. Kinh nghiệm của Cộng hòa WEIMAR đưa đến những kết luận đối nghịch. Ở Đức, Tổng thống chỉ có một vai trò lu mờ trong thời bình thường, nhưng thời khủng hoảng ông ta là một nhà bán-độc tài, trị nước bằng những nội các thân tổng thống, ngồi ở chánh quyền bằng cách nghịch với Quốc hội, nghĩa là bằng những cuộc giải tán liên tiếp : hai năm trước Hitler (1933 thì Hitler lên), Quốc hội Đức mất hết ảnh hưởng.

*** C. — CHẾ ĐỘ QUỐC HỘI

Đối với các luật gia cổ điển (thời tiền Thế chiến II), có tới 3, chứ không phải là hai loại chế độ chánh trị : nội các chế, tổng thống chế và quốc hội chế. Trong chế độ sau này Chánh phủ giao phó cho một Ủy ban (Comité), do Quốc hội bầu ra, và hành động thay mặt Quốc hội.

Chánh phủ như vậy chỉ là người thừa hành (Commis) của Quốc hội và hoàn toàn không có quyền riêng biệt nào. Nhưng dưới danh từ quốc hội chế người ta đã lầm lẫn chỉ định 2 thứ chế độ : chế độ quốc hội (régime CONVENTIONNEL) và chế độ chấp chánh đoàn (régime directorial)

* I) **Chế độ quốc hội** (Régime conventionnel). Chế độ này mượn tên của Quốc hội Pháp hồi các năm 1792-1795 (1) Đặc tính

(1) Quốc hội thời đó gọi là : CONVENTION

của chế độ là Ủy ban chính phủ (Comité gouvernemental) có thể bị Quốc hội giải nhiệm bất cứ lúc nào. Như vậy Quốc hội tập trung trong tay mọi quyền.

Trong thực tế, một chính phủ như vậy chỉ hoạt động trong những giai đoạn cách mạng, trong đó Ủy ban Chính phủ thiết ra chế ngự Quốc hội, và hành sử một quyền hành gần như độc tài.

Thực vậy, trong giai đoạn đầu tiên, Quốc hội (Convention) trực tiếp hành sử mọi quyền. Ủy ban hành pháp lâm thời (Comité exécutif provisoire), do Quốc hội trước bỏ nhiệm, được giữ lại, nhưng vô quyền, Ủy ban vẫn phụ thuộc chặt chẽ Quốc hội.

Nhưng nước Pháp thời đó rất hỗn loạn: trong thì bất an, ngoài thì bị các Vương quốc Âu châu đánh bại.

Phe quá khích tại Quốc hội đòi thiết lập một chế độ độc tài để chấm dứt hỗn loạn và ngoại xâm.

Trong giai đoạn thứ hai, Quốc hội lập một « Ủy ban Cứu quốc » (Comité de Salut public) có rất nhiều quyền.

Quyền hành thực sự chuyển từ Quốc hội sang tay Ủy ban và từ Ủy ban sang tay một nhân viên của Ủy ban: nhà độc tài Robespierre. Về mặt lý thuyết, Ủy ban trong tay Quốc hội, vì nhân viên Ủy ban do Quốc hội cử ra, với nhiệm kỳ chỉ là 1 tháng. Nhưng trong thực tế, mỗi tháng Quốc hội lại tái cử những Ủy viên cũ, và chấp thuận mọi quyết định của Ủy ban.

Ủy ban trở nên cơ quan độc tài, thao túng cả Quốc hội, và thanh toán phe đối lập tại Quốc hội. « Máu chảy, đối lập vẫn bành trướng, nhưng trật tự vẫn hồi và Pháp thắng các Vương quốc ».

Khi ngoại xâm bị đẩy lui, Quốc hội lấy lại quyền. Robespierre bị hành quyết, Quốc hội trở lại thế lúc đầu: tự tay hành xử mọi quyền. Đây là giai đoạn thứ ba: thẩm quyền của Ủy ban cứu quốc phân tán cho rất nhiều Ủy ban mới. Các Ủy viên của Ủy ban Cứu quốc chỉ được tái cử, mỗi tháng, tới phân số tối đa là 3/4. Chế độ quốc hội tái xuất hiện, với Quốc hội cố gắng đoạt lại mọi quyền.

★ 2) **Chế độ chấp chính đoàn** (Régime directorial). Danh từ này chỉ chế độ hiện tại ở Thụy sĩ. Hai viện của Quốc hội, họp chung lại, bầu ra một cơ quan là Hội đồng Liên bang (Conseil Féd-

déral). Cơ quan có 7 hội viên, nhiệm kỳ 4 năm, nắm quyền Hành pháp. Quốc hội có quyền phát biểu sự bất tín nhiệm đối với Hội đồng Liên bang, bằng một biểu quyết kết luận một cuộc chất vấn, y như trong nội các chế. Nhưng khác với nội các chế, trong chế độ Thụy Sĩ, Hội đồng Liên bang không từ chức mà chỉ uốn nắn lại chánh sách theo hướng mà Quốc hội muốn. Theo lý thuyết, Hội đồng không có chánh sách riêng, mà chỉ là một cơ quan thừa hành chánh sách của Quốc hội.

Trong thực tế, Hội đồng Liên bang quyền thế rất lớn. Sự cố định của các Hội viên (có người ở lại chức tới 25 năm) khiến cho họ rất thông thạo công việc và có ảnh hưởng và uy tín đối với Quốc hội. Ai ngồi lâu ở chức vụ cũng có thể đạt những mục đích tự vạch, bằng cách theo những con đường khúc khuỷu, tôn trọng ý nghĩa mọi biểu quyết của Quốc hội.

★★★★ PHỤ LỤC CHƯƠNG II

★★★ I.— TỪ NGỮ NGHỊ TRƯỞNG

Sau đây là một vài định nghĩa liên hệ đến những từ ngữ thông dụng tại các viện thảo nghị nhất là tại các viện trong nội các chế.

★★ **KIỂM DUYỆT (Censure)** : Do thủ tục này, một viện (trong Quốc hội), thể theo đề nghị của một vài hội viên, phát biểu ý kiến bất tín nhiệm Chánh Phủ bằng cách biểu quyết một kiến nghị kiểm duyệt.

Nếu biểu quyết hội đủ đa số tuyệt đối tổng số dân biểu tại chức, Chánh phủ phải rút lui.

Trong chế độ nội các được hợp lý hóa (régime parlementaire rationalisé), kiểm duyệt phải thể hiện theo những thể thức đặc biệt : thí dụ : kiến nghị kiểm duyệt phải hội đủ một số chữ ký tối thiểu, một thời gian phải trôi qua giữa lúc độ nạp kiến nghị tại văn phòng viện và lúc viện biểu quyết ; đa số đòi hỏi là đa số của tổng số hội viên (của viện) thay vì đa số hội viên hiện diện, v.v.

★★ **GIẢI TÁN** (Dissolution) : Sắc lệnh (của Quốc trưởng) chấm dứt pháp nhiệm của một viện (trong Quốc hội, thường là viện có thể lực nhất và có quyền đánh đổ chánh phủ) ; cuộc tổng tuyển cử phải thể hiện trong một thời hạn rất ngắn (thường do Hiến pháp dự liệu : 1 tháng, 45 ngày, v.v.)

Trong nội các chế, cái quyết nghị dùng tới biện pháp giải tán, do ở chánh phủ, mặc dầu là sắc lệnh mang chữ ký của Quốc trưởng.

★★ **KHỐI** (tại Quốc hội) (Groupe parlementaire).

Tức là nhóm người, họp thành tổ chức gọi là Khối, tại một viện (trong Quốc hội) tập hợp những dân biểu cùng một đảng, hay có cảm tình với đảng đó. Mỗi liên lạc kết hợp hội viên của Khối phải có tính chất chánh trị. Một số hội viên tối thiểu là bao nhiêu mới có thể họp thành một Khối (15 ở Thượng nghị viện VNCH).

Dân biểu không bó buộc phải gia nhập một Khối nào, nhưng nếu không làm việc đó, ông ta không được hưởng những quyền dành cho các khối ; vì thế cho nên các dân biểu đơn độc có thể gia nhập một khối nào, miễn là khối đó chịu.

★ **Sáng quyền lập pháp** (Initiative législative)

Đó là quyền của chánh phủ hay dân biểu, được nạp những dự án luật tại văn phòng của viện hữu quyền.

★ **Chất vấn** (Interpellation).

Đó là lời yêu cầu một bộ trưởng hay cả chánh phủ, giải thích về một khía cạnh nào hay toàn bộ của chánh sách. Theo truyền thống, cuộc thảo luận mà chất vấn gây ra, kết thúc, bằng sự biểu quyết một biểu nghị (ordre du jour) có viện dẫn lý do phát biểu ý kiến của viện, nghĩa là sự biểu quyết một kiến nghị rút ra những kết luận của cuộc thảo luận và quyết định chuyển sang cứu xét những vấn đề kế tiếp ghi trong nghị trình của phiên họp.

Nếu có nhiều kiến nghị được đưa ra, trong đó có kiến nghị chứa đựng những danh từ bất thiện cảm đối với chánh phủ, sự biểu quyết kiến nghị này lôi theo sự từ chức của chánh phủ.

★ **Kiến nghị** (Motion) : chỉ bất cứ vấn kiện nào được một viện biểu quyết, trừ các đạo luật, đòi hỏi sự hợp tác của cả 2 viện

(trong Quốc hội lưỡng viện). Thí dụ : kiến nghị chuyển giao cho ủy ban một dự án luật. Kiến nghị là một danh từ tổng quát.

Trong ngôn ngữ nghị trường, danh từ quyết nghị (Résolution) cũng có nghĩa tương tự.

★ Câu hỏi tín nhiệm (Question de confiance)

Thủ tục do đó chánh phủ yêu cầu viện phát biểu sự tín nhiệm của mình, bằng 1 biểu quyết. Kiến nghị kiểm duyệt và chất vấn đều là những phương pháp thể hiện trách nhiệm chánh trị của chánh phủ trong tay viện. Câu hỏi tín nhiệm là một phương pháp gây áp lực của chánh phủ, đối với viện vì rằng chánh phủ dọa viện là mình sẽ từ chức nếu không được viện tín nhiệm. Do đó, chánh phủ bó buộc viện phải có thái độ rõ rệt trước một sự lựa chọn chánh trị quan trọng.

Trong chế độ nội các hợp lý hóa, câu hỏi tín nhiệm là đối tượng của những hình thức tương tự hay song hành với những hình thức của kiến nghị kiểm duyệt.

★★ TRÁCH NHIỆM CHÁNH TRỊ CỦA CHÁNH PHỦ (Responsabilité politique du gouvernement)

Chỉ cái định chế đặc biệt và quan trọng nhất của chế độ nội các và có đối tượng là thể hiện sự đồng nhất về mọi quan niệm chánh trị giữa Chánh phủ và Quốc hội : nó bó buộc Chánh phủ phải được sự tín nhiệm của Quốc hội, thì mới cai trị dân được.

Trách nhiệm chánh trị có thể do tự Chánh phủ thể hiện, khi Chánh phủ đặt câu hỏi tín nhiệm hay khi tuyên bố rằng một biểu quyết nào của Quốc hội có tính chất một biểu quyết tín nhiệm ; hay do Quốc hội khởi xướng, khi cơ quan sau này phát biểu sự bất tín nhiệm hay kiểm duyệt Chánh phủ.

★★ KHÓA HỌP (Session)

Cái phần của năm trong đó các viện (hợp thành Quốc hội) đương nhiên họp đúng với dự liệu của Hiến pháp. Văn kiện này thường chỉ ấn định ngày khai mạc khóa họp và để cho viện hay Quốc trưởng, cái quyền bế mạc (nhưng thời gian tối thiểu là ba tháng chẳng hạn, được dự liệu). Trong khoảng thời gian giữa hai

khóa họp thường lệ, những khóa họp bất thường có thể triệu tập, theo những điều kiện ghi trong Hiến pháp.

★★★ II.— THĂNG TRẦM CỦA PHÂN QUYỀN

Rất ít hiến thuyết (lý thuyết về hiến luật) được phổ biến bằng thuyết phân quyền. Tuy ngày nay vẫn được nhắc tới luôn, nhưng thuyết phân quyền đã mất hết ý nghĩa của thời mới xuất hiện (cuối thế kỷ thứ 17, đầu thế kỷ thứ 18) và tầm ảnh hưởng của nó, thời nay, giảm sút rất nhiều.

★★ A) LÝ THUYẾT CỔ ĐIỂN

Do Locke chủ trương vào hồi thế kỷ thứ 17, và Montesquieu tán dương vào hồi thế kỷ thứ 18, thuyết này đã được ứng dụng trong Hiến pháp của Hoa kỳ (1787) và trong nhiều hiến pháp của thời Cách mạng Pháp (1789-1799) nhất là trong Hiến pháp 1791 và Hiến pháp năm thứ III của kỷ nguyên Cách mạng (1795). Nhiều Hiến pháp thời nay (Việt Nam, Hiến pháp 1967, Pháp, Hiến pháp 1958) vẫn còn nói tới lý thuyết phân quyền. Điều 3, Hiến pháp 1957, có khuyên nhủ các nhà cầm quyền như sau: «Ba cơ quan Lập pháp, Hành pháp và Tư pháp, phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt. Sự hoạt động của 3 cơ quan công quyền phải được phối hợp và điều hòa để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung trên căn bản tự do, dân chủ và công bằng xã hội» (1)

★ a) Ý nghĩa và lý do của sự hiện hữu

Thuyết phân quyền phân biệt 3 chức vụ căn bản: Lập pháp, Hành pháp Tư pháp và giao sự hành xử các chức vụ đó cho 3 cơ quan tách biệt, để cho không một cơ quan nào có thể xâm chiếm và kiêm nhiệm cả 3, và như vậy thôn tính toàn bộ một chủ quyền mà chỉ có quốc dân mới là sở hữu chủ.

Nhưng cái trạng thái pháp lý đó, có lẽ, không quan hệ bằng trạng thái chính trị.

Trên bình diện này, phân quyền có đối tượng chính yếu là ngăn ngừa những lạm quyền của một cơ quan duy nhất nắm cả 3 quyền. Thực vậy, nếu một cơ quan nào nắm được cả 3 quyền thì

(1) Đây là một câu văn đưa đẩy, đọc thì rất kêu, nhưng ý nghĩa thì mập mờ. Luật mà viết như vậy thì thà đừng viết còn hơn.

nhất định là thể lực khuynh loát của nó sẽ nguy hiểm cho các tự do của mọi công dân.

Xét cho cùng, các lý thuyết gia của phân quyền đồng hóa nguyên tắc này với chánh phủ ôn hòa — ngày nay ta gọi là tự do — cũng như là họ coi như trùng nhất sự tập quyền và chế độ độc tài, ít ra là trong viễn tượng. Vì thế cho nên bản Tuyên ngôn Nhân quyền năm 1789 (của Cách mạng Pháp) đã đi tới chủ trương rằng xã hội nào không có dự liệu phân quyền « không có hiến pháp » (Điều thứ 19)

★ b) Thể thức và biến thể

Số phận của lý thuyết đã khác thường tới cái mức là hồi thế kỷ thứ 19, người ta đã muốn đem ứng dụng nó khắp nơi kể cả những nơi mà chính nó không có mặt. Lý thuyết trước hết đã được dùng làm căn bản cho một sự phân loại các chánh thể, đối lập hỗn tập quyền, bao nhiêu quyền trao hết cho Hành pháp (Tổng tài chế của Nã Phá Luân - 1799-1804 CONSULAT), hay cho Lập pháp (Quốc hội chế, thời Cách mạng Pháp - CONVENTION - 1792-1795), với những chánh thể chỉ phân quyền một cách hòa dịu, mềm dẻo, (nội các chế ở Anh và Pháp) hay phân quyền một cách dứt khoát, cứng rắn (Tổng thống chế ở Hoa kỳ) Nhưng nếu nội các chế có phân biệt các cơ quan (Lập pháp, hành pháp), thời chế độ đó, trái lại, có nghĩa là các cơ quan đó hợp tác với nhau một cách mật thiết và đều đặn, do chính bản hiến pháp dự liệu và tổ chức. Mà dấu rằng hiến pháp có phân biệt rõ ràng và rút khoát Hành pháp và Lập pháp, như ở Hoa kỳ, Thụy sĩ, thời chế độ hiến định chỉ có thể hoạt động đều hòa và lâu đời nhờ ở một sự hợp tác trong thực tế giữa hai cơ quan. Nếu không như vậy, nghĩa là nếu không có giải pháp hiến định hay chánh trị nào được đưa ra để giải quyết những mâu thuẫn giữa các cơ quan, thời chế độ không sanh hoạt được, như là những kinh nghiệm của Pháp, các năm 1791, 1795 và 1848 đã chứng tỏ. Nhưng dấu sao, chính nhờ ở lý thuyết phân quyền mà, cho tới ngày nay, người ta còn dùng danh từ Hành pháp để chỉ các cơ quan chánh phủ, và Lập pháp để chỉ quốc hội.

★★ B) SỰ BẤT ỨNG ĐÁP NGÀY NAY.

Lý thuyết phân quyền không giải thích nổi thực trạng của

chính trị ngày nay, và tầm ảnh hưởng của nó, tự nay trở đi, hạn chế vào sự độc lập cần thiết của quyền tư pháp.

★ a) Lý thuyết bị thực tế phủ nhận.

Lý do của lý thuyết, như đã trình bày, là hạn chế chính quyền, bằng cách chia sẻ sự hành sử của nó. Nhưng sự phân tách một vài chính thể ngày nay, trong đó trước đây, người ta, tưởng rằng lý thuyết được chứng minh chối lợi, đã bày tỏ rằng, trong thực tế, những chính thể đó đều là những chính thể tập trung tam quyền nhưng đồng thời vẫn không hề mất tính chất tự do, cởi mở. Thí dụ của Anh, về khía cạnh này, hết sức là thuyết phục vì nội các, chế song đảng hiện tại tập trung mọi quyền trong tay Nội các, nghĩa là ủy ban lãnh đạo của đảng thắng cử, đồng thời xử dụng được khối đa số tuyệt đối tại Thử dân viện. Vì chế độ Anh là một trong những chế độ tự do, cởi mở bậc nhất trên thế giới ngày nay, ta phải thừa nhận rằng tính chất tự do của chế độ căn cứ vào những lý do khác sự phân quyền. Và thí dụ Anh không phải là lẻ loi, duy nhất.

★ b) Lý thuyết và các chính đảng.

Chính các chính đảng thể hiện sự sát gần lại đó, hay sự trùng nhất, như là thí dụ Anh đã bày tỏ (trùng nhất giữa tập quyền và tự do). Sở dĩ lý thuyết phân quyền ngày nay không ứng đáp với nhu cầu thực tế, là vì lý thuyết đó đã được rèn luyện ra vào thời mà các chính đảng chưa có, hay có, nhưng mới phôi thai, chưa được đông đảo và tổ chức tinh vi như ngày nay.

Những vấn đề mà chính quyền đặt ra, thời bấy giờ (thế kỷ thứ 18) thuộc về loại định chế : người ta suy nghĩ về các cơ quan công quyền, mối liên lạc giữa các cơ quan đó, và lý thuyết có thể đem lại giữa chúng một sự thăng bằng mong đợi.

Nhưng thời nay, động lực sống động của sinh hoạt chính trị là các chính đảng, thực tại chính trị là sự sinh hoạt của các chính đảng, và các định chế như quốc hội, chính phủ chỉ cung cấp một khung cảnh hình thức. Ngày nay, không có một bên là Chính phủ, một bên là Quốc hội. Trái, người ta chỉ thấy : một bên là khối đa số, gồm có một hay nhiều đảng đã thắng trong cuộc tổng tuyển cử, và nắm trong tay quyền chỉ huy cả Chính phủ lẫn

Quốc hội, và bên kia là đối lập — hay các phe đối lập — đang chờ cuộc tổng tuyển cử sau đây, nếu có thể được, rửa cái hận đã thua cuộc. Có lẽ khuôn cốt đó áp dụng khít khao với những nước có song đảng chế (Anh) hơn là những nước đa đảng chế. Nhưng trong những nét đại khái, các nước sau này cũng chứng tỏ sự phân biệt dẫn trên, và sự chứng tỏ này càng ngày càng rõ rệt (Pháp ngày nay, Tây Đức v.v.).

★ c) Sự xếp đặt chánh quyền ngày nay.

Song hành với sự phân biệt căn bản đa số — đối lập, là một khuynh hướng rất tổng quát của xã hội ngày nay, muốn trao cho chánh phủ cái trọng trách đưa ra những quyết nghị chánh trị lớn lao, được diễn tả bằng những đạo luật, những biện pháp hành chánh, và ủy cho các viện (Quốc hội) cái trọng trách quan hệ không kém là kiểm soát mọi hoạt động của chánh phủ.

Chánh phủ cầm quyền đề mà thực hiện mọi điều ghi trong chương trình tranh cử của đảng hay những đảng thắng thế trong của cuộc tổng tuyển cử.

Trong khi ở chánh quyền, chánh phủ được sự hợp tác và ủng hộ không lay chuyển của Quốc hội, trong đó có mặt các đại diện đảng hay những đảng nói trên.

Vì thế cho nên những danh từ cũ là : Hành pháp và Lập pháp, tuy rằng vẫn sai lúc này, không còn tương ứng với sự thật, và mất một phần lớn ý nghĩa của chúng.

Nhất là danh từ thứ hai vì rằng tuy Quốc hội vẫn giữ quyền biểu quyết luật, nhưng trong thực tế, Quốc hội thời nay càng ngày càng làm ít luật. Trong một tỉ số thường vượt $\frac{3}{4}$, các đạo luật được Quốc hội chấp thuận đều do Chánh phủ khởi xướng và dự thảo, và Chánh phủ luôn luôn can thiệp trong việc viết bản văn cuối cùng của đạo luật, hoặc nhờ ở những đặc quyền mà thủ tục ở Quốc hội thừa nhận cho, hoặc nhờ ở sự can thiệp của đảng hay những đảng ủng hộ.

Như vậy ngày nay cái sự phân chia thực sự không phải là giữa quyền làm luật và quyền thi hành luật, mà là giữa quyền chánh phủ (tức quyền quyết định và hành động) và quyền tự do

kiểm soát và chỉ trích chính phủ trong tay các viện (hợp thành Quốc hội).

Sự hạn chế chính quyền nằm ở cái vị trí dành cho đối lập, ở sự thừa nhận quyền tự do chỉ trích, ở sự khẳng định những quyền bất khả xâm phạm của cá nhân.

★ d) Ích lợi thời sự của lý thuyết.

Sự phân biệt : lập pháp — hành pháp ngày nay không còn ích lợi gì nữa. Khi nào phân quyền còn ghi trong bản văn hiến pháp, thời đó chỉ là một thẻ thức sắp xếp những định chế, trong nhiều thẻ thức khác, có thể quan niệm được (Hoa Kỳ, Thụy Sĩ).

Nhưng dưới khía cạnh, ít được lưu ý tới, những liên lạc giữa Chính quyền — không cần phải biết chính quyền này là cơ quan công quyền nào, lập pháp hay hành pháp — và quyền Tư pháp (thiệt ra thì Tư pháp, ở nhiều nước, như Việt Nam, Pháp, đâu có thế lực của một công quyền thứ ba !), thời lý thuyết phân quyền vẫn còn một tầm ích lợi đáng kể, đáng chú ý. Vì sự độc lập của quyền Tư pháp đối với chính quyền là một đảm bảo hữu hiệu để chống lại vô đoán của chính quyền và do đó, hạn chế cái thế lực gớm ghê đó.

★★★ III.— HỆ CẤP CÁC QUY TẮC PHÁP LÝ, THEO LUẬT VIỆT NAM

★★ A.— LUẬT HIẾN PHÁP, HAY HIẾN LUẬT

Luật này tức là tất cả bản văn của Hiến pháp, ban hành ngày 1-4-1967, được sửa đổi (hay tu chính) lần đầu tiên, bởi Luật (đây cũng là một đạo Hiến Luật) số 001/74 ngày 1-4-1974.

Luật hiến pháp hay Hiến Luật đứng ở bậc cao nhất của hệ cấp các quy tắc pháp lý, và chỉ có thể sửa đổi (hay tu chính, theo thủ tục ghi trong các Điều 103, 104, 105, 106 và 107 của Luật hiến pháp ngày 1-4-1967.)

★★ B.— HIỆP ƯỚC QUỐC TẾ

★ Do Tổng thống ký kết và nếu đã được Quốc hội phê chuẩn (Điều 59 Hiến pháp) dĩ nhiên là Hiệp ước quốc tế có pháp lực ngang với một đạo luật do Quốc hội soạn ra.

★ Nếu có sự đối nghịch (hay tương tranh) giữa một đạo luật có tự trước và một Hiệp ước quốc tế được phê chuẩn sau luật nói trên thì Hiệp ước quốc tế thắng.

Vì : Hiệp ước là luật ra sau và luật ra sau bao giờ cũng thắng luật ra trước.

★ Nếu có sự tương tranh giữa một Hiệp ước quốc tế ra trước và một đạo luật ra sau, thì văn kiện nào có pháp lực mạnh hơn, nghĩa là thắng ?

Hiến pháp của ta hoàn toàn im lặng về vấn đề này.

Hiến pháp hiện hành của Pháp giải quyết vấn đề đó như sau : Hiệp ước quốc tế có pháp lực mạnh hơn luật, miễn là Hiệp ước đó được phê bên kia (Quốc gia ký kết) áp dụng tại nước họ.

★★ C.— LUẬT VÀ CÁC VĂN KIỆN CÓ PHÁP LỰC CỦA LUẬT

★ 1) Luật.— Ở Việt Nam, Luật là văn kiện do hai Viện trong Quốc hội biểu quyết (Điều 39 Hiến pháp) và được Tổng thống ban hành trong thời hạn 15 ngày tròn, kể từ ngày Tổng thống tiếp nhận dự luật (Điều 44 Hiến pháp)

Thẩm quyền làm luật của Quốc hội vô hạn chế : miễn đừng có trái ngược với Hiến pháp, Luật có thể quy định bất cứ vấn đề gì, có bất luận đối tượng gì, áp dụng cho cả một loại người nào (vị thành niên, quả phụ, cô nhi, công chức, binh sĩ, v.v.) hay cho riêng một cá nhân nào.

Vì là tác phẩm của các vị đại diện nhân dân, cho nên Luật đặt ở thượng đỉnh của hệ cấp các quy tắc pháp lý, nghĩa là chỉ sau các đạo Hiến luật. Và những biện pháp mà cơ quan Hành pháp (Tổng thống, Thủ tướng) đặt ra để thi hành luật phải phù hợp với luật, Như vậy Hành pháp — tức cơ quan hình như được coi là có khả năng mạnh nhất để đè nén, dọa nạt dân — chỉ can thiệp sau luật, nghĩa là chỉ đóng một vai trò phụ thuộc, trong khuôn khổ do luật vạch ra, tức là do cơ quan lập pháp. Bất cứ một hành vi nào của Hành pháp trái với Luật, là một sự phi pháp, vi luật, và phải do một cơ quan tư pháp chế tài.

★ 2) Cảnh Luật, những văn kiện sau đều có pháp lực ngang Luật.

★ a) Sắc luật, do Tổng thống ký, sau khi được Quốc hội, trong một đạo luật ủy nhiệm quyền lập pháp cho Tổng thống, thừa nhận quyền đó cho Tổng thống.

Khi được ủy quyền lập pháp, Tổng thống có thể ký những sắc luật có pháp lực ngang luật. Ghi rằng: sự ủy quyền này có hạn chế trong đối tượng và thời gian.

★ b) Sắc luật, do Tổng thống ký, áp dụng Điều 64 Hiến pháp, với điều kiện là văn kiện đó được Quốc hội phê chuẩn.

★★ D.— QUY PHÁP VÀ CÁC VĂN KIỆN CÓ PHÁP LỰC CỦA QUY PHÁP

Quy pháp được định nghĩa bằng tác giả và nội dung của nó.

Quy pháp là một văn kiện, do một quyền chức hành pháp hay hành chính có thẩm quyền, đơn phương làm ra, có hiệu lực chấp hành (thì hành ngay được) và có một tầm tổng quát và phi cá nhân.

★ a) **Yếu tố cá nhân, hay cơ quan:** những quyền chức hành pháp có thẩm quyền là :

Tổng thống và Thủ tướng : hai vị này đều có một thẩm quyền quy pháp tổng quát, cùng là các Bộ trưởng : thẩm quyền quy pháp của các vị sau này hạn chế vào chức vụ của họ.

Có nhiều quyền chức hành chính (Tỉnh trưởng, Đô trưởng, Thị trưởng, Xã trưởng) nhận được, do Luật ủy nhiệm, quyền làm quy pháp nhưng hạn chế và phụ thuộc.

★ b) **Yếu tố nội dung :** Quy pháp là một văn kiện chấp hành (đem thì hành ngay), cấp pháp quyền lợi hay đặt ra nghĩa vụ. Có tầm tổng quát và phi cá nhân, quy pháp nhằm một số đông người (thí dụ : những nhà thầu cung cấp vật liệu cho chánh phủ, những ai xử dụng công lộ v.v.) và do đó, đối lập với những hành vi cá nhân, chỉ nhằm một hay nhiều người có tên tuổi rõ ràng (thí dụ : sự bổ nhiệm một công chức, sự cấp phát một huy chương).

★ 1) Trước hết là những sắc lệnh quy pháp (décrets réglementaires) của Tổng thống.

★ 2) Rồi đến những sắc lệnh quy pháp của Thủ tướng.

★ 3) Sau cùng là những quy pháp mà hậu quả bị giới hạn bởi sự chuyên môn của tác giả, hay diện tích của quần hạt của y.

— Những nghị định quy pháp (*arrêtés réglementaires*) của các Bộ trưởng.

— Những nghị định quy pháp của các Đô, Tỉnh, Thị trưởng

— Những nghị định quy pháp của các Xã Trưởng.

Trong loại sau cùng này, quyền chức cấp dưới (Tỉnh trưởng) đôi khi được hưởng một sự độc lập có giới hạn, nghĩa là hạn chế vào một vài khu vực hoạt động : những quy pháp đặt ra, trong khuôn khổ của những khu vực đó, không phải tuân theo quy tắc phụ thuộc thượng cấp.

★★ E.— HAI NHẬN XÉT SAU ĐÂY CẦN ĐƯỢC GHI NHỚ

★ 1) Hệ cấp những quy tắc pháp lý thành văn được thiết lập theo những tiêu chuẩn thuần túy hình thức, nghĩa là căn cứ vào địa vị của các tác giả, trong hệ cấp các định chế.

★ 2) Ngoài ra còn có những quy tắc pháp lý bất thành văn : đó là những nguyên tắc pháp lý tổng quát (*principes généraux du droit*), do án lệ các tòa án hành chánh thừa nhận. Sự nghiên cứu các nguyên tắc này thuộc về môn Luật hành chánh. Lúc này ta chỉ cần nhận định rằng chúng có một pháp bậc ngang Luật và cưỡng chế các nhà cầm quyền hành pháp và hành chánh.

★★★★★ CHƯƠNG III

SỰ KIỂM SOÁT NHÀ CẦM QUYỀN BẰNG CÁC TÒA ÁN

Trạng thái thứ nhất của nguyên tắc phân quyền là sự phân biệt giữa Chánh phủ và Quốc hội.

Trạng thái thứ hai của nguyên tắc phân quyền là : sự hiện hữu của các tòa án độc lập, có thể kiểm soát các nhà cầm quyền. Nhà cầm quyền đây chỉ tất cả những ai làm ra những quyết nghị chánh trị, nghĩa là cả Chánh phủ lẫn Quốc hội.

Mục đích chính và trước tiên, của các tòa án là giải quyết những vụ tranh chấp giữa tư nhân (tòa dân sự, tòa thương mại v.v...) và trừng trị những hành vi do hình luật trừng phạt (tòa hình). Hoạt động của các tòa án, trong các địa hạt trên, có những hậu quả chánh trị : những đảm bảo của sự trừng trị theo hình luật liên hệ đến tự do, và sự vô tư của các tòa dân sự đảm bảo công bình và cả tự do nữa. Nhưng các tòa án còn một mục đích nữa, liên hệ mật thiết đến sự hành sử quyền chánh trị : các cơ quan nói trên kiểm soát các nhà cầm quyền, đề bố buộc họ phải hành động trong giới hạn của pháp luật, nghĩa là tôn trọng nguyên tắc thượng pháp (Principe de Légalité).

Nguyên tắc thượng pháp là một yếu tố quan trọng của nền dân chủ tự do. Các tác giả thời xưa nói rằng dân chủ tự do là một Quốc gia thượng pháp (Etat de droit), nghĩa là một Quốc gia tôn trọng những quy tắc luật đã đặt ra, đối lập với sự vô đoán, đặc tính của những Quốc gia độc tài chỉ hành động theo hứng thích và không tôn trọng pháp luật. Tuy vậy sự áp dụng nguyên tắc thượng pháp thay đổi tùy từng chế độ dân chủ : có chế độ thì nghiêm minh áp dụng, có chế độ thì áp dụng một cách lơ là, tác trách vì rằng sự độc lập của các tòa án cũng thay đổi tùy từng chế độ. Sự hiện hữu một Quốc hội độc lập là đặc tính của một chế độ

dân chủ tự do : nếu yếu tố này không có, thì không còn dân chủ tự do nữa. Trái lại trong những nước không tự do, cũng có những tòa án độc lập : thí dụ là các tòa án trong những nước quân chủ Cựu thời ở Tây Âu. Trong một vài nước dân chủ tự do, như Pháp ngày nay chẳng hạn, sự độc lập của các thẩm phán vẫn còn bị hạn chế.

★★★★ ĐOẠN I

SỰ ĐỘC LẬP CỦA CÁC TÒA ÁN

Trước hết ta phải định nghĩa tòa án trước khi phân tách những phương tiện để đảm bảo sự độc lập của các cơ quan đó.

★★★ A.— KHÁI NIỆM TƯ PHÁP

Các nhà cầm quyền (Chánh phủ và Quốc hội) làm ra những quyết nghị tổ chức và định hướng toàn dân. Những quyết nghị này tạo ra những quy tắc luật áp dụng cho mọi công dân. Những quy tắc này là những văn kiện pháp lý có cưỡng lực : Hiến pháp, luật do Quốc hội làm, sắc lệnh, quy pháp, nghị định, quyết định cá nhân. Các tòa án là những cơ quan của Quốc gia, đảm bảo sự thi hành những quy tắc luật do nhà cầm quyền đặt ra : đó là quyền xử án, hay quyền tư pháp.

★★ c) QUYỀN TƯ PHÁP

Đó là quyền *nói ra luật* (action de dire le droit = *jurisdiction*). Công dân nào cũng có thể, bằng một lá đơn gọi là đơn khởi tố, yêu cầu một tòa án có thẩm quyền, nói rõ ý nghĩa của những quy tắc pháp lý hiện hành. Nhân viên của các tòa án — gọi là thẩm phán — có cái quyền giải thích những văn kiện luật, bằng cách định nghĩa chánh thức chúng. Toàn thể những bản án gọi là *án lệ* (*jurisprudence*), soi sáng và bổ túc các văn kiện luật.

★ I) Quyền giải thích. — Trong thực tế cái quyền chính thức giải thích này vượt rất nhiều sự giải thích theo nghĩa đen.

Trước tiên là vì nhiều văn kiện luật ý nghĩa tối tăm hay mập mờ và như vậy có thể hiểu theo nhiều nghĩa, nghĩa nào xem ra cũng ổn thỏa. Các thẩm phán, trong khi chọn một trong những nghĩa đó, vừa áp dụng luật, vừa tạo ra luật. Thứ chỉ : những văn kiện đâu có dự liệu và quy định mọi trường hợp : nhiều văn kiện thiếu sót, không dự liệu cách giải quyết vấn đề này hay vấn đề khác. Trái lại, các thẩm phán bao giờ cũng phải « nói ra luật » (*dire le droit*), khi người ta làm đơn yêu cầu về việc đó : họ không thể nép sau sự im lặng của các văn kiện để từ chối xét xử. Vậy khi nào các văn kiện không nói năng gì, các thẩm phán vẫn phải tìm ra, xây dựng lên, một giải pháp pháp lý bằng cách dựa vào phong tục cổ truyền, tài liệu soạn các văn kiện luật, và nhất là những nguyên tắc tổng quát của pháp luật. Ấn lệ của các tòa như vậy tham dự vào việc xây dựng pháp luật, nghĩa là việc làm ra những quyết nghị : việc này không phải chỉ là một việc giải thích.

Cái quyền « nói ra luật » không phải chỉ liên hệ đến những quy tắc pháp lý do các nhà cầm quyền đặt ra, mà còn liên hệ đến cả những quy tắc pháp lý mà tư nhân đặt ra, trong những khế ước. Những khế ước mà tư nhân ký kết với nhau, theo đúng những hình thức pháp lý, có pháp lực ngang luật, giữa những ai đã ký : họ có thể yêu cầu các tòa giải thích và ra lệnh áp dụng hay thi hành các khế ước đó. Mỗi liên lạc giữa pháp luật mà Quốc gia đặt ra cho mọi người và pháp luật, mà công dân đặt ra trong khế ước, được định nghĩa bằng sự phân biệt căn bản giữa những : quy tắc pháp lý có tính chất *trật tự công cộng* (*dispositions d'ordre public*) và những quy tắc pháp lý khác. Những quy tắc trật tự công cộng đều áp đặt trên mọi người, không ai có thể gạt ra, tránh né chúng, bằng những quy tắc ghi trong khế ước. Những quy tắc khác của luật, sắc lệnh, quy pháp v.v..., chỉ có tính chất bổ túc : chúng chỉ áp dụng khi nào tư nhân không đặt ra giữa họ những quy tắc khế ước.

★ 2) Quyền ra quyết nghị chấp hành. — Quyền tư pháp không phải chỉ là nói ra luật, mà còn là *quyền thi hành luật*. Các tòa án như vậy ấn định rõ ràng bốn phận của những kẻ nào phải chịu sự thi hành của pháp luật, và ra lệnh thi hành những bốn phận, nhiệm vụ nói trên : các bản án có tính chất « chấp hành ».

Mệnh lệnh chấp hành không phải chỉ áp dụng cho tư nhân : mà còn cho cả các cơ quan công quyền, bất cứ cấp bậc nào. Quốc trưởng, Thủ tướng Chánh phủ, các bộ trưởng đều có bổn phận phải thi hành các quyết định của tòa : cả đến Quốc hội cũng phải *cúi đầu*, nếu các tòa án phán định rằng một đạo luật nào, do Quốc hội làm ra, *vi hiến*. Những mệnh lệnh chấp hành này gắn liền vào những hành vi pháp lý như luật, sắc lệnh, nghị định bổ nhiệm một công chức v.v... ; và còn có thể là những mệnh lệnh mà đối tượng là một hành vi vật chất như là : trả một món tiền, rời khỏi một căn phố, rời một bức tường, giam giữ một tội nhân trong bao nhiêu lâu v.v...

★ 3) Uy quyền quyết tụng (Autorité de la chose jugée).

Những quyết định tối hậu của các tòa án đều có uy quyền quyết tụng, nghĩa là bất di bất dịch, không thể sửa đổi lại được. Công dân cũng như các nhà cầm quyền, không ai có thể gây một vụ kiện mới đề xin xét lại một vụ kiện mà tòa án đã phán xử rồi. Ai cũng phải tuân hành quyết định của tòa, và quyết định này có uy lực của *sự thật về mặt pháp lý* (vérité légale). Quy tắc này có một vài biệt lệ. Quyền ân xá của Quốc trưởng, quyền ân giảm hình phạt của quyền chức lao huấn (autorités pénitentiaires), có thể sửa đổi những quyết nghị vật chất của tòa hình : nhưng không thể sửa đổi được bản án đã khẳng định tội trạng của bị can. Sự soạn thảo (do nhà cầm quyền) một văn kiện pháp lý mới, thay thế một văn kiện pháp lý cũ, mà sự giải thích do các Tòa, không được nhà chức trách wa, chỉ có giá trị trong tương lai (đó là nguyên tắc căn bản về sự *bất hồi tổ của pháp luật* — principe de la non-rétroactivité des lois) : dầu sao, văn kiện mới không có dụng chạm đến bản án, định nghĩa sự giải thích văn kiện cũ. Chỉ còn có đơn *xin xét lại* (recours en révision) mới có thể dụng chạm tới bản án đã có uy lực quyết tụng : nhưng loại đơn này rất hiếm.

★★ b) CÁC LOẠI HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP

Ta có thể phân loại các hoạt động tư pháp theo bản chất của vụ kiện. Thật vậy, hoạt động của các tòa án xuất hiện dưới hình thức một vụ kiện đối diện hai bên : một bên khởi tố, mà người ta gọi là bên nguyên, bên kia chống lại hoạt động nói trên, mà người

ta gọi là bên bị. Nhưng trong một vài vụ kiện, một trong hai bên là Quốc gia.

Loại hoạt động tư pháp thứ nhất liên quan đến những vụ kiện giữa tư nhân — thể nhân hay pháp nhân (hiệp hội, công ty v.v...) — bất luận là những tư nhân đó yêu cầu các tòa án giải thích và áp dụng những quy tắc luật do Quốc gia, hay do khế ước tư nhân lập ra. Hoạt động này tương đương với khái niệm dân luật.

Loại hoạt động tư pháp thứ hai liên quan đến những vụ án hình sự, áp dụng hình luật. Mục đích của nó là chế tài những kẻ nào đã hành động trái với những đạo hình luật (định nghĩa trọng tội, khinh tội, vi cảnh) và áp dụng cho chúng những trừng phạt ghi trong các đạo luật trên. Đây không phải là những vụ kiện giữa tư nhân, mà giữa một công dân và Quốc gia có nhiệm vụ thi hành pháp luật. Quốc gia đây do một cơ quan là « Công tố viện » đại diện. Tuy vậy tư nhân nào bị một hành vi do hình luật trừng trị, gây thiệt hại cho mình, có thể kiện tác giả của hành vi trên trước tòa án hình, bằng cách đòi bồi thường, nghĩa là đứng *nguyên cáo dân sự*. Sau đơn khởi tố đòi bồi thường của kẻ bị thiệt hại, Công tố viện bó buộc phải truy tố kẻ phạm pháp. Nhưng Công tố viện, tự ý mình, cũng có thể đứng lên truy tố kẻ phạm pháp.

Loại hoạt động tư pháp thứ ba là những vụ kiện giữa tư nhân (thể nhân, pháp nhân) và Quốc gia, vào những dịp sau : sự hợp pháp của những hành vi của các nhà cầm quyền, hay những thiệt hại vô chứng minh mà những hành vi đó gây cho tư nhân.

Loại hoạt động này rất quan trọng về phương diện các định chế chánh trị. Sự kiểm pháp (kiểm soát để xem rằng có hợp với luật không) những hành vi của các nhà cầm quyền là một yếu tố quan trọng của nền dân chủ tự do. Cũng thuộc loại trên là sự kiểm hiến luật của Quốc hội.

★★★ B.— NHỮNG PHƯƠNG TIỆN ĐỂ CHO CÁC THẨM PHÁN ĐƯỢC ĐỘC LẬP

Những phương tiện này liên hệ đến sự tuyển chọn và quy chế thẩm phán.

★★ a) CÁC THẨM PHÁN ĐẠI DIỆN

Ta phải đề riêng ra những thẩm phán có tính chất đại diện công dân, nhiều hay ít : phụ thẩm, thẩm phán bầu cử, thẩm phán chuyên nghiệp.

★ 1) **Phụ thẩm.** — Phụ thẩm là những công dân được chọn theo lối rút thăm, để hành xử quyền tư pháp một cách tạm thời cho một vụ kiện riêng biệt nào. Rút thăm để chọn là một lối tuyển chọn dân chủ, rất xưa, đã từng được dùng từ thời các Thị trấn Cộng hòa Hy Lạp. Nhờ lối chọn này các phụ thẩm hoàn toàn độc lập đối với chánh phủ. Tuy vậy, đôi khi chỉ là một sự tuyển chọn hạn chế : Ở Pháp, danh sách những công dân trong đó người ta tuyển chọn phụ thẩm bằng lối rút thăm, do một Ủy ban thẩm phán và nhân sĩ địa phương (hội viên hội đồng tỉnh và xã trưởng) lập ra, khiến cho các phụ thẩm đoàn có thành phần khá bảo thủ. Ở Việt Nam, bảng danh sách những công dân trong đó sẽ chọn phụ thẩm nhân dân bằng lối rút thăm, do một Ủy ban gồm có Thẩm phán địa phương (làm Chủ tịch), và một số ủy viên gồm những quyền chức và nhân sĩ địa phương như : Quận trưởng hay Phó quận, các hội viên Hội đồng Đô thành, Tỉnh, Thị xã lập ra. Lối lựa chọn này cũng đem lại cho các phụ thẩm đoàn (ở mỗi Tòa Sơ thẩm) một thành phần thường là bảo thủ.

Nói một cách tổng quát, các phụ thẩm không ngồi xử một mình, họ bao giờ cũng ngồi chung với các thẩm phán chuyên nghiệp. Thường thường các vị sau này (thẩm phán duy nhất hay chánh án và các hội thẩm) chủ tọa các cuộc thảo luận, tranh biện, trong đó các phụ thẩm chỉ can thiệp bằng cách đặt câu hỏi. Nhưng cái việc phán xử về vấn đề : bị can có tội hay không, do riêng phụ thẩm đoàn quyết định, sau khi thảo luận riêng biệt, ngoài sự hiện diện của các thẩm phán chuyên nghiệp. Các vị sau này chỉ can thiệp vào việc ấn định hình phạt mà tội nhân lãnh. Ở Việt Nam quy tắc này không còn được áp dụng nữa (xem các Điều 446 và 447 Bộ Hình sự tố tụng) ; các thẩm phán chuyên nghiệp ngồi chung với phụ thẩm đoàn, khiến cho ảnh hưởng của cơ quan này rất yếu. Các điều 446 và 447 không hợp với các nguyên tắc tự do : chúng có khuynh hướng làm cho sự trừng phạt nặng lên.

Phụ thẩm đoàn là một định chế gần như tổng quát tại các nền dân chủ Tây phương, trong việc xử các trọng tội.

Ở một vài nước, định chế còn áp dụng ngoài địa hạt căn bản đó. Ở Anh, phụ thẩm đoàn còn can thiệp ở giai đoạn buộc tội trong các vụ án đại hình, và không phải chỉ ở giai đoạn xử án, để quyết định về vấn đề : có nên tiếp tục truy tố không ? Ở Mỹ, có một chế độ tương tự. Nhưng phụ thẩm đoàn còn một vai trò rộng hơn, áp dụng vào mọi loại vụ kiện : một công dân có thể yêu cầu là vụ án phải do một phụ thẩm đoàn phán xử, nếu giá trị của vụ tranh chấp vượt 20 Mỹ kim. Vai trò của phụ thẩm đoàn do Tu chánh án thứ 7 (tu chánh Hiến pháp) đảm bảo. Và do đó người ta không sao bóp nghẹt nổi sự phát triển của vai trò của phụ thẩm đoàn, ngoại trừ bằng những phương pháp gián tiếp.

★ 2) Các thẩm phán dân cử. — Ta có thể quan niệm là ít ra một phần nào các thẩm phán sẽ do công dân bầu, theo chế độ phổ thông đầu phiếu, y như là bầu các nghị sĩ dân biểu hay hội đồng tỉnh. Các thẩm phán dân cử làm việc toàn thời gian, chứ không bất thường và gián đoạn như các phụ thẩm. Nhưng họ chỉ nhận được của công dân một ủy nhiệm hạn chế : họ phải ra tái ứng cử, sau khi mãn nhiệm kỳ, thường chỉ là vài ba năm. Và họ có thể thất cử. Chế độ thẩm phán bầu rất phổ thông ở Mỹ, không phải ở bình diện Liên bang, mà ở bình diện các Tiểu bang. Tự năm 1828, 40 Tiểu bang ở Mỹ đã áp dụng sự bầu các thẩm phán Tiểu bang, theo chế độ phổ thông đầu phiếu. Đôi khi cử tri còn có thể bãi nhiệm các thẩm phán bằng một thứ thủ tục trưng cầu dân ý, gọi là « recall ».

Chế độ thẩm phán bầu không đem lại kết quả thỏa đáng. Trước hết, các thẩm phán bầu không được đảm bảo về khả năng chuyên môn. Thứ chi, muốn tranh cử một cách hữu hiệu, ứng viên thẩm phán phải liên kết với một chánh đảng, và đó không phải là một đảm bảo vô tư. Hồi thế kỷ thứ 19 và sang đầu thế kỷ này các chánh đảng Mỹ thường biến thành những bộ máy vận động tuyển cử, do các chánh khách thiếu đạo đức điều khiển, chỉ tìm cách đoạt được các chức vụ chỉ huy và sự che chở của tòa án, bằng lối bầu cử, vào cùng một lúc, thẩm phán, chỉ huy cảnh sát và các nhà hành chánh địa phương. Nhiều biện pháp đã đưa ra để sửa sai những tệ đoan đó : triển hạn ủy nhiệm của các thẩm phán, phê chuẩn tiên khởi những ứng viên, do Hiệp-hội các Luật gia của Tiểu bang, thay bầu cử bằng sự phê chuẩn việc bổ nhiệm thẩm phán, ủy thác cho Thống

độc Tiểu bang v.v... Ngày nay, sự bất lực, thiếu lương tâm và tùy thuộc vào các chánh đảng, của các thẩm phán bầu cử, chỉ còn ở một thiểu số nhỏ Tiểu bang, và chỉ có đối với những chức vụ tư pháp hạ cấp.

★ 3) Các thẩm phán nghiệp đoàn.

Là những thẩm phán có nhiệm vụ phán xử những vụ tranh chấp xảy ra trong nghề nghiệp, và do các hội viên của nghiệp đoàn tuyển chọn. Đây là một cuộc bầu cử nghiệp đoàn, bản chất khác hẳn với phổ thông đầu phiếu.

Thuộc loại này là những Hội đồng tài phán lao-động (Conseils de prud'hommes) và những Tòa án thương mại, ở Pháp. Loại thứ nhất xử những vụ tranh chấp giữa chủ nhân và công nhân. Các thẩm phán đều do hội viên của mỗi loại nghiệp đoàn (chủ nhân, công nhân) bầu cử trực tiếp. Tòa án lao động có tính chất trọng tài, vì thành phần gồm một số đại diện chủ nhân và công nhân ngang nhau. Các tòa án thương mại, có thẩm quyền xử các vụ kiện thương mại. Thẩm phán do một cử tri đoàn thành phần như sau, bầu ra :

- a) đại diện các thương gia và hội buôn,
- b) hội viên các phòng thương mại,
- c) thẩm phán và cựu thẩm phán các tòa thương mại.

★★ b) CÁC THẨM PHÁN CHUYÊN NGHIỆP

Ở phần lớn các nước dân chủ Tây phương, cũng như ở Việt Nam, thành phần chính các tòa án là các thẩm phán chuyên nghiệp, do chánh phủ bổ nhiệm, và như vậy đều là công chức của Quốc gia. Tuy vậy sự độc lập của các thẩm phán có thể thực hiện được nhờ ở nhiều phương tiện kỹ thuật, mà toàn bộ tạo thành một thứ quy chế riêng biệt cho các thẩm phán, khác hẳn với quy chế công chức.

★ 1) Đảm bảo trong sự tuyển chọn.

Người ta có thể quan niệm nhiều chế độ tuyển chọn thẩm phán, có thể đảm bảo được cả khả năng kỹ thuật, lẫn độc lập đối với Chánh phủ đã bổ nhiệm họ. Ở Việt Nam, cũng như ở Pháp,

người ta tuyển chọn thẩm phán qua một cuộc thi tuyển : các ứng viên đều xếp thứ tự theo kết quả của các bài thi, và Chánh phủ chỉ có thể bổ nhiệm theo thứ tự của danh sách xếp hạng nói trên. Việc cần thiết là bài thi phải do các vị *giám khảo độc lập* phê điểm (giáo sư đại học, luật gia chuyên nghiệp, thẩm phán cao cấp v.v.) để cho sự tuyển chọn được độc lập, ngay từ bước đầu. Một thể thức tương tự đảm bảo sự độc lập trong việc tuyển chọn các giáo sư Đại học.

Anh và Mỹ (riêng cho các thẩm phán Liên bang) theo một chế độ khác : tuyển chọn theo kinh nghiệm và bằng cấp. Chính phủ bổ nhiệm các thẩm phán trong số các luật gia chuyên nghiệp có kinh nghiệm và danh tiếng. Ở Anh, luật gia chuyên nghiệp phần lớn là các luật sư vì sự giảng dạy Luật khoa ở các Đại học không phát triển cho lắm.

Ở Mỹ, nơi mà Luật khoa được diễn giảng tại nhiều trường Đại học, một số thẩm phán cao cấp đều chọn trong hàng ngũ giáo chức của các trường Đại học nổi tiếng.

* 2) Đảm bảo bất khả bãi miễn.

Phần lớn các nước dân chủ Tây phương đã đặt ra và áp dụng quy tắc : *thẩm phán bất khả bãi miễn*. Quy tắc này có nghĩa là các thẩm phán không thể bị : bãi chức, giáng chức, hay đổi sang một chức vụ ngang hàng, hay cả một chức vụ cao hơn, nếu không có sự thuận tình của chính đương sự và sự chấp thuận của các đồng nghiệp. Thẩm phán ở lại chức vụ của mình theo sở thích, trừ khi phạm những lỗi nặng về nghề nghiệp. Và sự thẩm định các lỗi này, không do ở Chánh phủ — vì Chánh phủ có thể bất công — mà do ở chính một đoàn thể thẩm phán. Sự an toàn tuyệt đối của chức vụ, sự đảm bảo rằng không thể lực hay cá nhân nào dẫu là Tổng thống hay Thủ tướng, có thể cưỡng ép một vị thẩm phán phải từ bỏ chức vụ, tạo ra một đảm bảo rất hữu hiệu (một chế độ tương tự được áp dụng cho các giáo chức Đại học)

Nhưng kinh nghiệm cho hay rằng sự bất khả bãi miễn vẫn còn thiếu sót nếu không có kèm thêm những đảm bảo về thăng trật.

* 3) Đảm bảo thăng trật.

Thí dụ của ngành thẩm phán Pháp rất sol sáng điểm này. Các thẩm phán Pháp được hưởng một chế độ tuyển chọn bằng

khảo thí hết sức là vô tư, cùng là những đảm bảo bất khả bất miễn rất là chắc chắn. Tuy vậy, ngạch thẩm phán xứ đó không độc lập cho lắm, trước Chánh phủ, vì cơ quan sau này có trong tay một phương tiện gây áp lực đáng kể : sự thăng chức. Cổ nhiên là những quy tắc thăng thưởng máy móc theo thâm niên hạn chế quyền chuyên quyết của Chánh phủ. Nhà cầm quyền chỉ có thể bổ nhiệm một thẩm phán vào một chức vụ cao hơn, sau một thời gian phục vụ tối thiểu trong chức vụ hiện tại. Đáng khác, thẩm phán nào cũng được quyền thăng trật, sau một thời gian phục vụ tối đa. Sự phối hợp hai quy tắc đó vẫn để lại một tầm tự do lớn. Vị thẩm phán trẻ tuổi vừa vượt kỳ thi tuyển nhập ngạch, không có thể bị bãi chức, chuyển chuyển, và thâm niên sẽ khiến cho ông ta được thăng chức. Nhưng mực độ và điểm cao nhất của sự thăng trật có thể rất khác nhau. Một truyền thống vững chắc muốn rằng thái độ mềm dẻo trước Chánh phủ là đảm bảo của những hoạn lộ hết sức là bóng bẩy, không phải chỉ trong ngạch hành chính.

Có hai cách đề ngăn ngừa những tệ đoan đó và cách nọ còn có thể phối hợp với cách kia. Cách thứ nhất là giao quyền thăng thưởng cho chính các thẩm phán ngạch tư pháp : thí dụ như cho những đại diện, do các thẩm phán trong ngạch bầu ra, hợp thành một Hội đồng tối cao của ngành tư pháp (Thượng Hội đồng thẩm phán). Một phương pháp tương tự đã được đem áp dụng tại Pháp đối với giáo chức Đại học. Nhờ đó, giáo chức được những đảm bảo gần như hoàn toàn về các phương diện sau : tuyển chọn, bất khả bất miễn, và độc lập.

Phương pháp thứ hai là giới hạn số các trật trong ngạch thẩm phán và hậu quả của sự thăng thưởng, để cho giữa các thẩm phán trong ngạch, không có những sự khác biệt quá đáng. Phương pháp này được áp dụng tại Tham chánh viện Pháp (Conseil d'Etat), và đem lại những kết quả khích lệ : hội viên của Viện hợp thành một đoàn thể duy nhất, trong đó những sự thăng thưởng theo tuyển chọn không có làm thay đổi sâu rộng những hoạn trình. Vì thế cho nên hội viên của Viện trong thực tế độc lập hơn các thẩm phán tư pháp rất nhiều. Một chế độ tương tự được thi hành một cách tổng quát ở Anh : ngạch thẩm phán là một đoàn thể rất ít hội viên, tập trung ở Luân đôn, với rất ít trật đẳng nội bộ và ít thăng thưởng. Sự độc lập của các thẩm phán hoàn toàn, và đem lại cho họ tính

chất một đại công quyền không hơn không kém : quyền tư pháp, đối diện ngang hàng và quý nhất là độc lập đối với hai đại công quyền hành pháp và lập pháp.

★★★★ ĐOẠN II

SỰ KIỂM SOÁT NHÀ CẦM QUYỀN
BẰNG CÁC TÒA ÁN

Trong những nền dân chủ tự do, nhờ ở sự thi hành thực sự, ngay thẳng, *nguyên tắc trọng pháp* (Principe de Légalité), các tòa án kiểm soát nền nhà cầm quyền. Nguyên tắc này được áp dụng khắp các nước dân chủ, và nó có nghĩa là những quyết nghị của Chánh phủ và của các nhà cầm quyền địa phương đều phải phù hợp với LUẬT HIẾN HÀNH.

Nhưng nguyên tắc này, khi được hiểu là Luật của Quốc hội cũng phải tôn trọng Hiến pháp, chỉ được áp dụng tại một số rất ít nước dân chủ tự do.

★★★ A. — KIỂM PHÁP CÁC HÀNH VI CHÁNH PHỦ
VÀ HÀNH CHÁNH

Nguyên tắc trọng pháp có nghĩa là có một thứ bậc trên dưới rõ ràng giữa những hành vi pháp lý (Luật, Sắc lệnh, Nghị định v.v.); những hành vi cấp dưới phải phụ thuộc các hành vi cấp trên.

Kiểm hiến có nghĩa là : xác nhận sự phù hợp đó hay sự vắng mặt của nó, và rút ra những hậu quả của tình trạng.

★★ a) NGUYÊN TẮC TRỌNG PHÁP : HỆ CẤP CÁC KHUÔN MẪU

Nguyên tắc trọng pháp trước hết có nghĩa là : *tất cả mọi hành vi chánh phủ và hành chánh phải phụ thuộc luật* (do Quốc hội làm ra). Nhưng nó cũng có nghĩa là : giữa các hành vi chánh phủ và hành chánh, phải có một hệ cấp rõ ràng :

★ 1) Các hành vi chính phủ và hành chính phải tôn trọng LUẬT.

Khái niệm Luật đã gây ra một cuộc tranh luận cổ điển giữa các luật gia hồi đầu thế kỷ này : định nghĩa vật chất, bằng bản chất của hành vi, đối lập với định nghĩa hình thức, bằng cơ quan làm ra Luật. Học phái Bordeaux — Léon Duguit (1), R. Bonnard, G. Jèze — đã phân loại theo vật chất, hay nội dung, các hành vi pháp lý, theo mức độ tổng quát của mỗi loại. Học phái trên phân biệt 3 loại hành vi :

1) Các hành vi — quy tắc (actes — règles), đặt ra những quy tắc pháp luật tổng quát, áp dụng cho cả một loại người nào định nghĩa một cách trừu tượng, như : phụ nữ, vị thành niên, góa phụ v.v.

2) Các hành vi — điều kiện (actes — condition) áp dụng cho một cá nhân nào, được định danh rõ ràng, một quy chế do một hành vi — quy tắc đặt ra. Thí dụ : sự bổ nhiệm một công chức, sự ấn định số thuế mà một công dân phải nộp.

3) Các hành vi — chủ quan (actes — subjectifs) tạo ra những quy chế riêng biệt cho một vài người nào. Thí dụ : các khế ước.

Đối với Học phái Bordeaux, Luật là những hành vi — quy tắc, nghĩa là những hành vi pháp lý đặt ra những quy tắc tổng quát. Thí dụ : Luật lập ra một thứ thuế, luật người cây có ruộng, luật gia đình, luật báo chí v.v.

Sự phân loại này đóng một vai trò quan hệ trong hệ cấp nội bộ của các hành vi chính phủ và hành chính. Ngoài ra, nó còn soi sáng vào cơ chế soạn thảo Luật pháp. Nhưng nó không ăn khớp với thực tế, về khía cạnh định nghĩa Luật. Các tác giả sự phân loại trên phải phân biệt, trong số những hành vi mà họ cho là Luật vì bản chất, giữa những hành vi do Quốc hội làm và hành vi do Chính phủ và các cơ quan hành chính làm : chỉ có loại thứ nhất mới gọi là « Luật », còn loại thứ nhì chỉ là : hành vi quy pháp (actes-reglemen-

(1) Khoa trưởng trường Luật Khoa Đại học Bordeaux (Pháp). Do đó, những ai theo tư tưởng của Duguit đều gọi là thuộc Học phái Bordeaux.

tales) hay quy pháp (rèlements). Một đẳng khác, họ phải chấp nhận rằng trong những hành vi — cá nhân (actes individuels) do Quốc hội làm — thí dụ như Luật cấp một phần thưởng quốc gia, luật ban quốc tịch danh dự, cho một cá nhân danh tính rõ rệt nào — đều là *Luật*, tuy rằng không có bản chất luật: mặc dầu những hành vi này rất hiếm hoi, nhưng cũng phải chú ý tới chúng và định danh chúng.

Luật không phải là một khái niệm vật chất, hay nội dung theo nghĩa mà Léon Duguit gán cho chữ đó. *Luật định nghĩa bằng chính cái cơ quan làm ra nó. Luật là bất cứ hành vi nào mà tác giả là Quốc hội*, do Quốc hội làm theo thủ tục lập pháp, do Hiến pháp quy định, bất luận nội dung nó là gì, tổng quát hay cá nhân. Những hành vi, do Quốc hội làm, mà không phải là Luật, là những hành vi không làm theo thủ tục lập pháp: đó là những quyết nghị của mỗi Viện trong Quốc hội, hay quyết nghị của Viện duy nhất, nếu là Quốc hội độc viện, những bổ nhiệm do Quốc hội làm, v.v...

Sự tối thượng của Luật, định nghĩa như vậy, đối với các hành vi (tổng quát hay cá nhân) của Chánh phủ và các cơ quan hành chánh, đặt các cơ quan sau này vào một địa vị phụ thuộc đối với Quốc hội. Hệ cấp giữa các hành vi đưa tới hệ cấp giữa các cơ quan: chính sự tối thượng của Luật khiến cho hành vi này là giới hạn mà Quốc hội đặt chung quanh các hành vi của Chánh phủ và các cơ quan phụ thuộc.

Nhưng hệ cấp giữa các hành vi cũng là hậu quả của hệ cấp giữa các cơ quan. Nếu Luật được đặt trên các hành vi của Chánh phủ, và các nhà cầm quyền hành chánh, thời đó chỉ là hậu quả của cái sự việc là Quốc hội là cơ quan đại diện các công dân, đã bầu ra cơ quan đó, và công dân chính là những người nắm giữ chủ quyền quốc gia. Nguyên tắc thượng pháp là phản ảnh của chủ quyền nhân dân. Sự tối thượng của Luật do ở cái điểm là: Luật là sự « *biểu hiện của ý chí tổng quát* » (La loi est l'expression de la volonté générale), như Rousseau đã viết. *Tuy vậy ta cần phải ghi thêm rằng: a) Luật phải đặt dưới Hiến pháp*, mặc dầu là Quốc hội đại diện vị chúa tể trong nước, tức nhân dân. b) *Tổng thống, cũng là đại diện vị chúa tể đó, khi ông do toàn dân trực tiếp bầu: Hành vi của Tổng thống, dầu sao, ở những nước như Việt Nam, Hoa Kỳ, Áo vẫn phải phụ thuộc Luật. Ở nước Pháp, sự tối thượng của Luật bị sút mẻ khá lớn, vì rằng*

điều 34 Hiến pháp 1958 hạn chế nhà Lập pháp (Quốc hội) vào một địa hạt dành riêng, có ranh giới rõ rệt và ngoài địa hạt đó, là quyền lập quy của Tổng thống và Chánh phủ. Nhưng điều 34 này có trước sự bầu cử Tổng thống theo phổ thông đầu phiếu, và áp dụng cả đối với những sắc lệnh của Thủ tướng, một nhân vật không trực xuất tự chủ quyền nhân dân.

Sự tối thượng của Luật còn vượt ra ngoài những đạo luật chính danh. Nền pháp luật một nước không phải chỉ bao gồm những đạo Luật của Quốc hội. Các điều khoản của Hiến pháp cũng nằm trong nền pháp luật. Nếu Hiến pháp không phải là loại cương tính, hay nếu không có sự kiểm hiến, thời pháp lực của nội dung Hiến pháp cũng không cao hơn pháp lực của Luật thường do Quốc hội làm ra, mà chỉ có một pháp lực ngang. Những điều khoản của Hiến pháp, cũng như của Luật thường, đều được nguyên tắc thượng pháp che chở, bảo vệ. Những tuyên ngôn nhân quyền nằm trong bản Hiến pháp, hay đặt ở đoạn tiền đề Hiến pháp cũng được hưởng sự bảo đảm của nguyên tắc thượng pháp. Phần lớn các nền dân chủ Tây phương còn chấp nhận rằng nguyên tắc thượng pháp còn bảo vệ cả những « nguyên tắc tổng quát của pháp luật » (les principes généraux du droit) : nghĩa là những quy tắc hàm súc trong Hiến pháp và Luật của Quốc hội, là nguồn cảm hứng của các văn kiện đó, mặc dầu là những điều khoản trong các văn kiện này không minh thị nhắc tới Ấn lệ định nghĩa những nguyên tắc tổng quát của pháp luật bằng lối căn cứ vào các điều khoản ghi trong luật, cũng như là người ta suy diễn ra những quy tắc tổng quát bằng cách suy diễn từ những trường hợp riêng biệt. Cố nhiên, những nguyên tắc trên chỉ áp dụng khi nào pháp luật im lặng.

*** 2) Sự phụ thuộc giữa các hành vi hành chánh và sự phụ thuộc giữa các hành vi chánh phủ.**

Nguyên tắc thượng pháp còn có nghĩa là : những hành vi chánh phủ đều phụ thuộc nhau, và những hành vi hành chánh cũng vậy. Và cố nhiên, hành vi hành chánh bao giờ cũng phụ thuộc hành vi chánh phủ. Hệ cấp nội bộ này gồm những bậc sau : sắc lệnh của Quốc trưởng, sắc lệnh của Thủ tướng Chánh phủ, nghị định của các bộ trưởng và quyền chức địa phương (Đô, tỉnh, thị, xã trưởng...).

Và những nghị định sau này cũng có hệ cấp : nghị định của tỉnh trưởng ở trên nghị định của xã trưởng, nghị định của các quyền chức địa phương (nếu nước chia ra làm nhiều vùng hay miền hành chánh) ở trên các nghị định của tỉnh trưởng. Những hành vi của các cấp dưới, phải phù hợp với những điều khoản nằm trong những hành vi của các cấp trên (kể cả luật). Những điều khoản trong các hành vi của các cấp trên, trái lại, có thể thay đổi những điều khoản nằm trong các hành vi của cấp dưới. Luật có thể sửa đổi các hành vi của chánh phủ và của các cơ quan hành chánh, trừ khi nào Hiến pháp đặt ra một lãnh vực dành riêng cho quyền lập quy của Chánh phủ, trong đó Quốc hội không được can thiệp tới. (trường hợp Hiến pháp 1958 của Pháp quốc) (1)

Tuy vậy, những khái niệm của Học phái Bordeaux về sự phân biệt : hành vi — quy tắc, có hậu quả tổng quát và phi cá nhân với hành vi — điều kiện và hành vi — chủ quan, chỉ có hậu quả cá nhân, gặp ở đây một dịp áp dụng quan trọng. *Những hành vi có hậu quả cá nhân không có thể thay đổi những hành vi có hậu quả tổng quát* (gọi là hành vi — quy pháp, hay quy pháp, khi do ở cơ quan chánh phủ hay hành chánh mà ra). Trước hết như thế có nghĩa là trong nội bộ của một tầng lớp trong hệ cấp : một sắc lệnh của Tổng thống bổ nhiệm một công chức cao cấp, phải phù hợp với những sắc lệnh quy pháp của chính vị đó ký ; một nghị định của bộ trưởng Quốc gia giáo dục bổ nhiệm một giáo sư phải phù hợp với những nghị định quy pháp của chính vị bộ trưởng nói trên. Một nhà chức trách thuộc cấp chính phủ hay cấp hành chánh không có thể, bằng một quyết nghị cá nhân, đi ngược lại một quyết nghị tổng quát mà chính vị đó đã đặt ra.

Mà nguyên tắc : các biện pháp cá nhân phải phụ thuộc các quy tắc tổng quát, còn áp dụng cả trong mối liên lạc giữa những hành vi do ở những quyền chức thuộc về những tầng lớp khác nhau trong hệ cấp. Một sắc lệnh cá nhân của Tổng thống không thể nghịch lại với những sắc lệnh tổng quát hay quy pháp của Thủ tướng Chánh phủ hay nghị định tổng quát của bộ trưởng. Hệ cấp giữa các nhà quyền chức ở đây phải nhường bước sự phụ thuộc của riêng

(1) Như vậy nguyên tắc thượng pháp gặp một biệt lệ quan trọng.

biệt đối với tổng quát; (trừ trường hợp trong đó những quyết định tổng quát do ở một quyền chức địa phương, đứng trước một quyết nghị cá nhân của một quyền chức cấp trung ương, hay cấp địa phương có thẩm quyền rộng hơn).

Sở dĩ như vậy là vì sự phụ thuộc của những quyết nghị cá nhân đối với các quyết nghị tổng quát, dựa vào *nguyên tắc căn bản sau: sự bình đẳng giữa mọi công dân*. Dùng một quyết nghị cá nhân để nghịch lại một quyết nghị tổng quát vi phạm sự bình đẳng đó, mà người ta coi là một trong những căn bản của nền dân chủ tự do.

Nhưng đối với Quốc hội, thì hơi khác. Quốc hội không phải là bao giờ cũng phải tôn trọng nguyên tắc: quyết nghị cá nhân phải phù hợp với quyết nghị tổng quát. Trong một nước có chế độ kiểm hiến, thì Quốc hội phải tôn trọng nguyên tắc trên, vì một đạo luật cá nhân nghịch lại với một đạo luật tổng quát, sẽ vi phạm *nguyên tắc hiến định* về sự bình đẳng giữa các công dân. Nhưng nếu không có chế độ kiểm hiến trong nước, thì Quốc hội có thể, bằng một đạo luật cá nhân, nghịch lại những đạo luật hay quy pháp tổng quát: vì không ai có thẩm quyền để chống lại một đạo luật nghịch lại với nguyên tắc bình đẳng. Nhưng vấn đề này không quan trọng, vì những đạo luật cá nhân rất là hiếm: những thí dụ phổ thông nhất là sự ban phát phần thưởng đặc biệt cho những đại công bực Quốc gia.

★ ★ b) SỰ ÁP DỤNG NGUYÊN TẮC THƯỢNG PHÁP

Nguyên tắc thượng pháp là căn bản của sự kiểm soát các hành vi chánh phủ và hành chánh bằng cơ quan tư pháp. Như chúng ta đã rõ, các tòa án còn làm nhiều chức vụ khác. Nhưng chức vụ nói trên là chức vụ tối quan hệ về phương diện chánh trị. Nó đảm bảo sự phụ thuộc, về mặt pháp lý, của tất cả mọi uy quyền trong Quốc gia đối với Quốc hội. Nó đem lại cho các tòa án một quyền thế đáng kể.

★ 1) Những hình thức của sự kiểm pháp bằng tòa án.

Sự kiểm pháp này thể hiện bằng hai phương pháp: khước biện và khởi tố, những danh từ này phải hiểu theo ý nghĩa của thủ tục tố tụng.

Khước biện (exception) là một việc phụ đới (incident) được nêu ra trong một vụ kiện, có hậu quả là tạm đình bản án về việc chính trong vụ kiện, và bó buộc vị thẩm phán phải xử về việc phụ đới trước đã.

Trước những tòa án thường, sự kiểm pháp (kiểm xem có phù hợp với luật không) các hành vi chánh phủ và hành chánh thể hiện theo phương pháp đó. Như thế có nghĩa là nếu một tòa án sắp sửa đem một hành vi bất hợp pháp (hành vi chánh phủ hay hành chánh trái với luật, nghị định trái với sắc lệnh v.v.) thì hành đới với một đương sự trong một vụ hiện thời y có thể nêu ra một khước biện bất hợp pháp (exception d'illégalité). Nếu tòa án xét rằng khước biện đó có căn bản, thời tòa sẽ từ chối áp dụng hành vi bị chỉ trích. Nhưng hành vi này vẫn tồn tại và rất có thể là các tòa án khác sẽ áp dụng nó. Tuy vậy, nhờ ở các phương pháp chống án và phá án, người ta sẽ đi tới một án lệ duy nhất về điểm đó. Hành vi phi pháp, theo lý thuyết, vẫn còn, nhưng trong thực tế, không đem áp dụng đối với tất cả mọi người.

Trong một vài nước dân chủ tây phương — nhưng không phải là hết cả — còn có thêm một loại tòa án đặc biệt, có thể thụ lý những đơn khởi tố của tư nhân, nghĩa là những đơn khởi tố khai mào ra một vụ kiện, mà kiện thắng những hành vi bất hợp pháp, đề xin tiêu hủy chúng. Sự khởi tố này là một « *khởi tố để tiêu hủy* » (recours en annulation). Nếu tòa án chấp nhận sự khởi tố và nếu hành vi bất hợp pháp bị tiêu hủy, thời hành vi đó biến hẳn, đối với mọi người.

★ 2) Quyền hạn của các tòa án.

Sự kiểm pháp đem lại cho các tòa án một vai trò quan trọng trong sự hoạt động của Quốc gia, nhất là trong mối liên lạc giữa Quốc hội và các quyền chức bên Chánh phủ và hành chánh, và trong mối liên lạc giữa các quyền chức sau này.

Vai trò này lại càng quan trọng vì những văn kiện pháp lý thường thiếu rõ ràng và như vậy các vị thẩm phán có một quyền giải thích rất là rộng rãi. Và các vị này còn có khuynh hướng mở rộng quyền đó ra. Về khía cạnh này ta có thể dẫn ra ba lý thuyết sau của án lệ :

- Lý thuyết quyền chuyên quyết của cơ quan hành chính, (1)
- Lý thuyết các hành vi chính phủ, (2)
- Và lý thuyết các trường hợp đặc biệt. (3)

Các tòa án hành chính cho rằng trong những quy tắc do các nhà cầm quyền, thượng cấp đặt ra, có những quy tắc áp đặt lên nhà cầm quyền cấp dưới một *thẩm quyền trói buộc* (compétence liée), nghĩa là bó buộc họ phải hành động theo một chiều hướng rõ rệt nào, và những quy tắc ban cho họ một *quyền chuyên quyết* (pouvoir discrétionnaire) nghĩa là họ có quyền hành động hay không, tùy ý họ. Cố nhiên, hành động sau này phải phù hợp với nguyên tắc thượng pháp. Nhưng nguyên tắc này không bó buộc các nhà cầm quyền dưới phải hành động, nếu họ có một thẩm quyền chuyên quyết. Cái khái niệm quyền chuyên quyết dĩ nhiên cần thiết để cho các quyền chức chánh phủ và hành chính ứng đáp những quy tắc tổng quát vào các trường hợp riêng biệt. Nhưng các văn kiện không ấn định rõ ràng là có thẩm quyền trói buộc hay không, và do đó, quyền chuyên quyết của các tòa án rất là rộng rãi, khi các tòa này giải thích về tính chất của thẩm quyền.

Hai lý thuyết sau không được vững chắc bằng lý thuyết trên. Theo lý thuyết các *hành vi chánh phủ*, một vài hành vi của chính phủ hay hành chánh, mà các tòa án gọi là *hành vi chánh phủ* (actes de gouvernement) được đặt ra ngoài nguyên tắc thượng pháp, vì bản chất hay tầm quan trọng về mặt chánh trị của chúng : nghĩa là các tòa án không chịu kiểm soát để xem chúng hợp pháp hay không.

Theo lý thuyết các *trường hợp đặc biệt*, hay *tình trạng bách thiết* (état de nécessité), các quyền chức chánh phủ hay hành chánh có thể hành động ngoài pháp luật khi họ bị dồn vào cái thế phải làm như vậy, vì những trường hợp hết sức cấp bách và bất thường. Các tòa án hành chánh thẩm định tự do cái tính chất bất thường và cấp bách đó.

(1) Théorie du pouvoir discrétionnaire de l'administration

(2) Théorie des actes de gouvernement

(3) Théorie des circonstances exceptionnelles.

Hai lý thuyết sau cần thiết, về một khía cạnh nào, nhưng cố nhiên là có mầm nguy hiểm.

★★★ B.— SỰ KIỂM HIẾN CÁC ĐẠO LUẬT

Vấn đề này rất quan trọng. Vậy xin trình bày trong khuôn khổ một Chương riêng biệt.

★★★★★ CHƯƠNG IV

KIỂM HIẾN LUẬT

Hiến pháp có hai nghĩa :

★ **Về phương diện nội dung**, (hay vật chất, theo danh từ pháp lý) Hiến pháp một nước là toàn thể những định chế chánh trị, bất luận bản chất của tài liệu hay văn kiện thiết lập chúng : luật, quy pháp, sắc lệnh, tập quán, phong tục, hiến pháp thành văn, v.v...

★ **Về phương diện hình thức**, Hiến pháp là một văn kiện đặc biệt, do một cơ quan đặc biệt soạn ra, theo những thủ tục long trọng nhiều hay ít : văn kiện đó chứa đựng những định chế chánh trị trong nước, nhưng không phải là chứa hết cả (những đạo luật bầu cử Quốc hội hay Tổng thống thường không có ghi trong bản Hiến pháp) và văn kiện nói trên có thể còn chứa đựng những điều khoản không có dính dáng gì đến các định chế chánh trị (Hiến pháp Thụy sĩ còn có mang những điều khoản về sự sát sinh trâu bò).

Khái niệm Hiến pháp thành văn xuất hiện vào hồi cuối thế kỷ thứ 18 đánh dấu ý chí tổ chức các cơ quan cầm quyền, một cách hợp lý và có đầu đuôi, bằng cách quy định sự hoạt động chúng và ghi sự quy định đó trên giấy trắng mực đen.

Hơn nữa nó diễn tả ý chí hạn chế quyền chuyên đoán của vua, bằng cách đặt giới hạn cho vương quyền. Hồi đầu thế kỷ thứ 19, đòi một bản hiến pháp là chương trình căn bản của các đảng tự do Tây Âu ; vì thế cho nên người ta gọi các đảng đó là đảng lập hiến (partis constitutionnels).

Cơ điển của sự hạn chế chánh quyền bằng Hiến pháp thành văn đại khái như sau : những điều khoản ghi trong Hiến pháp bó buộc mọi nhà cầm quyền. Họ không thể thay đổi chúng được, mà phải tôn trọng chúng (sự tối thượng của Hiến pháp) ; sự phù hợp

này được các cơ quan đặc biệt kiểm tra, và các cơ quan này có quyền bẻ gãy những quyết nghị của chánh quyền trái với Hiến pháp (kiểm hiến).

★ Căn bản của sự kiểm hiến luật.

Sự kiểm hiến chỉ nhằm các đạo luật do Quốc hội biểu quyết : những văn kiện này đứng ở tột đỉnh của hệ cấp các hành vi pháp lý. Tất cả mọi hành vi (văn kiện) pháp lý của các nhà cầm quyền, ngoại trừ Quốc hội (Quốc trưởng, Thủ tướng, Tổng trưởng, các quyền chức địa phương v.v...) đều phụ thuộc Luật, theo nguyên tắc hợp pháp (1) : sự phụ thuộc này được thể hiện và đảm bảo trong thực tế bằng sự « kiểm soát tư pháp tính chất hợp pháp của các hành vi hành chánh » (2), mà chúng ta đã trình bày. Luật phải phụ thuộc Hiến pháp : văn kiện đứng ở bậc cao nhất của hệ cấp các hành vi pháp lý mà sự « kiểm hiến pháp luật » (3) có mục đích bảo vệ.

★ 1) Hiến pháp mềm và Hiến pháp cứng.

Muốn có một chế độ kiểm hiến pháp luật, thời trước hết phải có một Hiến pháp cứng hay cương tính. Hiến pháp mềm, hay nhu tính không đóng vai trò của Hiến pháp cứng, trong việc kiểm hiến.

Ta gọi là mềm, một Hiến pháp có thể do cơ quan lập pháp thường sửa đổi, theo thủ tục lập pháp thường : như vậy không có sự đối nghịch hay mâu thuẫn giữa luật và Hiến pháp ; một đạo luật nghịch Hiến pháp thiết ra là một đạo luật sửa đổi Hiến pháp.

Một Hiến pháp mềm không có gì là trên luật cả.

Trái lại, đặc tính của một Hiến pháp cứng là không thể do luật thường sửa đổi được : muốn sửa loại Hiến pháp này, phải theo một thủ tục tu chánh đặc biệt, phức tạp nhiều hay ít. Trong trường hợp này, sự kiểm hiến luật thường có thể làm được : nhưng sự kiểm hiến này không phải là bao giờ cũng được tổ chức. Người ta gọi là bán cương tính, những Hiến pháp không thể bị sửa đổi bằng một

(1) Principe de Légalité.

(2) Contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs.

(3) Contrôle de la constitutionnalité des lois.

đạo luật thường, nhưng không có chế độ kiểm hiến : thành ra một đạo luật trái với Hiến pháp thì hành được, vì không có phương cách ngăn chặn sự thi hành đó.

★ 2) Hiến pháp và Tuyên ngôn dân quyền.

Muốn cho sự kiểm hiến hạn chế được hoạt động của nhà cầm quyền đối với công dân, Hiến pháp phải có một đoạn kê khai rõ ràng những quyền lợi và tự do thừa nhận cho công dân. Sau bản Tuyên ngôn Độc lập của Mỹ, bản Tuyên ngôn nhân và dân quyền năm 1789 của Pháp đã phổ thông phương pháp. Bằng cách gài hẳn vào trong chính văn Hiến pháp một số quy tắc căn bản về các tự do công cộng người ta đặt những quyền sau này ra ngoài sự xâm phạm của chính quyền và hạn chế hữu hiệu các nhà lãnh đạo.

Nếu không có kê khai rõ ràng những quyền lợi và tự do công dân, sự kiểm hiến không có bình vực được quyền lợi của công dân. Nó không dùng để bảo vệ dân trước chuyên quyền của cấp lãnh đạo : nó chỉ dùng để bảo vệ một cơ quan nào trong Quốc gia — như chánh phủ — trước sự xâm phạm của một cơ quan khác — như Quốc hội. Hay nó chỉ dùng để bảo vệ các cơ quan địa phương (các Tiểu bang) trước các cơ quan trung ương (tổ chức Liên bang), hay ngược lại.

★★★★ ĐOẠN I

CƠ QUAN KIỂM HIẾN

KIỂM HIẾN BẰNG CƠ QUAN CHÍNH TRỊ HAY CƠ QUAN TƯ PHÁP ?

★★★ 1) KIỂM HIẾN BẰNG CƠ QUAN CHÍNH TRỊ

Trong chế độ này, người ta trao nhiệm vụ kiểm hiến cho một cơ quan chính trị, thường là một hội nghị đại diện nhân dân.

Thoạt nhìn, người ta có thể dễ ưa chuộng chế độ này, và muốn chấp nhận nó ngay, nếu chỉ lưu ý tới những hậu quả chính trị của sự kiểm hiến, mà mục đích là duy trì một tình trạng thăng

bằng chính trị giữa tất cả mọi công quyền trong nước. Và sự thăng bằng chính trị (*équilibre politique*) là một điều mà Hiến pháp nào cũng muốn bảo vệ.

Và do đó, người ta thường chọn ngay cơ quan lập hiến để giao phó nhiệm vụ kiểm hiến, vì lẽ rằng :

— cơ quan đó ở cái địa vị hợp lý và thuận tiện nhất để giải thích ý nghĩa Hiến pháp chính mình soạn thảo ra và để biết rõ khi nào Hiến pháp đã bị vi phạm thực sự.

— trong một chế độ Hiến pháp cương tính, cơ quan lập hiến chính là cơ quan ở hệ cấp trên cơ quan lập pháp thường.

Nhưng trong thực tế, người ta chỉ nhận thấy những hậu quả thất vọng của chế độ đó.

Ở Pháp, người ta thường nhắc lại trường hợp các Thượng nghị viện đóng vai bảo vệ Hiến pháp (1) trong hai thời dưới họ Nã Phá Luân (Hiến pháp năm VIII thời Cách mạng và Hiến pháp 1852).

Những cơ quan chính trị nói trên (hay Thượng nghị viện) không bao giờ kiểm soát một cách đứng đắn sự hợp hiến của pháp luật đương thời.

Tuy vậy thí dụ trên cũng chưa hoàn toàn đủ giá trị để đánh đổ chủ trương giao quyền kiểm hiến cho các cơ quan chính trị, vì rằng các Thượng nghị viện thời họ Nã Phá Luân hoàn toàn thiếu độc lập, nếu không phải là « nhân cách » trước quyền hành pháp. Hai viện đó, như các luật gia thường nói, thuộc về loại hội nghị « nô lệ hóa ».

Nhưng, nói một cách tổng quát, người ta có thể ngại rằng một cơ quan chính trị thường chỉ thăm định giá trị pháp luật bị tố cáo là bất hợp hiến, theo một quan niệm hoàn toàn chính trị. Nhưng sự kiểm soát tính chất hợp hiến của pháp luật là một *nghiệp vụ hoàn toàn pháp lý*. Đó là địa hạt của các luật gia, hơn nữa một nhiệm vụ tư pháp, thuộc thẩm quyền của các vị thẩm phán chuyên nghiệp. Do đó có ý niệm giao việc kiểm hiến cho một cơ quan tư pháp.

(1) Sénat gardien de la Constitution (Thượng nghị viện bảo hiến)

★★★ II) KIỂM HIẾN BẰNG CƠ QUAN TƯ PHÁP

Ở đây chính là một cơ quan tư pháp, một tòa án, được trao nhiệm vụ thẩm định tính chất hợp hiến của thương pháp.

Nhưng sự kiểm hiến bằng cơ quan tư pháp có thể có hai thể thức, khác nhau sâu xa về :

- cơ diễn của sự khai mào thủ tục kiểm hiến.
- hậu quả của mỗi thủ tục kiểm hiến.

Nói khác, người ta phân biệt rõ ràng :

- kiểm hiến bằng phương pháp tố quyền (*contrôle par voie d'action*).
- và kiểm hiến bằng phương pháp khước biện (*contrôle par voie d'exception*).

★ I) Theo phương pháp tố quyền, nguyên đơn, khi tự ý xét thấy rằng đạo luật nào trái với Hiến pháp, sẽ đem đạo luật đó ra trước một tòa án. Nguyên đơn có sáng quyền trong việc khởi tố đạo luật bất hợp hiến trước tòa.

Sự xác nhận tính chất bất hợp hiến là đối tượng trực tiếp và duy nhất của vụ án... chống lại đạo luật.

Một đảng khác, nếu xác nhận tính chất bất hợp hiến của đạo luật « bị kiện », thời tòa sẽ ra lệnh hủy bỏ đạo luật đó. Như vậy đạo luật sẽ bị khai trừ khỏi hệ thống pháp luật, một cách vĩnh viễn, và đối với tất cả mọi người; bản án tiêu hủy luật bất hợp hiến có hậu quả đối với tất cả mọi người (1).

Sau hết, trong chế độ kiểm soát bằng phương pháp khởi tố, người ta có thể quan niệm rằng tòa án có thẩm quyền là tòa án đặc biệt lập ra chỉ để phán xử về sự hợp hiến của thương pháp.

Tòa này có thể :

- hoặc là một tòa thường, nhưng được lãnh thêm thẩm quyền riêng biệt đó.

(1) La loi disparaît de l'ordre juridique définitivement et au bénéfice de tous : le jugement produit ses effets ERGA-OMNES.

(ERGA-OMNES : vis à vis le tout de monde) nghĩa là đối với tất cả mọi người.

— hoặc là Tối cao Pháp viện (Cour Suprême) trong nước.

★ 2) Theo phương pháp khước biện (1), thời không có Tòa án đặc biệt, mà trái lại, sự chỉ trích một đạo luật vi hiến sẽ xảy ra trước bất cứ tòa án nào trong nước. Nhưng trạng thái khác thường của biện pháp này là ở :

— cái lối khơi mào tố quyền (2).

— và hậu quả của tố quyền (3)

Trước tiên, sự kiểm hiến bằng *khước biện* chỉ xảy ra vào một vụ án tổng quát hơn, như là một phụ đới (un incident de ce procès) của vụ án chính đó. Một trong những người tranh tụng nêu ra khước biện bất hợp hiến của đạo luật mà người ta định đem áp dụng đối với y ; người nói trên không đứng lên đề kiện thẳng đạo luật mà y coi là bất hợp hiến, trái lại, y tự bào chữa, tự bảo vệ bằng cách yêu cầu pháp đình chớ có đem áp dụng đạo luật đó đối với y. Thí dụ : y có thể bị đưa ra một tòa hình vì vi phạm một đạo hình luật nào. Y yêu cầu tòa hình xác nhận sự bất hợp hiến của đạo hình luật đó, và do đó, tha bổng y. Hay, thí dụ khác : nếu y bị một người khác kiện trước tòa, thời y sẽ cãi là : cái đạo luật mà nguyên đơn nêu ra để dựa vào đó mà kiện y, là một văn kiện bất hợp hiến, và do đó không thể đem thi hành đối với y được.

Một điểm khác và đây là điểm khác biệt thứ hai so với biện pháp tố quyền, tòa án, nếu xác nhận là đạo luật thực là bất hợp hiến, không có hề ra một bản án minh thị hủy bỏ luật đó. Tòa chỉ có một thái độ duy nhất : là không áp dụng nó trong vụ án đó. Đạo luật bất hợp hiến vẫn tồn tại, và trong các vụ án khác, muốn gạt sự áp dụng nó, các đương sự vẫn phải nại ra khước biện bất hợp hiến.

★★★★ ĐOẠN II

PHƯƠNG PHÁP KIỂM HIẾN

KIỂM HIẾN BẰNG KHỞI TỐ HAY BẰNG KHƯỚC BIỆN ?

(1) Xem trang 69 về nghĩa chữ khước biện.

(2) Le déclenchement de l'action.

(3) Les effets de l'action.

★★★ 1) KIỂM HIẾN BẰNG KHỞI TỐ

★ A) Kiểm hiến bằng một tòa án đặc biệt

Sau Thế chiến I, nhiều Quốc gia Âu châu, vào dịp soạn thảo Hiến pháp mới cho họ, đã tổ chức các Tòa án Bảo Hiến (Cours constitutionnelles). Đó là trường hợp Tiệp khắc, trong Hiến pháp năm 1920 (Tribunal Constitutionnel) Áo trong Hiến pháp năm 1920 (Haute Cour Constitutionnelle), Ý pha nho trong Hiến pháp năm 1931 (Tribunal des Garanties Constitutionnelles).

Sau Thế chiến II, có hai Quốc gia Âu châu đã tổ chức Tòa án Bảo Hiến: đó là Tây Đức và Ý.

Ở Tây Đức, Hiến pháp hiện hành là Hiến pháp BONN ban hành năm 1949, (BONN — Kinh đô xứ đó), đã tổ chức một tòa Bảo Hiến cho cả Liên bang, trụ sở tại Karlsruhe.

Tòa này gồm có hai phòng, một phòng có 12 nhân viên do Quốc hội (lưỡng viện) bầu ra (1).

Phòng thứ nhất có nhiệm vụ xử những việc khởi tố của tư nhân khi họ xét là những quyền căn bản của họ đã bị pháp luật vi phạm.

Phòng thứ hai xét về những vụ vi phạm vào thẩm quyền của các Tiểu bang hội viên của Liên bang Tây Đức. Phòng này là cơ quan bảo vệ tổ chức Liên bang.

Với hai nhiệm vụ rõ rệt đó, tòa Karlsruhe có thể xét:

- những đạo luật
- cũng là những hành vi của cơ quan Hành pháp trung ương, và có thẩm quyền tiêu hủy:

- những đạo luật bất hợp hiến
- và những sắc lệnh bất hợp hiến.

Ở Ý đại lợi, Hiến pháp 1947 đã đặt ra một Tòa Bảo hiến.

Thẩm quyền tòa này là xét:

- tính chất hợp hiến của thường pháp,

(1) Viện thứ nhất gọi là Bundestag, đại diện trực tiếp của nhân dân. Viện thứ hai gọi là Bundesrat, đại diện các Tiểu bang trong Liên bang Tây Đức.

— các vụ tranh tụng về thẩm quyền giữa Quốc gia và các Địa phương (conflits d'attribution entre l'Etat et les Régions).

Thành phần của tòa rất tạp bác và gồm có :

- $\frac{2}{3}$ nhân viên do Tổng Thống bổ nhiệm
- $\frac{1}{3}$ nhân viên do Quốc hội bổ nhiệm
- và $\frac{1}{3}$ nhân viên do các thẩm phán cao cấp tuyển chọn

★ B) Kiểm hiến bằng Tối cao Pháp viện thường

Trong một vài nước có một chế độ kiểm hiến bằng phương pháp tố quyền, nhưng người ta không có thiết lập riêng một tòa án đặc biệt cho việc đó. Tối cao Pháp viện thường hiện đã có trong nước được giao phó nhiệm vụ trên.

Đó là trường hợp nước Thụy sĩ. Tại đây người ta có thể yêu cầu Tòa án liên bang xét về tính chất hợp hiến của những đạo luật do các Tổng làm ra (lois cantonales).

Trái lại những đạo luật liên bang (loi fédérales) không có thể xin hủy bỏ vì những lý do bất hợp hiến.

Người ta còn có thể nói tới trường hợp: Liên hiệp Nam phi (Union Sud Africaine). Ở xứ này Tối cao Pháp viện của Liên hiệp có thẩm quyền xét những đạo luật bị tố cáo là bất hợp hiến.

*** II. KIỂM HIẾN BẰNG KHƯỐC BIỆN (1)

Sự kiểm hiến tư pháp bằng phương pháp khước biện được áp dụng tại Hoa kỳ. Chế độ Mỹ, cũng là sự áp dụng chế độ đó, trong

(1) Khước biện là một phương thức (moyen) pháp lý, hay một sự trạng (fait), mà một bên đương sự, trong một vụ án, nại ra, để gạt bỏ một yêu cầu của đối phương mà không cần phải thảo luận về giá trị của *điểm pháp lý dùng làm căn bản cho sự yêu cầu nói trên*. Thí dụ: khước biện thời hiệu; khước biện sự việc đã xử rồi, khước biện bất hợp pháp.

thực tế rất đáng được sự lưu ý đặc biệt của chúng ta vì tầm quan hệ của nó. Chế độ này ra sao ? Nguồn gốc nó thế nào ? Trong thực tế nó gặp những khó khăn gì ?

★ Tính chất hợp lý luận của sự kiểm hiến

Sự kiểm hiến (kiểm soát tính chất hợp hiến của thường pháp) là một hậu quả tự nhiên của Hiến pháp cương tính, vì văn kiện sau này có bao hàm địa vị quan trọng của hiến luật đối với thường pháp.

Thực vậy, nếu không có phương pháp nào để hủy bỏ, hay để làm thất hiệu những đạo luật trái với Hiến pháp, thì mọi sự xảy ra y như là luật thường có thể làm thay đổi Hiến pháp.

Ta hãy thí dụ là Hiến pháp chấp nhận sự đầu phiếu phổ thông ; nếu một đạo luật Liên bang hay Tiểu bang hạn chế quyền đầu phiếu nghĩa là chỉ thừa nhận quyền đó cho những ai đóng một số thuế lợi tức tối thiểu, thời dĩ nhiên là Hiến pháp đã bị một đạo luật thường thay đổi.

Vậy thủ tục kiểm hiến thường pháp, là một thủ tục rất hợp lý, nếu người ta thừa nhận nguyên tắc một Hiến pháp cương tính.

Một nước, như Pháp, thừa nhận nguyên tắc trên, nhưng đồng thời không có tổ chức một thủ tục để hủy bỏ những biện pháp (luật, sắc lệnh, nghị định v.v...) bất hợp hiến, hay chỉ dành quyền sử dụng thủ tục đó cho một cơ quan chính quyền nào, nghĩa là vừa đóng vai thẩm phán, vừa đóng vai đương sự trong một vụ kiện, thật ra đã không chịu để cho Hiến pháp thắng thường pháp.

★ Lý luận pháp lý căn bản của sự kiểm hiến

Ở Mỹ, sự kiểm hiến không hề có dự định trong Hiến pháp Liên bang. Chính Tối cao Pháp viện đã đặt ra nguyên tắc của sự kiểm hiến, và nguyên tắc này dựa vào một lối suy luận pháp lý (raisonnement juridique) rất vững chắc. Lối suy luận này xuất hiện lần đầu tiên trong vụ kiện Marbury chống Madison. Trong bản án xử vụ này, Tối cao Pháp viện đã đưa ra một văn thức rất rõ ràng :

Trong một vụ tranh chấp mà một tòa án phải xét, nếu một bên đương sự nại ra sự bất hợp hiến của đạo luật mà người ta

muốn đem thi hành đối với y, thời tòa án phải kiểm tra xem sự bất hợp hiến đó có thiệt không, và nếu có thiệt, tòa án phải từ chối áp dụng đạo luật bất hợp hiến.

Nguyên tắc này cần được giải thích về kỹ thuật pháp lý (technique juridique).

Chế độ Mỹ, trái với sự người ta thường lầm tưởng, không cho phép yêu cầu tòa án hủy bỏ một đạo luật bất hợp hiến. Thực vậy, Hiến pháp không cho phép một cơ quan công quyền nào hủy bỏ một đạo luật bất hợp hiến, và không có tòa án nào có quyền tự gán cho mình một thẩm quyền mà Hiến pháp không có hề trao cho.

Chế độ nói trên hoàn toàn khác. Nó như sau : trong một vụ án, bất cứ bên nào cũng có thể yêu cầu tòa không đem thi hành đối với riêng mình, một đạo luật trái với Hiến pháp.

Thực vậy, muốn cho hậu quả đó xảy ra, không cần phải có sự tiên liệu minh thị của Hiến pháp. Các tòa án có bốn phận hiến định (mission constitutionnelle) là phải giải quyết những vụ tranh tụng giữa mọi người, và vào dịp những vụ tranh tụng đó, các tòa án phải chỉ định *quy tắc luật* nào, hay loại luật nào, hiến luật hay thường luật, được đem áp dụng.

Đó là việc mà các tòa làm khi nào, trước một khước biện bất hợp hiến (exception d'inconstitutionnalité), các tòa định rằng một đạo luật, vì bất hợp hiến, không thể đem thi hành được.

Thật vậy, đối với một đương sự trong một vụ kiện, tại một khước biện bất hợp hiến là gì ?

✱ Khước biện bất hợp hiến (k.b.b.h.h.)

Thí dụ một công dân, bị truy tố trước tòa, vì đã vi phạm một đạo luật, của một Tiểu bang, đặt ra một biện pháp kỳ thị chủng tộc, trái với nguyên tắc bình đẳng giữa mọi dân tộc, được Hiến pháp Liên bang thừa nhận.

Khước biện bất hợp hiến có nghĩa là : bị cáo yêu cầu là Hiến pháp phải được thi hành, và đạo luật của Tiểu bang không thể thi hành được.

* Sự mạng của THẨM PHÁN

Nhưng muốn quyết định rằng Hiến pháp phải đem thi hành, thay vì đạo luật thường, viên thẩm phán không cần phải có sự cho phép minh thị của Hiến pháp. Cái sự mạng dĩ nhiên của thẩm phán là áp dụng cho hai bên nguyên bị cái quy tắc luật có giá trị và trong trường hợp mâu thuẫn giữa hai quy tắc luật, là quyết định xem quy tắc nào ở địa vị ưu tiên, phải tôn trọng. Trong trường hợp này, Biện lý cuộc của Tiểu bang chủ trương rằng đạo luật của Tiểu bang phải được tôn trọng, và công dân hành động trái với biện pháp phân biệt vì chủng tộc, phải chịu trừng phạt theo luật của Tiểu bang. Nhưng bị can nại rằng : đạo luật phải áp dụng là Hiến pháp. Và Hiến pháp, trái lại cấm sự phân biệt vì chủng tộc.

Thẩm phán đứng trước một sự tương tranh pháp luật. Và ông ta phải giải quyết sự tương tranh đó.

Ông ta ở một tình trạng rất thường xảy ra ở các tòa : ở bất cứ tòa án nào trên thế giới, người ta thường gặp một bên nại ra một đạo luật cũ kỹ và bên kia, nại ra một đạo luật mới ban hành. Hay trước một tòa án, một bên thì nại ra một đạo luật quốc gia, một bên thì nại ra một đạo luật ngoại quốc.

Trong tất cả những trường hợp này, viên thẩm phán sẽ phải nói ra rằng : luật nào sẽ thắng, sẽ được chọn để đem thi hành.

Vậy cái việc thẩm phán quyết định rằng Hiến pháp thi hành hay đạo luật thường thi hành, chẳng có gì là khác thường cả.

Và một khi con đường này đã mở, thời giải pháp, về phương diện lý thuyết, cực kỳ giản dị. Hoặc không có sự mâu thuẫn giữa luật thường và Hiến pháp : nếu vậy khước biện bất hợp hiến bị bác, và luật thường được đem thi hành.

Hoặc có sự mâu thuẫn rõ rệt giữa luật thường và luật Hiến pháp, luật thường cấm, và Hiến pháp cho phép. Nếu vậy thì không còn gì nghi ngờ cả : viên thẩm phán, có nhiệm vụ chỉ định đâu là pháp luật, phải nói rằng : chỉ có quy tắc Hiến pháp, và bản chất cao trọng hơn luật thường, mới đem áp dụng. Viên thẩm phán sẽ từ chối không thi hành luật thường.

Nhưng viên thẩm phán không hủy bỏ luật thường : ông ta cứ

để cho luật đó nằm yên. Nhưng với nguyên tắc tôn trọng tiền lệ, rất mạnh tại các tòa án Mỹ hay Anh, Pháp hay Việt Nam, người ta sẽ chắc chắn rằng trong tương lai, một khi mà ai nại ra một đạo luật đã bị một tòa án tuyên bố là bất hợp hiến, thời tòa án thụ lý sẽ từ chối áp dụng đạo luật đó.

Đạo luật bất hợp hiến không bị hủy bỏ. Nhưng nó trở nên vô hiệu, vì các tòa án từ chối và sẽ từ chối không chịu chế tài đó.

★ Vai trò của Tối cao Pháp viện.

Ta nên ghi rằng, lập luận trình bày trên không phải chỉ có giá trị trước Tối cao Pháp viện. Có nhiều người lầm tưởng rằng khước biện bất hợp hiến chỉ có thể nại trước Tối cao Pháp viện. Sự thật không vậy. Lập luận trên có thể đưa ra trước bất cứ tòa án nào. Tối cao Pháp viện chỉ là cơ quan tư pháp cao nhất. Sở dĩ người ta thường viện dẫn những quyết nghị của Tối cao Pháp viện là vì một lý do giản dị : ở Việt Nam chẳng hạn, người ta cũng dựa vào một lý do y hệt khi người ta căn cứ vào một quyết nghị của Tối cao Pháp viện. Lý do đó là : trong một vụ án quan hệ, hai bên đối phương bao giờ cũng đem vụ tranh tụng trước cơ quan tư pháp cấp bậc cao nhất, sử dụng hết tất cả mọi thủ tục chống án hay phá án, thành ra hậu quả cuối cùng chỉ có thể thấu đạt được sau khi vị thẩm phán cao nhất trong hệ thống tư pháp đã quyết định.

Và đó là lý do khiến cho trong lãnh vực kiểm hiến, người ta bao giờ cũng nói đến Tối cao Pháp viện. Nói tới như vậy người ta đã quên rằng trong rất nhiều trường hợp, Tối cao Pháp viện chỉ biết tới vụ án sau những quyết nghị của các vị thẩm phán cấp dưới, và do ở những sự kháng tố của đôi bên tranh tụng, chống lại những quyết nghị của các tòa sơ thẩm.

★★★★ ĐOẠN III

KINH NGHIỆM KIỂM HIẾN CỦA HOA KỲ (1)

Tối cao Pháp viện Hoa kỳ có một tính chất riêng biệt : tòa

(1) Trong thực tế chỉ có các Tòa án Hoa Kỳ mới dám làm cái việc kiểm hiến. Các Tòa án Pháp dưới Đệ tam Cộng hòa không dám làm. Vậy kinh nghiệm Hoa Kỳ đáng cho ta suy ngẫm.

này gồm 9 vị thẩm phán, do Tổng thống bổ nhiệm, sau khi có sự thỏa thuận của Thượng nghị viện.

Nhân viên của tòa đều lựa chọn trong đám các luật gia nổi danh ở Hoa kỳ, với một nhiệm kỳ chung thân, và không bị giới hạn tuổi bắt phải về hưu. Một thẩm phán tại Tối cao Pháp viện không bao giờ xin từ chức và ít khi chết. (Un juge de la Cour Suprême ne démissionne jamais et meurt rarement). Câu ngạn ngữ này có nghĩa là thẩm phán tại Tối cao Pháp viện thường ngồi tại chức cho tới khi chết, mặc dầu ông ta có quyền xin về hưu, mà vẫn hưởng lương bổng y như tại chức, nếu cảm thấy mình già yếu.

Vấn thức này có một tru đề : đó là sự độc lập của các thẩm phán trước quyền chính trị. Nhưng nó cũng có khuyết điểm tóm tắt trong một vấn thức đã thuộc về quá khứ của lịch sử Mỹ : Chính phủ của các ông tòa (le gouvernement des juges).

★ Chính Phủ các ông tòa

Vấn đề : Chính phủ của các ông Tòa không phải là một vấn đề vĩnh viễn của lịch sử nước Mỹ ; nó chỉ đặt ra trong vòng một thế kỷ rưỡi, từ 1800 đến 1940.

Cho tới năm 1880, Tối cao Pháp viện đã xử dụng một cách thận trọng và điều độ cái quyền đã tự nhận cho mình trong bản án Marbury/Madison. Pháp viện đã không đem thi hành những đạo luật trái với Hiến pháp một cách trực tiếp và bất khả chối cãi, và trong phần lớn các trường hợp, đó là những đạo luật địa phương, do các Quốc hội Tiểu bang làm ra, chứ không phải là những đạo luật do Quốc hội Liên bang biểu quyết.

★ Thời thịnh trị

Nhưng vào khoảng các năm 1880, Tối cao Pháp viện đã bước sang một con đường mới.

Pháp viện đã coi như là vi hiến không những điều khoản của luật trực tiếp vi phạm Hiến pháp mà còn cả những điều khoản nào được coi như là trái với «*tinh thần*» Hiến pháp.

Chính từ thời kỳ đó mà người ta thấy Tối cao Pháp viện nạy ra

uy quyền tinh thần của những vị « cha đẻ ra Hiến pháp », nghĩa là những người đã khuất. Mà còn gì dễ bằng dựa vào uy danh những người đã khuất để nói rằng : họ sẽ nghĩ như vậy, tư tưởng của họ là như vậy, nếu họ còn sống, vì họ đâu có khả năng để phản đối lại những tư tưởng mà người sống gán cho họ ? Đã chết rồi, họ dĩ nhiên im lặng vĩnh viễn. Hơn nữa, tư tưởng của họ dĩ nhiên là thay đổi, nếu họ sống thêm 100 năm nữa. (Ta hãy cứ giả tí một bức vĩ nhân, mà quan điểm về một vấn đề nào, 100 năm sau khi ông ta chết, vẫn y hệt như là quan điểm của ông ta, lúc còn sống. Giả tí như vậy, tức là thừa nhận rằng vĩ nhân đó là một kẻ ngu độn, vì y chẳng học được gì, trong một thế kỷ, trong khi thế giới chung quanh y thay đổi).

Thật ra, sự kêu gọi tới các « cha sinh của Hiến pháp », hay căn cứ vào « lương tâm của những người chính trực » (la conscience des justes), chỉ là những bình phong để che đậy một cách vô tình những tư tưởng cá nhân của vị thẩm phán. Những cái gì mà các thẩm phán Mỹ tưởng là đọc thấy ở chính văn, hay ở tinh thần Hiến pháp, thực ra chỉ là những cái nằm ở trong đầu óc, trong thành kiến hay thâm tâm họ.

Trong những vụ tranh tụng lớn về những điểm : Hiến pháp có chủ trương kinh tế tự do, hoàn toàn tự do, không ?

Hiến pháp có cho phép qua mặt nguyên tắc mọi chủng tộc đều bình đẳng không ? Những điều gì mà các thẩm phán đã phát biểu ra, và bảo rằng đó chỉ là tiếng nói của lương tâm người chính trực, hay của tinh thần Hiến pháp, thực ra, chỉ là quan điểm của :

- loại công dân da trắng,
- tuổi chừng bảy mươi,
- theo đạo Thiên Chúa ly khai (Tin Lành)
- và có một nền giáo dục pháp lý.

Thành ra với danh nghĩa là phát ngôn viên của Hiến pháp, Tối cao Pháp viện đã đi tới những hậu quả kỳ quặc.

Công nghiệp của Tối cao Pháp viện, trong thời gian 1800-1940 rất khó thăm định. Khi nào mà lòng vô tư của họ không vô tình bị tư tưởng hay thành kiến của họ làm sai lệch đi, thời cái công

ngiệp đó đáng kính trọng. Công nghiệp của Tối cao Pháp viện trong cuộc chiến tranh trường kỳ chống lại những hành vi vi phạm :

- quyền tự do phát biểu tư tưởng,
- quyền tự do tín ngưỡng,
- quyền tự do cá nhân, rất đáng khâm phục.

Tối cao Pháp viện đã viết ra cái văn thức sau, một văn thức phát biểu một tư tưởng rất là khoáng đạt, nếu ta nhìn vào thế giới chúng ta đang sống. Ngay trong khi Thế chiến II còn đang hoành hành, Tối cao Pháp viện đã viết : « Đối với một nền dân chủ, đang lâm chiến, còn có một cái gì nguy hiểm hơn là phản bội, đó là sự sợ phản bội, vì nó có thể khiến cho nền dân chủ đó phải nhận những nguyên tắc sống còn của chính nó » (1) Đại khái Tối cao Pháp viện muốn nói rằng những lạm dụng, những quá trớn của sự tố cáo phản bội cũng đáng sợ ngang với chính sự phản bội. Và đó là một khía cạnh của ý nghĩa, của văn thức cổ truyền dạy ta rằng « Không nên, vì muốn sống, mà quên hết những lý do của sự sống ». (2)

Trái lại, về những điều mà các thẩm phán tại Tối cao Pháp viện thường dễ bị ảnh hưởng, vì giai cấp, tập quán, giáo dục của họ, thời những giải pháp mà cơ quan đó đưa ra, rất khó chứng minh.

Khi nài rằng cách đây chừng một thế kỷ, các vị cha sinh ra Hiến pháp tin tưởng ở kinh tế tự do, các thẩm phán của Tối cao Pháp viện đã lên án (không áp dụng) những đạo luật xã hội xét ra tiến bộ nhất (như : cấm làm việc đêm tại các lò nướng bánh, cấm làm việc quá giờ luật định v.v...), vào thời thi hành chính sách « Tân kinh tế » (NEW DEAL) của Tổng thống F.D. Roosevelt. Sau năm 1932, Tối cao Pháp viện đã tuyên bố là bất hợp hiến những đạo luật kinh tế và xã hội mà mục đích là cứu vãn nền kinh tế

(1) Il y a quelque chose de pire pour une démocratie en guerre que la trahison, c'est la peur de la trahison qui l'entraîne à nier les principes mêmes de sa propre existence.

(2) On ne doit point, pour vivre, perdre ses raisons de vivre.

Mỹ quốc qua khỏi một cơn đại khủng hoảng và đình trệ. Nhưng điều may mắn là quyết nghị của các ông Tòa chỉ xuất hiện vào lúc mà các đạo luật nói trên đã gây hết hậu quả hữu ích : nghĩa là giải pháp của Tối cao Pháp viện đỡ hẳn phần tai hại.

Có nhiên là quyền hành của các ông Tòa nêu lên một vấn đề chính trị rất hệ trọng. (1)

Một cơ quan tư pháp, với thẩm quyền kiểm hiến, giải thích Hiến pháp theo chính văn, hay theo định ý rõ ràng, bất khả nghi hoặc, của nhà lập hiến, tất nhiên là có thể phản đối lại những hành vi lấn áp của quyền lập pháp hay hành pháp. Nhưng đề cho ông quan Tòa, dựa vào :

— tư tưởng của nhà lập hiến (tư tưởng gán cho nhà lập hiến thì đúng hơn).

— tinh thần của hiến pháp.

— hay lương tâm của người chính trực ; để phản đối lại nhà cầm quyền, đại diện cho dân chúng, trong khi Hiến pháp thực sự, không bị vi phạm, thời, trái lại, việc đó là một việc không thể chấp nhận được.

Tuy vậy tình trạng đó đưa đến hậu quả là đặt tất cả pháp chế Mỹ, ở trên bình diện Liên bang — vì Pháp viện không ngăn ngại

(1) Giáo sư VEDEL viết ; « Chính phủ của ông Tòa, ở Mỹ, có nghĩa là quyền hành tối thượng, ở xứ đó, không thuộc về Tổng Thống do dân cử, không thuộc về các Dân biểu và Thượng nghị sĩ, cũng do dân bầu, mà thuộc về chín ông Tòa vô trách nhiệm, với một quyền hành mà căn bản chỉ là một sắc lệnh bổ nhiệm họ làm một thứ thẩm phán cao cấp. Hơn nữa, có phải là tất cả chín ông Tòa đều có một quan điểm duy nhất đâu ? Kinh nghiệm chứng minh rằng phần lớn những bản án bị chỉ trích nhất, chỉ thảo đắc được một đa số là 5 phiếu chống lại 4. Sự thật 5 người, 5 ông già, đứng sau bình phong của một chức vụ công cử với nhiệm kỳ chung thân, đã cổ nắm trong tay cái quyền ngăn chặn sự tiến triển của luật pháp Mỹ, trên bình diện các Tiểu bang ».

(Introduction aux Etudes Politiques, trang 164, 1957-1958. Les Cours de Droit).

từ chối tính chất hợp hiến cho rất nhiều đạo luật Liên bang — cũng như các Quốc gia hội viên, dưới quyền thẩm định của Tối cao Pháp viện.

Như thế có nghĩa là đặt cơ quan lập pháp dưới một uy quyền cao hơn, gồm có một số nhỏ thẩm phán vô trách nhiệm.

Tình trạng lại còn khó chấp nhận, khi mà, trong thực tế, một số lớn bản án, trong thời gian đó, chỉ được 5 phiếu tán thành trước 4 phiếu phản đối trong nội bộ của Tòa. Tình trạng kỳ quặc đó, lại càng xuất hiện một cách rõ rệt hơn, nếu ta nhớ rằng phong tục tư pháp tại các nước nói tiếng Anh cho phép các thẩm phán không theo đa số được phát biểu công khai quan điểm của họ.

Thành ra mỗi bản án của Tối cao Pháp viện chứa đựng sự mâu thuẫn của chính nó : dư luận của các thẩm phán ly khai.

★ Sự suy tàn của Chính phủ các ông Tòa

Tối cao Pháp viện bị công kích kịch liệt.

Dưới thời Tổng thống F. D. Roosevelt, thành phần của Tòa còn xuýt bị thay đổi hoàn toàn, nếu không phải là hủy bỏ. Nhưng thời gian đã tỏ ra lịch sự, và xếp đặt mọi câu chuyện một cách ôn hòa. Các ông tòa đầu óc chặt hẹp nhất đã dần chết đi ; những người thay họ được tuyển chọn một cách xác đáng và may mắn hơn là những người mới này hiểu rằng nếu họ cố chấp trong vết bánh xe mà các tiền bối đại dột của họ đã vạch ra, thời chính số phận của Tối cao Pháp viện sẽ bị đe dọa.

Ngày nay, không còn chánh phủ các ông Tòa nữa.

Trước hết là vì Tối cao Pháp viện đã trở lại sứ mệnh bình thường của nó là tìm cách bảo vệ chính văn và tinh thần Hiến pháp, và không tìm cách thay thế chúng bằng dư luận cá nhân của các ông Tòa. Thứ chi : các thẩm phán Mỹ đã xích lại gần rất nhiều cái mà người ta gọi là lương tâm của quần chúng. Cái lương tâm sau này dễ hiểu và dễ thấy hơn, vì ta phải công nhận rằng lương tâm của con người chính trực rất khó biết và trước khi Đăng Tối cao phán xử mỗi người trong bọn chúng ta thì ai dám tự xưng là chính trực ?

Từ vài năm trở lại đây, Tối cao Pháp viện đã đóng vai tiền

phong trong cuộc tranh đấu chống lại sự kỳ thị vì chủng tộc. Chủ trương : « Bình đẳng nhưng tách biệt » đã bị bỏ rơi, Tối cao Pháp viện đã cố gắng giúp cho người da đen có thể hưởng thụ không những quyền công dân lý thuyết của họ mà còn có thể sử dụng các quyền đó trong thực tế. Tối cao Pháp viện đã tận dụng các quyền hành của mình để cho người da đen có thể tham dự vào những cuộc hội họp của các chính đảng để chọn ứng cử viên ra tranh cử trong những cuộc tuyển cử. Sự lựa chọn ứng cử viên của đảng, rất quan hệ, tại Mỹ, nhất là ở các tiểu bang miền Nam, vì ở miền này ứng cử viên đảng Dân chủ bao giờ cũng thắng cử. Do đó, cuộc hội họp của đảng, để bầu ứng cử viên mà đảng sẽ đưa ra để tranh cử, quan hệ hơn là cuộc bầu cử chính thức.

*** Hai lối giải thích một văn kiện duy nhất : Tu chính án thứ 14.**

Trong Hiến pháp nước Mỹ có một Tu chính án (tức là một đạo hiến luật, sửa đổi hay cộng thêm vào Hiến pháp nguyên thủy), gọi là Tu chính án thứ 14, ban hành năm 1868. Luật này dự hiệu rằng không một tiểu bang nào có thể (bằng pháp luật đặt ra) từ chối bất cứ người nào sống dưới pháp luật của mình, sự bảo vệ đồng đều của pháp luật địa phương.

A) Án lệ của Tối cao Pháp Viện (TCPV) trước 1954 chấp nhận rằng các Tiểu bang có thể làm luật bó buộc những người chủng tộc khác nhau, phải sống tách biệt nhau (tức là riêng rẽ, không chung đụng) tại những địa điểm công cộng như công viên, trường học, rạp hát, hàng ăn, v.v. miễn là những nơi trên cung cấp cho họ những tiện nghi ngang nhau (thí dụ : trường học dành cho người da đen tốt ngang trường dành cho người da trắng).

Đó là chủ trương : tách biệt nhưng bình đẳng (separate but equal).

Nhưng trong thực tế, điều kiện « ngang nhau về tiện nghi » mà TCPV đòi hỏi, không có tại nhiều Tiểu bang. Và người da đen chưa đủ thế lực để phản đối các đạo luật địa phương kỳ thị họ.

B) Sau vụ BROWN chống Ủy ban Giáo dục (17-5-1954) TCPV bỏ chủ trương cũ : tách biệt nhưng bình đẳng. Trước khi ra bản án này Chủ tịch TCPV đã đặt câu hỏi sau : « Sự tách biệt trẻ con tại những trường công lập, mặc dầu có tiện nghi ngang nhau, trên

căn bản chủng tộc, có thể khiến cho trẻ con thuộc chủng tộc thiểu số (da đen) mất quyền được hưởng thụ bình đẳng những tiện nghi của giáo dục không? » Và ông đã tự trả lời như sau :

« Tâm lý học và luật học ngày nay cho biết rằng trẻ con thời bây giờ khó mà thành công trong đời, nếu không được hưởng thụ giáo dục. Phân biệt trẻ con này với trẻ con khác, cùng tuổi, cùng trình độ học vấn, chỉ vì chủng tộc của nó, sẽ gây trong tâm lý của đứa trẻ một mặc cảm về quy chế của nó trong xã hội có thể ảnh hưởng vào tâm và trí nó một cách khó mà xóa bỏ được. »

Vậy Luật của Tiểu bang ngăn cấm trẻ con da đen nhập trường dành cho trẻ da trắng, trái với Tu chính án thứ 14, vì nó chỉ làm thiệt thòi người da đen (chứ không hề có dụng chạm đến người da trắng) và như vậy Luật nói trên không hề có bảo vệ đồng đều mọi công dân trước pháp luật.

Trái lại Luật nói trên (của Tiểu bang) đã tách biệt người da đen, và gây thiệt hại cho họ.

Hiện nay vấn đề TCPV gần như đã giải quyết. Tòa đó, và án lệ cấp tiến của nó, là những định chế căn bản của nước Mỹ. Cái vấn đề thực sự của nước đó ngày nay là : Chánh phủ Liên bang liệu có đủ uy lực để thực hiện, tại những Tiểu bang kỳ thị chủng tộc miền Nam, án lệ của TCPV để chấm dứt những biện pháp (kỳ thị) trái với Hiến pháp Liên bang? (Thí dụ : thuế bầu cử, trắc nghiệm về trình độ học vấn trước khi được đi bầu, ấy là chưa kể những lời dọa nạt nhằm những công dân da đen tỏ ý muốn sử dụng quyền bầu cử của họ).

★ Kết luận về sự kiểm soát hợp hiến tính của thường pháp

Vấn đề : có nên hay, không nên, thiết lập một sự kiểm soát hợp hiến tính của thường pháp, bằng một cơ quan tư pháp, từ xưa đến nay, là một trong những câu hỏi được tranh luận nhiều nhất trong môn Luật Hiến Pháp.

Nguyên tắc của sự kiểm soát đó thì thật là chính đáng : trước tiên, nó rất hợp lý. Nếu người ta thừa nhận rằng Hiến pháp phải được đặt trên hết, thời thái độ hợp lý nhất là để cho các tòa án chế tài sự tôn trọng Hiến pháp của tất cả mọi cơ quan của Quốc gia, kể cả nhà lập pháp.

Một đảng khác, cái ý kiến đảm bảo những quyền căn bản của con người, những tự do của nhân loại trước những hành vi lạm quyền rất hay xảy ra của các nhà lập pháp, là một ý kiến khó mà bác bỏ được.

Tuy vậy ta không nên giấu giếm rằng sự kiểm hiến — trao cho các tòa án — rất tế nhị và chứa đựng những mầm rủi ro, mà kinh nghiệm ở Hoa kỳ cho ta thấy tầm hệ trọng.

Tại sao có những khó khăn đó ?

Và những rủi ro ở đâu mà ra ?

Điều ta cần phải hiểu là trong một lãnh vực như vậy, những nguyên tắc mà các vị thẩm phán phải đem thi hành thường là những nguyên tắc khá tổng quát, thành ra trong sự định nghĩa, sự giải thích các nguyên tắc đó, bao giờ người ta cũng thấy len lỏi vào — một cách vô tình hơn là hữu ý — một phần nào tâm lý cá nhân cùng là những khuynh hướng tinh thần xã hội và luân lý của vị thẩm phán. Dĩ nhiên, có thể là các vị thẩm phán có thể dựa vào những điều khoản Hiến pháp có một nội dung pháp lý rõ ràng : nhưng cũng có khi, vị thẩm phán phải căn cứ vào những quyền căn bản, những nguyên tắc tự do, có ghi trong chính văn Hiến pháp, nhưng lại không được văn kiện đó định nghĩa rõ ràng. Thành ra sự định nghĩa các nguyên tắc sau này bao giờ cũng nặng một phần giải thích chủ quan. Vậy vị thẩm phán phải tự mình suy diễn ra một định nghĩa, và một khi mà định nghĩa này lại là một căn bản pháp lý để chống lại ý muốn của nhà lập pháp, thời ta có thể hiểu là công việc của vị thẩm phán tế nhị tới bậc nào. Mặc dầu là vị thẩm phán cố gắng để thoát khỏi ảnh hưởng của chính những khuynh hướng chính trị và xã hội của mình (và đó là một sự cố gắng rất đáng khen), người ta vẫn sẵn sàng buộc cho vị đó cái tội chủ quan mà chính ông ta cố tránh. Cái rủi ro dễ xảy tới nhất sẽ là sự tương tranh, sự va chạm, hơn nữa sự đối lập giữa vị thẩm phán và các nhà quyền chính trị trong nước. Kinh nghiệm đã chứng tỏ rằng những vụ xung đột này có thể trở nên rất nghiêm trọng : xung đột giữa Tổng thống F. D. Roosevelt và Tối cao Pháp viện Huê kỳ hồi năm 1936, giữa Thủ tướng của Nam Phi châu với Tối cao Pháp viện xứ hồi năm 1952, về đạo luật kỳ thị chủng tộc.

★★★★★ CHƯƠNG V

CÁC CHÁNH ĐẢNG

Phần nhiều các sách giáo khoa về Luật hiến pháp (trừ cuốn của G.S. MAURICE DUVERGER) không dành cho các chánh đảng những trần thuyết đầy đủ và xứng đáng với tầm quan hệ của các định chế đó. Thực ra, chánh đảng đóng một vai cực kỳ hệ trọng trong mọi chánh thể, nhất là dưới chế độ dân chủ. Bất cứ lý thuyết nào về dân chủ, cũng thiếu sót, nếu không biết tới các chánh đảng.

★★★★ ĐOẠN I

BÌNH VỰC VÀ CHI TRÍCH CHÁNH ĐẢNG

★★★ I.— SỰ CẦN THIẾT CỦA CÁC CHÁNH ĐẢNG TRONG MỘT NỀN DÂN CHỦ

CHÁNH ĐẢNG là một đoàn thể lập ra với mục đích là thu hút phiếu của cử tri cho đảng viên và sau đó đưa vào khuôn phép hàng ngũ những đảng viên nào đã đắc cử. Đó là định nghĩa chánh đảng trong một nền dân chủ.

Trước hết : chỉ nền dân chủ mới cần có chánh đảng, đề mà hoạt động hữu hiệu, vì có vậy mới tồn tại. Các nước độc tài không cần chánh đảng.

Sự cần thiết của các chánh đảng trong nền dân chủ, dựa vào hai thực trạng bất khả chối cãi.

* **Thứ nhất** : Ở đâu mà con người (nam cũng như nữ) được tự do suy nghĩ, phát biểu tư tưởng, là ở đó, có sự bất đồng ý kiến.

Mỗi người sanh ra với những khả năng lý trí khác nhau ; cái khung cảnh trong đó mỗi người sanh sống, đem lại cho mỗi người một kinh nghiệm bản thân đặc biệt, những tác phong và suy tư khác nhau, và cung cấp cho mỗi người những cơ may để học hỏi, làm giàu, cố nhiên cũng khác nhau. Tư tưởng của mỗi người căn cứ vào những mức độ giáo dục khác nhau, trộn lẫn với những thành kiến cũng rất là tạp béc.

Như vậy trong một nước tự do, bao giờ cũng có, không phải là một mà là nhiều chánh đảng.

★ **Thứ hai:** Không một cá nhân nào, dầu là tài ba xuất chúng tới bậc nào, có thể một mình cáng đáng tất cả mọi công việc của một chánh phủ cai trị cả một dân tộc. Mà cũng không có một người nào có thể tìm ra được một số rất lớn người khác, cùng theo quan điểm của mình, về tất cả mọi vấn đề. Cái cơ may duy nhất, cho một cá nhân, để ảnh hưởng nòng vào chánh quyền, là liên kết với những người khác cùng chí hướng với mình, hay có chí hướng tương tự, và cố gắng, với những người đó, rèn luyện ra một chương trình chánh trị có mẫu số chung tối đa. Như vậy, số chánh đảng trong một nước nhất định là không nhiều bằng số cá nhân.

★★★ 2.— CHỈ TRÍCH CÁC CHÁNH ĐẢNG

Lịch sử cho hay là chánh đảng bao giờ cũng đi sau tự do. Tuy vậy, chánh đảng bị chỉ trích luôn.

Trước hết, người ta nói rằng đảng phái chia rẽ nhân dân ; thứ chi, người ta nói rằng cái khối người gia nhập và chịu sự lãnh đạo và đóng khung của chánh đảng, không còn tư tưởng tự do gì.

Giá trị những chỉ trích đó ra sao ?

★ ★ **A.— THỨ NHẤT :** Các đảng có chia rẽ nhân dân một nước không ?

★ **a) Những người phàn nàn** rằng chánh đảng chia rẽ nhân dân, ra làm 3, làm 7, phe nhóm khác nhau, chống nhau, đề nghị như sau : Chánh phủ lý tưởng phải kết hợp, lôi kéo tất cả những ai đại diện cho mọi màu sắc của dư luận. Rồi những người

đó thảo luận với nhau để đi tới sự thỏa hiệp chung quanh một chương trình có một vài điểm được nhận là mẫu số chung. Cổ nhiên đó là những điểm quan trọng. Sau đó, không còn tranh chấp giữa những phe đảng nữa, mọi công dân sẽ chung sức làm việc cho ích lợi chung.

Cái tư tưởng dẫn trên đôi khi còn được phát biểu một cách thực tế hơn khi người ta thẳng ruột ngựa yêu cầu một Chánh phủ các nhà quản trị (Un gouvernement d'affaires) : những cổ đông viên của một Công ty có tổ chức thành những nhóm xâu xé nhau đầu ? Tại sao các công dân một nước lại không bắt chước họ ?

Chương trình của các đảng, trả lời sự chỉ trích dẫn trên, một sự chỉ trích căn cứ vào một sự hiểu biết sai lệch những thực trạng.

Chương trình của các đảng không phải là những danh sách kê khai một số biện pháp có thể có lập với nhau được, nghĩa là : trong chương trình của một đảng, người ta không thể bỏ điểm này, hay có lập nó với điểm khác, và ngược lại.

Chương trình của Đảng Xã hội có thể, hay không, thể hiện được. Nhưng cái điều không thể nào mà thể hiện được, là phân phối tài sản theo những nguyên tắc xã hội, (tức là ai cần bao nhiêu thì được cấp bấy nhiêu) trong khi đất đai và kỹ nghệ vẫn còn ở trong tay tư nhân.

Chánh sách của Đảng Bảo thủ (Anh) đối với kỹ nghệ căn cứ vào giả thuyết là tư nhân vẫn còn kiểm soát kỹ nghệ.

Một đảng tin rằng (Bảo thủ) kỹ nghệ tư nhân và lời tư nhân, đều cần thiết cho tiến bộ, và một đảng khác (Lao động) tin rằng chính những yếu tố đó là căn bản của mọi khó khăn của quốc dân trong lúc này, dĩ nhiên, không sao mà cùng nhau hợp tác để rèn luyện ra một chương trình chung.

Người ta có thể kêu gọi các vị lãnh tụ của các đảng đối nghịch, yêu cầu họ để quốc dân lên trên hết ; nhưng đó không phải là lối giải quyết thực tế. Vì càng yêu nước bao nhiêu, thời người ta (các lãnh tụ) lại càng muốn thấy chánh sách của đảng mình được đem thi hành bấy nhiêu.

★ b) Các đảng còn cần thiết, trong một nước dân chủ, là vì rằng nước dân chủ cần được lãnh đạo, nếu muốn tránh khỏi sự nát như tương của vô trị.

Một Chánh phủ, gồm những đại diện của tất cả các đảng, luôn luôn chia rẽ, xâu xé trong nội bộ. Chánh sách của nó là một chánh sách ngả nghiêng, và trong cố gắng làm đẹp lòng mọi người, rốt cuộc chả vừa lòng ai cả.

Một chánh sách mạch lạc (đầu đuôi ăn khớp với nhau) và hữu hiệu, chỉ có thể phát sanh từ một chánh phủ mà mọi nhân viên thỏa thuận xâu xa với nhau về một vài nguyên tắc chỉ đạo nghĩa là những nhân viên cùng thuộc một Đảng nào.

Những nhân viên của một Chánh phủ như vậy có thể khâm phục lẫn nhau, trong một không khí hỏa mù, hay bị cái khối đa số đứng sau đảng, thúc đẩy đưa ra những biện pháp lợi cho những kẻ nào ủng hộ Chánh phủ nồng nhiệt nhất, nếu không có sự chỉ trích cảnh giác và xây dựng của các đảng thiểu số. Và cái đảng thiểu số mạnh nhất là « Đối lập của Hoàng gia ». Và cái danh hiệu này chỉ rằng Đối lập, cũng như Chánh phủ, có một chức vụ mà Hiến pháp ủy cho.

Chức vụ đó là chỉ trích Chánh phủ, ngăn ngừa Chánh phủ khỏi lẫn vào lưới biếng hay quá khích, và đồng thời, trình bày với quốc dân một chương trình có thể sai được (thay thế được chương trình của Chánh phủ), nếu quốc dân không còn tin phe đương quyền nữa. Sự thay đổi Chánh phủ sẽ diễn tiến một cách êm dịu, sau cuộc tổng tuyển cử sắp tới.

● c) Các luận án đòi hỏi một Chánh phủ đứng trên mọi đảng phái, như vậy, căn cứ vào một sự hiểu biết không đầy đủ về sự thật. Đôi khi luận án đó còn dựa vào những lý do còn đen tối hơn là sự ngu dốt. Đảng cầm quyền có thể là không muốn trả lời thẳng những lời chỉ trích. Dựa vào đa số dân chúng đứng sau mình. Đảng có thể cảm thấy là rất không ưa trả lời thẳng mọi chỉ trích Đảng ấy có thể kêu gọi thẳng nhân dân, đại khái với luận điệu sau đây : « Chúng ta có một sứ mạng vĩ đại phải làm tròn. Ta hãy chấm dứt tranh chấp giữa các đảng. Ta hãy cố gắng xiết chặt hàng ngũ của một dân tộc nhất trí sau Chánh phủ. Sau đó, ta sẽ thực hiện toàn bộ chương trình của chúng ta. »

Nếu đa số (sau Chánh phủ) khá lớn, nếu lời kêu gọi được diễn tả một cách khôn khéo lâu lỉnh, đủ để kích thích tự ái của dân tộc,

và nếu Chánh phủ nắm vững được quân lực trong tay, thời các đảng thiểu số sẽ bị đè bẹp.

Nhưng cái Chánh phủ thoát thai như vậy không phải là trên mọi đảng; nó vẫn là một Chánh phủ, của một Đảng, dựng lên một chánh sách đảng phái, nhưng không có ai chỉ trích, để cho nó trở nên thận trọng, cảnh giác; không có đối lập để thắng lại bọn quá khích của nó. Những chế độ độc tài của những năm gần đây, là hình ảnh rõ rệt của loại chánh phủ đó. Đối lập bị trục xuất ra ngoài pháp luật, và phải lùi vào bí mật. Và Chánh phủ không còn dịp để trả lời chỉ trích bằng lý trí và sự thật, phải chống đối lập bí mật bằng mật vụ, trại giam, hành quyết giần dụa và các phương tiện áp chế khác.

Vậy sự kêu gọi một « Chánh phủ quản trị », căn cứ, hoặc vào ngu dốt, hoặc vào tham vọng cai trị bằng những sắc luật tuyệt đối. Mục đích của một Ủy ban giám đốc (hay Hội đồng quản trị) là kiểm được số lời tối đa cho những chủ nhân của Công ty.

Một Chánh phủ mà đối tượng duy nhất là làm lợi cho giới địa chủ hay giới kỹ nghệ gia là một Chánh phủ thuộc loại xấu xa nhất. Người ta có thể cãi rằng nếu ước mơ một xã hội không giai cấp thành sự thực, thời Chánh phủ chỉ còn nhiệm vụ quản trị tài sản của nhân dân. Đó là hình thức của Chánh phủ mà STALINE dự định cho NGA, trong Hiến pháp 1936. Tuy vậy NGA chưa thể hiện chủ nghĩa xã hội, cũng như dân chủ. Và cái vấn đề: liệu có thể thể hiện một Xã hội không giai cấp không? vẫn còn là một vấn đề, ngày nay, được tranh luận nóng nực nhất.

★★ B. — THỨ HAI : QUẦN CHÚNG, TỔ CHỨC THÀNH ĐẢNG, BÓP NGHỆT MỌI TƯ TƯỞNG ĐỘC LẬP

Những chỉ trích, từ một phương đối nghịch, chê rằng các Đảng có khuynh hướng bóp nghẹt tư tưởng tự do. Lời chỉ trích này không phải là vô giá trị. Tuy, thiệt ra, nó không hoàn toàn đúng, đối với chế độ các đảng, nhưng nó lưu ý chúng ta một cách hữu ích về một vài mối nguy của đảng phái, mà các chánh khách thuộc các đảng, phải biết tới.

★ **Điểm thứ nhất :** tại Quốc hội của một nước theo nội các chế (Anh chẳng hạn), sự hiện diện một khối đa số (Quốc hội) ủng

họ Chánh phủ, có nghĩa là : những hành vi thiếu suy nghĩ, những biện pháp vô căn bản, trong các dự án luật (của Chánh phủ) có thể bình vực và chấp thuận vô lý do, bằng sức mạnh của những lá phiếu của phe thân chính. Dân biểu thường hay dân biểu ngồi ở ghế Chánh phủ, có thể thăm kín nhận rằng họ không tán thành đường lối này hay nọ ; rằng những lý lẽ của Đối lập bất khả chối cãi ; rằng các cử tri có lý, trong những bức thư phản kháng của họ. Nhưng biết làm sao khi vị lãnh tụ (Thủ tướng, hay Trưởng khối, Phó Trưởng khối) đã tuyên bố : « Chánh phủ coi rằng vấn đề mà quý vị dân biểu thân hữu trong Khối sẽ quyết định, là một vấn đề tin nhiệm giữa Chánh phủ và quý vị. Hơn nữa, đó là một vấn đề sinh tử cho Chánh phủ, nghĩa là cho các lãnh tụ của đảng (cầm quyền). Nếu Chánh phủ thua sẽ có một cuộc tổng tuyển cử. »

Các dân biểu (ta gán cho họ những lý do hành động xấu xa nhất) không muốn mất ghế ngồi.

Cái lý do thông thường (và đúng thực hơn) là dân biểu thân chính cho rằng chánh sách của Chánh phủ khôn ngoan hơn chánh sách của Đối lập rất nhiều, và bõn phận là không được, bằng lá phiếu của mình, phản đối một điểm riêng biệt nào của chánh sách đó.

Hơn nữa, dân biểu thường (tức không có chân trong Chánh phủ) có thể nói lớn ý mình, trong những cuộc hội họp của Khối thân chính. Đòi Khối này họp luôn, và trong các cuộc hội họp này, dân biểu có thể ảnh hưởng vào chiến thuật của Chánh phủ. Như vậy, con đường mà Chánh phủ muốn theo, mà các lãnh tụ vạch ra, con đường này sẽ do các dân biểu trong khối, phần nào, đã chấp thuận.

Nếu hành động như vậy, dân biểu không còn là một con cừu trong hàng ngũ của đảng chánh quyền nữa.

★ **Điểm thứ hai** : Sự trung thành của những người ủng hộ đảng có thể trở nên một thứ bệnh hoạn. Họ ngần ngại không chịu thừa nhận rằng đảng của họ đã hay có thể lầm, sợ rằng Đối lập dựa vào sự thú nhận đó để mà xé ra to. Một lý do y hệt khiến họ không bao giờ chịu chấp nhận rằng Đối lập đôi khi đã nói phải. Nếu cái bệnh thần kinh loạn óc này trở nên kinh niên, thời chánh trị sẽ biến thành những cuộc tranh dành bần tiện giữa những đối phương thiếu thành tín, phán đoán sai lệch, tâm trí quất queo, bị bóp méo bởi thành

kiến hay cuồng tín đối với đảng mình. Và người công dân sẽ bị mũi quay đi.

Nhưng cử tri có phương thuốc trong tay : một sự chú ý trung bình đối với những vấn đề chánh trị lớn, sẽ khiến cho cử tri thấy là không đảng nào là thần thánh cả. Với thái độ trong các cuộc hội họp với những cuộc phỏng vấn (phỏng vấn các cán bộ của đảng) cử tri có thể cho họ biết là mình khinh bỉ óc đảng phái. Nếu công dân hành động như vậy thì các chánh khách sẽ thấy là lý trí cùng sự thật phải là kim chỉ nam.

★ **Điểm thứ ba :** Còn có những dân biểu độc lập. Chánh phủ của Phe, Đảng, giết hết loại chánh khách độc lập, vô đảng phái, người ta nói vậy. Ngày nay, khó mà tranh đấu trong một cuộc vận động tuyển cử, nếu không có sự yểm trợ của tổ chức đảng. Ở Anh, từ 1950, không còn dân biểu độc lập nào ở Thử dân viện nữa. Một vài dân biểu độc lập, trong quá khứ, là những nhân vật khôn ngoan và tài ba trên mực thường. Ta có thể than tiếc sự mai một của họ. Nhưng các dân biểu độc lập mặc dầu là kích thích tổ cho Chánh phủ nội các chế, không có thể là món ăn hàng ngày cho chế độ đó được. Một Quốc hội, với số lớn dân biểu độc lập, chả khác gì một Quốc hội, với một số lớn đảng tị hon. Chánh phủ sẽ thiếu ổn định, và dân biểu độc lập, vì biết rằng không bao giờ được mời đề lập Nội các, sẽ là những người đả phá thiếu trách nhiệm.

Dân biểu là mối liên lạc giữa hạt (đã bầu ông ta) và Chánh phủ : cố nhiên, ông ta không thể mỗi lúc trở về bản hạt đề xin chỉ thị về một vấn đề mới. Cử tri có quyền nói rõ những đại nguyên tắc mà họ chấp thuận và muốn rằng dân biểu phải tôn trọng. Công việc của dân biểu là áp dụng những nguyên tắc đó vào những vấn đề hàng ngày đặt ra tại Quốc hội. Chương trình của các Đảng đưa ra những nguyên tắc tổng quát và cử tri chọn vài nguyên tắc mà mình ưa thích trong số đó. Cử tri có thể phàn nàn rằng phần nào trong chương trình, mình không ưa. Nhưng ai là người có thể hy vọng rằng mọi quan niệm, mọi ưa thích chánh trị của mình đều được chia sẻ ? Mỗi người chúng ta, đều tự do gia nhập cái Đảng trong đó ta thấy nhiều nhất những quan điểm mà ta ấp ủ, và đồng thời tham dự, với các đảng viên khác, vào sự soạn thảo chánh sách tổng quát của Đảng.

★ Tóm lại chế độ Đảng có cái ưu điểm lớn lao là khiến cho :

- a) Chánh phủ có thể mạnh, cương quyết ;
- b) Những chỉ trích chống Chánh phủ, cũng mạnh, mạch lạc ;
- c) Đa số áp đặt được chương trình của mình, và đồng thời tất cả mọi mâu sắc của thiểu số đều được dịp lên tiếng ;
- d) Chánh phủ có thể thay đổi một cách êm thấm, hòa dịu, hợp ý dân.

★ Những khuyết điểm của chế độ cũng không thể chối cãi được. Nhưng những khuyết điểm đó có thể sửa sai được, nếu các đảng viên thường của Đảng trở nên những người chịu khó nghiên cứu các vấn đề chánh trị lớn, thay vì là những bộ óc bề phái, mù quáng, và nếu các cử tri chịu khó học hỏi.

Theo H. J. LASKI, trong một Quốc gia thời nay, ngoài chế độ Chánh phủ do một Đảng lãnh đạo, chỉ còn một con đường duy nhất : Độc tài.

Tác giả có ý muốn nói rằng : muốn cho một dư luận tổ chức có thể là nguồn cảm hứng và ánh đèn soi sáng hành động của một Chánh phủ, một Đảng là điều cần yếu ; nếu không có Đảng hay chỉ có một Đảng duy nhất, thì đó là Độc tài.

Dân chủ xét cho cùng là quyền của cử tri chọn Đảng ra cầm quyền và có thể, trong cuộc tổng tuyển cử kế tiếp, thay sự lựa chọn đó.

Nếu không có các Đảng, thời những nhóm thế lực, được những quyền lợi tư tài trợ (quyền lợi của một vài ngân hàng lớn, kỹ nghệ lớn, một vài nhóm nông gia lớn, hay của ngoại bang, ngoại kiều, v.v.) sẽ nổi lên, cố kết với nhau, để « tổ chức » lại toàn thể một Quốc gia, theo chiều hướng thuận lợi nhất cho chúng. Thí dụ : Trung Hoa Dân quốc (Đài loan) trợ cấp một nhóm dân biểu và nghị sĩ tại Quốc hội Mỹ, để nhóm này bành vực quyền lợi của Chánh phủ Quốc gia tại nơi trên. Thời xứ Congo còn đang tranh thủ độc lập, Công ty khai thác Hầm mỏ Katanga (của tài phiệt Bỉ) đã gởi một đại diện sang Hao Kỳ (trả hình là tùy viên tại tòa Đại sứ Bỉ). Công việc của viên đại diện này là dùng tài chánh để lưu ý một vài nhân viên Quốc hội Mỹ tới chủ trương

chánh trị của Công ty trên. Viên đại diện, lộ tổng tích, đã bị trục xuất khỏi nước Mỹ (y đã tiêu chừng 200.000 Mỹ kim trong vài tháng, khi hoạt động ở thủ đô Wathington D.C.)

★★★★ ĐOẠN II

LÝ THUYẾT TỔNG QUÁT VỀ CHÍNH ĐẢNG

Chính đảng, là bất cứ đoàn thể nào lập ra, với mục đích là thu hút phiếu của cử tri cho đảng viên của mình, và sau đó, đưa vào khuôn phép hàng ngũ của đoàn thể những đảng viên đã đắc cử.

Nhưng định nghĩa này chỉ có giá trị đối với các chế độ dân chủ : trong chế độ độc đoán, cũng có chính đảng, nhưng khuôn cốt và vai trò các đảng đó khác hẳn. Tuy vậy, phải so sánh các đảng sau với các đảng của chế độ dân chủ, để đưa ra ánh sáng những nét khác thường của chính đảng trong chế độ độc tài.

★★ A. — VAI TRÒ CÁC CHÍNH ĐẢNG TRONG NỀN DÂN CHỦ

Cuộc đối thoại giữa nhà cầm quyền và nhân dân sẽ :

- không có mạch lạc,
- và vô ý nghĩa,

nếu không có các chính đảng.

Điều ta phải ghi nhớ là : bầu cử không phải gần dị và thuần túy là sự chỉ định (do cử tri) một người được tín nhiệm và người này được ủy quyền (ủy nhiệm) phát biểu một cách hoàn toàn độc lập cái mà y coi là phù hợp với ý chí quốc dân.

Trong chế độ dân chủ, các Đảng có một vai trò hai mặt : trước hết các Đảng can thiệp ở nơi các cử tri, và sau đó, ở nơi các đảng viên đắc cử. Nói khác, vai trò các Đảng xuất hiện ở hai bình diện : bình diện dân chúng và bình diện chính quyền.

1) Vai trò tuyển cử của các Đảng là chinh phục, thu đắc lá phiếu của cử tri cho các ứng cử viên do Đảng đưa ra và bảo trợ. Muốn thu hoạch đắc thắng cho ứng viên của mình các Đảng trước hết phải tổ chức cnộc vận động trong thời tuyển cử. Đảng cung cấp cho ứng viên của mình mọi phương tiện tuyên truyền và thuyết

phục cần thiết để thu hút được lá phiếu của cử tri. Đảng phác họa chủ trương về những vấn đề trọng đại hiện đang được đặt ra (thí dụ : hòa hay chiến với một nước nào, làm thế nào để giải quyết được nạn thất nghiệp, làm thế nào để giữ vững giá trị đơn vị tiền tệ, có nên quốc hữu hóa các kỹ nghệ cơ bản, các ngân hàng lớn không, hệ thống trường học trực thuộc một ngoại bang nào có nên duy trì không v.v...)

Trong việc tìm phương tiện giải quyết những vấn đề trọng đại như vậy, ít người, dầu là học thức uyên thâm, có thể tự sức đơn độc của mình, tìm ra nổi những lối giải quyết thích đáng và phù hợp với quyền lợi của đa số dân chúng. Chỉ có Đảng với ban nghiên cứu có khả năng với bộ tham mưu đã từng tham chánh và quen với những vấn đề trọng đại, mới cung cấp nổi những giải pháp thích đáng.

Những giải pháp này sẽ được các Đảng (mỗi Đảng có giải pháp riêng của mình) đưa ra để thuyết phục cử tri. Đảng nào cũng phải chứng minh rõ ràng đường lối mình đề nghị, đề mong được sự ủng hộ của cử tri. Đó là một công cuộc huấn luyện, giáo dục cử tri, về sự ý thức, sự hiểu biết những vấn đề chánh trị lớn lao được đặt ra ở một nước, vào lúc nào. Sự lựa chọn của cử tri sẽ sáng suốt : vì được các Đảng giải thích rõ ràng về mọi lối giải quyết.

Sự lựa chọn của cử tri sẽ dễ dàng : vì nó thu hẹp trong việc xét một vài giải pháp chánh yếu đã được các Đảng có uy tín nghiên cứu kỹ càng.

Không có các Đảng thì ai « dạy » cử tri ?

Ai đưa giải pháp cho cử tri chọn ?

Di nhiên là khi đó phần lớn cử tri chỉ còn biết theo lối giải quyết của chánh quyền. Và nhất định lối giải quyết độc nhất này phải kém những lối giải quyết do các Đảng tương tranh đưa ra, bao giờ cũng căn cứ vào hậu ý : làm thế nào khuất phục được số cử tri tối đa.

Ngoài chủ trương về các vấn đề trọng đại trong nước (đó là chương trình của mỗi đảng), Đảng còn cung cấp cho ứng viên mọi phương tiện tuyên truyền như : bích chương, báo chí, khẩu hiệu, truyền thanh, truyền hình, sự hiện diện của các lãnh tụ có uy danh toàn quốc, để phổ biến chương trình. Tóm lại, Đảng cung cấp tư

tưởng cho ứng viên và mọi phương tiện vật chất để quảng bá tư tưởng đó trong dân chúng.

Nhưng vai trò tuyên cử và huấn luyện dân chúng về chánh trị không phải chỉ giới hạn trong thời gian vận động tranh cử. Cuộc tổng tuyển cử nào cũng phải sửa soạn từ hai ba năm về trước. Trong khoản thời gian giữa hai cuộc tổng tuyển cử, Đảng luôn luôn hoạt động để cho công luận đề ý và chấp nhận mọi tư tưởng, mọi chương trình và mọi đại diện của mình. Hoạt động quảng bá tư tưởng chánh trị, đề thuyết phục công dân theo mình, đóng một vai huấn luyện dân chúng về mặt chánh trị cực kỳ quan trọng. Giáo sư VEDEL có viết rằng : « Chính các Đảng sau khi nghiên cứu tình hình tổng quát trong nước, sau khi thăm dò mọi luồng dư luận nảy nở trong dân chúng, đặt ra những vấn đề chánh yếu trước quốc dân. Chính các Đảng lại đưa ra những biện pháp để giải quyết các vấn đề trên, và quốc dân chỉ còn suy nghĩ để chọn biện pháp mình ưa nhất ». Đa số cá nhân, dầu là học thức cao, thường chỉ có những ước mong mơ hồ, thiếu rõ rệt, và nhất là thiếu cái phần xây dựng là làm thế nào mà thể hiện được những hoài bão đó. Muốn ghi rõ những hoài bão đó, muốn đem lại cho chúng một cơ cấu rõ ràng, một hy vọng tối thiểu được kết tinh tại, và nhất là được thể hiện, phải có sự trung gian, sự xây đắp của các Đảng (1). Chính phủ dân chủ là một chánh phủ dựa vào dư luận. Một luồng dư luận nào trong nước chỉ có sức mạnh, chỉ có ý nghĩa, khi nào có một hay nhiều Đảng sẵn sàng đem lại một cơ cấu, một hiện thân cho dư luận đó. Chỉ có Đảng, với bộ tham mưu chánh khách và chuyên viên mới làm được việc đó : biến những dư luận mơ hồ, tản mác thành những chương trình, nghĩa là những hệ thống mạch lạc, cố kết để cho cử tri có mốc mà theo, có khuôn mà rập, có thấy rõ mấy con đường lớn mà lựa chọn

(1) Các Chánh đảng giúp công dân ý thức được những vấn đề chánh trị và giúp các công dân hiểu rằng những vấn đề chánh trị ảnh hưởng đến đời họ. Các Chánh đảng đánh thức lương tâm công dân (conscience civique) của người dân. Các Chánh đảng đặt những vấn đề và đề nghị những giải pháp. Các Chánh đảng khiến cho những tư tưởng bán ý thức hay còn hết sức mập mờ, trở nên những tư tưởng rõ rệt và mạch lạc.

giữa chúng. Đảng [tập hợp, kết tinh, xây dựng và bồi bổ những ý kiến cá nhân, những dư luận mơ hồ chung quanh một vài đại nguyên tắc, một chương trình mạch lạc. Và như vậy sự lựa chọn của cử tri có thể thực hiện một cách sáng suốt trước sự tương tranh của một vài dư luận, một vài chương chương trình lớn. Ta hãy tưởng tượng một cuộc tuyển cử trong đó các ứng viên dân biểu hay nghị sĩ không nói rõ ràng :

— mình thuộc đảng nào,

— chương trình của mình ra sao ?

Một cuộc tuyển cử như vậy chỉ đưa đến hỗn loạn vì cử tri sẽ không biết :

— bầu cho ai ?

— bầu cho chương trình nào ? Đảng nào ?

Và có đi bầu chẳng nữa thì cử tri, nếu thực thà, sẽ phải nhận rằng sở dĩ mình bầu cho ứng viên nào, là vì cảm tình cá nhân, hơn là cảm thông về chương trình.

Vẫn trên bình diện tuyển cử, các Đảng, ngoài việc huấn luyện công dân về việc giải quyết các vấn đề chánh trị lớn, còn đóng vai trò cực kỳ quan hệ là CHỌN và HUẤN LUYỆN các nhà cầm quyền tương lai. Ở Anh chẳng hạn, trước khi tham gia Chánh phủ, các Bộ trưởng thường là cán bộ cao cấp trong hai Đảng Bảo thủ và Lao động. Và những Bộ trưởng có khả năng nhất, uy tín nhất, thường là những cán bộ xuất sắc của các chánh đảng.

Thực vậy, trong nội bộ một Đảng, các tranh đấu viên, các cán bộ chỉ huy, là những người ý thức trước tiên những vấn đề chánh trị được đặt ra, những giải pháp mà thực tế đòi hỏi. Và những vấn đề này chính là những vấn đề mà chánh quyền sẽ gặp và phải giải quyết.

Sinh hoạt chánh trị trong nội bộ các Đảng giúp các cán bộ làm quen với và giải quyết những vấn đề nói trên.

Nhiều người phản nản là các Đảng can thiệp quá mạnh vào các cuộc tuyển cử, cùng là tìm cách hạn chế quyền lựa chọn tự do của cử tri (ở Anh, tại mỗi hạt tuyển cử, cử tri chỉ còn cái nước

phải chọn giữa hai ứng viên kinh địch của hai Đảng Bảo Thủ và Lao động). Dĩ nhiên có những lạm dụng đáng lo ngại về phần các Đảng, nhưng ta phải bình tĩnh mà nhận định là sự can thiệp của các Đảng vào tuyển cử là cần thiết vì nếu không có nó, thì cử tri rất có thể bó buộc phải chọn những người chưa bao giờ được tuyển chọn và huấn luyện kỹ càng từ trước, để có đủ khả năng mà tham gia chánh quyền.

2) Cũng như Đảng đã huấn luyện chánh trị và đưa vào khuôn phép số đông các cử tri, và các nhà cầm quyền tương lai, Đảng còn theo dõi mọi công việc xảy ra sau cuộc tổng tuyển cử, để điều khiển các đảng viên đã đắc cử, tức là điều khiển bộ máy chánh quyền.

Nhờ ở các Đảng, các dân biểu và nghị sĩ, trong các hội nghị dân biểu (Quốc hội) tập hợp thành những phe lớn. Những phe nào ủng hộ và thành lập Chánh phủ sẽ hợp thành : khối đa số ; các phe chống đối hợp thành : khối đối lập. Ảnh hưởng của Đảng và đảng viên đắc cử có thể đi tới : kỷ luật trong việc đầu phiếu tại Quốc hội. Các nghị sĩ sẽ bỏ phiếu theo đúng chỉ thị của đảng (ở Anh như vậy).

Vai trò trên bình diện Chánh phủ của các Đảng không giới hạn trong việc giữ trong khuôn phép và trong hàng ngũ các dân biểu và nghị sĩ. Các Đảng còn đóng vai liên lạc thường trực giữa dư luận và nghị sĩ : qua các cuộc hội họp, qua báo chí, Đảng giải thích cho nhân dân đường lối của Chánh phủ, hoặc đề chứng minh, hoặc đề đả phá. Đảng khác những thảo luận của các đảng viên chiến sĩ, tại các cuộc hội nghị cơ bản ở địa phương, các cuộc đại hội nghị của Đảng, cho Chánh phủ biết rõ về sự tiến triển của dư luận.

Không những gây dựng thành phần cho Chánh phủ, các Đảng còn cung cấp một khuôn khổ, một cơ cấu cho phe Đối lập. Nếu phe Đối lập không có căn bản ở một hay nhiều Đảng, nói khác, nếu Đảng không là hiện thân cho phe đối lập, thì Đối lập chỉ còn là một tổng cộng mập mờ, vô tổ chức, gồm những bất mãn, phản đối, thiếu hình thức rõ rệt, thiếu trách nhiệm, và như vậy, không có khả năng chỉ trích đề xây dựng.

Vì một định luật của nền dân chủ là : **PHE ĐỐI LẬP**, muốn xưng danh từ đó, phải là một tổ chức sẵn sàng lên nắm giữ chánh quyền khi nào dân chúng tỏ ý muốn như vậy. Nếu không có chánh đảng, phe Đối lập không có đủ khả năng để làm tròn nhiệm vụ Hiến

pháp của nó, tức là nhiệm vụ chỉ trích và nếu dịp tới, thay thế chánh quyền hiện tại.

★★ B.— CƠ CẤU CÁC CHÁNH ĐẢNG

Ở đây ta chỉ có thể đưa ra những nhận xét tổng quát : vì các đảng khác biệt nhau rất nhiều về cơ cấu.

★ 1) Về phương diện tuyển mộ đảng viên, ta có thể phân biệt các đảng đại chúng (partis de masse) và các đảng nhân sĩ (partis de notables).

Đảng loại trên nhằm thu hút một số đảng viên tối đa, càng nhiều càng hay, loại sau chỉ nhằm lôi kéo những nhân vật có ảnh hưởng, về phương diện tuyển cử. Ở Pháp, đảng Xã hội (Section française de l'Internationale ouvrière) thuộc loại trên. Đảng Xã hội « cấp tiến » — (Radical-Socialiste) thuộc loại thứ hai. Các đảng Bảo Thủ và Lao động ở Anh đều thuộc loại đảng đại chúng.

★ 2) Về phương diện kỷ luật nội bộ, người ta phân biệt các đảng dân chủ và các đảng độc đoán.

Trong đảng loại trên, các nhà lãnh đạo, ở mọi cấp, đều được bầu một cách kín đáo và thực thà. Chủ trương của đảng được định nghĩa trong những đại hội : ở các cuộc hội họp này, xuất hiện những khuynh hướng (cực tả, cực hữu) và những khuynh hướng này ảnh hưởng vào mọi quyết định của đảng, tùy theo số đảng viên đứng sau mỗi khuynh hướng.

Đảng Xã hội Pháp thuộc loại này.

Trái lại trong những đảng độc đoán, các nhà lãnh đạo các cấp đều do các vị lãnh tụ tối cao chỉ định. Chủ trương của đảng cũng do cấp tối đỉnh phác họa, thường không đem ra đến dư luận đảng viên.

Sự hữu hiệu của đảng, loại sau, coi như là một dụng cụ tuyên truyền, lớn hơn đảng loại dân chủ rất nhiều. Đảng Quốc xã Đức thời Hitler thuộc loại sau này.

★★★★ ĐOẠN III

SỐ CÁC ĐẢNG

Số đảng hiện có trong một nước, có một ảnh hưởng rất lớn vào sự điều hành của nền dân chủ trong nước đó. Về phương diện này người ta có thể phân biệt ba loại chế độ : độc đảng, đa đảng và song đảng.

★★ A) CHẾ ĐỘ ĐỘC ĐẢNG

Trong nước chỉ có một đảng, và chánh quyền đương thời chỉ chịu cho đảng đó hoạt động mà thôi.

1) Đảng này đóng một vai trò chánh thức trong Quốc gia. Đảng tập hợp những công dân trung thành nhất với chính phủ, những người mà chánh phủ có thể tin cậy, dựa vào, để tồn tại. Sự nhập đảng không phải là dễ ; vào đảng được coi là một danh dự dành cho một thiểu số ưu tú.

Thường thường chỉ được gia nhập đảng những ai đã trải qua các tổ chức thanh niên của đảng, và sau một cuộc tuyển lựa khá chặt chẽ, nghiêm khắc. Đảng như vậy có bộ mặt một thứ giai cấp khá kín cổng cao tường.

Mục đích chánh của đảng là : liên lạc chánh quyền với nhân dân. Theo chiều tự cao xuống thấp, đảng giải thích cho dân những quyết nghị của chánh quyền : từ thấp lên cao, đảng rọi ánh sáng vào dư luận nhân dân, để cho chánh quyền thấu hiểu dân tình.

2) Đảng duy nhất thường gặp ở các chế độ độc tài. Dù trong nước có Quốc hội dân cử, nhưng sự bầu cử này vô nghĩa lý. Vì sự duy nhất của đảng đưa đến sự duy nhất vừa ứng cử viên, nghĩa là cử tri không có dịp nào lựa chọn cả. Họ chỉ có quyền chọn những ứng cử viên của đảng.

3) Cái khó lớn của sự điều hành của một chế độ nhất đảng là vấn đề : đối lập. Phe đối lập không có phương tiện hợp pháp để lên tiếng. Vậy chánh phủ không sao rõ được dân ý, được dư luận thực sự trước mọi hành động của mình.

Ở Thổ, Mustapha Kemal có lúc đã muốn tạo ra một đảng thứ hai, chuyên làm việc đối lập : nhưng chế độ không « chạy » mưu không thành.

Nga tìm cách mở mang sự « tự kiểm thảo » (autocritique) trong nội bộ của đảng.

★★ B) CHẾ ĐỘ ĐA ĐẢNG

Chế độ này đối lập hẳn với chế độ đảng duy nhất : số đảng rất đông (ít ra là 3).

1) Những yếu tố thuận tiện với sự đa đảng, ngoài quyền tự do lập đảng, được Quốc gia thừa nhận. Trước hết là sự tự do cá nhân của nhân dân, và sự tập bác của dư luận của họ.

Ở Pháp chánh khách nào cũng nuôi mộng làm lãnh tụ đảng. Ở Việt Nam cũng rứa.

Nhưng về mặt này ta phải nhấn mạnh đến ảnh hưởng của chế độ bầu cử : sự đa đảng là thành quả của :

- chế độ bầu cử theo đa số hai vòng thăm,
- và của chế độ bầu cử theo tỷ lệ.

Trái lại, chế độ theo đa số một vòng thăm, thường đưa đến chế độ lưỡng đảng,

2) Những hậu quả của sự đa đảng rất nghiêm trọng. Người ta thường bênh vực sự đa đảng như sau : có thể thì mọi luồng của dư luận mới có cơ được đại diện. Theo thiên ý tôi, ý kiến đó không vững : mỗi đảng thường nhấn mạnh đến những chi tiết khác biệt với đảng khác, vì vậy người ta hay đi đến những dư luận đối lập nhau, xét ra vô căn cứ. Những luồng dư luận lớn khó mà xuất hiện, vì thường bị chìm đắm trong lớp sương mù của những chi tiết không quan hệ.

Chế độ đa đảng còn cái nhược điểm làm cho óc chia rẽ, óc bè phái, được dịp phát triển và chỉ gây ra hoang mang, vô tri, vô trật tự, nhất là ở những nước dân trí hầy còn kém mở mang.

Tệ hại nhất là nhược điểm sau : sự đa đảng khiến cho chánh phủ không thể dựa vào một đại đa số vững chãi trong Quốc hội.

Không đảng nào một mình xây nổi một đại đa số như vậy, chánh phủ chỉ là liên minh tạp bác, thiếu đồng nhất giữa các đảng nhỏ. Trong chế độ nội các, sự trạng đó đưa đến những sự xụp đổ chánh phủ liên miên. Tuy vậy trong chế độ tổng thống, sự đa đảng có cái đặc điểm là nó làm cho Quốc hội chia rẽ, yếu đuối trước một Tổng thống mạnh.

★★ C) CHẾ ĐỘ SONG ĐẢNG

Đó là chế độ hiện tại ở Anh, Mỹ.

1) Lý do căn nguyên của chế độ song đảng là :

— tâm lý đặc biệt của người Anh, Mỹ.

— tinh thần chuộng thể thao của họ gây cho họ cái tâm lý coi cạnh tranh chính trị như một cuộc thử thách giữa hai đội túc cầu.

— sau hết là : truyền thống lịch sử của hai dân tộc đó.

Nhưng yếu tố giải quyết quan hệ nhất là chế độ bầu cử : chế độ đầu phiếu theo đa số, và một vòng, thường đưa đến sự thành lập hai đảng.

Nếu có đảng thứ ba ra đời, thời hoặc nó sẽ biến ngay, hoặc nó sẽ đoạt chỗ của một trong 2 đảng hiện có (thí dụ : ở Anh, đảng Lao động đã dần dần choán hết mọi ghế của đảng Tự do tại Quốc hội).

2) Về phương diện thực tế : chế độ song đảng có nhiều ích lợi lớn. Trước hết, nó chia sự đại diện toàn quốc ra làm hai yếu tố dứt khoát. Nó đưa ra ánh sáng mọi vấn đề, và nhất là những lối giải quyết các vấn đề đó, thường chỉ có hai, mỗi đảng bênh vực một lối. Đảng lý tan rã trong những chi tiết vụn vặt khó thấy, những tư tưởng đối lập xa xa xuất hiện rõ ràng, nhờ ở hai đảng, mỗi đảng chủ trương một.

Sau hết và quan hệ nhất, chế độ song đảng đem lại cho một trong hai đảng, đa số tuyệt đối tại Quốc hội cho tới cuộc tuyển cử sau. Đảng này có thể thực hiện chương trình, không sợ bị các đảng bạn đồng minh phá, vì đảng đồng minh bao giờ cũng là kẻ cạnh tranh trong mầm.

Chánh phủ như vậy — vì dựa vào một đảng độc nhất — vừa tự do, mạnh và vững hơn. Chỉ có một đảng chỉ huy Quốc gia. Đảng

klia đóng vai chỉ trích, bảo vệ tự do công dân và cung cấp những yếu tố thẩm định quý báu cho chánh phủ. Vào dịp tuyển cử sau, các cử tri sẽ chọn trong ánh sáng, giữa thành tích của đảng đa số và sự công kích của đảng đối lập. Nếu đảng đối lập thắng trong cuộc tuyển cử, và sẽ đem chương trình của mình ra thể hiện, thời người ta sẽ thấy một «sự chuyển động của quả lắc» (mouvement pendulaire) rất lợi cho nhân dân: hai đảng lớn luân phiên nắm chánh quyền.

Thay vì sự dậm chân đứng im trong cảnh bất lực, đặc biệt của chế độ đa đảng, người ta thấy sự trặng của đảng thay phiên nhau, sẵn tay hoạt động. Vậy chế độ song đảng là một yếu tố then chốt cho sự điều hành hữu hiệu của một nền dân chủ, ít ra là khi nào trong nền đó, người ta theo chế độ nội các.

★★★★ ĐOẠN IV

CHÁNH ĐẢNG VÀ NỀN DÂN CHỦ

Dưới đầu đề này, chúng ta cứu xét hai vấn đề sau :

A. — Chánh đảng phản bội nền dân chủ.

B. — Chánh đảng nhằm đánh đổ nền dân chủ.

★★ A) CHÁNH ĐẢNG PHẢN BỘI NỀN DÂN CHỦ

Không có chánh đảng, không có dân chủ. Sự hiện hữu các chánh đảng khiến cho người dân có quyền lựa chọn lãnh tụ và chương trình. Nhờ có chánh đảng, sự đầu phiếu cử tri mới có ý nghĩa, nghĩa là lá phiếu khiến cho dân chọn được con đường hợp với ý mình. Không có chánh đảng dân chỉ có thể chọn nổi kẻ đại diện rồi chính kẻ này, vì tư lợi, sẽ phản bội dân.

Tuy vậy, các chánh đảng thường vẫn bị tố cáo là kẻ thù của nền dân chủ. Những lý do của thái độ đó đều tạp bác và giá trị khác nhau.

Trước hết, là sự chỉ trích của những kẻ mơ tưởng một lãnh tụ được cả một quần chúng say sưa vỗ tay hoan hô, và suy tôn lên địa vị tối thượng trong nước. Đối với những kẻ này, các chánh

đảng chỉ chia rẽ dân chúng và khiến cho toàn dân không sát cánh sau lưng một vị lãnh tụ duy nhất. Lịch sử nhân loại đã cho chúng ta biết rõ giá trị thực sự của những lãnh tụ này : họ chỉ là hiện thân của một chế độ phản dân chủ.

Nhưng có nhiều luận điệu chỉ trích trái lại, rất có giá trị. Kinh nghiệm cho hay rằng iảm khi các chánh đảng đã đưa đến phản bội dân chủ, và biến nền dân chủ thành một chánh thể quả đầu (oligarchie). Những yếu tố đưa đến sự biến chất này là :

— Sự « cô lập » các đảng. Các chánh đảng, sau khi đoạt được chánh quyền, trở nên một tổ chức « khép », kín cổng cao tường, mất hết mọi liên lạc, mọi đụng chạm với quần chúng và dư luận. Đảng đã trở nên một bộ máy có sinh hoạt nội bộ tự trị, độc lập đối với toàn dân và hoàn toàn cách biệt.

— Một lý do thứ hai của sự biến chất là : chế độ bầu cử trong thực tế, đã khiến cho chỉ có các chánh đảng hiện hữu mới thấu hoạch được phiếu cử tri. Hoặc bằng những phương pháp trực tiếp, hoặc bằng những phương pháp gián tiếp, các đảng cũ không chịu để cho các đảng mới có dịp xuất đầu lộ diện.

Sau hết sự thiếu mạch lạc của chế độ các đảng có thể biến dân chủ thành quả đầu chế (oligarchie). Khi mà số đảng đông, chương trình mập mờ, vô ý nghĩa, và dân chúng không thể lựa chọn một cách rõ ràng, trong cuộc tuyển cử, sau khi bầu cho đảng này hay đảng khác, thời khi đó chúng ta đã chứng kiến một cuộc đối thoại vô ý nghĩa và mập mờ khó hiểu.

Trong một chế độ như trên, tất cả sanh hoạt chánh trị tùy thuộc ở những sự mặc cả mặc lẽ giữa các bộ tham mưu của các đảng và vai trò của cử tri chỉ là đặt con cờ trên bàn cờ, nhưng còn việc điều động các con cờ, thì nó hoàn toàn ở ngoài ý muốn của cử tri.

★★ B) CHÁNH ĐẢNG MÀ MỤC ĐÍCH TRĂNG TRỌN LÀ PHÁ HOẠI DÂN CHỦ

Tự do hoạt động cho các Chánh đảng, là định luật chung của các nền dân chủ Tây phương. Tự do này có thể rộng hay hẹp. Vấn đề đặt ra là : nền dân chủ có nên để cho Chánh đảng tự do xuất

hiện và hoạt động, vô điều kiện, kể cả các Chánh đảng mà các lãnh tụ và đảng viên đều nhằm mục đích tiêu hủy nền dân chủ hiện tại ?

Có một điểm mà người ta đã đi tới thỏa hiệp : một nền dân chủ có thể rất chánh đáng cấm đoán và giải tán những nhóm mượn danh nghĩa là Chánh đảng, hoạt động để tranh thủ chánh quyền bằng những phương tiện bất hợp pháp.

Vấn đề khẩn trương được đặt ra là : một nền dân chủ có thể cấm đoán những Chánh đảng, hoạt động một cách hợp pháp, về phương diện phương pháp, nhưng với mục đích là tiêu hủy những nền móng căn bản của chế độ dân chủ.

Về khía cạnh này, người ta quan sát hai loại giải pháp sau :

— Loại thứ nhất : tự do hoàn toàn cho các Chánh đảng, mặc dầu là những Chánh đảng đó có một đối tượng phản dân chủ.

— Loại thứ hai : từ chối tự do cho các Chánh đảng, nếu đối tượng của Chánh đảng đó không phù hợp với những nguyên tắc căn bản của Hiến pháp hiện hành (xem : Hiến pháp Cộng hòa Tây Đức).



★★★★★ MỤC IV

CÁC CHÁNH THỂ DÂN CHỦ TỰ DO

Những chánh thể dân chủ tự do (*démocraties libérales*) — hay dân chủ tư bản — sinh hoạt ở Tây Âu (trừ I Pha Nho, Bồ Đào Nha), ở Bắc Mỹ (Mỹ và Gia Nã Đại), ở Thái Bình Dương, (Nhật, Úc, Tân Tây Lan).

Những nét chung của chúng rất đặc biệt. Quyền chánh trị căn cứ vào lý thuyết chủ quyền nhân dân (*souveraineté populaire*) : các nhà cầm quyền do đầu phiếu phổ thông cử ra. Đó là những cuộc bầu cử tương đối tự do và thành thiệt (nghĩa là những cuộc bầu cử thực sự, trong đó nhân dân có thể chọn giữa nhiều ứng viên, chứ không phải là những cuộc bầu cử hoan hô, dễ tán thành một ứng viên chánh thức và duy nhất). Cơ cấu của chánh phủ dựa vào sự đa phức chánh trị (*pluralisme politique*) và một sự phân quyền khá rõ rệt. Những ưu quyền của chánh phủ đều hạn chế và dân chúng được hưởng những tự do công : tự do tư tưởng, báo chí, hội họp, lập hội, tín ngưỡng...

Nhưng những tự do này, về tính chất, là những tự do chánh trị, nghĩa là tự do đối với nhà cầm quyền. Trong thực tế, những tự do này bị những thực trạng kinh tế hạn chế, và gây ra sự bóc lột một vài giai cấp xã hội bởi một vài giai cấp khác. Những định chế chánh trị của dân chủ tự do sanh hoạt trong những cơ cấu tư bản, căn cứ vào quyền tư hữu những phương tiện sản xuất. Uy quyền chánh trị không phải chỉ do ở bầu cử, mà còn do ở của cải.

Các nền dân chủ tự do thiết ra là những nền dân chủ tài phiệt (plouto démocraties). Danh từ này có hai nghĩa. Trước hết nó có nghĩa là của cải của một số cá nhân, hăng lớn, giai cấp xã hội, đem lại cho chúng một thể lực chánh trị đáng kể trong nội bộ các nền dân chủ tự do.

Nhưng danh từ còn có nghĩa là dân chủ tự do là chánh thể của những dân tộc giàu có : vì nền dân chủ này chỉ sinh hoạt ở những nước kỹ nghệ hóa nhất thế giới, trong đó mực sống của dân chúng rất cao, so với mực sống các dân tộc khác.

Chúng ta đã mô tả ở những Mục trên, cái khuôn mẫu những định chế căn bản của những nền dân chủ tự do. Khuôn mẫu đó đã trở nên một thứ khuôn mẫu tổng quát, mà các chế độ không tự do, cũng tuyên dương là nguồn cảm hứng của chúng, tuy rằng trong thực tế chúng không bao giờ chịu áp dụng. Các nền dân chủ tự do trái lại, chịu áp dụng khuôn mẫu trên, tuy rằng luôn luôn bóp méo nó. Sở dĩ áp dụng được là vì khuôn mẫu đó tương đương với cơ cấu kinh tế và xã hội, với ý thức hệ và truyền thống văn hóa của các nước dân chủ tự do. Trong những nước theo chế độ độc tài trái lại, có một sự mâu thuẫn sâu xa giữa khuôn mẫu các định chế tự do và bối cảnh xã hội và tư tưởng.

***** CHƯƠNG I

NỘI CÁC CHẾ Ở ANH

Nước Anh ngày nay đã đưa tới điểm toàn mỹ chế độ nội các. Nhưng sự toàn mỹ này, sản phẩm của thời gian, phong tục và truyền thống, hơn là của những định chế, cô lập chế độ Anh, khiến cho nó là một trường hợp độc nhất, ngoài tầm tay của nhiều kẻ cố bắt chước.

*** I.— QUÁ KHỨ

Hiều biết quá khứ chế độ Anh, là một điều tối cần, cho ai muốn thấu đáo một chánh thể, chỉ là hậu quả của một tiến triển lịch sử lâu dài.

★★ A.— NHỮNG CUỘC CÁCH MẠNG ANH HỒI THỂ KỶ THỨ 18

Những cuộc tranh đấu chánh trị lớn lao của thế kỷ thứ 18, mà những cao điểm là các cuộc cách mạng 1648 và 1689, trong đó Quốc hội đã thắng quân quyền chuyên đoán của họ STUART, là khởi điểm của tiến triển. Dĩ nhiên là Quốc hội đã ra đời từ lâu. Tổ chức này gồm có một Thượng viện, (hay Quý tộc viện) mà hội viên là những nhà đại quý tộc và đại tăng lữ (lãnh đạo tôn giáo), và một Hạ viện (Thư dân Viện) mà hội viên là các hiệp sĩ và thị dân, đại diện cho những quận và thị xã lớn. Hạ viện đã được Vương quyền sớm nhận cho quyền ưng thuận các khoản thuế đóng cho Triều đình, và đã lợi dụng quyền này để tham dự vào công tác làm luật.

Nhưng năm 1689 (tức đúng một thế kỷ trước Cách mạng Pháp) đánh dấu khởi điểm một sự tiến triển không lùi bước, tới một chế

độ nội các ôn hòa và hợp lý. Đồng thời, những văn kiện hệ trọng đã được Vương quyền chấp nhận mà mục đích là ghi lại những quyền tự do cá nhân và luật căn bản của Vương quốc: Thỉnh nguyện dân quyền năm 1628, Luật về tự do cá nhân năm 1679, buộc nhà cầm quyền phải trình diện, trong thời hạn 24 ngày, những kẻ bị giam giữ, trước vị thẩm phán có thẩm quyền, Luật Nhân quyền năm 1689.

★★ B.— SỰ THIẾT LẬP NỘI CÁC CHẾ HỘI THỂ KỶ THỨ 18

Chính sự thành lập một Nội các, chịu trách nhiệm chánh trị trước Thứ dân viện, quyết định sự việc này. Lúc đầu, các bộ trưởng chỉ là hội viên thường của Hội đồng cơ mật (Conseil privé) cạnh Vua, không có đời sống tập đoàn. Nhưng năm 1714, khi các Thân vương người Đức, thuộc họ HANOVRE lên ngôi Anh hoàng, họ không tương xứng Anh và chèn ép chánh sự.

Nội các khi đó có một sanh hoạt tự trị, dưới uy quyền của một vị Thủ tướng, và tách rời khỏi Hội đồng Cơ mật. Trách nhiệm của các Bộ trưởng cũng qua một tiến triển tương tự. Lúc đầu các vị này chỉ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thứ dân viện, vì những hành vi chức vụ của họ. Đó là một thứ trách nhiệm thuần túy hình sự, thể hiện do sự truy tố của Thứ dân viện (impeachment), trước Quý tộc viện, đóng vai pháp đình. Bản án của Tòa này có thể đi tới cực hình đối với các Bộ trưởng phạm tội. Tự năm 1689, chỉ sự đe dọa truy tố cũng khiến cho các Bộ trưởng xin từ chức, khi họ cảm thấy là bị Thứ dân viện bắt tán thành, không phải chờ tới lúc Viện bắt tay vào việc truy tố.

Như vậy, một trách nhiệm chánh trị và tập đoàn tiên nghiệm đã chiếm chỗ của trách nhiệm hậu nghiệm hình sự và cá nhân. Tự nay trở đi, Nội các là một cơ quan liên đới, do Thủ tướng lãnh đạo, chịu trách nhiệm chánh trị trước Thứ dân viện, thay vì Vua. Vị này, vẫn giữ quyền giải tán Thứ dân viện, và đồng thời, hưởng lợi rất nhiều của một chế độ mới, cho phép Hạ viện — và đây là một lợi điểm đáng kể — chỉ trích sự quản lý chánh trị mà đồng thời, không động chạm đến cá nhân và địa vị của Anh hoàng.

★★ C.— SỰ DÂN CHỦ HÓA CHÁNH QUYỀN HỒI THỂ KỶ THỨ 19

Chế độ mới này tự do, nhưng không dân chủ, vì dựa vào một cử tri đoàn rất chật hẹp. Từng chặng cấp tiến và thận trọng, những cải cách xảy ra trong các năm 1832, 1867, 1872, 1884, đã mở rộng quyền đầu phiếu và đảm bảo sự thành thật của lá phiếu. Năm 1918, đầu phiếu phổ thông, cả nam lẫn nữ, mới được chấp nhận. Đồng thời sự phân phối quyền thế giữa những cơ quan chánh quyền được sửa đổi. Những ai nằm ngoài chu luân dân chủ, bị gạt ra ngoài chánh quyền. Đó là trường hợp của quân chủ chế, mà vai trò quốc gia và tượng trưng, đầu sao, vẫn đảm bảo sự vĩnh cửu. Đó là trường hợp Quý tộc viện, mà các đạo luật về Quốc hội, biểu quyết năm 1911 và 1949, đã hoàn toàn gạt ra ngoài quyền chánh.

Về mặt quyền lực chánh trị, chỉ còn có Thứ dân viện, Nội các, và nhất là hai đảng lớn tương tranh.

★★★ II.— SONG ĐẢNG CHẾ (1)

Chế độ này chỉ huy sanh hoạt chánh trị ở Anh, và giải thích những cơ diễn căn bản sâu xa của nó.

★★ A.— SỰ VĨNH CỬU CỦA SONG ĐẢNG CHẾ

Một trong những sự trạng đáng chú ý nhất là từ xưa tới nay chỉ có hai đảng đóng vai quyết định, mặc dầu là hai đảng đó không phải là những đảng vốn đã có từ thời mới thành lập. Một trong hai đảng cổ hữu đã lui vào hậu trường, nhường chỗ cho một đảng ra sau (đầu thế kỷ này). Cổ nhiên, giữa đảng Bảo thủ ngày nay (Parti Conservateur) và đảng Bảo hoàng hay Bảo thủ thời nguyên thủy (Parti Tory) có một mối liên hệ gần như con và cha. Giữa đảng Tự do (Parti libéral) ngày nay và đảng Dân quyền thời nguyên thủy (Parti Whig) cũng vậy.

(1) Song đảng chế, ở Anh, có nghĩa là : trong nước đó còn có nhiều đảng, ngoài hai đảng lớn. Cử tri chỉ thực sự chú ý tới hai đảng này mà thôi.

Nhưng đảng Tự do, mà vai trò rất là quan hệ hồi thế kỷ thứ 19, đã bị đảng lao động (Parti Travailliste) trục xuất khỏi chánh trường, và chiếm chỗ.

Như vậy, song đảng chế, tạm thời bị gián đoạn, vào hồi cuối thế kỷ thứ 19, do sự xuất hiện của đảng Lao động, đã phục hồi, nhờ ở sự dần dần tàn lụi của một trong ba đảng (Bảo thủ, Tự do và Lao động — đảng bị trục xuất khỏi chánh trường là đảng Tự do). Thời kỳ mà Anh quốc có 3 đảng rất ngắn : đó là khoảng thời gian giữa hai Thế chiến (1919 - 1939).

Sự tàn lụi của đảng Tự do, có thể giải thích như sau : chế độ bầu cử đa số, một vòng hết sức thiệt hại cho đảng nào yếu thế nhất trong cuộc tổng tuyển cử có 3 đảng tương tranh. Ngoài ra, đảng Lao động, lúc phát sanh, đã dựa vào các đại nghiệp đoàn lao động, thu hút được hầu hết sự ủng hộ của giới công nhân và đã chiếm được địa vị một đảng lớn, ngay khi ra mắt cử tri. Do đó, đảng Lao động đã chiếm được địa vị đảng thứ hai, và đẩy đảng Tự do xuống hàng thứ ba, một địa vị hết sức thiệt thòi dưới chế độ bầu cử đa số tương đối. Nếu không được sự ủng hộ hết sức mạnh và đặc biệt của giới lao động, thì đảng Lao động ra đời sau cùng, không chút hy vọng choán được một vị thế mạnh trong chánh trường để có thể đẩy đảng Tự do xuống hàng thứ ba.

★★ B. — ẢNH HƯỞNG CỦA LỐI BẦU CỬ

Chế độ đa số, một vòng thăm (tức đa số tương đối) mà chúng ta đã nghiên cứu, có khuynh hướng tự nhiên đưa đến song đảng chế. Tính chất quyết định tức thì của nó, khiến cho cử tri phải tìm cách bỏ phiếu mà không phí lá phiếu của mình. Nhằm hành động hữu hiệu, cử tri quay lưng vào đảng thứ ba (yếu nhất), có lẽ có một chương trình gần tư tưởng của mình hơn, nhưng chưa có đủ số đảng viên cần thiết để tham dự vào cuộc chạy đua đoạt chánh quyền. Vì cử tri người Anh nghĩ — và nghĩ rất đúng — là lá phiếu của mình không nhằm cho nước mình hay thế giới biết dư luận của mình, mà cốt để cho mình ảnh hưởng vào sự hành xử chánh quyền. Khi đó đảng thứ ba (yếu nhất) thấy là việc đưa ứng viên ra khắp mọi hạt tuyển cử (trên 600) hoàn toàn vô ích. Đảng dành chú trọng vào những hạt nào mà thế lực của mình có thể đoạt nổi ghế dân

biểu ; hay đảng sẽ liên kết với một trong hai đảng kia, giúp phiếu của mình cho một đảng lớn, để đảng sau này giúp lại mình đứng vững ở một số hạt. Như vậy, đảng thứ ba đã cáo thoái vai trò một đảng có tầm quan hệ quốc gia, nghĩa là bỏ cuộc trong cuộc chạy đua để chiếm đa số ở Thứ dân viện, điều kiện thiết yếu của sự hành sử chánh quyền.

Chế độ đa số tương đối, một vòng, gắn liền với song đảng chế, nhưng trái lại, nó đưa tới hậu quả kỳ quái là quyết định, trong một cuộc tuyển cử, để xem đảng lớn nào thắng, lại ở trong tay giới cử tri phù lưu, hay nổi (vote flottant), nghĩa là những người không trung thành với đảng lớn nào cả. Thật vậy, các đảng lớn đều có những thành tri cổ truyền, mà không đảng nào trực xuất họ ra ngoài được. Thành ra một thiểu số rất nhỏ, và rất lừng khừng về mặt chánh trị — có khi thân nhiên là đảng khác — quyết định kết quả của cuộc tổng tuyển cử.

★★ C.— HAI CHÁNH ĐẢNG LỚN

Đó là đảng Bảo thủ và đảng Lao động.

★ a) Đảng Bảo thủ (ĐBT), mặc dầu số đảng viên rất lớn (3 triệu) tổ chức như một đảng cán bộ (parti de cadres), quyền chỉ huy thực sự trong tay vị lãnh tụ và những nhân vật quan trọng nhất của Khối dân biểu (trong đảng, đặc cử vào Thứ dân viện). Thực vậy vị lãnh tụ kiểm soát chặt chẽ bộ máy đảng gồm một số đảng viên vĩnh viễn, làm việc đảng và được thù lao, và những đảng viên, xét cho cùng, chỉ có một vai trò khiêm tốn.

Cơ cấu có tính chất quá đầu và chuyên đoán. Lãnh tụ đảng, trong thực tế, do các hội viên của Khối dân biểu, đồng tuyển.

Ở một tầng ngay dưới, là những « WHIPS », nghĩa là những nhân vật (dân biểu) có nhiệm vụ bảo đảm kỷ luật các cuộc biểu quyết tại Thứ dân viện. Kỷ luật này rất nghiêm, dân biểu nào không tuân, mất sự ủng hộ của Đảng trong cuộc tuyển cử sau, nghĩa là chắc chắn sẽ rớt.

Sau hết, những cơ quan như « Hội nghị hàng năm » « Ủy ban chấp hành », « Hội đồng Trung ương », giúp cho các đảng viên có dịp được lên tiếng, nhưng chỉ là tư vấn.

★ b) Đảng Lao động (ĐLĐ), còn giữ những nét chính của thời mới xuất hiện. Đảng có hai loại đảng viên : một bên là những đảng viên gia nhập đảng qua quyết định tập đoàn của những cơ quan mà đảng viên là thành viên — nghĩa là những nghiệp đoàn lao động. Dưới khía cạnh này ĐLĐ là một Liên đoàn nghiệp đoàn. Bên kia là những đảng viên gia nhập với tính cách cá nhân, những chỉ bộ của Đảng, đặt tại mỗi hạt tuyến cử, từ 1918.

Loại đảng viên thứ nhất đông hơn (85% của 6 triệu tổng số đảng viên). Thành ra người ta có thể ngàn ngừ khi gán cho ĐLĐ danh từ : đảng quần chúng, vì rằng đa số các đảng viên phát biểu ý chỉ một cách bán trực tiếp, qua trung gian của Nghiệp đoàn của mình.

Những đảng viên gia nhập cá nhân trái lại là những người có tin tưởng rõ rệt. Tổ chức của ĐLĐ dân chủ hơn Đảng Bảo Thủ. Quyền thế trong tay « Hội đồng hàng năm » tập hợp đại diện các Nghiệp đoàn và đảng viên cá nhân ; những vị này chỉ định Ủy ban chấp hành, lãnh đạo Đảng, trong nhiệm kỳ 12 tháng. Nhưng đó là bề ngoài hơn là thực chất. Trước hết là vì tại Hội đồng hàng năm, các Nghiệp đoàn bao giờ cũng thắng, và được đại diện tại cơ quan đó, nhờ ở những đại diện thường trực, nghĩa là nhân viên lãnh đạo các Nghiệp đoàn. Thứ hai là vì : Khối dân biểu của ĐLĐ có ảnh hưởng mạnh vào mọi quyết nghị, kết quả của một thỏa hiệp giữa họ và các nhà lãnh tụ Nghiệp đoàn. Chính Khối dân biểu chỉ định vị lãnh tụ ĐLĐ, và vị này thực sự lãnh đạo đảng.

★★ D.— Ý THỨC HỆ VÀ KHUYNH HƯỚNG

Tính chất ý thức hệ của ĐLĐ — thường ở Đối lập nhiều hơn là ở chánh quyền — rõ rệt hơn là tính chất tương đương của ĐBT. Đảng sau là một đảng quản trị, do một thiểu số thượng lưu, mà khả năng là do họ thuộc thành phần các giai cấp lãnh đạo cổ truyền vẫn còn thế lực trong hiện tại. Nhưng ta phải ghi rằng trong thực tế, mỗi đảng còn có nhiều khuynh hướng. Song đảng chế chỉ là sự giản dị hóa của chế độ chánh trị, và lẽ dĩ nhiên là sự phức tạp và đa diện của đời sống tái xuất hiện trong nội bộ mỗi đảng. Các chánh phủ Bảo thủ hay Lao động, thường dựa vào thành phần ôn hòa của đảng, và do đó ta hiểu tại sao song đảng chế khiến cho những

thành phần trung hữu (centre droit) hay trung tả (centre gauche) luân phiên nhau cầm quyền ở Anh.

★★★ III.— CÁC ĐỊNH CHẾ

Những định chế là khuôn khổ của sanh hoạt chánh trị. Bề ngoài thì vẫn không thay đổi từ bao thế kỷ nay, tuy rằng trong thực tế, tầm quan hệ của mỗi định chế đã thay đổi hoàn toàn.

★★ A.— HIẾN PHÁP

Đó là một Hiến pháp (HP) bất thành văn, và đồng thời nhu tính, có thể thay đổi bất cứ lúc nào mà không phải thể hiện một thủ tục tu chánh đặc biệt. Những văn kiện pháp lý căn bản, đã xuất hiện trong lịch sử Anh, từ Đại hiến chương cho tới các Tuyên ngôn dân quyền, đều có thể bị Quốc hội hiện sửa tại đời, y như sửa đổi một đạo luật thường. Vì thế cho nên các văn kiện đó chỉ là những dấu tích của lịch sử, có giá trị cảm tình lớn lao, nhưng nhỏ bé về phương diện pháp lý.

★★ B.— NHỮNG ĐỊNH CHẾ TƯỢNG TRUNG

Đó là những định chế — như Quân chủ chế và Quý tộc viện — không còn tham dự vào sinh hoạt chánh trị.

a) Quân chủ chế đặt dưới quy tắc căn bản là sự vô trách nhiệm chánh trị, của Anh hoàng.

Những đặc quyền — rất nhiều — của vị này, chỉ là những hư quyền, và không quyền nào có thể hành sử mà không có sự phó thác của Thủ tướng hay của Bộ trưởng liên hệ. Sự lựa chọn ai làm Thủ tướng — một đặc quyền đáng kể của Quốc trưởng trong nội các chế đa đảng — hoàn toàn lọt khỏi tay Vua, vì song đảng chế.

Vì Vua bó buộc phải chỉ định vị lãnh tụ của đảng nào đã thắng trong cuộc tổng tuyển cử Về điểm này ta phải nhấn mạnh là sự trung lập đòi hỏi ở Vua không có nghĩa là ông ta phải đứng trên các đảng phái — vì Vua không phải là một nhà trọng tài — hay

không biết tới họ, mà trái lại là : tôn trọng những dữ kiện căn bản của cuộc đấu sức giữa các đảng.

★ b) Quý tộc Viện, gồm chừng một ngàn nhà Quý tộc (Lords) thuộc loại gọi là bên đời, thế lập (nghĩa là trước vị của nhà Quý tộc truyền cho con trai trưởng), và một vài nhà Quý tộc tinh thần (các vị đại chức sắc trong Giáo hội Anh) và, từ 1958, những nhà Quý tộc chung thân, nghĩa là được phong tước với quyền chỉ được hưởng trọn đời mình thôi (Vua có thể phong tước cho cả nữ giới). Trong thực tế, chỉ chừng 100 nhà Quý tộc tham dự hoạt động của Viện. Đối với Nội các, Viện vô quyền kiểm soát, và những Đạo luật năm 1911 và 1949 đã hạn chế rất mạnh quyền lập pháp của Viện, vì Thứ dân viện có quyền bẻ gãy sự phản đối của các nhà Quý tộc bằng cách biểu quyết dự án luật trong hai khóa họp kế tiếp, cách nhau tối thiểu một năm, theo một văn kiện duy nhất. Nhưng Quý tộc Viện cũng không dám ngăn trở trong thời gian, sự chấp thuận một đạo luật, do Thứ dân viện. Còn như tài chánh quyền, thời Quý tộc Viện hoàn toàn bị tước đoạt, ngay từ 1911, vì những văn kiện do Thứ dân viện biểu quyết, trở nên luật, sau một tháng, kể từ ngày biểu quyết, bất luận thái độ của Quý tộc Viện. Cơ quan này, từ 1949, đã bị loại ra ngoài chánh trường.

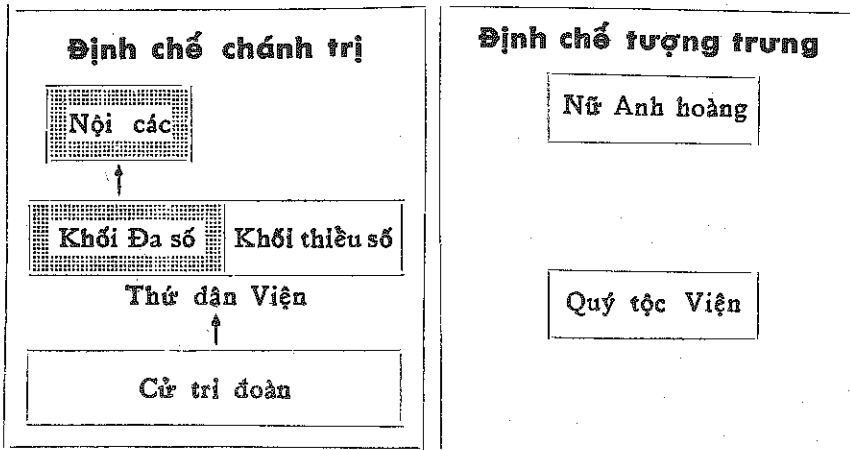
★★ C.— CÁC ĐỊNH CHẾ CHÁNH TRỊ (CÓ THỰC QUYỀN)

Đó là Thứ dân Viện (TDV) và Nội các (NC), liên kết mật thiết với nhau, hơn nữa, trùng nhất với nhau, do ở sự sanh hoạt của song đảng chế.

★ a) Thứ dân viện, do một chủ tịch (Speaker) chủ tọa, được bầu đề hành xử chức vụ trong suốt pháp nhiệm của Viện (5 năm). Nhưng truyền thống vô tư của chức vụ chủ tịch vững vàng tới cái mức là chủ tịch Viện thường được tái cử, dầu là có sự thay đổi đa số. Nếu sự đóng khung về mặt pháp lý do chủ tịch và các phụ tá lãnh nhiệm, thời sự đóng khung chánh trị, của hai khối dân biểu (Đa số và Thiểu số), không kém quan trọng, do các lãnh tụ và các « Whips » phụ trách.

Khóa họp, dài suốt năm, vì sự bế mạc khóa vừa qua và khai mạc khóa mới, chỉ cách nhau vài ngày, vào tháng 11. Nhưng trong thực tế, TDV, có quyền tự ý bế mạc, chỉ họp mặt trong chừng 6

tháng. Mỗi khóa họp bắt đầu với Huấn từ của Hoàng gia (Discours du Trône), trong đó Thủ tướng công bố mọi dự định chánh trị của mình, và sự biểu quyết một Thỉnh nguyện (Adresse), trả lời bài huấn từ đó ; vào dịp biểu quyết này, có một cuộc thảo luận tại khoảng đại nghị trường về chánh sách tổng quát.



Còn về những *phiên họp*, thời ta cần phải nói tới địa vị quan trọng, mà các phiên đó, dành cho những câu hỏi mồm (khẩu vấn), do các dân biểu đặt ; một giờ dành cho những câu hỏi này, vào lúc đầu phiên họp, mỗi ngày. Lối kiểm soát này, rất rõ ràng và cụ thể, được hoan nghinh, cả về phía dân biểu lẫn dư luận chung.

Chế độ các Ủy ban Quốc hội có một định chế đặc biệt và hết sức là tiêu biểu cho Anh quốc : đó là Ủy ban toàn Viện : nghĩa là tất cả Viện họp mặt và làm việc, ngoài sự có mặt của Chủ tịch, và bao nhiêu nghị lễ đều gác bỏ hết. Trong thực tế cái chế độ lâu đời, nhưng quá ư công kênh này, ngày nay nhường chỗ cho các Ủy ban thường vụ, y như ở Pháp hay Hoa Kỳ. Nhưng các Ủy ban Anh có cái đặc tính là chúng không chuyên môn về một loại vấn đề nào (Quốc phòng, Tư pháp, Tài chánh, Ngoại giao, v.v.)

Những *thẩm quyền* của TDV đều rất quan trọng, vì Viện có quyền biểu quyết luật (public bills), có thể do ở Chánh phủ (government bills) hay ở dân biểu (private members' bills).

TDV còn cả quyền tài chánh, nhưng ta phải ghi rằng, nếu Viện biểu quyết các kinh phí (phép được chi tiêu) và chuẩn hứa thầu (phép

được thảo luận), nhưng hoàn toàn không có sáng quyền. Ngoài ra những phiên thảo luận về dự án ngân sách đều quy định chặt chẽ (30 buổi thôi, đề thảo luận về các kinh phí). Sau hết TDV có những quyền kiểm soát và nhất là có quyền thể hiện trách nhiệm chánh trị của Nội các.

★ b) **Nội các** ở dưới uy quyền của Thủ tướng, vị lãnh đạo thực sự của cơ quan. Chính Thủ tướng chỉ định nhân viên Nội các, và nếu xét cần, giải nhiệm họ (theo hình thức, các vị này đều do Anh hoàng bổ nhiệm, như thực ra, chỉ cho chữ ký vào những đề nghị của Thủ tướng). Trong thực tế Nội các quản lý tất cả những yếu tố lãnh đạo của đảng thắng cử. Hội viên Nội các chỉ là thành phần phần thu hẹp và đồng thời quan trọng nhất của cấp lãnh đạo Khối đa số, bao giờ cũng đông hơn (chừng 20 nhân viên Nội các trên chừng 6, 7 chục Bộ trưởng). Còn về thẩm quyền Nội các, thì ta chỉ cần ghi rằng nó hành sử mọi quyền, riêng mình hành sử, và hành sử toàn vẹn. Thật vậy NC là cơ quan chánh trị, do cử tri ủy cho sứ mạng thi hành một chánh sách nào, ra sao, trong xuất pháp nhiệm của TDV : khi chọn một trong hai đảng cạnh tranh, cử tri giao phó cho ủy ban chỉ đạo của đảng thắng cử, nghĩa là NC, cái trách nhiệm thực hiện chương trình phôi bày ra khi tranh cử. Muốn làm được việc đó, NC có thể tin vào sự ủng hộ vô điều kiện của TDV vì rằng, theo đúng sự việc đã xảy ra, tổng tuyển cử đã đem lại cho đảng thắng cử đa số tuyệt đối ghế dân biểu. Như vậy, chắc chắn là trách nhiệm chánh trị của mình không sao thể hiện được, nghĩa là đưa ra thảo luận tại Thử dân viện, Nội các trong thực tế, có thể cho thi hành những biện pháp mà thời vận chánh trị đòi hỏi, những biện pháp đó có thể thuận tuý chánh trị, như trong đa số trường hợp, nhưng cũng có thể là lập pháp hay tài chánh. Chỉ khi nào đa số do ở tổng tuyển cử ra quá ư khít (nghĩa là soán) như sau tổng tuyển cử năm 1964 hay 1974, thời tâm tự do hoạt động của đảng chánh phủ mới bị hạn chế.

★★★ IV.— NỘI CÁC CHẾ SONG ĐẢNG

Song đảng chế, lồng vào trong khuôn khổ những định chế vừa mô tả, đã khai sanh ra một chế độ đặc thù, chế độ Nội các Song đảng, mà G.S. George VEDEL đã mô tả như là «chánh phủ của một đảng, dưới

sự kiểm soát của đảng kia, và trọng tài của cử tri » (Le gouvernement d'un parti sous le contrôle de l'autre et l'arbitrage des électeurs)

★ ★ A. — ĐA SỐ VÀ SỰ DUY NHẤT CỦA QUYỀN LỰC

Song đảng chế nhất định đem lại cho một trong hai đảng đa số tuyệt đối tại TDV và trách nhiệm thành lập Nội các. Như vậy, không còn gì sai hơn là đối lập cơ quan thảo nghị (Quốc hội) và cơ quan thi hành (Chánh phủ) vì rằng sự cùng thuộc vào một đảng (đa số tại TDV và Nội các) gắn liền hai cơ quan đó cho tới cái mức độ là chúng chấp làm một. Chính vì vậy cho nên TDV có thể coi như — mà không phải chỉ là như vậy mà thôi, như ta sẽ thấy — là Phòng ghi những ý muốn của NC, tức là của Khối đa số của TDV. NC như vậy xử dụng toàn bộ chánh quyền, hành pháp, lập pháp, tài chánh. Hơn nữa, vì cơ cấu có hệ cấp rõ ràng của NC, nhân vật xử dụng tất cả những quyền nói trên chính là Thủ tướng.

Nhân vật này, trong cuộc tổng tuyển cử vừa qua, là đối tượng của một cuộc trưng cầu dân ý thiết thọ. Thực vậy, vì các lãnh tụ Bảo thủ và Lao động, ai cũng biết rõ tự trước, cho nên các cử tri biết rằng lá phiếu của mình vừa chọn dân biểu bản hạt, vừa chỉ định người lên lãnh đạo chánh phủ, và cuộc trưng cầu dân ý như vậy vừa được cá nhân hóa, vừa được dân dị hóa. Nhưng chương trình của các đảng không phải vì thế mà bị quên lãng. Trái lại, đối với những ứng viên đắc cử, sự thể hiện chương trình là một cam kết, đối với cử tri. (Người Anh dùng chữ *mandate* để chỉ mối liên lạc đó. *Mandate* đây là một sự thụ ủy ; đảng thắng cử nhận được ủy nhiệm của cử tri để làm trọn chương trình hải ra lúc tranh cử). Chính Thủ tướng lãnh cái trách nhiệm đó, trước cử tri hơn là TDV, vì những lý do đã dẫn. Vậy chính ông ta ấn định khi nào phải trở lại đối diện cử tri đoàn, bằng cách cố vấn Nữ hoàng ra sắc lệnh giải tán TDV. Vậy giải tán không phải là một thủ tục để chấm dứt một cuộc tranh chấp quan hệ giữa hai cơ quan (TDV và NC). Cuộc tranh chấp này, ngày nay, rất ít dịp xảy ra.

Đó là một thủ tục cho phép Thủ tướng, nghĩa là lãnh tụ đảng chánh quyền, chọn cái lúc thuận lợi nhất (cho đảng) để hỏi ý kiến cử tri. Và các vị này sẽ quyết định một cách rõ ràng, vì họ đứng

trước một sự lựa chọn rất giản dị, trong khi chánh quyền, nhờ ở sự duy nhất và liên tục, hoạt động một cách có hiệu năng.

★★ B.— ĐỐI LẬP VÀ SỰ PHÊ BÌNH CHÍNH QUYỀN

Đưa ý kiến của mình và thể hiện chúng là phần việc bình thường của đa số, nhưng đối lập cũng có một vai trò quan hệ; vì thế cho nên, ở Anh, và đây là điểm đáng lưu ý, nó được coi như một định chế chánh thức, và vị lãnh tụ của nó được thù lao bằng tiền công, y như nhân viên bên Chánh phủ. Cái vai trò này không phải là ngăn cản hoạt động chánh phủ, mà là phổ biến trong dư luận — vì quần chúng theo dõi chăm chú những cuộc tranh luận tại TDV — những chỉ trích mà hoạt động đó gây ra, về phía đảng đã thất cử.

Nếu TDV là phòng ghi âm của chánh phủ, thời nó cũng đồng thời là diễn đàn của đối lập, và tác dụng sau quan hệ hơn cái thứ nhất. Quy lệ của trò chơi chánh trị đòi rằng đối lập phải có đủ cơ may để chinh phục lại đa số và muốn vậy, phải có đủ tự do để phổ biến quan điểm của mình, kể cả những phương tiện chánh thức (truyền hình).

★★ C.— CHẾ ĐỘ VÀ SỰ LUÂN PHIÊN CẦM QUYỀN

Như vậy, trái với một lối giải thích hãy còn quá ư lan tràn, chế độ không căn cứ vào sự phân chia hay thăng bằng các công quyền, mà vào sự tập trung các quyền đó trong tay Thủ tướng, Nội các, tức ủy ban chỉ đạo của đảng đa số. Nhưng nếu người ta vẫn nói tới thăng bằng, thời chỉ là một sự thăng bằng linh động, nghĩa là trong thời gian, và thời gian dài thì phải hơn, vì sự luân phiên lên cầm quyền của hai đảng tương tranh. Khi song đảng chế hoạt động bình thường, như hồi thế kỷ thứ 19 hay là từ 1945, hai đảng lớn kế tiếp nhau, luân phiên do ở sự hao mòn mà quyền thế gây ra (*unsilver du pouvoir*) cho đảng đương quyền, thời vận chánh trị và sự sẵn sàng đón nhận thay đổi, tính chất của nền dân chủ tự do.

★★★ TÀI LIỆU

★★ NHỮNG NỘI CÁC ANH TỰ 1945

W. CHURCHILL	(N.C. Liên hiệp Quốc gia)	tháng 5-1940	→	tháng 8-1945
C. ATTLEE	(N.C. Lao động)	« 8-1945	→	« 10-1951
W. CHURCHILL	(N.C. Bảo thủ)	« 10-1951	→	« 4-1955
A. EDEN	(N.C. Bảo thủ)	« 4-1955	→	« 3-1957
M. MACMILLAN	(N.C. Bảo thủ)	« 3-1957	→	« 10-1963
A. DOUGLAS HOME	(N.C. Bảo thủ)	« 10-1963	→	« 10-1964
M. WILSON	(N.C. Lao động)	« 10-1964	→	« 6-1970
E. HEATH	(N.C. Bảo thủ)	« 6-1970	→	« 2-1974
H. WILSON	(N.C. Lao động)	« 2-1974	→	

★ 1) Tự 1945, và sau thời gian tam đảng chế (1920-1940) đã đi tới sự trục xuất đảng Tự do khỏi cuộc tranh đoạt chánh quyền giữa các đảng, song đảng chế đã hoạt động đều hòa.

Tự 1945 cuộc tranh đoạt chánh quyền chỉ còn xảy ra giữa hai đảng: Lao động và Bảo thủ.

Đảng Lao động mới ra đời tự đầu thế kỷ thứ XX, đã lớn mạnh rất nhanh và đã chiếm chỗ của đảng Tự do tự 1940.

★ 2) Không một Nội các nào, trong số 9 Nội các kế tiếp nhau tự 1945, đã bị Thử dân viện đánh đổ, vì lẽ là các Nội các trên đã chiếm được đa số tuyệt đối ghế dân biểu tại Thử dân viện. Các NC Churchill (1944-45), Atlee (1945-51) và Douglas-Home (1963-1964) đã từ chức, vì rằng đảng của họ đã thua trong các cuộc tổng tuyển cử. Hai Thủ tướng Churchill (1955) và Eden (1957) đã từ chức vì lý do sức khoẻ; nhưng trong trường hợp sau, cũng có cả những lý do chánh trị (Anh đã tham dự và phải rút lui sau cuộc xâm chiếm Kinh Suez). Sự rút lui của Eden cũng giống sự rút lui của Mc Millan (1963): cả hai đều do ở sự thất bại của chánh sách.

★★★★ PHỤ LỤC CHƯƠNG I

**PHẦN ĐÓNG GÓP CỦA CHÁNH THỂ NỘI CÁC ANH VÀO
KHOA CHÁNH TRỊ HỌC**

Trên bình diện các chế độ dân chủ, Anh là xã hội tiến bộ nhất, tiến tới lý tưởng dân chủ có lẽ sát nhất, so với các nước khác.

Những định chế chánh trị của Anh vừa không bắt chước được, vừa đầy kinh nghiệm quý báu.

Người ta không thể «cóp» lại những định chế đó, vì chúng là hậu quả của lịch sử. Nhưng chúng là một mẫu khuôn, một tình trạng tiến triển mà ta có thể đạt tới bằng lối khác.

Nếu dùng một văn thức thông dụng, ta sẽ nói rằng không thể mượn của Anh những khuôn mẫu, nhưng mà những bài học mà sanh hoạt chánh trị ở Anh mang lại cho ta thì có, chắc chắn có.

Những bài học đó là gì ?

★★ A) DÂN CHỦ LÀ MỘT LÝ TƯỞNG CAO XA,
NHƯNG CÓ THỂ THỰC HIỆN ĐƯỢC

Nhiều người cho rằng dân chủ là một lý tưởng hết sức khó thực hiện. Nếu ta định nghĩa dân chủ theo Platon, nghĩa là một chế độ trong đó ai muốn làm gì thì làm, theo ý riêng mình, thì một xã hội như vậy không có, trừ vài phút trước khi tiêu tán.

Đang khác, vì dân chủ đã bị phản bội nhiều, ở khắp nơi, ta chớ vội yếm thế mà cho rằng dân chủ bất khả thể hiện.

Chế độ Anh cho ta thấy là dân chủ có thể có. Ở Anh, ba điều kiện căn bản của lý tưởng dân chủ đã được thực hiện :

★ a) Trước hết, ai cũng rõ là người Anh là «chủ» số phận của họ, nếu một nước lớn, một dân tộc đông tới 50 triệu nhân mạng, có thể như thế được.

Không phải là bất cứ lúc nào dân Anh cũng có thể thay đổi đường đi của mình được.

Ngay cả một cá nhân lẻ loi cũng không thể vào bất cứ ngày nào thay đổi đường đi của mình được.

Nhưng trước những ngã ba lớn của lịch sử, thì chính người Anh quyết định.

Lá phiếu của họ chỉ định :

- ai chỉ huy chánh sự,
- những giải pháp mà người chỉ huy phải theo, phải thực hiện,
- và đồng thời những người có nhiệm vụ coi chừng người chỉ huy.

★ b) Một điểm rõ rệt thứ hai là : những tự do công cộng (*libertés publiques*) có thật. Tuy không trao cho cảnh sát, quân đội cũng là những lực lượng cưỡng chế một vai trò quá mức, nước Anh đã có một lịch sử có thể gọi là oai hùng và thành công. Nước Anh vẫn còn là trường thành của những tự do căn bản, của con người, và sự thừa nhận phe đối lập, *không phải là một sự chẳng may không tránh được* nhưng là một thứ « *men* » cần thiết không có thì một xã hội sẽ tan rã, là một quan điểm đặc biệt của người Anh.

★ c) Sau hết, Anh là một nước mà quy lệ đa số không đưa đến một Chánh phủ bóp nghẹt thiểu số. Cái bức màn ở phía sau của sanh hoạt chánh trị ở Anh là sự đồng thanh nhất trí. Không phải là người Anh ai cũng là tiên cá. Nói rằng sự khôn ngoan, sự lạnh lùng, cả đến sự lười biếng và thần nhiên của người Anh không thể bắt chước được, là một lối giải thích quá dễ, dùng toàn hư văn.

Lý do của sự đồng thanh nhất trí đứng sau hoạt động chánh trị là, ở Anh không có thành phần xã hội nào có cảm tưởng bị gạt ra ngoài chánh trường.

Chế độ chánh trị Anh đã khiến cho các tổ chức nghiệp đoàn nắm được chánh quyền (Đảng Lao động dựa vào các nghiệp đoàn).

Giai cấp cần lao vô sản, ở nhiều nước còn đứng ở ngoài « công thành », giai cấp đó hiện nắm chánh quyền ở Anh. Giai cấp đó nhất định không bị gạt ra ngoài, và đó là nhờ ở sự giản dị, sự hữu hiệu của chế độ chánh trị.

Phe cực tả, cũng như cực hữu ở Anh, đều có cảm tưởng rằng họ đều có hy vọng, qua sự tuyển chọn của cử tri, lên nắm chánh quyền bằng những phương tiện hợp pháp. Và một nền dân chủ thành công chỉ là một chế độ trong đó không có thành phần xã hội nào, dầu là cực tả hay cực hữu, bị gạt ra khỏi chánh trường.

★ ★ B) HIẾN PHÁP VÀ CHẾ ĐỘ CHÁNH TRI

Nước Anh cho ta thấy sự tiến triển của một chế độ nội các, tự khi mà quyền hành của Vua bắt đầu bị chia sẻ với Quốc hội, qua giai đoạn Nội các thừa hưởng mọi chức vụ của Vương quyền, cho tới giai đoạn mà Nội các, tức Chánh phủ, chỉ còn là một ủy ban của khối đa số tại Quốc hội, và chính khối đó chỉ còn là một toán binh sĩ kỷ luật, dưới quyền điều động của Chánh phủ.

Nhưng ta thấy rõ ràng chế độ nội các sở dĩ tới được giai đoạn hiện tại là nhờ ở sự hiện hữu một dư luận giản dị, mạch lạc và thuần nhất.

Giản dị : vì dư luận đó nhận sự phân chia ra làm hai đảng. Sự đối thoại giữa hai đảng đưa đến một thứ ngôn ngữ hữu hiệu và nhất định là giản dị ai cũng hiểu.

Thuần nhất : tình trạng dư luận đã đưa đến điểm là ở mỗi hạt tuyển cử, chỉ có hai đảng đáng kể ; và đại khái ở hạt tuyển cử nào người ta cũng chỉ gặp hai đảng đó mà thôi.

Sau hết một dư luận mạch lạc : như thế có nghĩa là tuy không trở nên những bộ máy phi nhân loại nhưng ở Anh đảng nào cũng rèn luyện được một kỷ luật chặt chẽ, nghiêm minh, đảm bảo được sự liên tục của hoạt động cùng là lòng trung thành của khối đảng viên hàng mấy triệu đối với bộ Tham mưu của đảng.

Sự nhận xét trên đưa đến sự so sánh với nước Mỹ và nước Pháp, và cho phép ta đưa ra một giả thuyết. Giả thuyết đó như sau : xét cho cùng, chỉ có hai loại nước, loại thứ nhất chỉ có một số đảng rất ít, thế lực, kỷ luật và loại thứ hai không có một hệ thống chánh đảng như loại trên.

Loại thứ nhất không cần đến Hiến pháp. những quy tắc pháp lý giản dị nhất cũng đủ để chỉ phối các nước đó. Có lẽ trong quá

khứ, Hiến pháp đã khiến cho các nước đó đi tới chế độ chánh đảng, nhưng một khi chế độ này xây dựng xong, Hiến pháp hầu như biến hẳn, cũng y như là những cột và sàn ván dựng cho thợ hồ đứng xây tường sau khi căn nhà lâu xây xong.

Người ta có thể bỏ rất nhiều quy tắc Hiến pháp Anh. Nếu người ta chỉ giữ lại :

- chế độ bầu cử,
- và sự phân biệt Quốc hội và Chính phủ

thì mọi sự chẳng có gì là thay đổi cả.

Trái lại, ở những nước không có một chế độ xin thêm song đảng kỷ luật, thì những vấn đề sau được đặt ra : làm thế nào để :

- liên lạc điều hòa giữa Chánh phủ và Quốc hội.
- duy trì sự vững chãi của Chánh phủ,
- và tổ chức một chế độ bầu cử vừa công bình vừa hữu hiệu.

Những nước sau này cần một Hiến pháp để giải quyết những vấn đề trên.

Và điểm này giải thích sự khác biệt giữa chế độ nội các và chế độ tổng thống.

Về phương diện lý tưởng, chế độ nội các là chế độ «tốt hơn cả» vì nó :

- vừa giản dị,
- vừa trung thực với chủ nghĩa dân chủ, hơn là các chế độ khác.

Nhưng cái không may là không có phương tiện nào để thiết lập ra những định chế của chế độ nội các.

Những quy tắc pháp lý (sự thất bại của mọi cố gắng để hợp lý hóa chế độ nội các chứng minh việc này) không tạo ra được những điều kiện hoạt động của chế độ đó.

Hoặc là những điều kiện đó có (điều kiện đó là sự hiện hữu một chế độ song đảng), và nếu vậy thì những quy tắc pháp lý không cần, có cũng thừa ; hoặc là những điều kiện đó không có ; nếu vậy thì chả có quy tắc pháp lý nào lập nổi chế độ nội các.

Chế độ tổng thống, trái lại không hoàn toàn như chế độ nội các. Nhưng nó có ưu điểm là tạo ra những điều kiện của sự hoạt động của nó.

Hiến pháp, bắt lực trong việc tạo ra những điều kiện hoạt động của chế độ nội các có khả năng tạo ra những điều kiện hoạt động của chế độ tổng thống.

Ta sẽ có dịp quan sát định luật này khi nghiên cứu chế độ của Hoa kỳ.

★★ C) VAI TRÒ CÁC CHÍNH ĐẢNG

Thí dụ Anh quốc cho ta thấy rõ địa vị chánh yếu của các chánh đảng, trong những định chế dân chủ. Ở Anh, người ta thấy ba vai trò quan hệ của các chánh đảng.

Thứ nhất là vai trò huấn luyện những người cầm quyền. Qua những vấn đề hoạt động của đảng, những vấn đề thời sự (cùng là lối giải quyết chúng, mà đảng nào cũng phải biết tới, lo tới, các chánh đảng Anh có dịp huấn luyện những nhóm người sau này có khả năng cầm quyền.

Vai trò thứ hai của các đảng là : soạn thảo một thứ ngôn ngữ chánh trị, khiến cho quốc dân căn cứ vào nó để mà lựa chọn.

Các đảng :

- nghiên cứu các vấn đề chánh trị.
- đề nghị những giải pháp giải quyết vấn đề đó.
- thiết lập những mối liên lạc giữa các giải pháp đó, và chương trình của đảng.

Quốc dân dựa [vào những công cuộc nghiên cứu trên để lựa chọn một cách dĩ nhiên là tổng quát, nhưng rất hữu hiệu, hướng đi cho số phận của Quốc Gia.

Ta phải nhắc lại ở đây một nhận xét đã từng được ghi. Một ngôn ngữ đã lựa chọn trong lãnh vực chánh trị, ở vào mức hiểu biết của cử tri, càng giản dị càng hữu hiệu.

Những việc lựa chọn trước một số lớn giải pháp, do một số rất nhiều đảng đưa ra dĩ nhiên hấp dẫn hơn. Nhưng những việc lựa

chọn giữa hai giải pháp do hai đảng đưa ra, hữu hiệu hơn. Thứ nhất : sự lựa chọn đó thực hiện dễ hơn, hơn nữa, sự lựa chọn đó còn được thông tri cho nhà cầm quyền đương thời, qua sự trung gian của chế độ song đảng.

San hết, và đây là vai trò ít ai biết rõ : các chánh đảng Anh, vì chỉ còn có hai, vì đảng nào cũng có thể, bất cứ lúc nào, được mời chấp chánh, có bốn phận phải đứng làm trọng tài giữa các quyền lợi tư.

Ở Anh, cũng như ở mọi nước, có những nhóm áp lực, bên vực các quyền lợi tư. Nhưng ít khi người ta thấy các nhóm đó tấn công Quốc hội. Lý do là vì các chánh đảng Anh rất lớn : đảng nào cũng sẵn sàng lên nắm chánh quyền, vì vậy cho nên đảng nào cũng phải có thái độ rõ rệt trước những đòi hỏi của các nhóm quyền lợi tư trong nước. Vì thế cho nên chánh đảng nào cũng phải đứng lên làm trọng tài giữa những quyền lợi trên. Điều khác biệt lớn giữa các chánh đảng ở Anh, và các chánh đảng ở Mỹ và Pháp, là ở đó.

Sự khác biệt đó, nguyên do không phải là ở thái độ của các nhóm áp lực ở Anh, mà ở điểm là : các đảng Anh quá lớn lao, và đều tổ chức y như một Chánh phủ tương lai, với đầy đủ mọi bộ phận, mọi Bộ trưởng trong bóng tối, bó buộc phải có sẵn sàng một thái độ đối với mọi nhóm quyền lợi tư đáng kể.

Các đảng Anh phải đóng vai trọng tài ngay ở mực đảng.

★★ D) PHÂN QUYỀN TRONG CHÁNH THỂ ANH

Ai cũng thấy rõ là nước Anh không biết tới chế độ phân quyền, theo định nghĩa cổ điển của danh từ đó. Sự tiến triển chánh trị của Anh là một sự phủ nhận nguyên tắc phân quyền, vì xét ra cho cùng, nét chánh của chế độ chánh trị Anh là nguyên tắc đối lập : sự duy nhất của chánh quyền (l'Unité du pouvoir). Ở nước Anh không có sự phân biệt giữa Hành pháp và Lập pháp, vì rằng :

— Hành pháp chỉ là một ngành của Lập pháp hay trái lại :

— Lập pháp chỉ là cái gì nối đuôi Hành pháp (une suite de l'exécutif). Các dấu hiệu của khối đa số hoàn toàn thuộc quyền chi phối của bộ Tham mưu của đảng, đang ngồi trên ghế Chánh phủ.

Tuy vậy, ta sẽ lầm lẫn nếu cho rằng cái quyền lực duy nhất này là một quyền lực *toàn chế* (pouvoir totalitaire). Lý do là ở Anh không có sự phân chia các quyền (séparation des Pouvoirs) mà chỉ có những sự **phân chia của chủ quyền** (les séparations du Pouvoir).

Thế là nghĩa làm sao ?

Trước hết và quan hệ hơn cả là sự phân chia giữa chánh quyền và đối lập (séparation du pouvoir et de l'opposition), hay nếu ta có thể diễn tả ý niệm đó như sau : sự thừa nhận phe đối lập như là một công quyền không hơn không kém.

Ở Anh, sở dĩ Lập pháp phân biệt với Hành pháp, không phải là vì có sự phân biệt, có thể thấy rõ được, giữa Khối đa số và Chánh phủ, mà là vì có một sự phân biệt rõ rệt giữa đảng đang nắm chánh quyền, nắm trong tay cả Hành pháp, lẫn Lập pháp và đảng đang đứng ở phía đối lập. Đối lập không những, như đã nói ở trên, là một bộ phận quan hệ của kiến trúc chánh trị Anh, mà còn là một yếu tố quan trọng ngang cả với khối đa số nữa.

Sự phân biệt thứ hai là : phân biệt giữa quyền dân sự và quyền quân sự.

Sự phân biệt này có hai nghĩa.

Trước hết, nó bao hàm cái nghĩa rằng : lực lượng quân sự không phải là một lực lượng vệ sĩ đặt dưới sự sử dụng vô hạn chế của những người cầm quyền. Lực lượng quân sự chỉ có thể trưng dụng và sử dụng trong những điều kiện luật định. Thứ chỉ : sự phân biệt quyền dân sự và quyền quân sự còn có nghĩa là : yếu tố quân sự hoàn toàn phụ thuộc yếu tố dân sự, và sự phụ thuộc này là một đảm bảo trọng yếu của nền dân chủ và những tự do công cộng.

★ So sánh Anh với Nga

Những sự phân biệt của quyền lực duy nhất, rất quan trọng. Và xét cho cùng, chính chúng khiến cho một nước như Anh, có một chế độ chánh trị khác với một nước như Nga. Nếu ta chỉ chú ý giản dị đến những cơ diễn nổi liền Quốc hội với Chánh phủ, ở Anh, ta sẽ thấy một khuôn cốt na ná với khuôn cốt Nga. Trong cả hai trường hợp ở Anh cũng như ở Nga, sự duy nhất của quyền lực

sự nối liền mật thiết giữa Chính phủ và Quốc hội, được thể hiện qua sự trung gian của một ĐẢNG.

Cái quyền lực hợp hiến chánh cống ở Anh cũng như ở Nga là ĐẢNG. Nhưng giữa hai nước này có những khác biệt sâu xa, lớn rộng. Ở Anh, có sự phân chia của quyền lực duy nhất. Đó là sự phân chia giữa Chánh quyền, và Đối lập, tức Quyền chỉ trích Chánh quyền. Ở Nga, không có. Ở Anh, trái hẳn với Nga, có một đảng đối lập. Ở Anh, có sự phân chia giữa dân sự và quân sự.

Đó là điểm khác biệt trọng yếu.

Có nhiều luật gia ghi chú những điểm khác biệt rất tế nhị, phân biệt chế độ quốc hội hoạt động tại Nga, với chế độ nội các hoạt động tại Anh.

Khác biệt không phải là ở đó.

Khác biệt là ở điểm sau : tại Anh, một nước thể hiện sự duy nhất của quyền lực, quyền lực này không có tính chất toàn diện, toàn chế, mà trái lại gặp trước mình nhiều quyền khác, tên là : đối lập, các tự do công cộng. Trong khi ở Nga, quyền lực tức là chánh đảng độc nhất đang nắm chánh quyền, không có gặp, có vấp, phải những sự phân biệt và đối lập như ở Anh.

G. VEDEL

Giáo sư Hiến Luật Đại học Luật Khoa Paris
(bản dịch của tác giả)

★★★★★ CHƯƠNG II

TỔNG THỐNG CHẾ Ở HOA KỲ

Trên bình diện dân chủ chánh thể Hoa Kỳ có đặc điểm là dành vai trò tối quan hệ cho các cuộc bầu cử, vừa nhiều, vừa xảy ra luôn; trên bình diện chánh quyền, là một tổ chức đã dung hòa được năng hiệu và tự do: Tổng thống, cơ quan chỉ huy trọng yếu, đồng thời bị kiềm chế trong những giới hạn rõ rệt, khiến cho vô đoán khó mà xảy ra được.

★★★ I.— CHẾ ĐỘ LIÊN BANG

Rất thích hợp cho tầm vóc bao la của xứ này, liên bang chế là một yếu tố quan trọng của chế độ hiến định và chánh trị.

★★ A.— HIẾN PHÁP LIÊN BANG

Ra đời từ năm 1787. Hai mươi năm tu chánh án, từ đó, đã bỏ tức Hiến pháp mà không hề có thay đổi những nét chính.

Văn kiện khởi thủy chia ra làm bảy điều: ba điều đầu chia ra làm nhiều đoạn, quan trọng và dài nhất. Đối tượng của các điều đó là quyền lập pháp (Quốc hội) liên bang, hành pháp liên bang (Tổng thống) và tư pháp liên bang. Hiến pháp áp dụng nguyên tắc phân quyền, với một vài sửa đổi, để hòa dịu nguyên tắc.

Đối tượng của các tu chánh án là: đảm bảo những tự do cá nhân (chín tu chánh án đầu, chấp thuận ngay từ 1791) giải quyết vấn đề dân da đen (các tu chánh án thứ 13, 14, 15, chấp thuận sau Chiến tranh Ly khai, trong khoảng từ 1865 đến 1870), và những vấn đề bầu cử (các tu chánh án thứ 12, 17, 19, 20 và 24). Đó là một Hiến pháp cương tính, đòi hỏi một thủ tục riêng biệt và phức tạp, mỗi khi muốn sửa đổi (tu chánh). Đề nghị tu chánh phải do ở

Quốc hội liên bang, hay các Quốc hội của $\frac{2}{3}$ các Tiểu bang. Biểu quyết tu chính phải do ở Quốc hội liên bang (trong trường hợp đề nghị do ở Quốc hội liên bang) hay do ở một Quốc hội liên bang đặc biệt được bầu ra để biểu quyết tu chính (trong trường hợp đề nghị do ở các Quốc hội Tiểu bang). Sự phê chuẩn tu chính phải do ở $\frac{3}{4}$ các Tiểu bang.

★★ B.— ĐẶC TÍNH CỦA LIÊN BANG CHẾ

Sự phân phối thẩm quyền giữa Liên bang và Tiểu bang, do Hiến pháp quy định; như Tu chính án thứ 10 ghi rõ ràng (và đây là một điểm tối hệ) những thẩm quyền không do Hiến pháp ủy nhiệm cho Liên bang, đều thuộc về các Tiểu bang hay nhân dân. Như vậy Chánh quyền Liên bang chỉ có một thẩm quyền phân cấp, và các tiểu bang được hưởng thẩm quyền thuộc thường pháp (*compétence de droit commun*).

Trên bình diện pháp lý, tổ chức liên bang đã gây ra nhiều vấn đề tranh chấp thẩm quyền. Các tòa án, và nhất là Tối cao pháp viện, có nhiệm vụ làm cho hệ cấp các quy tắc pháp lý được tôn trọng, và kiểm hiến các đạo luật. Trên bình diện chánh trị, tổ chức liên bang đã đặt vấn đề: thẩm quyền của Liên bang và của các Tiểu bang (Hiến pháp chỉ cho những nguyên tắc để giải quyết). Theo một diễn tiến tổng quát, khuynh hướng không thay đổi là sự lu mờ của các Tiểu bang trước Liên bang.

★★ C.— CÁC TIỂU BANG

Hiện nay là năm mươi dệ n tí h, dân số và tài nguyên rất chênh lệch nhau, nhưng về phương diện pháp lý và chánh trị, hoàn toàn bình đẳng: và sự bình đẳng này được diễn tả bằng quyền của mỗi Tiểu bang được cử hai đại diện tới Thượng nghị viện. Mỗi Tiểu bang có Hiến pháp và những định chế riêng, thường rập theo mẫu Liên bang: Quốc hội song viện (trừ ở Nebraska, có Quốc hội nhất viện), Thống đốc do phổ thông đầu phiếu cử; chế độ tư pháp, phần lớn do bầu cử mà ra. Một vài Tiểu bang còn có những định chế dân chủ bán trực tiếp: sang quyền lập pháp của dân, trưng cầu dân ý, truất bãi (*recall*) tức là quyền của dân, truất nhiệm các đại diện dân cử (nhưng ít khi sai tới). Thống đốc, mà địa vị chánh

trị rất lớn, là một nhân vật có thanh danh nhiều hơn là thâm quyền thực sự, thường bị hạn chế khá mạnh.

★★★ II SONG ĐẢNG CHẾ

Khá khác biệt với Song đảng chế của Anh.

★★ A.— ĐẶC TÍNH CỦA CHẾ ĐỘ

Song đảng chế rất vững chãi, những đảng thứ ba, luôn luôn xuất đầu lộ diện, nhưng ít khi thắng lợi : trong thực tế, ảnh hưởng của đảng thứ 3 không đáng kể. Tuy là vững chắc và lâu đời, chế độ Song đảng ở Hoa Kỳ không có đại diện cho hai ý thức hệ khác nhau, mà chỉ đại diện cho hai tổ chức với : mục đích, phương pháp và đảng viên (hay cảm tình viên) không khác nhau cho lắm. Nếu chỉ căn cứ vào tư tưởng, khuynh hướng chánh trị, thì ta khó mà phân biệt một người theo đảng Cộng hòa với một người theo đảng Dân chủ.

Trước hết đó là hậu quả của một sự thỏa thuận xấu xa của hai bên, về những dữ kiện căn bản của sanh hoạt chánh trị, về « nếp sống Mỹ » (American Way of life). Đó cũng là hậu quả của một sự thịnh vượng kinh tế đã đưa lên hàng đầu những vấn đề về kỹ thuật quản trị, thay vì những khác biệt về tư tưởng (những xã hội phong phú ít chia rẽ về ý thức hệ, chỉ tranh luận về lối quản trị xã hội làm sao cho lợi tức mọi người được tăng và phân phối đều đặn hơn). Vì Hoa Kỳ vừa rộng, vừa đông dân cư, cho nên đảng nào cũng tìm kiếm đảng viên trên suốt lãnh thổ Liên bang, và cố xâm nhập vào những tầng lớp dân chúng hết sức khác biệt nhau, thành ra Cộng hòa cũng như Dân chủ đều phải chấp nhận những chương trình trung dung lộn lộn, không có gì là quá đa, quá khích, đề vừa lòng mọi người.

Ngoài ra tổ chức rất tản quyền của các đảng, khiến cho đảng nào cũng lan tràn, phân tán, và như vậy, ngăn cản những vị trí tư tưởng cứng rắn hay quá khích.

★★ B.— NHỮNG HẬU QUẢ CHÁNH TRỊ

Rất là tạp béc. Thứ nhất : cần phải ghi tâm quan hệ của « bộ máy » của đảng (la machine du parti), nghĩa là cơ sở chỉ huy, gồm

những chánh trị gia chuyên nghiệp, ăn lương của đảng. Trước hết đảng là một doanh nghiệp lớn, lo trước hết đến hiệu năng. Các lãnh tụ chỉ là quản trị viên của doanh nghiệp.

Bộ máy này giống một xã hội phong kiến, vì sự phân tán các cơ cấu, khiến cho các lãnh tụ địa phương nghĩa là ở cấp các Tiểu bang, và cả ở cấp dưới nữa, gần như độc lập. Cái khuôn khổ của hoạt động của đảng là Tiểu bang, chứ không phải là Liên bang mệnh mông.

Thứ hai : ta phải lưu ý đến sự thân nhiên của cử tri và sự thiếu kỷ luật của những người đắc cử.

Số lớn cử tri cái thoát, thường vượt 50%, là đặc tính của các cuộc bầu cử ở Hoa Kỳ. Còn như sự thiếu kỷ luật, thì ở bình diện nào cũng có, nhưng rõ rệt nhất là ở tác phong của những người đắc cử. Trong những cuộc biểu quyết quan trọng, các đảng đều chia xé, và người ta thấy lá phiếu của những đảng viên của cả hai đảng, vừa ở phe đa số, vừa ở phe thiểu số, theo những tỷ xuất thay đổi.

Sau hết : ta phải ghi tằm quan hệ đặc biệt của vai trò của các « nhóm áp lực » (lobbies), vì chính trị ở xứ này là chuyện quản trị hơn là chuyện ý thức hệ.

★★ C.— CÁC ĐẢNG DÂN CHỦ VÀ CỘNG HÒA

Tự khi ra đời, hai đảng này, về nhiều điểm, đã trao đổi vị trí và đó là những thí dụ rõ ràng để soi sáng những giải thích dẫn trên.

★ a) **Đảng Dân chủ** : đó là đảng ra đời trước, ngay tự khi Liên bang thành lập. Khi đó, đảng lấy tên là Cộng hòa. Các lãnh tụ đầu tiên là Jefferson, Madison, Jackson. Đảng bình vực các Tiểu bang trước Chánh phủ Liên bang, và ở vị trí đó rất lâu. Nhưng sang thế kỷ thứ 20 có một sự thay đổi: tự năm 1932, dưới các nhiệm kỳ của F. D. Roosevelt (1932-1944), đảng lại bình vực quyền can thiệp của Chánh phủ Liên bang trong các lãnh vực kinh tế và xã hội. Đồng thời Đảng trở nên Đảng của giới trí thức (trước kia ngã về Đảng Cộng hòa) và vẫn là Đảng của các giới sau : thiểu số mới

nhập cảnh, Thiên Chúa giáo La mã, da đen. Về điểm sau cùng, Đảng bị chia về mặt địa dư : một người dân chủ miền Nam còn xa một người dân chủ miền Bắc, hơn là một người cộng hòa.

★ b) **Đảng Cộng hòa.** Còn gọi là Cựu đảng vĩ đại (Great old party G. O. P.).

Thành lập năm 1854. Khi đó, có khuynh hướng rõ rệt : là ngã về Chánh phủ Liên bang và chống nô lệ chế, nghĩa là chủ trương giải phóng người da đen. Vị lãnh tụ đầu tiên là A. LINCOLN. Đảng này cũng tiến, và chuyển sang vị trí bình vực các Tiểu bang và tự do kinh doanh. Trái với đảng Cộng hòa, không có chia rẽ trên lãnh vực địa dư (không có Cộng hòa miền Bắc và Cộng hòa miền Nam) nhưng tách ra hai khuynh hướng : một bên bảo thủ, bên kia tự do.

★★★ III.— TỔNG THỐNG

Là cơ bản của cả hệ thống chánh trị Hoa Kỳ.

★★ A.— SỰ BẦU CỬ TỔNG THỐNG (TT)

Trong thực tế vị này do toàn dân trực tiếp bầu, theo một thủ tục phức tạp và đặc thù, gồm hai chặng.

★ a) **Sửa soạn bầu cử.**

Đây là phần việc của hai đảng : mỗi đảng đưa ra ứng cử viên đề tranh cử Tổng thống và Phó Tổng thống.

Những ứng viên này đều do : hội nghị toàn quốc của hai đảng Dân chủ và Cộng hòa chọn, trong mùa hè, trước cuộc bầu cử Tổng thống, thường ấn định vào ngày thứ ba đầu của tháng II của năm mà đương kim TT hết nhiệm kỳ. Có hai phương pháp chỉ định những thụ ủy — của đảng tại mỗi tiểu bang — tại hội nghị toàn quốc, cùng là những ứng viên của mỗi đảng.

— Đặc thù nhất là phương pháp : bầu cử sơ bộ (élections primaires). Lối này rất dân chủ. Áp dụng đầu tiên tại xứ WISCONSIN (1905), và sau đó được 14 Tiểu bang bắt chước, phương pháp này như sau : các cử tri, khi xin ghi tên vào danh sách cử tri (việc này

cử tri phải xin, thay vì nhà cầm quyền địa phương tự động làm, như ở Âu châu, Việt Nam), phải khai là theo đảng nào (Cộng hòa hay Dân chủ) và chỉ định :

- 1) người mình chọn làm thụ ủy tại Hội nghị toàn quốc,
- 2) trong số những ứng viên Tổng thống và Phó Tổng thống của đảng mình, đã nộp đơn ứng cử, những ai mà mình chọn (tra).

Cố nhiên : lời khai của cử tri, khi xin ghi tên, không trói buộc họ, và họ hoàn toàn tự do khi bỏ phiếu bầu Tổng thống. Và những thụ ủy chỉ định không bó buộc, khi tới Hội nghị toàn quốc của đảng phải bầu cho ứng viên đã thắng cử trong cuộc bầu cử sơ bộ ở Tiểu bang.

— Phương pháp thứ hai : áp dụng ở Bắc Tiểu bang khác. Hội nghị của mỗi đảng (ở Tiểu bang) chỉ định các thụ ủy đi dự Hội nghị toàn quốc.

Bộ máy của Đảng, các ông « bầu » địa phương, đóng vai trò quyết định.

Vì các vị thụ ủy, do các Hội nghị Tiểu bang, chỉ định đông hơn nhiều, thành ra nhân vật thắng cử nhiều nhất trong các cuộc bầu cử sơ bộ (ở các Tiểu bang) không chắc có thắng tại Hội nghị toàn quốc. Tuy vậy, dư âm rất mạnh của các cuộc bầu cử sơ bộ là một lợi khí rất bén sắc. Thành ra những ứng viên Tổng thống suy nghĩ kỹ trước khi ra tranh cử tại những cuộc bầu cử sơ bộ ở các Tiểu bang. Đó là một vấn đề chiến lược. Những ứng viên tên tuổi, hay được bộ máy đảng ủng hộ, chỉ ra tranh cử sơ bộ khi nào họ có rất nhiều cơ may thắng cử, vì những cuộc tranh cử này nhiều rủi ro bất ngờ. Những ứng viên ít tiếng tăm trái lại, bao giờ cũng thấy là nên ra cầu may ở các cuộc bầu cử sơ bộ, bất luận kết quả, vì đó là dịp để tự quảng cáo, rất là hữu hiệu.

Về quyền ra tái ứng ứng cử của Tổng thống đương nhiệm, tu chính án thứ 22, được chấp thuận sau ba lần tái cử của F.D. Roosevelt, đã định rằng vị này chỉ có thể tái cử một lần mà thôi. Tổng thống nào đã nhậm chức đó sau sự mệnh một của vị tiền nhiệm, và đã hành sử chức vụ quá hai năm, chỉ có thể được đắc cử một lần. Nếu vị đó đã hành sử chức vụ của vị tiền nhiệm dưới hai năm, thời có thể đắc cử và tái đắc cử.

★ d) Bầu cử thực sự.

Yếu tố quan hệ là cuộc bầu cử tháng 11.

Chế độ bầu cử Tổng thống cho phép cử tri bầu ra những vị đại cử tri (tức được cử ra đặc biệt để bầu Tổng thống mà thôi), đã cam kết, trong cuộc bầu cử tối hậu (tháng 11) sẽ bầu : hoặc cho ứng cử viên cộng hòa cho ứng cử viên dân chủ. Vì sự ủy nhiệm của các đại cử tri có tính chất chỉ mệnh (nghĩa là bó buộc người thụ ủy tức đại cử tri), cuộc bầu cử hai nấc có hậu quả thực tế không khác chỉ một cuộc bầu cử phổ thông và trực tiếp. Lối bầu cử hai nấc, phần nào, có thể giải thích vì những lý do lịch sử, sự hiện hữu những chặng bầu cử (chặng một và chặng hai) xét ra cần thiết, hồi đầu thế kỷ thứ 19, vì sự mệnh mông của lãnh thổ.

Sự bầu cử các đại cử tri thể hiện theo chế độ liên danh, một vòng thăm, với đa số thường các phiếu phát biểu. Mỗi Tiểu bang được quyền cử ra một số đại cử tri bằng tổng số : nghị sĩ (mỗi Tiểu bang có hai) và dân biểu (thay đổi tùy dân số của Tiểu bang). Thí dụ : xứ Vermont có 3 (2 + 1), xứ Mississippi có 7 (2 + 5), xứ Texas có 25 (2 + 23), xứ California có 40 (2 + 38), và xứ New-York có 43 (2 + 41). Trong mỗi Tiểu bang (xứ), liên danh đoạt được đa số, đầu là đa số rất ít so với liên danh đứng sau, được phân cấp hết tất cả mọi ghế đại cử tri (hay ủy nhiệm). Vì thế cho nên đối với toàn bộ Liên bang sự sai biệt rất nhỏ giữa đa số phiếu của ứng cử viên đắc cử và số phiếu của ứng cử viên thất cử, tương đương với một sự cách biệt rất lớn giữa những số đại cử tri thắng đắc. Thí dụ : năm 1960, Kennedy đắc cử với số phiếu là 34.227.000, Nixon, với số phiếu là 34.108.000 đã thất cử. Một sai biệt chừng 100.000 phiếu, giữa Kennedy và Nixon, tương đương với một số đại cử tri là 303 (bầu cho Kennedy) và 219 (bầu cho Nixon). Vài tuần sau ngày bầu cử tháng 11, các đại cử tri họp tại thủ đô Washington D.C., để chỉ định Tổng thống. Sự chỉ định này chỉ là một thủ tục hình thức. Tuy vậy Tổng thống phải được đa số tuyệt đối đại cử tri (270), nghĩa là điều kiện này không gặp khó khăn khi nào song đảng chế hoạt động điều hòa. Nếu không, thời Hạ nghị viện sẽ bầu Tổng thống, theo thủ tục hiến định (Điều 2, đoạn 1). Trường hợp này đã xảy ra các năm 1800 và 1824.

★ ★ B. — THẨM QUYỀN CỦA TỔNG THỐNG

Hiến pháp định rằng T.T. là lãnh tụ của Hành pháp Liên bang nhưng thực ra, ông ta còn hơn thế nhiều, vì do toàn dân bầu, và đứng đầu một đảng lớn. T.T. là người chấp chương uy quyền chánh trị mặc dầu là quyền này gặp những giới hạn rất là rõ ràng.

★ a) Hoạt động chánh trị của T.T.

Ở Hoa kỳ, không có hành pháp song đầu : T.T. vừa là Quốc trưởng vừa là lãnh tụ chánh phủ.

Không những xử dụng những thẩm quyền do Hiến pháp ủy cho, nhất là trong hai lãnh vực ngoại giao và quốc phòng, T.T. còn xử dụng quyền chánh phủ (*pouvoir gouvernemental*), và độc quyền xử dụng, không có chia xẻ với bất cứ ai cả, trong số những cộng sự viên của ông.

Như vậy có nghĩa là : nếu ông có ra Bộ trưởng phụ tá, nhưng các chức vị này không có hợp thành một chánh phủ, hay một nội các. Họ không phải là một cơ quan tập thể và liên đới. Họ là những phụ tá cá nhân của T.T., do ông chọn ngoài nhân viên Quốc hội, tự giới hành chánh hay doanh nghiệp tư, đứng đầu các Bộ, đề thi hành chánh sách của ông và chịu trách nhiệm cá nhân trước ông. Nếu có bất đồng ý kiến giữa T.T. và các vị Bộ trưởng, ý chí của T.T. sẽ đứng trên, mặc dầu đó chỉ là ý chí cá nhân của ông. T.T. có thể giải nhiệm các Bộ trưởng, như bổ nhiệm họ, nghĩa là theo ý riêng. Trong số các Bộ quan trọng, ta phải kể tới : Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chánh, Bộ Tư pháp. Uy quyền của T.T. đối với các Bộ lại càng chế ngự nếu ta nhớ rằng chế độ chiến lợi phẩm (*Spoils system*) cho phép T.T., từ xưa tới nay, thay đổi các vị chỉ huy các Bộ, mỗi khi đảng nọ kế vị đảng kia. Mặc dầu là những biện pháp quá khích đã sửa sai, và chế độ chiến lợi phẩm đã được hòa dịu nhiều, T.T. vẫn có dư uy quyền để hướng bộ máy cai trị theo chiều mà ông ưa.

Còn trực thuộc T.T rất nhiều Công cuộc, Tổng Nha, Sở, Ủy ban, rất là quan trọng. Trong số các cơ quan này ta chỉ cần kể tới : Hội đồng An ninh Quốc gia (*NATIONAL SECURITY COUNCIL*), Ủy ban Nguyên tử lực, Tổng Nha phi hành và không gian (*NASA*),

Chế độ Dự trữ Liên bang (tức Ngân hàng phát hành tiền), Nha Quản trị Thung lũng Tennessee, v.v,

Lẽ cố nhiên, uy quyền thực sự của T.T đối với các Bộ trưởng và lãnh tụ các đại công sở, phải thăm định bằng cách căn cứ vào sự mệnh mông của những vấn đề phải giải quyết trên bình diện toàn thê Liên bang. Một cơ quan như NASA, xử dụng một ngân sách thường lớn hơn ngân sách của nhiều Quốc gia trên thế giới. Dầu là có một Bộ Tham mưu riêng (trên 3.000 nhân viên), T.T chỉ có thê phóng tâm mà tin ở nơi những cộng sự viên của mình, nghĩa là chỉ đưa ra những chỉ thị chiều hướng và gánh vác những trách nhiệm lớn (thí dụ : quyết định của T.T Kennedy, hồi cuộc khủng hoảng Cuba, năm 1962).

Còn như Phó Tổng thống (PTT), thì vị này chỉ đóng một vai trò lu mờ. Nhưng tất cả tùy thuộc ở bản ngã của TT, người đã thực sự chọn vị Phó của mình, và đề nghị ông ta với Hội nghị quốc gia của Đảng và ở cả bản ngã của PTT. Nếu TT mệnh một, thời chính PTT sẽ kế vị, cho tới khi nào nhiệm kỳ của TT vừa qua đời, chấm dứt (thí dụ : H. TRUMAN từ 1945 đến 1947, L. B. JOHNSON từ 1963 đến 1964).

★ **b) Hoạt động lập pháp của TT.**— Đây là một hoạt động căn bản, tuy ta không nên quên rằng, trong giới hạn thăm quyền, các Tiểu bang lo lấy một phần lớn, công tác làm luật. Hiến pháp không dành cho TT sáng quyền lập pháp. Nhưng mỗi năm, vị này, trong Thông điệp thánp giêng về tình trạng Liên bang, cho biết chương trình lập pháp của mình và ủy cho các đại diện của đảng đệ nạp những dự án luật trước Hạ viện.

TT có những liên lạc thường trực với Quốc hội (QH), đề cho mọi dự án của mình được thông qua, qua sự trung gian của các vị lãnh tụ khối dân biểu hay nghị sĩ cùng đảng, hay qua sự trung gian của các cố vấn riêng, và các Bộ trưởng. TT như vậy tham dự tích cực vào một phần lớn của công việc làm luật. Ông có quyền phủ quyết những đạo luật đã được QH thông qua, và QH chỉ có thê vượt qua phủ quyết của TT, nếu đạo luật bị phủ quyết, được tái biểu quyết với đa số 2/3, nghĩa là một việc mà ít khi QH làm nổi.

★ **c) Giới hạn thăm quyền của TT.**— Những giới hạn này vừa do ở định chế, nhưng phần nhiều là do ở chánh trị.

— Định chế: đó là giới hạn do nguyên tắc phân quyền mà các nhà lập hiến đã chấp nhận. Dĩ nhiên là sự phân quyền có tính chất mềm dẻo, vì TT có quyền phủ quyết trong lãnh vực lập pháp, và Thượng viện được quyền phê chuẩn (hay bãi bỏ) những hiệp ước quốc tế, cùng là một số lớn những bổ nhiệm.

Tuy rằng TT có thể khuyến dụ QH hay gây những áp lực kín đáo vào cơ quan đó, nhưng ông không có phương tiện nào để cưỡng chế QH, nếu QH không muốn hợp tác. Vô trách nhiệm trước QH về mặt chánh trị, TT không có quyền giải tán Hạ viện.

— Nhưng quyền thế của TT còn gặp những hạn chế chánh trị. Thực vậy, nhịp độ của các cuộc bầu cử ở Mỹ nhanh tới cái mức là trong một nhiệm kỳ của TT, Hạ viện thay đổi toàn viện tới hai lần, và Thượng viện 1/3. Một vị TT dân chủ có thể gặp một QH Cộng hòa, và ngược lại: đó là trường hợp xảy ra cho các Tổng thống TRUMAN (1946-48) và EISENHOWER (1956-1960). Như vậy ta có thể thấy rằng ngoài sự vô kỷ luật của các dân biểu và nghị sĩ, đã làm cho TT khó mà cầm chắc được sự ủng hộ của đảng mình, vì này lại còn gặp cái rủi ro thấy trước mình một QH với đa số thuộc đảng đối lập. Thành ra cái việc thể hiện một chương trình lập pháp của TT, thật là gian nan, nếu gặp một QH như trên.

Nói một cách tổng quát sự ngăn ngừi tương đối — xem ra cần thiết, về phương diện kiểm soát của nhân dân — của nhiệm kỳ của TT hạn chế rất mạnh vào uy thế chánh trị của ông, ít ra là trong năm thứ tư của chức vụ.

*** VI.— QUỐC HỘI

Gồm có Hạ nghị viện (Chambre des Représentants) và Thượng nghị viện. QH được phân cấp quyền làm luật.

★★ A.— HẠ NGHỊ VIỆN (hay Viện Dân biểu).— Cần phải xét: sự tuyển mộ, hoạt động và thẩm quyền, của cơ quan này.

★ **Tuyển mộ**: Cứ hai năm thì lại bầu một Viện mới, theo chế độ đơn danh, đa số tương đối.

★ **Hoạt động** : Khóa họp bắt đầu vào thượng tuần tháng Giêng (bầu cử vào ngày thứ ba đầu tiên của tháng 11) và thường kéo tới tháng Bảy. Hạ viện cũng như Thượng viện, có thể họp khóa đặc biệt, do Tổng thống triệu tập. Việc làm đầu tiên của Viện vừa đắc cử là bầu Chủ tịch (speaker), mà nhiệm vụ trước hết phải là vô tư, y như Chủ tịch Hạ viện Anh. Cũng như ở các Quốc hội thời nay, mọi cuộc thảo luận đều được quy định chặt chẽ, nhưng do ở sự tương thuận giữa các bên liên hệ: các lãnh tụ đa số và đối lập.

Trong số các vị này, ngoài Chủ tịch, ta phải kể đến : các lãnh tụ đa số, các lãnh tụ thiểu số và các Chủ tịch Ủy ban thường vụ. Ở Hoa kỳ các Ủy ban đóng một vai trò quyết định trong việc soạn thảo luật ; ngoài ra, các vị Chủ tịch Ủy ban, được bổ nhiệm theo thứ tự thâm niên — do đó rất độc lập — được sử dụng những quyền rất lớn.

Một trong những nhân vật quan trọng nhất là Chủ tịch Ủy ban Nội quy (Committee on rules) vì, trong thực tế, ông có thể đình chỉ — có khi vĩnh viễn — cái việc đưa một dự luật ra phúc trình Hạ viện.

★ **Thẩm quyền** : Hạ viện có quyền lập pháp, trên một bình diện bình đẳng hoàn toàn với Thượng viện.

Hạ viện không có quyền thể hiện trách nhiệm chánh trị của Tổng thống, cũng như của các Bộ trưởng. Nhưng Viện có thể sử dụng thủ tục « truy tố » (impeachment), nghĩa là tố cáo Tổng thống trước Thượng nghị viện. Thủ tục này chỉ còn tính cách lịch sử.

★★ **B. — THƯỢNG VIỆN.** — Là cơ quan đại diện liên bang, trước hết.

★ **Tuyển mộ** : Thượng viện là cơ quan đại diện các Tiểu bang họp thành Liên bang : bất luận tầm quan trọng về dân số, diện tích cũng như tài nguyên thiên nhiên, Tiểu bang nào cũng được đại diện bình đẳng tại Thượng viện, nghĩa là cử hai nghị sĩ vào cơ quan đó. Do đó 25 Tiểu bang dân số ít nhất (20% tổng dân số) sử dụng đa số ghế tại Thượng viện. Từ 1912, các nghị sĩ đều do toàn dân (Tiểu bang) bầu thẳng. Pháp nhiệm là sáu năm, và cứ 1/3 nghị

sẽ được thay thế mỗi hai năm, đồng thời với cuộc bầu cử các dân biểu (Hạ viện) vào ngày thứ ba đầu của tháng 11.

★ **Hoạt động:** Những qui tắc đều tương tự với những qui tắc áp dụng tại Hạ viện. Nhưng vị chủ tịch Thượng viện là Phó Tổng thống (khi nào PTT không chủ tọa thì có Phó Chủ tịch lâm thời, do Viện bầu, thay thế). Nhưng các cuộc thảo luận không quy định chặt chẽ: mỗi nghị sĩ muốn nói lâu bao nhiêu cũng được, miễn là óc đủ sức mà nói.

★ **Thẩm quyền:** Thượng viện có quyền lập pháp y như Hạ viện, vì các đạo luật phải được cả hai Viện biểu quyết, theo một chính văn duy nhất. Riêng Thượng viện có quyền phê chuẩn (nghĩa là có thể bác bỏ) với đa số $\frac{2}{3}$ nghị sĩ hiện diện các hiệp ước quốc tế, và với đa số thường, các đề nghị bổ nhiệm những công chức thượng cấp (như bộ trưởng, sứ thần, thẩm phán Tối cao Pháp viện v.v.).

★★★ TÀI LIỆU

★★ 1) CHU LUÂN CÁC CUỘC BẦU CỬ LIÊN BANG

Ba cơ quan dân cử đều thay mới hoàn toàn trong một chu luân 4 năm.

Bầu cử	Tổng thống	Hạ viện	Thượng viện
Tháng 11, 1968	Bầu cử	Thay mới toàn Viện	Thay mới $\frac{1}{3}$ Viện
Tháng 11, 1970	Không có	Thay mới toàn Viện	Thay mới $\frac{1}{3}$ Viện
Tháng 11, 1972	Bầu cử	Thay mới toàn Viện	Thay mới $\frac{1}{3}$ Viện

★★ 2) BẦU CỬ TỔNG THỐNG

Diễn tiến trong thời gian, những cuộc bầu cử đề đi tới sự lựa chọn Tổng thống và Phó Tổng thống, như sau:

- 12-3 đến 11-6-1968 : Bầu cử sơ bộ tại 14 Tiểu bang
(New Hampshire, Wisconsin, Pennsylvania, Massachusetts, Ohio, Indiana, v.v.)
 - 5-8-1968 : Hội nghị toàn quốc của đảng Cộng hòa
 - 26-8-1968 : Hội nghị toàn quốc của đảng Dân chủ
 - 3-9-1968 : Khai mạc vận động tuyển cử
 - 3-11-1968 : Các cử tri bầu các Đại cử tri, với ủy quyền chỉ mệnh.
 - 16-12-1969 : Các Đại cử tri chỉ định Tổng thống
 - 20-1-1969 : Lễ nhậm chức Tổng thống và Phó Tổng thống
-

***** CHƯƠNG III

QUỐC HỘI CHẾ Ở THỤY SĨ

Đặt ở một nước khác, chế độ quốc hội của Thụy sĩ ra đời cách đây 122 năm, sẽ đưa đến độc tài của quốc hội, cơ quan tập trung trong tay toàn bộ chủ quyền của Quốc gia.

Nhưng ở Thụy sĩ, mặc dầu Quốc hội thế lực vô giới hạn, những tự do căn bản của người công dân không phải là những danh từ suông.

Tập trung quyền hành, mà vẫn duy trì được chế độ dân chủ thực sự : đó là phép lạ của Thụy sĩ.

Chế độ xứ này thật là đáng cho chúng ta nghiên cứu.

Những quy tắc Hiến pháp ấn định sự tổ chức quyền Hành pháp tại Thụy sĩ, cùng là mối liên lạc giữa Hành pháp và Quốc hội Liên bang cho ta thấy rằng chế độ Thụy sĩ là mô hình của chánh thể quốc hội.

Ở hệ cấp cao nhất trong Liên bang Thụy sĩ (ghi rằng người Thụy sĩ gọi nước họ là « Confédération », tức Bang liên ; nhưng trong thực tế, Thụy sĩ là một Quốc gia Liên bang, theo đúng định nghĩa của danh từ đó) là hai cơ quan : **Quốc hội Liên bang** (l'Assemblée fédérale) và **Hội đồng Liên bang** (le Conseil fédéral).

Quốc hội Liên bang là một Quốc hội Song viện. Và Hội đồng Liên bang là Cơ quan Hành pháp.

Quốc hội Liên bang gồm hai Viện : Hội đồng Quốc gia (Conseil National) đại diện cho dân chúng Liên bang, và Hội đồng Tiểu bang (Conseil des États) đại diện cho các Tổng, tức Tiểu bang.

Hội đồng Quốc gia gồm 194 dân biểu : cứ 24.000 dân bất phân nam nữ, tuổi tác, thì được cử một đại diện. Nhiệm kỳ là 4 năm, bầu theo thể thức đại diện tỷ lệ.

Hội đồng Tiểu bang gồm 44 nghị sĩ : mỗi Tổng có hai đại diện. Nhiệm kỳ cũng thể thức bầu cử thay đổi tùy theo Tổng. (Trong 15 Tổng, các đại diện đều do dân chúng bầu thẳng ; trong 4 Tổng, các đại diện đều do Hội đồng Tổng cử ra ; trong các Tổng còn lại, do Hội đồng dân chúng). (1)

Tất cả hai Viện của Quốc hội Liên bang, mỗi năm họp bốn khóa, rất đều. Nhưng tổng số thời gian của các khóa đó không vượt ba tháng. Quyền hành hai Viện ngang nhau. Mỗi viện họp riêng, và ra quyết nghị riêng (theo đa số tuyệt đối số hội viên có mặt, và túc số được ấn định là $\frac{1}{2}$ số hội viên của Viện). Tuy vậy hai Viện họp chung, khi nào bầu :

- Hội đồng Liên bang (tức Hành pháp)
- Tòa án Liên bang.
- Chủ tịch Liên bang (le Président de la Confédération).
- và Tổng Tư lệnh quân lực.

Ngoài ra hai Viện còn họp chung :

- để phân xử những vụ tượng tranh về thẩm quyền giữa Hội đồng Liên bang và Tòa án Liên bang.
- và hành xử quyền ân xá.

Như vậy ta thấy rằng Quốc hội Liên bang nắm trong tay tất cả mọi quyền : Lập pháp, Hành pháp và Tư pháp.

(1) Landsgemeinde (Assemblée générale du peuple) : Hội đồng dân chúng gồm toàn thể các công dân trong tổng, họp vào những định kỳ đều đặn (một năm một lần), và tham dự vào những quyết nghị Chánh phủ.

Trong những thị trấn của thời thượng cổ Hy Lạp, Hội đồng dân chúng thường họp luôn, và đóng vai một cơ quan Chánh phủ. Trong ba Tổng, miền núi, tại Thụy Sĩ ngày nay (Glaris, Appenzell và Unterwald) vẫn còn giữ định chế này, các Hội đồng dân chúng mỗi năm họp một lần. Vai trò của các cơ quan đó là kiểm soát Chánh phủ, hơn là thực sự làm việc Chánh phủ.

★ a) **Quyền Hành pháp** ở trong tay một Hội đồng Liên bang gồm 7 hội viên, do Quốc hội Liên bang bầu theo đa số tuyệt đối, với một nhiệm kỳ là 4 năm : không một tổng nào có thể có quá một hội viên trong Hội đồng. Một tập quán cổ truyền, nhưng bị gián đoạn năm 1944, muốn rằng trong Hội đồng bao giờ cũng có một công dân Tổng Berne, một công dân Tổng Zurich, và một công dân Tổng Vaud.

Một trong các hội viên của Hội đồng được Quốc hội Liên bang bầu lên làm Chủ tịch Liên bang, với nhiệm kỳ là một năm, và không được tức thì tái cử. Chủ tịch giữ chức vị Quốc trưởng : nhưng vai trò của vị này có tính chất hoàn toàn nghi lễ. Ông ta không có một uy quyền riêng biệt gì đối với các hội viên khác của Hội đồng Liên bang.

Hội đồng Liên bang hành xử quyền Chánh phủ với tính cách một cơ quan tập đoàn : Hội đồng chỉ có thể họp khi nào số hội viên tối thiểu có mặt là 4. Giữa các hội viên, có một sự phân chia chức vụ rõ rệt : mỗi hội viên chỉ huy một Bộ. Nhưng các hội viên đều bình đẳng. Hội đồng Liên bang là điển hình cho một cơ quan Hành pháp tập đoàn.

★ b) **Những mối liên hệ giữa hai quyền, Lập pháp và Hành pháp**, tại Thụy sĩ, là một đặc tính riêng biệt của chánh thể xứ đó.

★ c) **Quốc hội có những phương tiện ảnh hưởng rất quan trọng vào Chánh phủ**, như là :

- bổ nhiệm các nhân viên Chánh phủ,
- chất vấn Chánh phủ,
- đưa ra những kiến nghị (postulats, motions) đề yêu cầu Chánh phủ nghiên cứu một vấn đề, hay sửa soạn một dự án luật.

Chánh phủ, hàng năm, phải làm một tờ trình về sự quản trị ngành Hành pháp ; hơn nữa, Chánh phủ phải làm một tờ trình riêng biệt về một vấn đề gì, mỗi khi Quốc hội yêu cầu.

Về phía mình, Chánh phủ cũng có trong tay một vài phương tiện hoạt động để ảnh hưởng vào Quốc hội : Chánh phủ có sáng quyền Lập pháp (cùng với dân biểu và nghị sĩ) : có thể cho ý kiến

về những dự án luật do nhân viên Quốc hội đề nghị; nhân viên Chính phủ có quyền tham dự vào mọi cuộc thảo luận của Quốc hội.

Nhưng Chính phủ không có quyền giải tán Quốc hội, không có quyền gì về các khóa họp của Quốc hội, nghĩa là : không có quyền triệu tập hay tạm đình các khóa đó.

★ d) Tình trạng sẽ ra sao, nếu các Viện Lập pháp không thỏa thuận với Hội đồng Liên bang ?

Trước hết, sau một cuộc chất vấn, bất cứ Viện nào của Quốc hội cũng có thể phát biểu sự *bất tín nhiệm đối với Chính phủ*. Nhưng sau biểu quyết đó Hội đồng Liên bang không từ chức. Hội đồng vẫn ngồi lại, nhưng phải sửa lại đường lối chánh trị theo đúng hướng mà Quốc hội đã vạch ra.

Nếu xét thấy Hội đồng không chịu tuân theo chỉ thị của mình Quốc hội có thể :

— từ chối biểu quyết luật hay ngân sách (do Chính phủ đề nghị) đề ảnh hưởng vào Hội đồng Liên bang.

Nhiệm kỳ của Hội đồng trùng nhất với nhiệm kỳ của Quốc hội Liên bang.

★ Chế độ này có cái ưu điểm lớn : là đảm bảo sự vững chãi của cơ quan Hành pháp.

Có nhiều lý thuyết gia nhấn mạnh vào tầm quan hệ của chế độ Thụy sĩ, mà họ coi là điển hình cho *chánh thể gọi là quốc hội chế* (régime d'assemblée) Quốc hội bầu ra một Ủy ban Hành chánh, và cơ quan này phải uốn mình theo đúng những chỉ thị của quyền Lập pháp, và không có quyền dùng đến thủ tục đặt câu hỏi tín nhiệm để gây áp lực vào ý chí của Quốc hội.

Về phương diện pháp lý, cái lối giải thích này có thể chứng minh được : theo lý luận của các định chế Thụy sĩ, Hội đồng Liên bang chỉ là một « tay sai » (un commis) của Quốc hội, không có phương tiện áp lực hữu hiệu đối với Lập pháp, hoàn toàn phải theo đường lối chánh trị do Lập pháp phác họa, và không có quyền từ chức.

Tuy vậy, ta không nên đi quá xa về phía chế độ quốc hội : cái quyền đề nghị dự án luật của Hội đồng Liên bang, vượt hẳn ý niệm một chế độ Quốc hội.

★ Trong thực tế, mọi việc xảy ra một cách khá xa với sự mô tả pháp lý trên. Chế độ Thụy sĩ đưa đến một Hành pháp rất vững chắc. Trong thực tế, các hội viên của Hội đồng Liên bang đều được tái cử vô hạn định : có Bộ trưởng ngồi tại chức tới 30 năm ; từ 1848 đến 1929, chỉ có một ông Bộ trưởng ra tái ứng cử bị phản đối.

Sự gần như vĩnh viễn của các Bộ trưởng đã đem lại cho họ một uy thế lớn đối với Quốc hội.

Một tác giả Thụy sĩ, W. Rappard, có thể viết như sau : « Khi quan sát Hội đồng Liên bang bên vực chánh sách của mình, trước Quốc hội, người ta có cảm tưởng là đang thấy một đội chuyên viên biểu diễn trước khán đài tài tử ». Ta không nên quên rằng thời gian những khóa họp của Quốc hội Liên bang rất ngắn : tối đa là 3 tháng, trong một năm, cho tất cả mọi khóa.

Vậy trong phần lớn thời gian còn lại, Hội đồng Liên bang một mình đảm nhiệm mọi công việc trị quốc. Trong thực tế, chế độ Thụy sĩ là một thể thức đặc biệt của sự hợp tác công quyền, trong đó sự vững chãi của Hành pháp đem lại cho cơ quan này một ưu thế trong thực tế.

Bình luận chế độ Quốc hội, Giáo sư Duverger có viết như sau : « Trong thực tế, chế độ Quốc hội chưa bao giờ thành hình được : về phương diện kỹ thuật, một hội nghị đông người như Quốc hội một nước, không thể trực tiếp hành xử mọi thẩm quyền được, nhất là thẩm quyền Hành pháp. Quốc hội bỏ buộc phải thiết lập một cơ quan Hành pháp (ủy ban hay cá nhân) và trao cho cơ quan đó những trách nhiệm Chánh phủ. Về phương diện lý thuyết, Chánh phủ đó, có thể, bất cứ lúc nào, bị Quốc hội chấm dứt nhiệm kỳ.

Nhưng trong thực tế, người ta nhận thấy rằng Chánh phủ đó thường rất độc lập với Quốc hội. Hơn nữa, một đôi khi, Chánh phủ còn lấn át cả Quốc hội nữa : nước Pháp, thời Đại Cách mạng dưới chế độ gọi là « Convention », mà người ta coi là một chế độ quốc hội, đã trải qua kinh nghiệm sau : những Ủy ban, mà Quốc hội bầu ra để lo việc Hành pháp, sau đó, đã khuynh loát Quốc hội

và đưa đến sự độc tài hoặc của một Ủy ban, hoặc của một vài cá nhân trong Ủy ban.

Như vậy, dưới chế độ Convention tại Pháp, người ta rất xa chế độ quốc hội, hiểu theo lý thuyết ». (1)

Và chế độ Thụy sĩ ngày nay cũng không hẳn phải là một chế độ quốc hội, nếu ta nhớ đến địa vị vững chắc cùng là uy thế của Hội đồng Liên bang.

Ta phải nói thêm rằng chánh thể Thụy sĩ thể hiện trong những điều kiện hết sức riêng biệt. Những điều kiện đó là :

- tác phong ôn hòa, thận trọng của dân Thụy sĩ,
- tinh thần trọng công (esprit civique) của họ,
- sự không có đảng đối lập bạo động,
- nước Thụy sĩ đứng ra ngoài mọi tranh chấp quốc tế, không đi đôi với khối nào,
- những vấn đề cai trị ở Thụy sĩ đều là những vấn đề có tính chất hành chánh, hơn là chánh trị.

Thụy sĩ có 5 chánh đảng lớn :

- 1) Đảng xã hội (năm 1968 có 51 dân biểu tại Hội đồng quốc gia và hai nghị sĩ tại Hội đồng các Tiểu bang tức Tổng)
- 2) Đảng Cấp tiến (49 dân biểu, 14 nghị sĩ)
- 3) Đảng Bảo thủ (45 dân biểu, 13 nghị sĩ)
- 4) Đảng nông dân, thủ công và thị dân (21 dân biểu, 3 nghị sĩ)
- 5) Đảng Độc lập (16 dân biểu, 1 nghị sĩ)

Đảng thứ nhất, chủ trương cải cách, liên hiệp với 3 đảng sau, thuộc loại bảo thủ sáng suốt, trung dung, trong Hội đồng Liên bang, tức Chánh phủ.

(1) Institutions politiques et Droit constitutionnel, P. U. F. 1965, trang 160.

Convention = Quốc hội lập hiến.

Đảng Độc lập đóng vai đối lập, và bình vực quyền lợi người tiêu thụ.

Hội đồng Liên bang có một thành phần chánh trị giống với thành phần của Quốc hội Liên bang. Thành phần này liên kết bốn đảng quan trọng nhất, trong hai công tác : Lập pháp và Hành pháp, kiểm soát và hành động.

Thành ra chánh thể Thụy Sĩ là một chánh thể phân quyền trên bình diện định chế (nghĩa là mỗi cơ quan lập pháp và hành pháp giữ một quyền, một chức vụ riêng biệt, nhưng sự phân chia nhiệm vụ này được hòa dịu, uốn mềm bởi tinh thần thỏa hiệp và sự hợp tác chặt chẽ giữa những chánh đảng ôn hòa và chỉ lo việc quản trị mọi công việc ích chung, thay vì chia rẽ nhau về chánh kiến. Có lẽ đó là bí quyết của sự thành công của chế độ, cũng như dấu hiệu của sự đặc biệt của nó.

Những điều kiện trên đem lại cho chế độ Quốc hội Thụy sĩ một bản chất khá riêng biệt. Và một đôi khi người ta gọi : Hội đồng Hành pháp (Conseil Fédéral) là một « Hội đồng quản trị nước Thụy sĩ, một Công ty nặc danh » (Un Conseil d'administration de la Suisse Société anonyme).

« Trong nền dân chủ Thụy sĩ, A. Siegfried viết, hành chánh trùng nhất với chánh trị, nói cho sát hơn chánh trị chỉ là một sự quản trị hành chánh sáng suốt (1).

(1) Dans la démocratie helvétique, l'administration se confond avec la politique ou plutôt la politique se réduit à une administration bien entendue. (A. Siegfried).

***** MỤC V

NHỮNG ĐỊNH CHẾ CHÁNH TRỊ TỰ DO VÀ PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT

***** CHƯƠNG DUY NHẤT

NHỮNG ĐỊNH CHẾ CHÁNH TRỊ TỰ DO VÀ PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT

Những định chế chánh trị tự do chỉ hoạt động ở những nước có một nền kỹ thuật phát triển. Địa hạt ngự trị của những định chế này tương đương rất khít với địa hạt những nước kỹ nghệ tiến bộ nhất. Khi nào những nước kém mở mang áp dụng những định chế nói trên, thời những định chế đó hoạt động trực trặc, chỉ có một tính chất giả tạo và hình thức : quyền lực thực sự hoàn toàn ở những định chế hay tổ chức khác. Sự gắn liền giữa tự do và phát triển kinh tế trong thập niên gần đây, đã khai sanh ra một lý thuyết mới, ở các nước Tây phương, mà chúng ta cần phải trình bày và thâm định.

*** A.— LÝ THUYẾT VỀ SỰ GẮN LIỀN GIỮA PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT VÀ DÂN CHỦ TỰ DO

Theo quan niệm tự do cổ truyền, những định chế chánh trị đều được nghiên cứu biệt lập, không hề được đem đối diện với các cơ cấu kinh tế. Đối với quan niệm trên, những định chế chánh trị đều chịu ảnh hưởng của những đòi hỏi luân lý và tư tưởng, và không hề có dính dáng gì tới kinh tế. Những học thuyết mác-xít

đã khiến cho người ta ý thức được vấn đề, khi nhấn mạnh đến những liên lạc giữa chính trị và kinh tế.

Nhưng các học giả Tây phương đã đặt vấn đề một cách hoàn toàn khác.

Học thuyết *mac xít* khẳng định rằng những định chế chính trị tùy thuộc ở quyền tư hữu những dụng cụ sản xuất. Ở Tây phương trong thập niên vừa qua, người ta đã thấy xuất hiện tư tưởng cho rằng những định chế chính trị tùy thuộc ở mức phát triển của nền kinh tế.

Sự đối nghịch căn bản không phải là giữa Xã hội chủ nghĩa và Tư bản chủ nghĩa nữa, mà là giữa các nước kém mở mang và các nước kỹ nghệ tiến bộ.

Chỉ trong các nước loại sau, dân chủ tự do mới phát triển được.

★★ A) PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT VÀ SỰ HÒA DỊU NHỮNG MÂU THUẪN

Dân chủ tự do chỉ có thể hoạt động đều hòa khi nào những mâu thuẫn giữa các giai cấp trong xã hội không quá ư xấu xa và kịch liệt. Khi nâng cao mức sống tổng quát, sự phát triển kỹ thuật đã giảm nhẹ những mâu thuẫn đó.

★ 1) Sự nâng cao mức sống tổng quát.

Tiến bộ kỹ thuật đem lại cho nhân loại những phương tiện ảnh hưởng ghê gớm vào thiên nhiên, khiến cho sức sản xuất của kỹ nghệ và nông nghiệp tăng bội. Do đó, nó có khuynh hướng dần dần chấm dứt cái hiện tượng chính, đặc tính chung của mọi xã hội : *sự khan hiếm*. Tự thời thái cổ tới nay nhân loại đã sống dưới định luật : *khan hiếm* : những nhu cầu phải thỏa mãn bao giờ cũng lớn hơn những tài sản sẵn sàng. Cái danh từ kém-mở mang (*sous-développement*) hình như bao hàm một tình trạng đặc biệt, bất thường, so sánh với sự mở mang (*développement*), định nghĩa tình trạng bình thường. Sự thật ngược hẳn. Trước thế kỷ thứ XX, tất cả mọi xã hội, ở bất cứ miền nào trên trái đất, đều là kém-mở mang cả. Như thế có nghĩa là không một xã hội nào đã tới cái tình trạng

thỏa mãn nổi những nhu cầu sơ đẳng của tất cả mọi người : ăn, ở, mặc. Tình trạng này bắt đầu thay đổi : những xã hội kỹ nghệ đã đảm bảo được gần hết những nhu cầu căn bản (hay mức sống tối thiểu) cho công dân của họ ; cái ngày mà các xã hội đó có thể đảm bảo nổi những nhu cầu « phụ » của mọi người (tiện nghi, nhân hạ và văn hóa) cũng không xa lắm.

* 2) Sự hòa dịu những mâu thuẫn.

Tiến bộ kỹ thuật có khuynh hướng làm giảm một trong những nguồn chính của các mâu thuẫn, tức là sự khan hiếm những tài sản sẵn sàng. Tình trạng khan hiếm tạo ra một sự bất bình đẳng xấu xa : một thiểu số ưu đãi sống trong thừa thãi, trong khi đại quần chúng phải chịu đựng những thiếu thốn rất nghiêm trọng. Sự bất bình đẳng xấu rộng này gây ra những đối nghịch xấu xa. Trước cảm thù của quần chúng đối với thiểu số ưu đãi, bọn sau này trả lại bằng kinh sợ. *Chính trị chỉ là sự va chạm kịch liệt giữa tàn bạo của quần chúng — trong tình trạng nổi loạn triền miên — và tàn bạo của thiểu số no đủ.*

Tiến bộ kỹ thuật không hủy bỏ những bất công xã hội, nhưng làm hòa dịu hậu quả của chúng. Các xã hội thời nay đều là những xã hội rất phức tạp, trong đó sự đa tạp các chức vụ và tầm quan hệ của chúng, gây ra sự bất bình đẳng giữa các điều kiện làm việc và các lợi tức. Nhưng tiến bộ kỹ thuật cũng có khuynh hướng giảm sự cách biệt giữa các mức sống, thu hẹp cánh quạt lương bổng. Giáo sư M. Duvrger có nhận xét là giữa Rockefeller (một nhà đại tư bản Mỹ) và chú thợ không chuyên môn người Mỹ, sự xa cách không lớn bằng giữa lãnh chúa phong kiến và anh nông nô của y. Những xã hội kỹ nghệ hình như đang tiến tới sự tiêu diệt của cực phú cũng như cực bần. Chúng đang bước trên con đường bình đẳng tương đối giữa những mức sống.

Đằng khác, sự nâng cao mức sống, sự tăng gia no ấm và tiện nghi, sự phát triển nhân hạ và tâm lý thư thái mà phong lưu mang lại, có khuynh hướng giảm tầm quan hệ gán cho bất bình đẳng, và những mâu thuẫn gắn liền với bất công quá mức. Khi một dân tộc rách, đói, chìm đắm trong những nhà hang chuột, bị bùn của xe hơi bọn giàu sang bắn toé vào, trước những nhà tòa

nguy nga, thì ý thức bất công rất mạnh và ghen ghét, cắn hờn lên tới cực độ, hoặc chỉ có bạo lực, hoặc chỉ có cam chịu do ngu dốt hay tôn giáo nuôi dưỡng, mới duy trì được tình trạng đó. Khi chiếc R 4 (xe rê tiền, hiệu Renault) của công nhân, G.S. Duverger viết bị chiếc Mercedes hay chiếc JAGUAR của Kỹ nghệ gia vượt, sự ghen ghét hay cay cú tất có, nhưng nhẹ nhàng và thoang thoảng thôi. Những căng thẳng giảm, và tranh đấu chánh trị đỡ phần gay gắt và kịch liệt.

★ 3) Sự khả thể của dân chủ tự do

Sự suy giảm những mẫu thuẫn, sự phát triển một mẫu số chung là những điều kiện cần thiết cho sự nảy nở những định chế chánh trị tự do. Những tổ chức này căn cứ vào hai nguyên tắc căn bản : 1) các đảng cầm quyền tôn trọng quyền tự do hành động của đối lập, tuy rằng có dư sức (vật chất) để bóp nghẹt địch thủ ; 2) các đảng đối lập rất có thể trực xuất địch thủ khỏi chánh quyền vào dịp tổng tuyển cử. Sự áp dụng những nguyên tắc này phải dựa vào giả thuyết là những căng thẳng xã hội không quá gay go, nghĩa là những bất công không quá sâu xa. Những nguyên tắc này định nghĩa những điều kiện của một sự sống chung hòa bình và lâu dài giữa những giai cấp xã hội.

Sự tranh chấp giữa các giai tầng đó là một sự cạnh tranh trong khuôn khổ mà những định chế tự do vừa vạch giới hạn, vừa tổ chức : tuyển cử, trưng cầu dân ý, tranh luận tại Quốc hội, biểu quyết, v.v...

Sự sống chung giữa các giai cấp, cũng như giữa các quốc gia, chỉ có thể được, nếu giai cấp này không cảm thấy là bị giai cấp khác đè nén, áp bức ; và giai cấp sau không có quá ư lo sợ mất những đặc quyền của mình. Nếu nhà cầm quyền bảo thủ sự rằng một sự đắc thắng của phe tả sẽ tiêu diệt đảng bảo thủ, sự quốc hữu hóa tất cả mọi doanh nghiệp tư, sự bần cùng hóa hay thanh toán vật chất những phe phái theo mình, thời họ nhất định sẽ không chấp nhận những cuộc tuyển cử tự do có thể đưa phe tả vô chánh quyền : nghĩa là phe đương quyền sẽ hủy bỏ tuyển cử tự do. Nếu các giai cấp bị đè nén đều ở trong một tình trạng tuyệt vọng, thời họ sẽ dùng bạo lực thay vì tranh đấu bằng lá phiếu, để thoát khỏi đường cùng.

Và nếu đoạt được chính quyền, họ sẽ không bao giờ để cho giai cấp nô ám có hy vọng trở lại chính quyền.

**★ ★ B) PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT VÀ SỰ Ý THỨC
NHỮNG VẤN ĐỀ**

Dân chủ tự do đòi hỏi cảng toàn thể công dân có một mục ý thức chính trị tối thiểu : nghĩa là họ có thể hiểu được những vấn đề căn bản trong nước, mà họ sẽ giải quyết bằng lá phiếu của họ. Tầm hiểu biết đó đòi hỏi một trình độ văn hóa tổng quát mà chỉ có tiến bộ kỹ thuật mới có thể giúp đưa tới được.

★ 1) Sự nâng cao của trình độ văn minh.— Trong những xã hội kém mở mang phần lớn dân chúng hãy còn ngu dốt.

Phân số nhân dân mù chữ thường là $\frac{1}{2}$, có khi 60% tới 80%. Có

hiển là với những phân số đó, có một số quốc gia có thể phát triển một nền văn hóa đặc biệt, căn cứ vào những truyền thống bất thành văn. Nhưng những nền văn hóa đó rất hạn chế, và đa số quần chúng bị giam giữ trong thế giới chật hẹp của sự ngu dốt. Họ không thể vượt ra ngoài được, vì những điều kiện vật chất của sự sản xuất không cho phép.

Một xã hội mà kỹ thuật không phát triển, là một xã hội trong đó phần lớn nhân dân phải làm việc đầu tắt mặt tối, để mà tồn tại. Họ không có thì giờ nhàn rỗi để trau dồi văn hóa, và tìm hiểu xã hội chung quanh.

Sự phát triển kỹ thuật, trước hết giải phóng con người khỏi cái ách của lao động vật chất cần thiết để sinh tồn, bằng cách cung cấp cho nhân loại những « cơ nô », hay nô lệ máy (esclaves mécaniques). Đồng thời, kỹ thuật cung cấp rất nhiều phương tiện văn hóa : ấn loát, truyền thanh, truyền hình... giúp cho nhân loại hiểu những vấn đề và có đủ khả năng để chọn phương pháp giải quyết... Ngoài ra kỹ thuật còn làm tăng bội những việc tiếp xúc giữa mọi người. Nó chấm dứt những bức tường cô lập các đoàn thể địa phương nhỏ bé. Và cô lập chỉ sinh ra ngu dốt, ngờ vực, chia rẽ. Kỹ thuật giúp cho sự hiểu biết các vấn đề. Tất cả những tiện nghi của kỹ thuật, đều rất cần thiết cho sự sinh hoạt và nầy nở các định chế tự do. Vì những định chế này đòi hỏi sự tham gia của mọi công

dân, một điều không sao có được ngày nào mà đa số chưa có một tầm hiểu biết tối thiểu các vấn đề, và một tầm độc lập tối thiểu của lý trí.

★ 2) Sự khả thể của dân chủ tự do

Dầu có được đặt ra tại các nước thiếu mở mang về kỹ thuật phổ thông đầu phiếu cũng không thể sanh hoạt thực sự ở các nơi đó được. Nhân dân có khuynh hướng di nhiên đầu phiếu cho những uy quyền xã hội cổ truyền : đại diện chủ, lãnh chúa, tù trưởng, thầy phù thủy hay lãnh tụ tôn giáo, v.v. Lá phiếu chỉ có nghĩa lý ở nơi thành thị, có một trình độ văn hóa cao hơn, Nhưng sự thấp kém của trình độ này, vẫn còn rất lợi cho các nhân sĩ tại chỗ, nghĩa là giới thị dân kỹ nghệ, thương mại, tài chánh, trí thức, v.v. Tại các miền quê, phổ thông đầu phiếu chỉ dùng để duy trì những cơ cấu quý phái tại chỗ ; nghĩa là nó chỉ là hư văn. Các Quốc hội như vậy không có tính chất đại diện : vậy ít thực quyền và những định chế dân chủ chỉ là mặt tiền của một căn nhà không có hậu phòng.

Các định chế dân chủ chỉ sanh hoạt thực sự ở những nước kỹ thuật mở mang. Nếu ta đề cạnh nhau hai bản địa đồ, một bản họa các nước mở mang và kém mở mang, bản thứ hai họa các nước tự do và các nước chuyên chế, ta thấy là 2 bản đó sẽ trùng nhất với nhau. Những miền kỹ nghệ hóa (Bắc Mỹ, Tây Âu, Bắc Âu, Nhật, Úc Đại Lợi, Tân Tây Lan) cũng là những miền phát huy của tự do chánh trị. Những miền kém mở mang của Nam Mỹ, Á Châu, Phi Châu, cũng là những miền chìm đắm trong chuyên chế. Ta có thể đi sâu vào sự phân tách, và bày tỏ rằng trong cái nhóm các quốc gia kỹ nghệ, dân chủ tự do tiến hơn ở các nước miền Bắc Âu, có một nền kỹ nghệ mở mang hơn, và không được tiến như trên, ở Pháp, Ý đại Lợi, tức là những nước mà kỹ thuật chưa được mở mang bằng miền Bắc Âu.

Về phương diện lịch sử, sự thành hình những định chế tự do ở Bắc Mỹ, Tây Âu, tương đương với sự tăng gia sản xuất và tiến bộ văn hóa dưới ảnh hưởng của tiến bộ kỹ thuật, hồi các thế kỷ thứ 19 và 20.

*** B) GIỚI HẠN CỦA LIÊN LẠC GIỮA
DÂN CHỦ VÀ PHÁT TRIỂN

Lý thuyết về mối liên lạc giữa phát triển kỹ thuật và dân chủ tự do tương đương với một phần nào của sự thật. Nhưng ta không nên gán cho nó một giá trị quá đáng. Những nước kém mở mang cũng có thể có những định chế tự do, cũng như là ở những nước mở mang, rất có thể có những định chế không tự do.

* * a) NHỮNG ĐỊNH CHẾ TỰ DO Ở
CÁC NƯỚC KÉM MỞ MANG

Về khía cạnh này, ta có thể đưa ra những kinh nghiệm giống nhau; có những nét chung, mặc dầu là rất tạp bác.

★ 1) **Những sự việc**. — Trường hợp được biết tới nhiều nhất là các nền dân chủ thời thượng cổ. Trong những thị trấn Hy Lạp và La mã những quyết nghị chánh trị đều được biểu quyết tại những phiên đại hội có mặt hầu hết công dân : do đó người ta nói rằng người Hy Lạp và La mã đã thực hiện một nền dân chủ trực tiếp. Tại các thị trấn nói trên, người ta cũng bầu ra những hội nghị nhân dân và những nhân viên hành pháp (thi hành pháp luật của hội nghị). Hệ thống dân chủ La Hy tương đối tôn trọng phe đối lập và công nhận những tự do công. Tuy vậy dân chủ thời thượng cổ chỉ áp dụng cho công dân (cituyens), một thiểu số nhỏ so với giai cấp nô lệ, mà phần việc là lo mọi công việc nặng nhọc là cây cấy, và sản xuất. Tại thị trấn ATHÈNES (Hy Lạp) hồi thế kỷ thứ 5, số công dân chỉ là 40.000 người, so với một dân số là 400.000.

Người ta còn gặp những định chế tự do, không có bị chế độ nô lệ hạn chế, ở nhiều Quốc gia thị trấn (Etats cités) khác : thí dụ là những thị trấn Á rập miền Bắc Phi châu, đã biết tới những chế độ bầu cử tính vi, một sự phân quyền khá rõ rệt, và chánh phủ trao cho một hội đồng gọi là DJEMAA ; hay ở những thị trấn cộng hòa miền Bắc Âu, và Bắc Ý đại lợi, và cuối thời Trung cổ. Đó là những nền dân chủ thị trấn (démocraties des cités), chỉ giới hạn trong những thành thị lớn, có một nền kinh tế khá tiến bộ so với miền quê xung quanh.

Một hình thức khác của dân chủ tự do ta còn thấy ở những xã hội còn kém mở mang hơn nữa, vì không biết đến chữ viết. Mọi

quyết nghị đều do hội nghị gồm hội viên của toàn thể bộ lạc, đưa ra sau khi bàn luận. Vậy bên cạnh nền dân chủ các thị trấn, còn có nền dân chủ của các bộ lạc. Nền dân chủ này dựa vào cảm nghĩ sâu xa rằng mình thuộc về một đoàn thể nào, của mỗi hội viên bộ lạc. Đồng thời, những người này rất ít ý thức về cá nhân riêng của họ. Đó là điểm khác biệt của dân chủ bộ lạc, đối với dân chủ tự do ngày nay.

★ 2) **Sự giải thích**. — Hai loại sự việc có thể đưa ra để giải thích sự phát triển những định chế dân chủ tại những xã hội này còn kém mở mang.

Trước hết đó là những xã hội sống trên một diện tích rất nhỏ bé, với những vấn đề tương đối giản dị, và có thể thông hiểu, mặc dầu là nhân dân chưa tới một trình độ văn hóa khá cao. Cả đến những người mù chữ cũng có thể thảo luận thông minh về những vấn đề của bộ lạc hay thị trấn, ít ra là khi nào thị trấn vẫn còn nhỏ bé. Ở La Mã và Hy Lạp, rồi sau ở những thị xã thời Trung-cổ, với tầm vóc lớn hơn, những vấn đề đều phức tạp hơn: vì thế cho nên những thị trấn Trung cổ đều do giai cấp thượng lưu quản trị. Khi những thị trấn La Mã đã phát triển thành những liên bang lớn, hay đại đế quốc, thì những định chế tự do đều sụp đổ.

Điểm thứ hai : những điều kiện kinh tế của các thị trấn cho phép đạt tới một mức thăng bằng nào, khiến cho những nhu cầu sơ đẳng đều được thỏa mãn, mà nhân dân không phải đầu tắt mặt tối vì những công tác lao động quá trư nặng nề. Một vài thị trấn chỉ là những cộng đồng nông nghiệp giữa những nông dân-diền chủ, tại những miền khí hậu ấm áp, sản xuất dễ dàng. trong khuôn khổ những tập quán thanh đạm, đảm bảo sự tiết độ các nhu cầu. Người ta còn gặp những thị trấn duyên hải, nơi mà ngư nghiệp là một tài nguyên đáng kể. Trong mọi trường hợp, sự bình đẳng kinh tế rất đáng kể, và những nhu cầu giản dị của đa số đều được thỏa mãn ; do đó, những mâu thuẫn xã hội không có gì là xấu xa cả. Sự bình đẳng kinh tế còn rõ rệt hơn ở những nền dân chủ bộ lạc, mà nền tảng kinh tế chính là sự cộng hữu các dụng cụ sản xuất như đất, rừng, sông ngòi, đảm bảo một mức sống tối thiểu cho hầu hết mọi người.

★★ b) NHỮNG ĐỊNH CHẾ PHI TỰ DO
Ở NHỮNG NƯỚC RẤT PHÁT TRIỂN

Thí dụ đập mắt nhất là nước Đức thời tiền Thế chiến (HITLER). Thời bấy giờ Đức có thể coi là nước kỹ nghệ tân tiến nhất thế giới, nhưng đồng thời cũng sản xuất ra một chế độ độc tài tàn nhẫn nhất lịch sử. Những mầm mống và khuynh hướng độc tài vẫn tồn tại ở tất cả những nước tân tiến. Không ai có thể đảm bảo là những tiềm lực đó không tiêu diệt những định chế dân chủ tự do.

★ 1) Bạo lực trong các xã hội tiến bộ.—

Tiến bộ kỹ thuật giảm thiểu những mâu thuẫn nhưng không hủy diệt được bạo lực : chứng cứ là những tranh chấp chủng tộc ở Mỹ, những cuộc nổi dậy của sinh viên gần đây, ở các xã hội Tây phương.

Loại thứ nhất nguyên do ở một tình trạng đặc biệt của nhân dân nước Mỹ, và loại thứ hai thường chỉ thu hẹp vào một khu vực hạn chế của dân số (mặc dầu là nó đã lan tràn sang một phần lớn quốc dân, ở Pháp, hồi tháng 5-1968).

Nhưng ngoài ra, còn có những yếu tố tổng quát của bạo lực trong những xã hội mở mang.

Hai sự việc cần phải kể ra, dưới khía cạnh này : một được chấp nhận, nhưng sự việc kia vẫn còn bị tranh luận.

Người ta chấp nhận rằng những nước mở mang rất là nhạy cảm trước những khủng hoảng kinh tế nghiêm trọng, và những sáo động này có thể làm rung chuyển những định chế tự do. Những xã hội quen sống ở một mức tiện nghi trung bình khá cao, trong đó nhu cầu an ninh được ý thức rất mạnh, và được thỏa mãn một cách tương đối, sẽ bị đảo lộn sâu xa nếu nền kinh tế lâm vào cảnh đình trệ, mà hậu quả là giảm mạnh lợi tức của mọi người, và khiến cho đa số lâm vào cảnh thiếu thốn bất an.

Giai cấp đấu tranh, tạm lắng dịu xuống nhờ ở phát triển kinh tế, nhất định sẽ bùng lại ; đa số bị khủng hoảng kinh tế làm cho

điều đứng sẽ kịch liệt chống lại thiếu số no đủ. Mẫu số chung cần thiết cho những định chế tự do sẽ sút mẻ và giảm thiểu rất nhiều. Các giai cấp trung lưu, chịu ảnh hưởng nặng nề của đình trệ kinh tế và e sợ những áp lực cách mạng của các giai cấp bình dân, sẽ ngã về những giải pháp chuyên chế mà giai cấp no ấm sẽ nhìn với thiện cảm. Sự thắng thế dễ dãi của Đảng Quốc xã Đức, thời Tiền Thế chiến gần như ăn khớp với khuôn cốt tiến triển đó.

Ngoài ra, một vài lý thuyết dựa vào tâm lý học khẳng định rằng tiến bộ kỹ thuật gây ra những mâu thuẫn tâm lý, một nguồn gốc đáng kể của bạo lực. Những xã hội mở mang tạo ra *một thế giới không thích ứng với những hoài bão xấu xa của con người*, một thế giới càng ngày càng giả tạo, trong đó con người cảm thấy là mình lạc lõng. Cái « xã hội tiêu thụ » (société de consommation) của ngày nay (đó là xã hội sản xuất nhiều để thỏa mãn sự tiêu thụ của một nhân dân lợi tức cao — như xã hội Mỹ, các nước Bắc Âu, Tây Âu, v.v.) thường chỉ thỏa mãn nổi những nhu cầu phụ và giả tạo, do quảng cáo thương mại tạo ra. Nhưng những nhu cầu căn bản của con người vẫn chưa được thỏa mãn, và có lẽ không được thỏa mãn bằng ở những xã hội cổ truyền. Người ta nhận thấy một sự mâu thuẫn xấu xa giữa những linh tính căn bản của con người và cái thế giới tổ chức, máy móc hóa, lý trí hóa trong đó kỹ thuật giam hãm con người. Vì thế cho nên con người tìm lối thoát trong bạo lực : do đó chiến tranh, cách mạng, độc tài, v.v.

Luận cứ này hình như quá đáng : nhưng ta không thể hoàn toàn phủ nhận nó.

★ 2) Sự phức tạp của những vấn đề và nền kỹ thuật.— Chúng ta đã bày tỏ rằng tiến bộ kỹ thuật nâng cao mức hiểu biết của công dân và thuận lợi cho nền dân chủ. Nhưng đồng thời, nó cũng khiến cho mọi vấn đề trở nên khó khăn, phức tạp. Có nhiều người cho rằng hiện tượng thứ hai xấu xa, rõ rệt hơn hiện tượng thứ nhất, thành ra sự hiểu biết thật sự lại giảm, thay vì tăng lên. Và dân chủ thật sự sẽ yếu đi. Luận cứ này, ngày nay, rất phổ thông. Giữa dân chúng và quyền chánh trị thoát ra từ dân chúng, những đòi hỏi kỹ thuật dựng lên một bức màn đục. (1) Đó

(1) Entre le public et le pouvoir politique émanant de lui, les exigences techniques interposent une zone d'opacité.

là nhận xét của Câu lạc bộ Jean Moulin, năm 1961. Văn minh kỹ thuật khiến cho những quyết nghị phải đưa ra, trở nên rất là phức tạp, khó khăn, thành ra không sao mà có thể có sự tham dự của quốc dân và các vị đại diện dân được. Những quyết nghị này phải để cho các chuyên gia lo lấy, vì chỉ họ mới có thể hiểu được: như vậy, thay vì dân chủ, người ta tới « kỹ thuật chủ » (technocratie).

Hiện tượng này, ta cũng không nên quá quan trọng hóa nó. Những vấn đề chính trị, tuy rằng dân dị hơn, kém kỹ thuật hơn, vẫn khó hiểu đối với quần chúng thời Trung cổ hơn là đối với những công dân tương đối học thức, văn minh hơn, của đệ nhị bán phần thế kỷ thứ hai mươi này. Mục khó khăn của các vấn đề gia tăng, nhưng mức hiểu biết của con người có lẽ còn nâng cao hơn. Ngoài ra, người ta thường nói quá về tính chất kỹ thuật của các vấn đề chính trị kim thời.

Cố nhiên là người ta không thể giải thích cho Quốc hội hay đại chúng những thể thức thiết lập và thi hành một kế hoạch kinh tế. Nhưng người ta có thể trình bày rõ ràng một vài sự lựa chọn căn bản và ý nghĩa của chúng: giữa chúng, các dân biểu và công dân có thể lựa chọn một cách sáng suốt rõ ràng. Dầu sao, cái nguy hiểm của « kỹ thuật chủ » không phải là không có.

* Sự tăng cường của chính quyền và « chế độ thợ lại » (1)

Tiến bộ kỹ thuật trực tiếp tăng cường quyền chính trị. Trước hết, nó khiến cho chính quyền hành xử dễ dãi trên khắp lãnh thổ Quốc gia, bằng cách thu ngắn sự xa cách: sự tập trung quyền lực ở trung ương, hậu quả của kỹ thuật, tiêu diệt tự trị địa phương và

(1) *Thợ Lại* đây chỉ các công chức cao cấp, chỉ huy các công sở hay bán-công sở; khuynh hướng tự nhiên của giới thợ lại là tìm cách trở nên độc lập đối với chính quyền, nghĩa là tìm vị của chính quyền thay vì chỉ là thừa hành. Những công chức cao cấp này đều do nhà cầm quyền — do ở bầu cử mà ra — bổ nhiệm. Theo lý thuyết, sự bổ nhiệm họ cũng có một phần nào tính cách dân chủ. Nhưng trong thực tế, họ thường cố kết với nhau, và sự cố kết này ảnh hưởng vào các việc bổ nhậm.

tự do, mà nền tự trị đó ban cho công dân. Hơn nữa tiến bộ kỹ thuật cung cấp cho chánh quyền những phương tiện áp lực, bất khả kháng, trên đầu công dân. Thời xưa, quân lính và cảnh sát chả có khí giới gì mạnh hơn là vũ khí của đám dân chúng nổi loạn: nếu động hơn, liều hơn, bọn sau sẽ thắng. Cách mạng còn có cơ thành công, và số phận các nhà độc tài thế kỷ trước rất mong manh.

Ngày nay, như Trotsky đã nói « người ta không còn làm cách mạng nổi với quân đội ». Du kích chỉ còn hữu hiệu ở những nước kém mở mang. Sau hết, những kỹ thuật tuyên truyền cung cấp cho chánh quyền những phương pháp áp lực còn mạnh hơn là khí giới.

Đảng khác, tiến bộ kỹ thuật có khuynh hướng biến Quốc gia, các công sở, cũng như các chánh đảng, nghiệp đoàn, hiệp hội, doanh nghiệp tư v.v. thành những tổ chức khổng lồ. Bộ máy lãnh đạo của các tổ chức đó gây một ảnh hưởng lớn lao vào các hội viên. Sau bình phong của những định chế tự do, quyền lực thực sự có khuynh hướng lọt vào tay bọn « thợ lại ». Trong văn chương bình dân, người ta thường phóng đại thế lực, sự độc lập của bọn thợ lại hay chuyên viên. Các nhà cầm quyền dân chủ có thể chỉ huy và kiểm soát chúng, nếu muốn, và trong thực tế, họ làm thiệt. Nhưng điều không chối cãi được là bọn thợ lại tìm cách chống lại, nhiều hay ít, và có khuynh hướng ngã về một thể tự trị, nhất định là có. Như vậy, những định chế tự do bị suy yếu đi phần nào, do ở sự phát triển của « bộ máy thợ lại ».

***** MỤC VI

CHÁNH THỀ DÂN CHỦ TẠI CÁC NƯỚC KÉM MỞ MANG

***** CHƯƠNG I

CHÁNH THỀ DÂN CHỦ TẠI CÁC TÂN QUỐC GIA

★★ I. — NHỮNG KHÓ KHĂN MÀ SỰ ỨNG
DỤNG NÓI TRÊN GẶP PHẢI

Những chánh thể của nền dân chủ Tây phương (tổng thống chế, nội các chế, quốc hội chế) có thể đem áp dụng, mà không sợ biến chất tại những Quốc gia kém mở mang không ?

Phần lớn các tác giả viết về Công pháp và Chánh trị học, đều rất bi quan khi trả lời câu hỏi này. Giáo sư M. Duverger đã phát biểu một cách yếm thế như sau : « Nền dân chủ cổ điển không thể hoạt động trong những nước mà tới 3/4 dân số — có khi hơn — không những mù chữ, mà lại còn đói ăn, bệnh hoạn, sống một mực sống khó mà có thể gọi được là xứng đáng với con người. Những tự do công cộng không thể phát triển được, trong những điều kiện đó ; những cuộc bầu cử không còn nghĩa lý gì. Những thủ tục hình thức của nền dân chủ, nếu đem áp dụng, chỉ dùng để che giấu sự thống trị của những

giai cấp phong kiến cổ truyền, đã kiểm phiếu của quần chúng bằng dọa nạt hay lương gạt » (1)

Sự thực hiện một nền dân chủ xứng đáng với danh từ đó đòi hỏi :

— dân chúng ý thức được rằng mình là người chấp chương nguyên thủy chủ quyền, có ý chí kiểm soát nhà cầm quyền và có phương tiện làm việc đó ;

— nhà cầm quyền chấp nhận ý thức dẫn trên cùng là sự kiểm soát uy quyền của họ. Ta phải công nhận rằng dân chúng trong nhiều nước kém mở mang không ở trường hợp dẫn trên.



Dân chúng ở những xứ này không có, và không thấu hiểu được một cách chóng vánh cái ý thức rằng chính họ mới là người chấp chương nguyên thủy của chánh quyền. Họ cũng không muốn (hay không dám) kiểm soát nhà cầm quyền.

Tại sao ?

Trước hết, trong phần lớn các nước kém mở mang, truyền thống thường ngã về một chánh quyền độc đoán. Trước khi bị các cường quốc thực dân tới chiếm đóng và cai trị với một quyền thế tuyệt đối, phần lớn các nước kém mở mang đều chỉ biết tới những chế độ phong kiến áp bức không kém.

Hơn nữa, một dư luận rất khó mà thành hình được ở những nước kém mở mang, một đảng vì là giai cấp trung lưu rất nhỏ, so với đa số quần chúng thất học và nghèo nàn ; một đảng khác là vì những phương tiện truyền bá tư tưởng (truyền thanh, truyền hình v.v...) có thể thay thế báo chí trong việc giúp dân chúng ý thức được mọi vấn đề chánh trị, đều thuộc độc quyền của Chánh phủ.

Ta cũng nên nhớ rằng dân chúng thường có cảm tình mạnh với bộ lạc, thị tộc, địa phương hay tôn giáo hơn là ý thức rằng họ là

(1) Institutions Politiques. P.U.F. in lần thứ 8 trang 390.

công dân của một Quốc gia. Và trong những đơn vị xã hội nhỏ bé như vậy, với một nền kinh tế kém mở mang, sản xuất yếu ớt, những mối lo lắng về vật chất (thiếu ăn, thiếu mặc, bệnh tật) thường làm mờ mịt tinh thần công dân. (1)

Sau hết điều phải ghi là ở những nước dân chủ thực sự như Anh, trước khi chánh quyền được chuyển tới tay người công dân, đã phải qua tay, trong hàng thế kỷ, một giai cấp thượng lưu, thiểu số, có phương tiện kinh tế và phương tiện giáo dục, để nắm giữ và sử dụng nền chánh quyền.

Ở các nước kém mở mang, người ta muốn rằng dân chúng ý thức ngay được và sử dụng nền tức thì, chánh quyền. Đó là một sự mong muốn quá ư vội vã và thiếu thực tế.

Hơn nữa, ở các nước kém mở mang, chính các nhà cầm quyền không muốn bị đặt dưới sự kiểm soát của nhân dân.

Đa số những tân Quốc gia, trong mấy chục năm gần đây, hầu hời được chủ quyền, đều rất nghèo nàn về thành phần thượng lưu, có khả năng chánh trị và hành chánh.

Những chế độ áp dụng các chánh thể dân chủ Tây phương, muốn hoạt động điều hòa, hữu hiệu, cần một số nhân viên chánh trị và hành chánh khá lớn. Dân chủ Tây phương đòi hỏi sự luân phiên lên nắm chánh quyền của ít ra là hai chánh đảng. Do đó, nền dân chủ cần rất nhiều người có khả năng về chánh trị và hành chánh, để cho phe đối lập có thể cùng hoạt động được. Và sự

(1) Lo về bả cơm gạo ngay mai nhất định không đi đôi với sự phát triển của tinh thần công dân. Bụng no mà chú ý tới việc nước, khi mà vấn đề chính là làm sao để mà sống sót. Nếu có cuộc tổng tuyển cử, để chỉ định Thủ tướng Chánh phủ hay Tổng thống, thời con người thiếu ăn, bệnh tật, hoặc đau rết là phiếu của mình, hoặc đầu phiếu cho một cá nhân nào với ước vọng là người đó hứa giúp mình thoát cảnh tuyệt vọng. Hơn nữa, bản cử ở nhiều nước kém mở mang chỉ là một trò hề: chánh quyền muốn cho ai đắc cử là người đó đắc cử. Những thủ tục dân chủ chỉ giúp cho bọn cầm quyền che giấu được — trước dư luận quốc tế nóng nổi — bộ mặt độc tài của chúng.

nghèo nàn về nhân sự của giới các lãnh tụ chánh trị và hành chánh là một đặc tính của các nước kém mở mang. Thực trạng này rất rõ, khi chánh quyền thuộc địa nhất là Pháp và Hòa Lan, cho tới lúc cuối cùng, chỉ sai chế-độ cai trị trực tiếp. Sở dĩ Nam Dương, tự khi độc lập, gặp khó khăn trong việc thực thi dân chủ, phần lớn là vì người Hòa Lan khi thống trị xứ này, không bao giờ chịu huấn luyện một giai cấp cán bộ chánh trị và hành chánh, có khả năng thế chân nối họ.

Trái lại, Ấn Độ, mặc dầu gặp khó khăn lớn lao, về mặt kinh tế và xã hội, đã duy trì nổi những định chế dân chủ (Ấn Độ sai chánh thể nội các), là vì xứ đó xấp xỉ một triệu cán bộ đã được Dân sự vụ của Anh (Civil service britannique) huấn luyện. Những cán bộ này hiểu thế nào là hành chánh và chánh trị. Và họ chấp nhận những quy tắc của một nền dân chủ theo nội các chế.

Nhưng trong số lớn những tân Quốc gia, giai cấp có khả năng về chánh trị và hành chánh rất hiếm hoi. Hậu quả chính của tình trạng này, là sự yếu đuối của những định chế dân chủ. Hơn nữa, cái giai cấp đang nắm chánh quyền có những lý do xác đáng để chống mọi thay đổi (họ dựa vào sự thiếu khả năng của những người có thể thay chân họ) để ngồi lý ở chánh quyền.

Trong khuôn khổ của một nền dân chủ kiểu Tây phương, nhà cầm quyền chịu sự kiểm soát của dư luận, hay phe đối lập. Và nhà cầm quyền chấp nhận rằng quyền hành của họ, một lúc nào, sẽ phải trao tay cho một lớp người mới.

Nhưng ở những tân quốc gia Á, Phi, thì khác hẳn. Lý do chính là phần lớn ở những nước này, nắm chánh quyền có nghĩa là thu đoạt được những lợi lộc vật chất, cùng là danh giá rất đáng kể, so với mức sống trung bình của dân chúng. Trái lại, rồi chánh quyền có nghĩa là trở lại với con số không. Vậy ta không nên ngạc nhiên khi thấy nhân viên chánh trị đang ở chánh quyền, tìm đủ mọi cách để mọc rễ tại nơi đó, và đồng thời tiêu hủy phe đối lập. (1)

Lợi tức quốc gia không những kém mớ còn phân phối rất không đều ở các nước kém mở mang.

(1) Và chỉ để tồn tại một tổ chức đối lập « Cuội »

Ở nhiều nước kém mở mang, người ta thường gặp một giai cấp hữu sản, rất ít, nhưng thu đoạt nổi một phần số lớn của lợi tức quốc gia.

Giai cấp đó hoặc là đại điền chủ, hoặc là thương gia — kỹ nghệ gia.

Trong trường hợp này, nhất là khi phần số nhân dân ở thành thị lại ít, so với nông dân, giai cấp trung lưu rất thừa thớt và đa số nhân dân, gồm tiểu nông, tá điền, thường rất nghèo, đói.

Một nền dân chủ kiểu Tây phương đòi hỏi không phải là sự phong lưu của toàn dân, nhưng ít ra là một sự bình đẳng tối thiểu giữa mọi người, nghĩa là một giai cấp trung lưu đông đảo.

Nền dân chủ này đòi hỏi rằng :

— những mối lo lắng về sinh kế không thu hút hết nghị lực của mọi cá nhân ;

— và tất cả thế lực chính trị và xã hội không tập trung trong tay một giai cấp thiểu số.

Những điều kiện tối thiểu đó, ta không gặp ở những nước kém mở mang.

Đó là lý do quan hệ bậc nhất của sự trệ trệ của các định chế chính trị kiểu Tây phương, khi đem áp dụng tại các tân Quốc gia.



Tuy vậy, người ta nhận thấy rằng các quốc gia này rất có thiện cảm với các chính thể dân chủ Tây phương.

Có lẽ là trong giai đoạn này, phần lớn giai cấp thượng lưu ở các tân Quốc gia đã theo học tại các Viện Đại học Tây phương và bị tư tưởng chính trị miền này ảnh hưởng khá sâu xa. Vậy dĩ nhiên là giới chỉ huy các nước kém mở mang có khuynh hướng coi dân chủ như là chế độ lý tưởng.

Ngoài sự thu hút của lý tưởng dân chủ đối với giai cấp thượng lưu, ta không nên quên rằng cái nhu cầu tự do là một sự trệ trệ dĩ nhiên, và con người ta, càng ý thức được

bản ngã cùng là địa vị của mình, càng ưa chuộng tự do. Sự phát triển giáo dục, trong quảng đại quần chúng; sự nâng cao của mức sống và trình độ văn hóa cũng tăng cường giá trị của lý tưởng dân chủ đối với mọi người. Tự ở nó, giá trị của nó, chế độ chánh trị của Tây phương, có một sức thu hút rất mạnh.

★★ II. — NHỮNG CỐ GẮNG ĐỂ LÒNG CÁC CHÁNH THÈ DÂN CHỦ TÂY PHƯƠNG VÀO KHUNG CẢNH CHÁNH TRỊ VÀ XÃ HỘI CỦA CÁC NƯỚC KÉM MỞ MANG

Chúng ta lần lượt nghiên cứu sự áp dụng chánh thể nội các, và chánh thể tổng thống, tại vài Tân Quốc gia miền Á, Phi.

★★★★ ĐOẠN I

SỰ ỨNG DỤNG CHÁNH THÈ NỘI CÁC

★★★ ĐIỀU I

CÁC TÂN QUỐC GIA VÀ CHÁNH THÈ NỘI CÁC

Những Quốc gia ứng dụng chánh thể nội các tìm cách ổn định chánh phủ.

Anh quốc, thủy tổ của nội các chế, tự xưa đến nay, nhận thấy sự cần thiết của một chánh phủ vững chắc. Những phương pháp mà người Anh dùng tới để ổn cố chánh phủ là :

★ 1. — Duy trì chế độ bầu cử (đơn danh, đa số tương đối, một vòng) đồng thời, thực hiện kỷ luật trong mọi cuộc bầu cử, ở đảng Bảo thủ cũng như ở đảng Lao động. Nhờ ở hai yếu tố này, chế độ song đảng duy trì được và do đó chánh phủ, dựa vào một đảng có đa số trong Quốc hội, có thể ngồi vững trong suốt pháp nhiệm của Thử dân viện (5 năm).

★ 2. — Trong những trường hợp cùng cực, kêu gọi đến quyền trọng tài của cử tri. Chỉ sự đe dọa dùng tới biện pháp mạnh này, cũng đủ để duy trì kỷ luật trong đảng đa số đang ứng hộ chánh phủ.

Trước cái đòi hỏi òn cổ đó, mà bất cứ quốc gia nào đã chọn nội các chế, cũng phải thỏa mãn, các nhà cầm quyền ở các Tân Quốc gia theo nội các chế, đã cố gắng:

- tổ chức sanh hoạt chánh trị
- tổ chức sự trọng tài của cử tri đoàn
- thực hiện những phương pháp gián tiếp (những thủ tục chánh trị) để đảm bảo sự òn định của chánh phủ, tuy rằng tại Quốc hội, không có khối đa số kỷ luật nghiêm minh để ủng hộ chánh phủ.

★ a) Tổ chức sanh hoạt chánh trị

Trước hết các Tân Quốc gia cố gắng tổ chức một chế độ song đảng bằng cách kết hợp một số đảng phái chung quanh chánh quyền hiện tại, để đi tới sự thành lập khối đa số.

Công việc này gặp rất nhiều khó khăn. Khó khăn lớn nhất là : ở các Tân Quốc gia ít khi có một số chánh đảng ra hồn. Thành ra cái khối đa số mà chánh quyền kết hợp được chả có đại diện cho ai cả, nếu không phải chỉ là một số nhân vật hữu danh vô thực về mặt chánh trị.

Còn như khối độc lập mà các Tân Quốc gia cố tạo lên, để đóng vai trò kiểm soát chánh quyền, thì thực chất của nó cũng chả có gì, vì :

- nhập vô khối chính là những đảng mà Chánh phủ tạo ra, để đóng vai đối lập giả hiệu (đối lập cuội).

Một khối độc lập như vậy không có uy tín. Thân hoặc nếu có một nhóm nào dám công khai ra đối lập, thì nhà cầm quyền đa nghi của các Tân Quốc gia tìm đủ mọi thủ đoạn ma giáo bá đạo để dìm chết nhóm đó.

Các Tân Quốc gia còn tìm cách xây dựng một chánh đảng ngự trị, bao trùm tất cả bàn cờ chánh trị.

Thường thường ở các nước mới độc lập, người ta gặp một chánh đảng lớn, đã đóng vai tích cực trong công cuộc tranh thủ độc lập. Đó là đảng Quốc hội ở Ấn độ, đảng Xã hội ở Miến điện, đảng Tân-Destour ở Tuy-ni-dí, đảng Istiqal ở Ma-rốc.

Nhưng sự thuần nhất và cố kết của những đảng này rất là mong manh.

Khi còn chống đế quốc, trong giai đoạn giành độc lập, thì đảng rất kỷ luật và thuần nhất vì tất cả mọi khuynh hướng trong đảng đều có một kẻ thù chung. Đó là yếu tố đoàn kết, thống nhất. Nhưng khi giành độc lập rồi, thì đảng không còn gì để kết hợp chặt chẽ mọi khuynh hướng nội bộ nữa, ngoài bản ngã mạnh mẽ của một lãnh tụ, lấy uy tín của mình để cưỡng đặt một kỷ luật chặt chẽ.

Đảng ngự trị trong một nước kém mở mang có hai nhiệm vụ chính ; một chánh trị, một xã hội.

Về mặt chánh trị, đảng là một cơ bản cho một chánh phủ ổn cố, cần thiết để duy trì sự thống nhất quốc gia, một nền hành chánh tối thiểu, và một chương trình phát triển kinh tế cũng tối thiểu.

Về mặt xã hội, đảng là nơi kết hợp của những cá nhân không còn sống trong khuôn khổ các bộ lạc nữa, những quốc gia (Phi châu) mà những khuôn cốt cổ truyền (bộ lạc) tan rã trước nếp sinh hoạt mới.

★ b) Sự ứng dụng quyền giải tán :

Quyền giải tán Quốc hội, trong tay lãnh tụ chánh phủ, được ghi nhận trong tất cả mọi hiến pháp theo nội các chế. Quyền này tổ chức theo kiểu Anh, hay theo những thể thức riêng biệt.

Theo tập quán Anh, giải tán Quốc hội là quyền chuyên quyết (vô hạn chế) trong tay Thủ tướng.

Quốc trưởng, về mặt pháp lý, ký sắc lệnh giải tán. Nhưng quyết định sự giải tán Quốc hội ở trong tay Thủ tướng.

Những Tân Quốc gia, trước kia là thuộc địa Anh, đều tổ chức quyền giải tán theo khuôn mẫu đó (Ấn độ, Tích lan, Mã lai á, Ghana v.v...)

Trong một vài nước khác, quyền giải tán thể hiện theo những thủ tục riêng biệt. Hiến pháp Miến chẳng hạn (ban hành ngày 24-9-1947) định rằng :

— nếu Nội các bị Thứ dân viện bỏ phiếu bất tín nhiệm, thời :

— Tổng thống Cộng hòa có thể, với sự thỏa thuận của Thủ tướng, hoặc tức thì giải tán Thứ dân viện, hoặc yêu cầu Thứ dân viện chỉ định một vị Thủ tướng mới.

Nếu, trong hạn 15 ngày, Thứ dân viện không chỉ định nổi một Tân Thủ tướng, thời Tổng thống sẽ ký sắc lệnh giải tán Viện.

★ Sự thể hiện những phương tiện gián tiếp để đảm bảo sự ổn cố của Hành pháp

Ở đây, ta có dịp chứng kiến những « máy móc chánh trị » (1)

Nhưng những cơ diễn hiến pháp này, tuy là chứng tỏ óc sáng tạo tài tình của các tác giả, xét ra không lấy gì làm hiệu nghiệm cho lắm, vì rằng những Hiến pháp chứa đựng chúng đều hoặc bị ngưng thi hành, hoặc bị thay thế.

Tuy nhiên, ta cũng nên biết qua những cố gắng tại các Tân Quốc gia để đem lại ổn định cho Chánh phủ trong nội các chế.

Trước hết là những biện pháp thi hành vào lúc tấn phong Thủ tướng và thành lập Nội các.

Trong Hiến pháp Nam dương (ngày 15-8-1950) một nhân vật gọi là « Thành lập viên » (Formateur) can thiệp vào Nội các đang lập, để đưa ra ánh sáng một đa số ủng hộ Chánh phủ.

Ở Miên, Hiến pháp 1947 đưa ra một phương pháp triệt để hơn : Thủ tướng sẽ do Quốc hội bầu ra (Thứ dân viện), và sau đó, được Quốc trưởng phê chuẩn.

★ Sau hết là những biện pháp áp dụng vào lúc Quốc hội biểu quyết tín nhiệm hay kiểm duyệt chánh phủ.

Hiến pháp Cao Mên (14-1-1956) chẳng hạn, định rằng vấn đề tín nhiệm chỉ có Thủ tướng mới có quyền đặt. Và Thủ tướng chỉ đặt vấn đề đó sau khi thảo luận và quyết định tại Hội đồng Nội các. Quốc hội chỉ biểu quyết một ngày tròn (24 giờ) sau khi Thủ tướng đặt vấn đề tín nhiệm. Hai mươi bốn giờ này là thời gian để cho các dân biểu nghĩ đi nghĩ lại cho kỹ trước khi quyết định về số phận Nội các. Và biểu quyết bất tín nhiệm Chánh phủ chỉ có giá trị khi hội đủ đa số tuyệt đối tổng số nhân viên tại chức của Quốc hội.

(1) gadgets politiques.

★★★ ĐIỀU II

NỘI CÁC CHẾ TẠI ẤN ĐỘ

Tại sao nội các chế lại đứng vững được ở Ấn độ ?

★ 1) Lý do quan trọng nhất là ảnh hưởng của Thủ tướng Nehru trong một thời gian khá dài : 15 năm. Nehru là một nhà lãnh đạo có một uy tín siêu thường, và đồng thời là hiện thân của sự thống nhất Quốc gia. Người ta có thể nói rằng nhờ ở thanh thế cá nhân, cùng sự hữu hiệu của tài khuyến nghị của ông ta, trong rất nhiều trường hợp nước Ấn độ đã tránh được cái nạn dùng võ lực để giải quyết những vấn đề chánh trị.

★ 2) Lý do thứ hai của sự thành công của chế độ nội các tại Ấn là vai trò của đảng Quốc hội, một đảng giữ vững địa vị ngự trị trong chánh trường Ấn. Đảng này chấp nhận sự hiện hữu của các đảng khác. Do đó, Ấn độ thoát được chế độ độc tài của một chánh đảng duy nhất, thường áp bức không kém gì độc tài của một cá nhân.

★ 3) Lý do thứ ba là sự hiện hữu một giai cấp công chức cao cấp được Anh huấn luyện và để lại cho, thành ra cái công việc cai trị ở Ấn được giao cho một bộ máy có khả năng và hữu hiệu. Và đó là một lý do quan hệ của sự ổn cố của Chánh phủ xứ đó.

★★★ ĐIỀU III

SỰ THẤT BẠI CỦA NỘI CÁC CHẾ TẠI NHIỀU QUỐC GIA KHÁC (1)

Ở rất nhiều nước, sự thất bại của các định chế nội các đã đưa đến các chế độ độc tài quân phiệt : Syrie, Ai Cập, Soudan, Pakistan, Irak, Jordanie v.v...

(1) Phải nhận rằng ngay PHÁP thời Đế tam và Đế tứ Cộng hòa cũng không áp dụng nội các chế độ vì không có chế độ song đảng.

Tuy vậy những chế độ độc tài các nước trên không có tinh thần phân dân chủ. Các chế độ đó xem ra đã cố gắng thực hiện công cuộc cải cách điền địa (như ở Ai Cập), cũng là thiết lập một nền « DÂN CHỦ CĂN BẢN », dựa vào những tổ chức nông thôn. Người ta hy vọng rằng trên nền móng những tổ chức căn bản này, một ngày kia có thể dựng lên những định chế quốc gia dân chủ.

Thực vậy, trong những quốc gia mới dành được độc lập, giới sĩ quan thường xuất thân ở các giai cấp bình dân và tiểu tư sản và đều có hoài bão tân tiến hóa xứ sở của họ. Đứng về khía cạnh này, những chế độ độc tài quân phiệt là một thứ giai đoạn chuyển tiếp cần thiết giữa thời đại phong kiến (trong đó đa số Tân Quốc gia còn chìm đắm, cho tới những năm gần đây) và thế kỷ thứ XX.

★★★★ ĐOẠN II

SỰ ỨNG DỤNG CHÁNH THỂ TỔNG THỐNG

★★★ ĐIỀU I

TẠI SAO TỔNG THỐNG CHẾ THAY THỂ NỘI CÁC CHẾ TẠI CÁC TÂN QUỐC GIA ?

★ I) Trước hết, nội các chế có khuynh hướng đặt trên cùng một bình diện Chánh phủ và Đối lập

Sự hoạt động điều hòa của nội các chế đòi hỏi :

— hoặc chế độ song đảng,

— hoặc một đa số kỷ luật, ổn định, trước một đối lập, cũng kỷ luật và vững chắc, có khả năng thay thế, vào bất cứ lúc nào, đa số đảng cầm quyền.

Tập quán của nội các chế có khuynh hướng trao cho Đối lập một uy thế, thanh danh không kém gì Chánh phủ và Khối đa số.

Một tình trạng như vậy có thể quan niệm ở những nước Tây phương, trong đó sự thống nhất dân tộc đã thực hiện rồi, với một

sự thỏa thuận của mọi phe nhóm (Đa số, Đối lập) về những căn bản của chế độ, của chánh sách đối ngoại cùng là đối nội. Ở Anh, Chánh phủ cùng là Đối lập đều cùng chấp nhận sự hiện hữu và tồn tại của Hoàng gia. Không đảng nào, Bảo thủ cũng như Lao động, chủ trương một chế độ độc tài, hay một chế độ cộng hòa. Tất cả hai đảng đều chấp nhận rằng những cải cách xã hội, kinh tế, chánh trị, phải thực hiện qua sự trung gian của những định chế chánh trị (Quốc hội quyết định về mọi vấn đề lớn lao bằng Luật) trong khuôn khổ của pháp luật hiện hành.

Ở trong những nước như Anh quốc, Đối lập không bao giờ tìm cách đả phá cơ bản của chánh thể hiện hữu. Đối lập chỉ khác Chánh phủ ở điểm sau : phải thực hiện *ưu tiên* những cải cách gì, để cho xã hội tiến tới những mục tiêu được các đảng lớn trong nước coi là mục tiêu chung.

Tình trạng khác hẳn ở những Tân Quốc gia : tại những xứ này, dân tộc chưa được thống nhất, những chia rẽ địa phương vẫn còn, những mục tiêu chung của mọi phe đảng chưa được đưa ra ánh sáng, thậm chí còn những phe đảng cực đoan chủ trương tiêu diệt chế độ hiện tại bằng bạo lực. Hiến pháp chưa được mọi phe đảng coi như là khuôn khổ duy nhất của cuộc đấu tranh chánh trị giữa Chánh phủ và các nhóm đối lập.

Nâng cao địa vị của Đối lập như vậy đe dọa uy quyền của Chánh phủ và Đảng ngự trị. Dĩ nhiên các cơ quan này tìm đủ mọi cách để dìm Đối lập. Như vậy thì nội các chế còn đứng vững sao được ?

*** 2) Nội các chế thường tỏ ra phức tạp và mong manh**

Đối với những lãnh tụ của các Tân Quốc gia, tính chất song hợp của Hành pháp rất khó giải thích. Tại sao lại phải có một Tổng thống bên cạnh lãnh tụ Chánh phủ ?

Người Phi châu chẳng hạn, không hiểu tại sao một nhân vật nắm thực quyền (Thủ tướng Chánh phủ) lại không phải là nhân vật số một trong nước ?

Hơn nữa, vì thiếu khối đa số có kỷ luật, sự thay đổi chánh

phủ, xảy ra luôn, làm cho người ta nghi hoặc sự hữu hiệu của chế độ nội các.

Tóm lại, đối với các nước mới, không có chánh đảng, không có đa số kỷ luật, nội các chế không sao hoạt động được. Tổng thống chế xét ra giản dị, mạnh mẽ, hữu hiệu hơn. Nhất là chế độ này có thể hoạt động mà không cần phải có một hạ tầng cơ sở làm căn bản (chánh đảng có đa số tại Quốc hội).

*** 3) Chế độ tổng thống đem lại một khuôn cốt vững mạnh cho Hành pháp**

Vì không có chánh đảng kiểm soát được đa số trong Quốc hội, cho nên Hành pháp không thể đứng vững được, ở những Tân Quốc gia theo nội các chế.

Chế độ tổng thống đem lại cho Hành pháp một sự vững chãi, căn cứ vào địa vị dân cử của Tổng thống, mà pháp nhiệm được ấn định rõ ràng (thường là 4 năm, với khả năng ra tái ứng cử một lần thôi).

Một Hành pháp vững mạnh, là điều kiện tối cần cho một Tân Quốc gia, đang ở trong tình trạng cố gắng đề thúc đẩy sự phát triển kinh tế.

Một Tân Quốc gia, nhận được ít ngoại viện, phải trích thủ một phần số lớn của lợi tức Quốc gia, để thực hiện những công cuộc đầu tư cần thiết cho sự phát triển kinh tế.

Muốn đầu tư nhiều, cần phải tổ chức một chế độ chánh trị có uy quyền mạnh mẽ, để bó buộc dân chúng phải tiết kiệm nhiều (tức nhin tiêu thụ, tăng đóng góp, nhất là bằng sức lao động.)

Uy quyền mạnh và vững chỉ có tổng thống chế mới cung cấp nổi, trong khi trong nước không có chánh đảng lớn làm hậu thuẫn cho Hành pháp.

***** ĐIỀU II**

TỔNG THỐNG CHẾ Ở NAM-MỸ

Khi giành xong độc lập, các cựu thuộc địa I-pha-nho và Bồ-đào-nha ở Nam Mỹ, đều lấy Hiến pháp của Hợp chúng quốc Bắc Mỹ, (1787) làm nguồn cảm hứng.

Nhưng những truyền thống chánh quyền mạnh của I-pha-nho đi đôi với thế lực của hai giai cấp tăng lữ bảo thủ và đại điền chủ, đã tạo ra những tổng thống chế trong đó, khác hẳn với tình trạng ở Huê kỳ, Hành pháp được nâng và Lập pháp bị dìm.

★ 1) Trước hết, ở các tổng thống chế miền Nam Mỹ, Hành pháp có quyền đề nghị dự án luật.

Ở Huê kỳ, Tổng thống đã dần dần trở nên động cơ của Quốc hội, những biến đổi này nguyên do ở sự phát triển của một tục lệ, chứ không phải do ở một điều khoản nào trong Hiến pháp, hay do ở một tu chánh án sửa đổi Hiến pháp.

Trong Hiến pháp 1787 chỉ có một điều duy nhất khuyến nghị Tổng thống thỉnh thoảng gửi sang Quốc hội một thông điệp nói về tình trạng của Hợp chúng quốc, cùng là yêu cầu Quốc hội lưu ý tới những biện pháp mà Tổng thống cho là thích nghi hay cần thiết.

Bản thông điệp ngày nay đã trở nên định kỳ. Mỗi năm vào ngày khai mạc khóa họp thường niên của Quốc hội, Tổng thống đích thân tới Luỡng Viện họp khoáng đại, đọc một bài diễn văn trình bày chương trình lập pháp. Quốc hội rất chú ý tới chương trình này. Nhưng vai trò lập pháp của Tổng thống chỉ là hậu quả của một tập quán, rất có thể thay đổi.

Các nước Cộng hòa miền Nam Mỹ đã thừa nhận quyền can thiệp vào việc lập pháp của Tổng thống. Vị lãnh tụ Hành pháp, cùng các Bộ trưởng đều có quyền đệ trình tại văn phòng của bất cứ Viện nào, một dự án luật.

Người ta gặp những điều khoản tương tự trong Hiến pháp của :

- Mexique (Hiến pháp 31-1-1917)
- Argentine (Hiến pháp 11-3-1949)
- Venezuela (Hiến pháp 31-7-1931)

★ 2) Quyền phủ quyết của Tổng thống

Về quyền này, các Hiến pháp miền Nam Mỹ đều mô phỏng Điều 2, trong Đoạn (Section) 7 của Hiến pháp Huê kỳ, định rằng khi nào Tổng thống phản đối một dự án luật đã được Quốc hội biểu quyết,

thì cơ quan này có thể vượt ý Tổng thống, nếu biểu quyết lại dự án nguyên thủy với đa số 2/3.

Các Hiến pháp Nam Mỹ tăng cường quyền phủ quyết của Tổng thống như sau : quyền đó có thể nhằm vào một phần nào của dự án luật.

Ở Huê kỳ, Tổng thống chỉ có quyền chấp nhận, hay bác toàn bộ của dự án luật đệ trình. Do đó, Tổng thống thường phải chấp nhận cả những điều khoản nào trong dự án, mà Quốc hội đưa vào, hoặc đề mị dân, hoặc đề chống lại chánh sách của Tổng thống. (1)

Trong nhiều Hiến pháp Nam Mỹ, Tổng thống có quyền chỉ phản đối một điều khoản riêng biệt nào của dự án luật. Quyền phủ quyết này xét ra dễ sai sót hơn, vì nó không chống lại toàn bộ của dự án ; nó đem lại cho Tổng thống nhiều quyền hành thực sự và hữu hiệu trong công tác lập pháp.

*** 3) Quyền ấn định những kinh phí bổ túc (crédits additionnels) của Tổng thống, sau khi thảo luận tại Hội đồng Bộ trưởng**

Cái khả năng tài chánh này đem lại cho Hành pháp một ưu thế rõ rệt, đối với Quốc hội, được ghi nhận trong Hiến pháp nước Venezuela (31-7-1931).

Ở Huê kỳ, Quốc hội là chủ của mọi kinh phí. Muốn tăng một kinh phí nào, Tổng thống phải được Quốc hội ưng thuận.

Quốc hội nắm cái dây thung buộc hầu bao. Do đó, Quốc hội có một thế mạnh, đối với Tổng thống ít ra là trong địa hạt ngân sách. Với quyền tăng một kinh phí nào, nếu xét nó thiếu thốn, mà khỏi phải sự ưng thuận của Quốc hội, Tổng thống có thể đứng ngoài vòng kiểm soát của Lập pháp.

Do đó, địa vị ưu thế của Hành pháp rất rõ trong các Hiến pháp Nam Mỹ.

(1) Trong dự án Ngân sách, Tổng thống thường phải chấp nhận những tu chánh của các ông nghị, mặc dầu là nhiều khi không ưa những tu chánh đó.

Nhưng người ta phải công nhận rằng tổng thống chế ở Nam Mỹ khác độc tài chế, ở hai điểm sau :

- Chấp nhận chế độ đa đảng (độc tài chỉ chịu chế độ độc đảng).
- Tôn trọng quy tắc cấm Tổng thống ra tái ứng cử sau một hay hai nhiệm kỳ (độc tài có tham vọng tồn tại chung thân).

★★★ ĐIỀU III

TỔNG THỐNG CHẾ TĂNG CƯỜNG

Hiến pháp của Cộng hòa Côte-d'Ivoire (Phi châu) (ban hành ngày 3-11-1960), là thí dụ điển hình của một Tổng thống chế trong đó thẩm quyền của Tổng thống được tăng cường rõ rệt. Giáo sư A. Hauriou cho rằng Hiến pháp xứ này (nguyên thuộc địa Pháp) chịu ảnh hưởng của chế độ Pháp hiện tại. Những điều khoản sau, đáng cho ta chú ý :

a) Tổng thống vừa là Quốc trưởng, vừa là Thủ tướng, được bầu theo chế độ phổ thông đầu phiếu, đa số, hai vòng, với pháp nhiệm là 5 năm (y hệt với pháp nhiệm của Quốc hội, cũng được tuyên cử cùng ngày với Hành pháp).

b) Tổng thống có quyền ra tái ứng cử vô hạn chế.

c) Tổng thống, theo Hiến pháp, « là nhân vật duy nhất chấp chương quyền Hành pháp », và có nhiệm vụ ấn định và điều hành chính sách quốc gia.

d) Lãnh vực của « Luật » được giới hạn chặt chẽ (Lập pháp bị bó tay trong một lãnh vực nào, nghĩa là chỉ được làm luật trong địa hạt hiến định, y hệt như Lập pháp của nước Pháp ngày nay).

e) Ngoài ra Tổng thống còn có quyền :

— tham dự và công tác lập pháp, với quyền đề nghị dự án luật.

— phủ quyết dự án luật đã được Quốc hội chấp thuận.

— quy định Ngân sách, nếu Quốc hội không biểu quyết một

Ngân sách thặng bằng, hay nếu Quốc hội không biểu quyết xong Ngân sách, trong kỳ hạn luật định.

Một vài Hiến pháp miền Phi châu còn đi xa nữa, khi thừa nhận cho Tổng thống quyền giải tán Quốc hội. (1) Nhưng thừa nhận quyền này cho Tổng thống, tức là đã vượt khỏi khuôn khổ của tổng thống chế cổ điển.

(1) Đó là : Hiến pháp Ghana ngày 7-3-1960

» » Gabon ngày 51-2-1961

» » Togo ngày 14-4-1961

***** CHƯƠNG II

THẨM QUYỀN CHÍNH TRỊ CỦA TỔNG-THỐNG VIỆT-NAM CỘNG-HÒA

(so sánh với thẩm quyền tương đương của T. T. Hoa Kỳ)

Sự mô tả thẩm quyền chánh trị của Tổng thống trong Chương này, đứng về phương diện chánh trị học và tổng hợp.

Ở đây, chúng ta nhìn vào toàn khối thẩm quyền của Tổng thống.

Ngoài ra, dựa vào luật đối chiếu, để đưa ra ánh sáng quan điểm của nhà Lập hiến Việt Nam về chức vụ Tổng thống cũng giúp ta hiểu rõ hơn vai trò mà Hiến pháp dành cho vị lãnh tụ Hành pháp nước nhà.

Muốn hiểu rõ phạm vi thế lực chánh trị của Tổng thống trong chế độ Việt Nam hiện tại cần phải căn cứ vào những đại ý sau :

1) Tổng thống, theo Hiến pháp 1967, là Tổng thống trong chế độ tổng thống, nghĩa là Tổng thống có thực quyền.

Và quyền thế của Tổng thống trong chế độ Tổng thống hoàn toàn khác biệt với quyền thế của Tổng thống trong chế độ nội các, chỉ có trên giấy tờ, vì thực quyền trong nội các chế là ở tay Thủ tướng.

2) Tổng thống, theo điều 51, Hiến pháp 1967, là người được quốc dân ủy nhiệm quyền Hành pháp. Vậy muốn hiểu rõ phạm vi quyền thế của Tổng thống, cần phải định nghĩa danh từ « Hành pháp ».

★★★★ ĐOẠN I

KHÁI NIỆM QUYỀN HÀNH PHÁP

Điều 51 nói rằng quyền Hành pháp được quốc dân ủy nhiệm cho Tổng thống.

Vậy quyền của Tổng thống, trong lãnh vực Hành pháp, là một khối quyền mà quốc dân ủy thác cho Tổng thống, chứ không phải là một danh sách kê khai từng quyền một. Tổng thống xử dụng toàn khối quyền nằm trong lãnh vực Hành pháp trừ những biệt lệ và dè dặt mà Hiến pháp minh thị kê khai tỉ dụ như : quyền bổ nhiệm trưởng nhiệm sở ngoại giao và viện trưởng các viện đại học, phải phụ thuộc vào sự ưng thuận của Thượng nghị viện.

Vậy tất cả những quyền gì mà bản chất là Hành pháp, đều thuộc về Tổng thống. Quyền Hành pháp của Tổng thống là một thứ quyền bao gồm tất cả những cái gì liên hệ tới Hành pháp.

Quyền Hành pháp của Tổng thống không phải là một số quyền lẻ tẻ, vụn vặt, minh thị kê trong Hiến pháp. Hiến pháp nước Mỹ cũng ủy nhiệm cả khối quyền Hành pháp cho Tổng thống. Và Tổng thống Th. Roosevelt (Mỹ) phát biểu ý kiến dẫn trên khi ông tuyên bố rằng : « Tôi phản đối cái chủ trương cho rằng đối với những việc cần phải làm cho Quốc dân, Tổng thống chỉ có quyền làm, khi nào có một sự cho phép đặc biệt.

Cảm nghĩ của tôi là ; tất cả những cái gì mà Quốc dân đòi hỏi ở nơi Tổng thống, bản phận Tổng thống phải làm, trừ khi việc làm đó bị Hiến pháp hay Luật minh thị cấm chỉ.

Ngày nay, muốn tìm một định nghĩa cho quyền Hành pháp thời người ta không còn thấy định nghĩa nào đúng hơn định nghĩa này : « Tất cả những cái gì không thuộc về Lập pháp và Tư pháp, là thuộc về Hành pháp. »

Điều 51 Hiến pháp của ta, dành quyền Hành pháp cho Tổng thống giống hệt Điều II, Đoạn I, của Hiến pháp Mỹ, đọc như sau :

« Quyền Hành pháp sẽ dành cho một Tổng Thống Hợp-chúng-quốc Mỹ-châu ».

Như vậy, người duy nhất nắm giữ quyền Hành pháp, là Tổng thống. Những chức vụ Tổng trưởng, chỉ là những phụ tá của Tổng thống, do Tổng thống tự ý bổ nhiệm và bãi nhiệm.

Người ta có thể áp dụng cho Tổng thống ở Việt Nam, lời nhận xét sau của Seward về Tổng thống Mỹ (Ngoại trưởng Mỹ dưới thời Tổng thống A. Lincoln) : « Chúng tôi bầu lên một ông Vua, với thời hạn tại ngôi là 4 năm, và cho ông ta quyền tuyệt đối, với một vài giới hạn mà chính ông được giải thích lấy ».

Câu nói đó có phần đúng.

Nhưng ta nên ghi thêm lời dè dặt sau : Ông Vua đó không có quyền hành tuyệt đối. Quyền của ông ta được dự liệu dè cho nó thăng bằng với quyền thế không kém lớn lao của Quốc hội. Nghĩa là trước Vua, có một Quốc hội thế lực cũng xấp xỉ. Và quyền của ông Vua này còn do Tối cao Pháp viện dựa vào Hiến pháp mà hạn chế. Tuy vậy, trong lãnh vực Hành pháp, uy quyền của Tổng thống không có phần chia với ai kể cả Phó Tổng Thống ; trong lãnh vực lập pháp, Tổng thống có sáng quyền và quyền yêu cầu Quốc hội phúc nghị. Sau rốt vì là cơ quan công quyền thường trực duy nhất (vì Quốc hội có lúc nghỉ hè), Tổng thống lãnh trách nhiệm thường trực lãnh đạo Quốc gia.

Tất cả những yếu tố đó, ta đều thấy ở thẩm quyền của Tổng thống Việt Nam Cộng hòa.

Hiến pháp Việt Nam ấn định thẩm quyền của Tổng thống trong hai điều 51 và 62.

Điều 51 nói rằng : « Quyền Hành pháp được quốc dân ủy nhiệm cho Tổng Thống ».

Và điều 62 trao cho Tổng thống trọng trách « Hoạch định chánh sách Quốc gia ».

Thế nào là quyền Hành pháp ?

Quyền này bao gồm những thẩm quyền gì ?

Thế nào là hoạch định chánh sách Quốc gia ?

Trả lời hai câu hỏi đó tức là định nghĩa thẩm quyền chánh trị của Tổng thống tại Việt Nam dưới Đế nhị Cộng hòa.

***** ĐIỀU I**

THẾ NÀO LÀ QUYỀN HÀNH PHÁP ?

Trong môn Luật Hiến pháp không có danh từ nào mập mờ, gây ra lắm lối giải thích khác nhau bằng danh từ Hành pháp.

Quan niệm về quyền Hành pháp đã trải qua nhiều thay đổi mà chỉ có lịch sử mới giúp ta hiểu được.

★★ 1) ĐỐI VỚI LOCKE VÀ MONTESQUIEU, QUYỀN HÀNH PHÁP (H.P.) tức là quyền chỉ huy quân lực và quyền cưỡng chế, bắt buộc.

Nhà vua, bị tước đoạt quyền lập pháp, (nhờ quyền này mà Vua là một vị chúa tể tuyệt đối), vẫn còn giữ trong tay cái khả năng vận dụng những phương tiện cưỡng chế, để bắt buộc mọi công dân phải tôn trọng những đạo luật làm ngoài ý Vua, hay trong đó Vua chỉ dự một phần nhỏ. Nhà Vua, giữ quyền hành pháp, xuất hiện như một thanh gươm của pháp luật, biểu hiệu cho vũ lực cần thiết để thi hành phép nước.

Đáng khác, vì nắm trong tay binh lực, nhà Vua được ủy thác việc quốc phòng, và do đó, bang giao.

★★ 2) CÁC QUỐC HỘI THỜI CÁCH MẠNG PHÁP, phần lớn, đều rất nghi kỵ Hành pháp, và tìm cách hạn chế quyền này, mặc dầu là thường vẫn lớn tiếng tuyên bố là tôn trọng nguyên tắc phân quyền.

Vì thế cho nên theo quan niệm của các Quốc hội nói trên, quyền Hành pháp chỉ là quyền thi hành một cách chặt hẹp và máy móc mọi đạo luật do Quốc hội ban ra, và hoàn toàn không có quyền sáng tạo gì, ngay cả trong địa hạt bang giao. Đó là quan niệm ngự trị trong các năm 1792-1793 tại Pháp.

★★ 3) NHƯNG NHỮNG ĐÒI HỎI THỰC TẾ ĐÃ ĐƯA ĐẾN SỰ TRAO HOÀN CHO QUYỀN HÀNH PHÁP MỘT LÃNH VỰC RỘNG LỚN HƠN.

Trước hết là sự xuất hiện của tổ chức hành chính ngày nay. Với nền hành chính này, sự thi hành pháp luật có một nghĩa khác hẳn với nghĩa của nó, dưới thể kỷ thứ 18.

Theo giáo sư Vedel, sứ mạng thi hành pháp luật mà các Hiến pháp ngày nay thường nói tới luôn là sứ mạng hành chính hay cai trị phải được hiểu như là quyền :

★ a) duy trì an ninh công cộng, bằng cách lập ra những quy pháp (rèlements) cần thiết,

★ b) và điều hành các công sở, để cho công sở nào cũng hoạt động một cách đều hòa.

Đối tượng của Hành pháp ngày nay, chính là :

— duy trì an ninh công cộng

— và chỉ huy các công sở.

Ngoài ra người ta còn thấy rằng giữa công việc hành chính thường nhật, và các đạo luật do Quốc hội biểu quyết, còn có tất cả một khu vực thuần túy Chính phủ, do HÀNH PHÁP phụ trách, bao gồm tất cả những quyền lựa chọn hay quyết định về :

— chiều hướng của chính sách nội trị

— và chiều hướng của chính sách đối ngoại.

Chế độ nội các còn nhấn mạnh vào tầm quan trọng quyền Hành pháp vì rằng :

a) với sự thành hình và tăng cường của quyền kiểm soát của Quốc hội đối với Hành pháp,

b) với Chính phủ, càng ngày càng tỏ rõ là thụ ủy của đa số tại Quốc hội, quyền Hành pháp còn hàm súc (bao gồm) một trọng trách lãnh đạo chính trị, không phải chỉ là thuần túy hành chính.

Nếu ta ghi thêm rằng trong các chế độ nội các tân tiến nhất, như là chế độ Anh, chẳng hạn, Hành pháp là con đẻ của Lập pháp, và đồng thời cũng là cơ quan lãnh đạo của một Quốc hội nắm giữ chủ quyền quốc gia, thời ta sẽ hiểu rằng quyền Hành pháp không thể hiểu theo nghĩa đen của danh từ, nghĩa là thi hành luật mà trái lại, còn bao gồm tất cả mọi hoạt động lãnh đạo chính trị, mọi quyền chỉ huy, cưỡng chế, ngoại trừ :

- việc biểu quyết các đạo luật
- và sự hành xử quyền tư pháp.

Vậy, khi nói tới Hành pháp, có lẽ ta nên dùng danh từ : *quyền chánh phủ* (*pouvoir gouvernemental*), một danh từ đầy đủ và đúng sự thật hơn là danh từ quyền Hành pháp, mặc dầu là thói quen đã khiến cho danh từ Hành pháp được sai tới nhiều hơn.

★★ 4) VẬY NGÀY NAY, QUYỀN HÀNH PHÁP TỨC LÀ QUYỀN CHÁNH PHỦ (1) ĐÓ LÀ QUAN NIỆM CỦA MỘT SỐ LUẬT GIA HỮU DANH CỦA PHÁP.

Chánh phủ ngày nay, không thu hẹp vào hoạt động thi hành luật.

Thật ra, theo Giáo sư Duverger (*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, in lần thứ 8, trang 171), Chánh phủ ngày nay có khuynh hướng càng ngày càng trở nên một quyền thúc đẩy, khởi xướng, chỉ huy đồng quát Quốc gia, lãnh đạo dân chúng, trong khi Quốc hội chỉ đặt một vài biên thủy tổng quát cho hoạt động Chánh phủ, và đồng thời tán thành hay chỉ trích hoạt động đó.

Quyền Chánh phủ vượt rất nhiều quan niệm cổ truyền về quyền Hành pháp. Quyền Chánh phủ theo một nghĩa nào, còn đối lập với quyền Lập pháp : khái niệm Hành pháp có bao hàm ý nghĩa là Chánh phủ chỉ can thiệp lúc sau, nghĩa là nó không có sáng quyền hoạt động nó chỉ hoạt động theo mệnh lệnh của Lập pháp.

Trái lại, chánh phủ thời nay có một vai trò hoàn toàn thúc đẩy, sáng tạo, khơi mào : trong bộ máy Quốc gia, chánh phủ là động cơ đóng vai tiên phong.

Giáo sư Vedel đề nghị đánh dấu vai trò đó, của chánh phủ, bằng danh từ Anh : *Leadership*. Giáo sư Duverger cho rằng có lẽ danh từ Pháp : *Animateur* đúng hơn. Dầu sao, chức vụ thực sự của chánh phủ ngày nay là định nghĩa những mục tiêu Quốc gia, phác họa những chương trình hoạt động. Sinh hoạt xã hội và chính trị ngày nay đòi hỏi một sự kế hoạch hóa : vai trò thiết yếu của chánh phủ

(1) Quyền này, theo Hiến pháp Việt Nam, tức là quyền hành pháp, ủy thác cho Tổng thống.

là kế hoạch hóa hoạt động quốc gia. Và vai trò này tương đương với tục ngữ : *cai trị tức là tiện liệu* (1)

Bên cạnh cái chức vụ sáng tạo thúc đẩy, chính phủ còn đóng vai trò chỉ huy tổng quát toàn quốc. Chính phủ vận dụng những phương tiện cần thiết để đạt tới những mục đích đã tự ý vạch ra, chánh phủ khi xử lý thường vụ, đưa ra những quyết nghị cần thiết về địa hạt đó.

Nếu cái quyền *chỉ huy* này phần nào ăn khớp với khái niệm hành pháp, thời nó cũng vượt khái niệm đó rất nhiều : vì những quyết nghị áp dụng bao hàm một sự *khởi xướng*. một quyền sáng tạo, khơi mào, khác hẳn với sự thi hành giản dị và máy móc. Và nhất là, *chính* chương trình của mình, được chánh phủ đem ra thi hành chứ không phải chỉ là thi hành những đạo luật do Quốc hội biểu quyết (2).

(1) Gouverner, c'est prévoir

(2) Đối với Giáo sư G. Burdeau, quyền chánh phủ còn bao gồm cả quyền làm luật. Coi rằng Chánh phủ chỉ làm việc thừa hành, là một quan niệm chỉ dựa vào danh từ, hoàn toàn không có gì ăn khớp với sự thật. Nói rằng quyền hành pháp (quyền chánh phủ) trong thực tế nằm trong tay vận mệnh, tương lai của cả đoàn thể, chỉ làm một việc thừa hành, là một điều không sao chứng minh được. Mà dầu ta có chấp nhận rằng danh từ Hành pháp phải hiểu theo nghĩa rộng, ta phải nhận rằng danh từ đó không đúng, đã được lựa chọn một cách hồ đồ, sai lầm và nếu chức vụ chánh phủ vượt sự thi hành theo nghĩa đen, thời ta phải đặt chức vụ này vào một loại hoạt động pháp lý mới, không thể xếp nó vào loại hoạt động thừa hành. Sự thật những việc xảy ra hàng ngày cho ta thấy rằng hoạt động Chánh phủ rất giản dị. Hoạt động này gồm có những quyết nghị và những hành vi thi hành những quyết nghị này. Về bình diện pháp lý, sự nhận xét trên có thể diễn tả như sau : khi thì quyền chánh phủ (hay quyền quốc gia : *puissance étatique*) được vận dụng một cách vô điều kiện để đem ra một vấn đề nào, lần đầu tiên, vào địa hạt pháp lý ; khi thì quyền đó chỉ xuất hiện để mở rộng hay định nghĩa

(Xem tiếp trang 191)

Vậy khi Hiến pháp ủy cho Tổng thống quyền hành pháp thì ta phải hiểu rằng quyền đó tức là quyền chánh phủ mà ta vừa định nghĩa, Tổng thống, trong chế độ hiện tại, vừa là Lãnh tụ tối cao của chánh phủ, vừa là Nguyên thủ Quốc gia.

★★ 5) QUYỀN HÀNH PHÁP THEO LỐI PHÂN TÁCH CỦA CÁC NHÀ CHÍNH TRỊ HỌC MỸ.

Trên đây, đã trình bày quan niệm xét ra rất gần nhau về quyền Hành pháp, của một số tác giả quan trọng tại Pháp.

Nếu ta tìm lối định nghĩa quyền Hành pháp của các tác giả Mỹ đương thời, ta thấy là họ không xa các tác giả Pháp. Đối với các tác giả Mỹ, các nhà lãnh đạo Hành pháp như Tổng thống Mỹ,

(Tiếp theo trang 190)

cho rõ ràng một quy tắc đã có sẵn. Loại hoạt động thứ nhất tương đương với chức vụ chánh phủ (*fonction gouvernementale*). Đó là hoạt động trong đó thể lực của Quốc gia tự do phát triển với tính cách một thể lực nguyên thủy, không liên hệ hay phụ thuộc một điều khoản gì có sẵn. Loại hoạt động thứ hai tương đương với chức vụ Hành pháp (*fonction exécutive*). Đặc tính của chức vụ này là bất luận đối tượng nó là gì, nó chỉ dùng một thể lực thụ ủy (*puissance dérivée*), phụ tá, và bị bó buộc vì nó phải tôn trọng một quy tắc đã có từ trước.

Nếu ta quan sát chức vụ Chánh phủ định nghĩa như vậy thời ta thấy là, ngoài hoạt động ngoại giao, ngoài sự qui định mối liên hệ giữa các công quyền và những hành vi do Chánh phủ làm, với danh nghĩa là một cơ quan chánh trị, nó còn bao gồm cả quyền làm luật, nghĩa là đặt ra những quy tắc tổng quát và cưỡng chế đối với những người bị trị. Người ta không thể quan niệm một cơ quan gọi là Chánh phủ, mà vẫn còn phải chờ đợi một quyền hành khác, đặt ra những quy tắc cần thiết cho sự thi hành chánh sách của mình.

Vậy ta phải gạt bỏ sự phân biệt cổ điển giữa Lập pháp và Hành pháp, gạt bỏ sự đối lập giữa Lập pháp và Chánh phủ, và coi rằng quyền Lập pháp là đặc quyền bất khả tước đoạt của Chánh phủ.

Ở Anh chẳng hạn, quyền làm luật hoàn toàn trong tay Chánh phủ.

(Burdeau : Cours de Droit CONSTITUTIONNEL, Paris — 1966-67 —
trang 350)

Thủ tướng Anh, hay nhà độc tài lãnh đạo Nga Sô Viết, đều làm những việc y hệt như là các nhân vật chỉ huy các đại công ty kỹ nghệ hay thương mại ở Mỹ.

Các nhà lãnh đạo sau này, người Mỹ gọi là *Chief Executive*. Và danh từ CHIEF EXECUTIVE cũng dùng để chỉ Tổng thống Hoa Kỳ.

Hoạt động của Tổng thống Hoa Kỳ hay của Chủ tịch Công ty GENERAL MOTORS, FORD hay BOEING, có thể, theo Giáo sư Luther Gulick, phân tích như sau :

★ **a) Kế hoạch** (Planning) nghĩa là phác họa những việc cần phải làm, và những phương pháp làm những việc đó, để đạt tới mục đích đã vạch ra cho tổ chức. Tổ chức này có thể là một đại doanh nghiệp, một Quốc gia, hay một tôn giáo có tổ chức (như Giáo hội Thiên chúa La Mã).

★ **b) Tổ chức** (Organizing), nghĩa là dựng lên cái kiến trúc của quyền thế mà đối tượng là :

- xếp đặt
- định nghĩa
- và phối hợp những công việc mà mọi người trong tổ chức phải làm để đạt mục đích của tổ chức.

★ **c) Cung cấp nhân sự** (Staffing) : đó là công việc tuyển mộ và quản trị nhân viên.

Đối tượng của quản trị nhân viên là tuyển dụng và huấn luyện nhân viên cùng là duy trì những điều kiện tinh thần, vật chất thuận tiện cho hoạt động hữu hiệu của mọi người.

★ **d) Chỉ huy** (Directing) : đó là cái việc làm không ngừng, của người lãnh tụ tổ chức. Việc làm này là : tùy thời đưa ra những quyết nghị, thể hiện chúng trong những chỉ thị riêng biệt hay tổng quát, để cho mọi người trong tổ chức cứ thế mà thi hành.

★ **e) Phối hợp** (Coordinating) : Đó là cái công việc cực kỳ hệ trọng phối hợp và liên lạc mọi bộ phận của tổ chức và của công tác chung.

★ **f) Tường trình (Reporting)** : nghĩa là vị chỉ huy tối cao và các người phụ thuộc được thông báo tường tận về mọi công việc đang tiến hành bằng phúc trình, nghiên cứu và kiểm tra.

★ **g) Lập ngân sách (Budgeting)** tức là thiết lập kế hoạch tài chánh để tài trợ mọi công tác của tổ chức. Kế hoạch này, gồm các địa hạt sau : chi, thu, kế toán chi thu và kiểm tra tài chánh.

Giáo sư Gulick chủ trương rằng những loại công việc trên là những hoạt động chính yếu và nền tảng của bất cứ một vị lãnh tụ hành pháp nào ở bất cứ nước nào. Sự phân tích của Gulick, mặc dầu đầy đủ và xác thực, đã bị giáo sư L. MERIAM bình luận như sau : « Cái điều quan trọng nhất mà sự phân tích đáng giá này đã quên là : sự thông hiểu bản chất cái công việc phải làm. Bạn phải kế hoạch cái gì, tổ chức cái gì, chỉ huy cái gì. Thấu hiểu bản chất cái công việc mà một tổ chức nào (một công sở chẳng hạn) phải lo tới là điều căn yếu của sự quản trị thông minh và hữu hiệu của công sở đó ».

Vậy ngoài những khả năng về kế hoạch tổ chức, xếp đặt nhân sự, chỉ huy, v.v., còn phải cộng thêm *khả năng hiểu biết về cái loại công việc phải làm*.

Người đứng đầu Bộ Giao thông và Công chánh chẳng hạn, phải vừa là một nhà quản trị hành chánh, vừa là một kỹ sư kiến lộ và viễn thông lành nghề. Thí dụ khác : khi chọn một Bộ trưởng bưu điện người ta có thể chọn giữa hai người cùng có đủ khả năng về kế hoạch, tổ chức, v.v. Nhưng nếu trong hai người đó, có một người đã làm loại công việc liên hệ đến bưu điện rồi (như chỉ huy một cơ quan lớn trong tổ chức đó, hay có khả năng kỹ thuật về ngành viễn thông) thì chọn người sau xác đáng hơn. Vì y có thêm khả năng kỹ thuật.

Nhưng công việc hay bản chất cái chức vụ của một vị lãnh tụ hành pháp như Tổng thống hay Thủ tướng, đâu có phải là một loại công việc chuyên môn, như công việc của một kỹ sư ? Thành ra người ta chỉ có thể đòi hỏi ở nơi vị lãnh tụ hành pháp những khả năng về kế hoạch, tổ chức, kết hợp nhân sự v.v. đã dẫn ở đoạn trên. Ngoài khả năng trên, người ta có thể đòi hỏi ở nơi vị lãnh tụ *kinh nghiệm* về chỉ huy trong lãnh vực chánh trị không ?

Kinh nghiệm có cần cho một vị chỉ huy chánh trị như Tổng thống không? Nói khác, một vị chỉ huy chánh trị như Tổng thống có cần phải trải qua nhiều kinh nghiệm hành chánh và chánh trị, trước khi nhận trọng trách không? Đó là một vấn đề mà hiện nay nhiều giáo sư và sinh viên chánh trị học đang cố tìm hiểu. Hồi hai ông Nixon và Kennedy tranh cử Tổng thống (1960); ông Nixon đã lớn tiếng tuyên bố rằng: «Ứng cử viên ra tranh ghế Tổng thống nước Mỹ phải là một người có đủ kinh nghiệm, hiểu biết, suy xét, thành tích để tiếp tục sự lãnh đạo của D. Eisenhower một cách xứng đáng. Tôi, Nixon nói, biết rõ ông Krutchev và đồng nghiệp của ông ta. Một chánh sách chưa trưởng thành (a policy of immaturity) chỉ đưa ta vô cạm bẫy của địch. Vì ông Kennedy thiếu hiểu biết và kinh nghiệm, cho nên ông chủ trương một chánh sách (đối với Nga) mà tôi dám cả quyết là sẽ đưa đến những hậu quả mà chính ông ta cũng sẽ cực lực phản đối, như tôi». Kennedy cũng không vừa và trả lời Nixon như sau:

«Đi thăm xứ này, xứ nọ, đâu đã là đủ! Hòa bình đòi hỏi ở ta cái gì khó khăn hơn là vài bài diễn văn, vài cuộc tranh luận suông, hay là cả kinh nghiệm nữa, nhất là kinh nghiệm này chỉ là cái danh từ mỹ miều ta dùng để che đậy những lầm lỗi của mình. Ông Nixon có nhiều kinh nghiệm, phải lắm, đó là kinh nghiệm trong chính sách rút lui, chính sách bại trận và chính sách nhu nhược...»

Cuộc tranh luận gay go này đã đặt ra vấn đề kinh nghiệm trong địa hạt chính trị. Phe thì cho rằng một vị chỉ huy chính trị phải có tuổi, phải trải qua nhiều kinh nghiệm chánh trị trước khi nhận một chức lớn. Phe thì cho rằng không cần — và đặt câu hỏi: «Kinh nghiệm chánh trị là gì?»

Nó vuông hay tròn? Làm thế nào mà định nghĩa được nó?

Theodore Roosevelt, khi làm Tổng thống nước Mỹ (kể vị Mc. Kinley bị ám sát) mới 42... và Th. Roosevelt đã nổi tiếng là một vị Tổng thống dũng cảm. Thủ tướng Pitt (Anh) 20 đã làm dân biểu, và con ông ta (William Pitt) mới 23 đã giữ trọng trách bộ trưởng tài chánh. Mà cha con ông Pitt đều nổi tiếng là những chính trị gia khôn ngoan, giả dạn, can đảm, mặc dầu xuất chính rất sớm. Lẽ có nhiên trong nhiều địa hạt, kinh nghiệm là cần: chúng ta ra

một ông bác sĩ già đời trong nghề hơn là một sinh viên vừa xong luận án tiến sĩ, hay một anh đầu bếp lặn lội trong nghề từ 10, 15 năm hơn là một anh vừa mới tập rán món bít tết.

Nhưng cái kinh nghiệm của bác sĩ hay của đầu bếp, với cái kinh nghiệm trong địa hạt *chỉ huy bộ máy nhà nước*; hai thứ kinh nghiệm đó có thể so sánh với nhau được không? Tuổi tác, kinh nghiệm có chắc chắn đem lại óc trưởng thành và trí phán đoán minh mẫn trong địa hạt lãnh đạo quốc gia không?

Lịch sử chỉ đưa lại cho ta một vài ánh sáng yếu ớt trong cái vấn đề hết sức tế nhị này.

Washington (Tổng thống đầu tiên của Mỹ) về mặt kinh nghiệm chính trị còn kém James Madison xa... nhưng Washington là một vị Tổng thống để lại một thành tích giá trị hơn Madison nhiều. Buchanan, là một trong những chính khách đã lẫn lộn rất nhiều trong chính trường, trước khi làm Tổng thống — và Lincoln trước khi tới tòa Bạch Ốc là một chính khách hầu như chưa có chút kinh nghiệm chính trị gì. Ấy thế mà người Mỹ — và cả thế giới — đều nhận rằng Lincoln là một trong số những vị Tổng thống « *giỏi* » nhất của Mỹ... trong khi Buchanan đã tỏ ra hoàn toàn bất lực khi ngồi địa vị nguyên thủ. W. Taft cũng già dặn về kinh nghiệm chính trị hơn W. Wilson nhiều, nhưng không ai là không thừa nhận rằng Wilson (chỉ làm giáo sư đại học trước khi ngồi ghế nguyên thủ) là một vị Tổng thống mà giá trị khác hẳn với Taft... Và gần đây, trong hồi các năm 1952 và 1956, chính những chính khách tóc bạc nhất nước Mỹ đã nghiêng hẳn về việc chọn Eisenhower, một vị tướng lãnh vô kinh nghiệm chính trị hơn là bỏ phiếu cho ông Stevenson, một luật sư kiêm Thống đốc Illinois, đã suốt đời lẫn lộn trong chính trường.

Vậy lịch sử cho ta hay rằng tuổi tác, học vấn (Lincoln chưa bao giờ vào đại học, và khi nộp *phiếu cá nhân* của mình, tại Quốc hội, cạnh chữ: *trình độ học vấn*, đã khiêm tốn khai là *thiếu sót*) hay kinh nghiệm lâu năm chưa chắc đã đem lại: *trưởng thành và trí phán đoán* (1).

(1) Cạnh dòng chữ: *trình độ học vấn*, Lincoln đã để DEFICIENT (kém cỏi, thiếu sót).

Ta phải phân biệt : sự trưởng thành với kinh nghiệm. Có nhiều người rất trưởng thành trong đời tư, nhưng khi ra gánh vác việc công, hoàn toàn thất bại. Năm 1884, ứng cử viên Tổng thống của đảng Cộng hòa là Blaine, một chính khách có một đời tư rất trong sạch. Trái lại ứng cử viên của đảng Dân chủ là Cleveland, một chính khách có một đời tư « bừa bãi ». Cổ nhiên là đảng Cộng hòa so sánh đời tư hai người... nhưng đảng Dân chủ đã trả lời như sau :

« Ta cần phải bầu Cleveland làm Tổng thống, vì ông ta có đủ những đức tính của một vị lãnh tụ quốc gia... và đề ông Blaine ở lại lãnh vực tư, vì lẽ giản dị là ông ta có đủ những đức tính của một người thường dân kiểu mẫu ».

Có nhiều người kinh nghiệm giàu, nhưng vẫn chưa trưởng thành. F.D. Roosevelt đã trưởng thành sau một cơn bệnh hoạn (tê liệt) ghê gớm — trong khi hàng ngàn người khác cũng mắc bệnh đó mà chẳng trưởng thành được tí nào cả.

Kinh nghiệm không phải là cái gì do ở bản ngã của con người... Kinh nghiệm trái lại là cái gì do bản ngã của con người thẩm nhuần được, và sau đó, bản ngã thay đổi đi, để trở nên trưởng thành.

Tóm lại trưởng thành là đức tính mà kinh nghiệm chưa chắc đã đem lại cho người ta. Khi chúng ta chọn người lãnh đạo, chúng ta cần nhất là phải chọn người dĩ nhiên phải thông minh, nhưng cần nhất là phục thiện và có độ lượng... Thông minh đề hiểu cho chóng tình thế, phục thiện nghĩa là chịu nghe chịu hỏi, chịu chung quanh có người tài giỏi để giúp mình và độ lượng đề thương người và được lòng người. Độ lượng xưa nay là bản chất của những bậc đại vĩ nhân. Lincoln là người có những đức tính đó một cách rõ rệt nhất.

Khi nghe Stanton Bộ trưởng chiến tranh, chỉ trích mình, Lincoln chỉ gạt gù nói : hừ, một người thông minh như Stanton chỉ trích ta thì chắc ta có cái gì đáng chỉ trích thật... Nhưng Lincoln cũng là một vị chỉ huy rất ý thức địa vị lãnh đạo quốc dân của mình, vì Lincoln dám làm những việc xét phải làm, mặc dầu dư luận phản đối. Còn độ lượng của Lincoln thì ta khỏi phải nói tới.

★★★ ĐIỀU II

THỂ NÀO LÀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH QUỐC GIA ?

Điều 62 ủy nhiệm cho Tổng thống trọng trách hoạch định chính sách Quốc gia ? (1)

Thể nào là Hoạch định chính sách Quốc gia ?

Hoạch định chính sách Quốc gia là ấn định những mục tiêu chính của đời sống quốc dân, cùng là những phương tiện để đạt tới những mục tiêu đó.

Quyền chánh phủ, mà Hiến pháp ủy nhiệm cho Tổng thống, trước hết, là một quyền thúc đẩy, sáng tạo, khởi xướng : Chánh phủ vạch ra cho quốc dân con đường phải theo. Chánh phủ có thể so sánh với người hướng đạo, dẫn đường cho quốc dân. Lẽ dĩ nhiên, chương trình của Chánh phủ phải được Quốc hội chấp thuận, tán thành : nhưng cơ quan sau này chỉ có một vai trò tán đồng hay chống đối. Quốc hội chỉ có một thứ quyền phủ quyết tương đối, nếu ta có thể nói như vậy. Nhưng ta không nên quên rằng cái quyền « ấn định » hoàn toàn thuộc về Tổng thống. Vị này đóng một vai trò sáng tạo và dẫn đạo

Trong thực tế, chính sách quốc gia được hoạch định ra sao ? Một chính sách thường được diễn tả trong một đạo luật. Thí dụ : luật cải cách điền địa, luật ngoại viện (Mỹ) luật ngân sách, luật báo chí, luật về chánh đảng, luật tổ chức các cơ quan hành chánh địa phương v.v... Một chính sách cũng có thể diễn tả trong một hiệp ước quốc tế : hiệp ước hợp tác kinh tế giữa Việt Nam và Campuchia chẳng hạn. Một chính sách cũng có thể diễn tả bằng một quyết nghị của Tổng thống : quyết nghị thừa nhận một Chánh phủ hay một Quốc gia nào.

Thường lệ, chính sách chánh trị hay dự án luật diễn tả một chính sách, trong giai đoạn đầu, do Hành pháp soạn thảo. Việc soạn thảo này giao cho các chuyên viên.

(1) Điều 67 nói rõ rằng Thủ tướng là nhân vật phụ trách việc thi hành chính sách Quốc gia, và chịu trách nhiệm về việc đó, trước Tổng thống.

Nhưng Tổng thống gánh hết trách nhiệm mà chánh sách gây ra.

Trước hết, Tổng thống xét xem đề nghị của chuyên viên về phương diện kỹ thuật, có phải là một đề nghị nên thực hiện về phương diện kỹ thuật. Các chuyên viên phải chứng minh trước Tổng thống về đề nghị của họ. Tổng thống so sánh ý kiến của nhóm chuyên viên tác giả đề nghị, với ý kiến của nhóm chuyên viên thuộc các Bộ, Nha, Sở khác. Rồi Tổng thống sẽ xét đề xem đề nghị của nhóm chuyên viên, về phương diện chánh trị, có nên thực hiện không. Nghĩa là có thích nghi về mặt chánh trị không. Nếu cần Tổng thống sẽ sửa đổi, hay ra lệnh sửa đổi đề nghị.

Dự án (đề nghị đã thành hình) sau khi được Tổng thống chấp thuận, còn phải được Quốc hội phê chuẩn — nghĩa là biểu quyết — nếu là luật. Và làm thế nào cho Quốc hội chấp thuận, là phần việc mà Tổng thống phải lo. Quốc hội gần dân chúng hơn, chia sẻ những nhiệt tình của cử tri và cố gắng theo quan điểm của dân. Cũng như dân, Quốc hội thường không thấu đáo căn bản của mọi vấn đề và đôi khi rất nông cạn. Cố nhiên là các Ủy ban thường vụ của Quốc hội có khả năng chuyên môn và nếu muốn, có thể nghiên cứu kỹ càng một vấn đề nhờ ở tài liệu sẵn sàng cùng là chuyên viên phụ tá. Một vài nhân viên Quốc hội — nhất là các Nghị sĩ, pháp nhiệm 6 năm, và do đó, có một kinh nghiệm phong phú hơn — là những chuyên viên có khả năng nhất : đó là những người có học lực căn bản, có tin tức đầy đủ và đồng thời hiểu biết về chánh trị nhờ ở sinh hoạt tại nghị trường và đảng phái. Những vị lãnh tụ Quốc hội (trưởng Khối đa số, Khối thiểu số, Khối này hay Khối khác, tại hai viện) luôn luôn có dịp trực tiếp với Tổng thống và có thể được vị lãnh tụ Hành pháp giải thích mọi dự án của ông ta.

Hơn nữa, sự thảo luận tại Quốc hội, tuy là ở một mức độ không lấy gì làm cao lắm, có thể, phần nào, thức tỉnh dư luận, và gây sự tham gia (vào cuộc thảo luận) của những bộ óc giá trị bên ngoài. Những người sau này thường đưa ra những ý kiến xác đáng. Một cuộc thảo luận tại Quốc hội bao giờ cũng giúp cho dư luận được soi sáng, và đóng một vai trò tích cực, vào việc hoạch định chánh sách.

Như vậy, sự soạn thảo một chánh sách, một dự luật, dựa vào hai cột trụ : trước là Hành pháp, nghĩa là các chuyên viên ; sau là

nhân dân, với nhiệt tình, với sự quá trớn của nhiệt tình, với thói quen nhìn mọi sự việc một cách giản dị, trắng là trắng và đen là đen.

Nhưng hai cột này nối liền với nhau, tuy là lực lượng chống nhau, nhờ ở một cái vòng cung. Vòng cung này, một bên là Tổng thống và các cộng sự viên của ông, bên kia là các Ủy ban của Quốc hội, các vị lãnh tụ khối, và toàn thể nhân viên Quốc hội.

Vòng cung này khiến cho cái gì nên thực hiện về phương diện kỹ thuật, trở nên cái gì có thể thành hình về phương diện chánh trị.

Tổng thống là viên đá then chốt nằm giữa vòng cung, khiến cho kiến trúc đó đứng vững.

Ông ta là lãnh tụ của các kỹ thuật gia. Nhưng đồng thời, ông ta là một chánh trị gia thế lực bậc nhất. Trong thực tế, ông là người dân cử, và khát khao mong mỏi được nhân dân tin cậy, kính mến.

Lãnh tụ các chuyên viên, ông có thể ra chỉ thị cho họ hướng mọi công việc sưu tầm, nghiên cứu, lựa chọn giữa những dự án của họ, dung hòa những tư tưởng đối lập của mọi nhóm.

Là chánh trị gia ông có thế lực, có phương tiện gây áp lực, để khiến cho Quốc hội chấp nhận mọi quyết nghị của bên Hành pháp.

Ông trình bày các quyết nghị đó trước Quốc hội. Qua sự trung gian của các lãnh tụ Quốc hội thuộc đảng ông, và đôi khi của cả các lãnh tụ đối lập, ông sẽ khiến Quốc hội thấu hiểu dự án của Chánh phủ. Ông sẵn sàng chấp nhận một vài tu chánh của đối lập, để đi tới thỏa hiệp.

Nếu cần ông sẽ ủy các Tổng trưởng sang điều trần trước các Ủy ban của Quốc hội, viết thư riêng hay điện thoại cho một vài Dân biểu hay Nghị sĩ thế lực, mở cuộc họp báo, đọc diễn văn hay có khi nói thẳng với dân chúng qua đài truyền thanh hay truyền hình. Sau hết, ông có thể bỏ rơi một dự án, để tránh thảm họa chánh trị, nếu gặp gặp chống đối quá mạnh.

Muốn cho một dự án trở nên khả nhận về phương diện chánh trị, và được Quốc hội phê chuẩn, uy quyền cũng là tầm quan hệ của những phương tiện trong tay ông, có thể gọi là vô song. Nhưng ông không phải là một nhà độc tài. Vì rốt cuộc, ông phải khuyến nghị và thuyết phục Quốc hội, nghĩa là dư luận.

Nếu sơ đồ dẫn trên đúng thực, thời người ta phải nhận rằng chánh sách quốc gia, do Tổng thống hoạch định là một sự phối hợp giữa một cái gì vừa đáng mong về mặt kỹ thuật, vừa khả nhận về mặt chính trị. Thực ra giá trị của chánh sách và pháp luật mà Tổng thống hoạch định tùy thuộc đức tính của 3 yếu tố căn bản: Hành pháp, Tổng thống và Dự luận. Giá trị của Hành pháp tùy ở khả năng và tinh thần phục vụ công ích của các nhà hành chánh, các chuyên viên. Vậy các công sở nhà nước phải có khả năng thu hút được những thanh niên hữu tài. Tổng thống là yếu tố mà giá trị có thể thay đổi nhiều nhất. Còn như dự luận thì nó sáng suốt hay không, là tùy thuộc ở giá trị của các chánh đảng, nhất là sự hiện hữu một khối đối lập có tổ chức và của báo chí sáng suốt.

★ Hoạch định chánh sách đối ngoại

★ Một thí dụ cụ thể

Ở Hoa kỳ — theo tổng thống chế — chánh sách đối ngoại không hoạch định theo một công thức có sẵn nào.

Phần lớn, chánh sách đó hoạch định tùy theo bản chất, tính chất khẩn trương của vấn đề, bản ngã của Tổng thống (ra một mình quyết định, hay ra có sự tán thành của các lãnh tụ Quốc hội và của cả các Quốc gia đồng minh v.v...), tình hình chánh trị và những sự việc bất chợt của lịch sử. Đôi khi Quốc hội khởi xướng chánh sách, nhưng phần lớn là chính Tổng thống khởi mào, hay Ngoại trưởng, các vị Tham mưu trưởng, đôi khi một vị Đại sứ v.v.

Thí dụ sau đây cho ta thấy rõ một thủ tục hoạch định chánh sách đối ngoại, trong một số lớn thủ tục khác.

Ngày 20-3-1954, Tướng Paul Ely, Tham mưu trưởng quân lực Pháp, tới Washington để báo cho Tổng thống Eisenhower, Ngoại trưởng J.F. Dulles và Tổng Tham mưu trưởng liên quân là Đô đốc A. Radford rằng nếu Hoa kỳ không can thiệp thì Đông dương sẽ rơi vào vòng kiểm soát của phe Xã hội.

Ngày sau khi đó — ngày tháng không được rõ — Hội đồng An ninh Quốc gia được triệu tập họp phiên đặc biệt. Tại Hội đồng, Phó Tổng thống Nixon, Ngoại trưởng Dulles và Đô đốc Radford đồng ý rằng Đông dương không thể thất thủ được, vì nếu như vậy, thì cả Đông Nam Á sẽ mất theo. Hội đồng định rằng nếu cần Hoa kỳ phải can thiệp, miễn

là được các Đồng minh ủng hộ đường lối đó, và Pháp phải trao hoàn độc lập cho Đông dương. Một bản thuyết trình chánh trị được soạn thảo và có mang các chữ đầu tên của Tổng thống (D.D.E.) để đánh dấu tính chất chánh thức.

Theo Hiến pháp, Tổng thống Hoa kỳ có quyền thi hành chánh sách đó. Nhưng Eisenhower thường không chịu thi hành một chánh sách đối ngoại hay quân sự, nếu không được Quốc hội tán thành. Vì thế cho nên ngày 3-4-1954, 8 vị lãnh tụ Quốc hội (các lãnh tụ các Khối đa số và thiểu số tại lưỡng Viện) đều được mời tới họp kín với J.F. Dulles. Khi các vị này tới phòng họp của Bộ Ngoại giao, thời họ thấy đã có mặt Đô đốc A. Radford, và vài nhân viên cao cấp nhất của Bộ Quốc phòng. Ngoại trưởng cho các lãnh tụ Quốc hội hay rằng Tổng thống muốn được 2 Viện cùng ra một quyết nghị cho phép ông ta được sử dụng Thủy và Không quân tại Đông Dương. (Theo Hiến pháp Mỹ, với danh nghĩa Tổng tư lệnh, Tổng thống đã có quyền đó rồi). Đô đốc Radford cho các lãnh tụ Quốc hội hay là quân Pháp ở Điện Biên Phủ không còn cầm cự được nữa, và sự thất thủ Đông Dương sẽ khiến cho cả Đông Nam Á sụp. Nếu Quốc hội thông qua quyết nghị, Đô đốc nói, Thủy và Không quân sẽ hiệp lực tấn công để phá vỡ vòng vây.

Các lãnh tụ Quốc hội, Cộng hòa cũng như Dân chủ, đều hỏi : « Như vậy có nghĩa là sẽ có chiến tranh ? Trung quốc có can thiệp giúp bên kia không ? » Radford, vốn nghĩ rằng một cuộc chạm trán với Trung quốc nhất định là không tránh được, và như vậy, càng sớm càng hay, trả lời thẳng : « Đúng ». « Liệu có phải dùng tới lực quân không ? » Không ai có thể trả lời rõ ràng. Chỉ có Nghị sĩ Knowland, lãnh tụ khối Cộng hòa ở Thượng viện là ủng hộ Radford và Dulles, và các lãnh tụ Quốc hội nhận thấy rằng các vị Tham mưu trưởng không đồng ý với Radford. Hơn nữa Dulles chưa hỏi ý kiến các Đồng minh : vì lẽ là việc này đòi hỏi nhiều thì giờ, và sự can thiệp cần phải cấp thời nếu muốn cứu Điện Biên Phủ. Sau rốt, các lãnh tụ Quốc hội cho Dulles biết là trước khi họ cố gắng thuyết phục Quốc hội ra quyết nghị, nghĩa là lời Huê kỳ vào vòng chiến, thời Ngoại trưởng phải được sự tán trợ của Đồng minh đã. Và lúc đó cả Knowland cũng lãnh đạm với giải pháp can thiệp.

Trong nội một tuần Dulles đã nói chuyện với các đại diện ngoại giao (tại Washington) của Anh, Pháp, Úc, Tân Tây Lan, Phi, Thái và

ba nước liên kết ở Đông Dương. Dulles yêu cầu các quốc gia đó, khi Hoa kỳ can thiệp bằng binh lực, đưa ra một bản thông cáo ủng hộ sự can thiệp và đồng thời báo cho Trung quốc là chớ nên nhập chiến.

Các Đồng minh đều phản đối. Dulles phải thân hành bay sang Anh để nói chuyện với Thủ tướng Churchill và ngoại trưởng A. Eden, nhưng các vị sau này không tán thành đường lối của Mỹ.

Dulles đề nghị lập Tổ chức Hiệp ước Đông Nam Á (South East Asia Treaty Organization), để làm dụng cụ cho « hoạt động phối hợp ». Nhưng Anh cũng không chịu tán trợ sự can thiệp của Huê kỳ. Khi trở về Washington và triệu tập một phiên họp giữa Đồng minh (ngày 20-4-54) để thành lập S.E.A.T.O., đại diện Anh không tới họp, theo lệnh của London.

Vài ngày sau Dulles lại bay sang Paris. Tình hình lúc bấy giờ lại càng nghiêm trọng. Khi tới Paris, Radford cho Dulles biết là chỉ một cuộc tấn công mạnh bằng không lực mới cứu nổi Điện Biên Phủ.

Ngày 24-4, Dulles và Radford báo cho Eden là nếu Đồng minh thuận, thời hôm sau Tổng thống sẽ sang Quốc hội yêu cầu một quyết nghị liên Viện, và sau đó, sẽ oanh tạc Điện Biên Phủ vào ngày 28-4. Thủ trưởng ngoại giao B. Smith, đưa một đề nghị tương tự cho Đại sứ Pháp ở Washington.

Eden không chịu. Ông ta nói rằng: trước ngày Hội nghị Genève — triệu tập để thảo luận về phương pháp chấm dứt chiến tranh Đông Dương đã sang năm thứ 7 — họp, can thiệp quân sự của Huê kỳ sẽ tai hại. Ông ta tin rằng hành vi này sẽ đưa đến sự xữ dụng lực quân, và khiến cho chiến tranh tràn sang Trung Quốc.

Tuy vậy Eden hứa sẽ đem vấn đề ra trước Nội các Anh. Ngày 24-4, Nội các này cho Huê kỳ biết là Anh không tán trợ can thiệp.

Ngày thứ ba sau, Churchill nói với Hạ viện là Anh chưa sẵn sàng để lâm chiến ở Đông Dương. Dulles miễn cưỡng kết luận là Hoa Kỳ sẽ không can thiệp. Điện Biên Phủ thất thủ và Hiệp định ngày 20-7-1954 (Genève) kết thúc chiến tranh Đông Dương.

Tóm lại, Hiến pháp 1967 trao trọn quyền Hành pháp (tức là quyền chánh phủ) cho Tổng thống và ủy cho vị đó trọng trách làm hướng đạo cho quốc dân. Xem như vậy, ta thấy rõ rằng Tổng thống theo Hiến pháp, là nhân vật : 1) lãnh đạo cơ quan gọi là Chánh phủ và đồng thời 2) có toàn quyền quyết định trong lãnh vực của thẩm quyền hiến định.

★★ 1.- TỔNG THỐNG LÃNH ĐẠO HÀNH PHÁP

Tổng thống kiêm nhiệm tất cả mọi thẩm quyền thuộc về Hành pháp ; hay : Tổng thống là lãnh tụ chánh phủ.

Chế độ nội các có đặc điểm là *Chánh phủ có hai đầu* : Quốc trưởng và Thủ tướng. Chế độ tổng thống gạt bỏ cái sự chia quyền hành pháp cho hai nhân vật : Quốc trưởng vô trách nhiệm và Thủ tướng trách nhiệm. Đứng đầu Hành pháp, chỉ có một người : Tổng thống. Tổng thống vừa là Quốc trưởng, vừa là lãnh tụ Chánh phủ. Thủ tướng ở tổng thống chế Việt Nam chỉ đóng vai đứng đầu các cơ quan thi hành mọi chỉ thị của Tổng thống.

★ 1) Trước hết Tổng thống là Quốc trưởng.

Tổng thống là nhân vật tiêu biểu cho sự liên tục và sự thống nhất của Quốc gia.

★ 2) Nhưng Tổng thống không phải chỉ trị vì, Tổng thống thực sự giữ quyền trị quốc.

Đó là quy tắc hợp hiến.

Và đó cũng là ý chí của các nhà Lập hiến.

Với những đạo luật mà Quốc hội biểu quyết, nhất là những đạo luật tài chánh và trưng tập nhân lực, tài sản, Quốc hội cung cấp cho Tổng thống những phương tiện nhân sự và tài chánh để thi hành chánh sách.

Sự gia tăng quyền thế của cơ quan Hành pháp là một định luật của thế giới ngày nay.

Khi gạt bỏ chế độ nội các, tức chế độ trao quyền Hành pháp cho một cơ quan đại diện khối đa số trong Quốc hội, các nhà Lập hiến Việt Nam, với văn thức văn tắt của điều 51, đã mở cho Tổng thống một địa hạt hoạt động chánh trị hầu như vô giới hạn. Với văn thức này, và văn thức của điều 62, Tổng thống là người đứng đầu chánh phủ, và lãnh đạo quốc dân, do chánh sách vì đó hoạch định. Chánh sách đối ngoại cũng do Tổng thống chủ trương (điều 59). Bình quyền cũng trong tay Tổng thống vì điều 60 của Hiến pháp ghi rõ rằng Tổng thống là Tổng tư lệnh là tối cao Quân lực Việt Nam Cộng Hòa. Với những quyền hành dân sự và quân sự mà không một nhân vật nào khác trong nước có, Tổng thống có bốn phân lãnh đạo quốc dân và đồng thời làm thế nào để thu hút được sự tán thành của quốc dân. Đại khái quyền bính và trách nhiệm của Tổng thống là như vậy.

★ 3) Sự độc lập và trách nhiệm đặc biệt của Tổng thống.

Quy chế của Tổng thống phối hợp sự độc lập cùng là trách nhiệm đặc biệt của Tổng thống.

★ A) Sự độc lập của Tổng thống được thể hiện bằng một số lương bổng cùng là những cung cấp bằng hiện vật đầy đủ, để cho Tổng thống khỏi phải thắc mắc vì những vấn đề vật chất (1). Ta không cần nhấn mạnh về vấn đề này. Có một điểm đáng lưu ý Quốc hội: là nên bắt chước Huế kỳ, dành cho các vị Tổng thống đã mãn nhiệm một số hưu bổng đầy đủ để cho các vị đó được hưởng một tương lai đảm bảo, về phương diện vật chất. (Ở Huế kỳ, nguyên Tổng thống được hưởng một hưu bổng đồng niên là 50.000 Mỹ kim, và góa phụ của ông ta được hưởng, suốt đời một hưu bổng đồng niên là 25.000 Mỹ kim).

Khi nói tới sự độc lập của Tổng thống, người ta phải nghĩ tới sự độc lập, về mặt chánh trị, của Tổng thống đối với Quốc hội. Tại sao Tổng thống lại độc lập về phương diện chính trị đối với Quốc hội?

Vì lẽ :

(1) Lương của Tổng thống là 300.000đ. một tháng.

a) Tổng thống là một vị Quốc trưởng, và xưa nay các vị Quốc trưởng đều hưởng một qui chế vô trách nhiệm.

b) Nguyên tắc phân quyền, được thừa nhận trong điều 3 của Hiến pháp, muốn rằng các cơ quan công quyền phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt. Đề cho Tổng thống có thể bị Quốc hội đánh đổ, tức là vi phạm nguyên tắc phân quyền, một nguyên tắc đòi hỏi trước hết sự độc lập của mỗi cơ quan công quyền đối với cơ quan khác.

c) Tổng thống là nhân vật do toàn dân bầu.

Với danh nghĩa là thụ ủy trực tiếp của nhân dân tức vị chúa tể, Tổng thống không thể bị cơ quan nào trong nước lật đổ. Tổng thống chỉ chịu trách nhiệm trước những người đã bầu mình lên. Và trách nhiệm này sẽ thể hiện rõ ràng khi Tổng thống ra tái ứng cử. Theo truyền thống dân chủ, thời bản thân của Tổng thống phải được coi như là bất khả xâm phạm (inviolable).

Nếu hành vi của Tổng thống chỉ là một lỗi nhẹ, hay do sự bất cẩn mà xảy ra, thời dùng đến bộ máy Tư pháp thật là nặng nề, và xét ra phi lý : những người bị thiệt hại sẽ được bồi thường, sau một cuộc điều đình ôn hòa. Ở Anh người dân nào bị thiệt vì một hành vi của vị nguyên thủ phải làm đơn, xin Anh hoàng xét và vui lòng bồi thường cho họ.

Trái lại, nếu hành vi là một trọng tội, và có thể gây ra xúc động và phản ứng không hay, thời Điều 85 Hiến pháp phải đem thi hành. Khi đó Quốc hội sẽ quyết định sự khởi tố Tổng thống trước Đặc biệt Pháp viện, theo thủ tục rất nặng nề ghi trong điều 87 Hiến pháp.

Tổng thống còn có thể bị Đặc biệt Pháp viện truất quyền nếu can tội phản quốc.

Thế nào là tội phản quốc ?

Cái danh từ phản quốc này, đối với người ngoài phổ, rất dễ hiểu. Phản quốc là đi lính, làm mật vụ, làm tay sai cho ngoại bang, khi ngoại bang này đang chống lại tổ quốc.

Nhưng trong lãnh vực chánh trị, tội phản quốc của các nhà cầm quyền cao cấp trong nước, rất khó định nghĩa. Phản quốc là một tội nằm ở ranh giới phân chia hai địa hạt chánh trị và pháp luật. Phạm tội này kẻ nào ở chức vụ cao, nhưng lạm dụng chức vụ đó để hoạt động trái với Hiến pháp, hay chống lại những quyền lợi tối cao của Nhà nước. « Il s'agit d'un crime politique consistant à abuser de sa fonction pour une action contraire à la Constitution aux intérêts supérieurs du pays (Duverger 663). Il s'agit d'un crime sui generis résultant d'une infraction grave aux devoirs de la charge. C'est une notion subjective que les Chambres apprécient lors de la mise en accusation. La haute trahison, est la violation grave, par le Président de la République, des devoirs de sa charge. Elle ne suppose pas nécessairement l'élément de mise au service de l'ennemi que suppose la trahison pénale ; elle ne suppose pas nécessairement la violation de la Constitution ; elle suppose que le Président de la République s'est rendu coupable d'une faute absolument inexcusable qui trahit une violation grave de son mandat » (1).

Dịch : « Phản quốc là một trọng tội đặc biệt, do ở sự vi phạm nghiêm trọng những bổn phận của chức vụ. Đó là một khái niệm chủ quan mà Quốc hội thẩm định, khi tố cáo. » (DUVEGER).

« Phản quốc là sự vi phạm nghiêm trọng, do Tổng thống, những bổn phận của chức vụ. Phản quốc không bó buộc bao hàm cái yếu tố tư thông và phụng sự kẻ thù, mà ta thấy trong tội phản quốc, về mặt hình. Phản quốc cũng không bó buộc phải là một hành động vi phạm Hiến pháp, phản quốc là trọng tội chỉ cái hành vi của Tổng thống đã phạm một cái lỗi bất khả dung thứ, khiến cho ai cũng thấy rõ là vị đó đã vi phạm nghiêm trọng sứ mạng được quốc dân ủy nhiệm cho ».

(G. VEDEL).

Ở Pháp, theo Giáo sư M. PRÉLOT, tội phản quốc, có thể buộc cho Tổng thống khi nào có một sự bất đồng ý kiến sâu xa, lớn lao, nghiêm trọng giữa Quốc hội và Tổng thống (xem Prelot — Droit Constitutionnel, in lần thứ 3, trang 640 — DALLOZ — PARIS).

(1) G. VEDEL (Cours 1958-1959).

Vậy không cần phải tìm xem Tổng thống Pháp có phạm một hình tội thường không, trước khi khởi tố ông ta trước Đặc biệt Pháp viện. Chỉ cần là Tổng thống có một thái độ chánh trị chống đối rõ ràng và sâu rộng, thái độ chánh trị của các vị đại diện dân chúng khác.

Quyết nghị khởi tố Tổng thống, có viện dẫn lý do, phải được 3/4 tổng số Dân biểu và Nghị sĩ chấp thuận (Điều 87).

Biểu quyết này xét cho cùng chỉ là một đề nghị kiểm duyệt theo một thủ tục nặng nề, khó khăn. Tất cả hai Viện phải biểu quyết — một đề nghị giống nhau. Biểu quyết này nhất định là có hậu quả lớn lao : vì sau đó, Tổng thống không còn hy vọng ở lại chức vị nguyên thủ nữa.

Và Đặc biệt pháp viện sẽ phán quyết truất quyền theo đa số 4/3 tổng số nhân viên.

Nên ghi rằng bản án của Đặc biệt pháp viện chỉ có thể truất quyền Tổng thống.

Tổng thống đã bị truất quyền rồi còn có thể bị truy tố, y như một thường dân, trước tòa án thường, để trả lời về những hành vi phạm hình luật, nếu có,

Vậy trách nhiệm của Tổng thống trước Đặc biệt pháp viện là một thứ trách nhiệm chánh trị vì chế tài của nó chỉ là sự mất chức.

Ở Việt Nam, chúng ta chưa phải chứng kiến một vụ án truất quyền Tổng thống. Đó là điều may mắn.

Ở Huế kỳ, Tổng thống cũng có thể bị truất quyền, do Thượng nghị viện đóng vai Tòa án, phán quyết, Cơ quan công tố trước Tòa này chính là Hạ nghị viện, quyết định truy tố với đa số quá bán Dân biểu. Bản án truất quyền Tổng thống phải được 2/3 tổng số Thượng nghị sĩ chấp thuận. Năm 1868, Tổng thống Andrew Johnson bị đưa ra Tòa án nói trên vì những lý do chánh trị. Người ta tố cáo ông ta đã :

— khước từ sự hợp tác của ông Bộ trưởng Quốc phòng đương thời.

— và như vậy hành động trái với một đạo luật, áp dụng thời bấy giờ (1)

Sự truy tố của Hạ nghị viện không đưa đến kết quả, vì tại Thượng nghị viện chỉ có :

— 35 phiếu nhận là Tổng thống có phạm tội.

— chống lại 19 phiếu phản đối, thành ra đa số 2/3 chưa đủ.

Từ khi đó, thủ tục truy tố trước Thượng nghị viện hầu như truy phế.

★ B) Về phương diện chánh trị, Tổng thống không có trách nhiệm gì đối với Quốc hội. Tổng thống có bốn phận thông tri Quốc hội về hoạt động của mình. Quốc hội, một đảng khác cố gắng kiểm soát, cho tới một mực nào, hoạt động của Tổng thống, và như vậy, lấp đi một phần nào cái hố sâu mà nguyên tắc phân quyền đã đào giữa Lập pháp và Hành pháp. Những « bộ máy thắng dân chủ » chống lại quyền hành cá nhân của Tổng thống, theo cái phương thức mà người Mỹ, khi thiết lập chế độ Tổng thống gọi là « kìm hãm và thăng bằng » (2) đã được các nhà Lập hiến Việt Nam du nhập vào Hiến pháp năm 1967.

a) Chế độ kìm hãm và thăng bằng, trước hết, có mục đích hạn chế những nhược điểm của nguyên tắc phân quyền, để tránh cho sự phân quyền đưa đến sự cô lập các quyền.

Thực ra, các nhà lập hiến năm 1967 đã ý thức rõ rệt những nhược điểm của một nguyên tắc phân quyền đem thi hành máy móc.

(1) Luật đó không thừa nhận cho Tổng thống quyền giải nhiệm nhân viên chánh phủ, nếu không được sự ưng thuận của Thượng nghị viện.

Tổng thống A. JOHNSON không chịu thi hành luật đó, và tự ý giải nhiệm Bộ trưởng Quốc phòng. Do đó một cuộc khủng hoảng chính trị xảy ra, và một Hạ viện chống đối đã mưu toan truất phế JOHNSON bằng thủ tục IMPEACHMENT » (tố cáo »

Luật dẫn trên đã bị hủy bỏ năm 1887.

(2) « Freins et Contrepoids » (Pháp ngữ)

« Checks and Balances » (Anh ngữ)

Vì thế, điều 3 của Hiến pháp đã định rằng : « sự hoạt động của 3 cơ quan công quyền phải được phối hợp và điều hòa... »

b) Chế độ « kìm hãm và thăng bằng » còn nhằm một mục đích quan hệ hơn, là bảo vệ tự do của nhân dân, bằng một sự thăng bằng thế lực giữa ba cơ quan công quyền. Làm thế nào để thực hiện sự thăng bằng này ? Bằng cách qui định rằng mỗi một công quyền có thể, tới một giới hạn nào, tham dự và sự hành xử những chức vụ của công quyền kia. Như vậy không một công quyền nào hoàn toàn độc lập và tự do hành động. Công quyền nào cũng có thể ngăn chặn công quyền khác và sự ngăn chặn lẫn nhau này rất thuận tiện cho sự phát triển mọi tự do của người công dân. Đó là tư tưởng của nhà Lập hiến Việt Nam, phát biểu trong Điều 3 Hiến pháp, đọc như sau : « ... Sự hoạt động của ba công quyền phải phối hợp và điều hòa để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung trên căn bản tự do, dân chủ và công bằng xã hội... »

Ý nghĩa của câu này là : tự do, dân chủ và công bằng... tùy thuộc ở sự phối hợp điều hòa mọi hoạt động của ba công quyền.

Trong khuôn cốt Hiến pháp 1967, ta thấy rằng Hành pháp độc lập đối với Lập pháp về hai khía cạnh : bổ nhiệm và quyền thế. Hành pháp do nhân dân bổ nhiệm. Và đúng với điều 51, nhân dân ủy nhiệm quyền Hành pháp cho Tổng thống, người được dân chúng tấn phong. Hành pháp còn độc lập với Lập pháp ở điểm là Hành pháp không có trách nhiệm gì đối với Lập pháp. Nhưng Hành pháp có một vài quyền đối với Quốc hội. Chẳng hạn Hành pháp có thể yêu cầu Quốc hội phúc nghị một dự luật. Hành pháp có thể đề nghị một dự án luật, để Quốc hội thảo luận và quyết định. Hành pháp có thể triệu tập các khóa họp bất thường của Quốc hội v.v...

Hành pháp cũng có một vài thẩm quyền đối với Tư pháp, vì chính Hành pháp bổ nhiệm các thẩm phán và còn tham dự gián tiếp vào quyền tài phán bằng sự hành xử quyền ân xá.

*** Về phần Quốc hội, thời cơ quan này :**

- độc lập đối với Hành pháp,
- và dĩ nhiên đối với cả Tư pháp.

Nhưng Quốc hội có thể ảnh hưởng vào cả hai cơ quan sau.
Ảnh hưởng vào Hành pháp :

— bằng thủ tục truy tố lãnh tụ Hành pháp trước Đặc biệt Pháp viện ;

— bằng những đạo luật quy định giới hạn hoạt động của Hành pháp ;

— bằng khả năng bề gây quyền yêu cầu phúc nghị của Tổng thống ;

— bằng quyền biểu quyết ngân sách, phương tiện hoạt động của Hành pháp ;

— bằng quyền chấp thuận những đề nghị bổ nhiệm một vài loại công chức cao cấp (Đại sứ, Viện trưởng Viện Đại học) ;

— bằng quyền phê chuẩn các hiệp ước quốc tế do Tổng thống ký kết.

Đối với Tư pháp, Quốc hội cũng có những phương tiện ảnh hưởng lớn.

Các Thẩm phán Tối cao Pháp viện, đều do Quốc hội tuyển chọn trong một danh sách do Bộ Tư pháp và Tối cao pháp viện thiết lập.

Sự thiết lập các Tòa án, bất luận là dân sự hay quân sự, phải do ở một đạo luật của Quốc hội.

★ **Còn như Tư pháp**, thì Hiến pháp, trong điều 76 thừa nhận tính chất độc lập của quyền đó.

Tư pháp còn độc lập là nhờ ở quy chế của ngạch Thẩm phán. Đặc điểm của quy chế này được ghi trong Điều 79 Hiến pháp : Các Thẩm phán được hưởng quy chế bất khả bãi miễn trừ trong các trường hợp hiến định là :

— bị kết án,

— vi phạm kỷ luật,

— hay bất lực về tinh thần hoặc thể chất.

Quyền Tư pháp còn ảnh hưởng vào Hành pháp và Lập pháp vì chính quyền Tư pháp :

— giải thích Hiến pháp,

— kiểm soát tính chất hợp hiến của luật, sắc luật và các văn kiện hành chánh như sắc lệnh, nghị định.

Sau hết, để hoàn thành cái kiến trúc hạn chế mọi công quyền bằng phương thức « máy hãm và thăng bằng », (1) Hiến pháp năm 1967 còn đặt hai quyền Lập pháp và Hành pháp dưới sự kiểm soát của nhân dân, bằng những cuộc bầu cử được tổ chức rất đều trong thời gian. Sự khác nhau giữa những nhiệm kỳ của Thượng nghị viện (cứ ba năm thì thay $1/3$ số nghị sĩ), Hạ nghị viện (bốn năm thì thay toàn viện) và Tổng thống (năm năm thì bầu Tổng thống mới) tạo ra một sự khác biệt giữa các quyền lợi tuyển cử của Lập pháp và Hành pháp và do đó, một thứ thăng bằng mới được tạo ra, và chỉ thuận tiện cho tự do của người công dân (2).

Đại khái chế độ « máy hãm và thăng bằng » là như vậy. Nó làm cho quyền thế lớn lao của Tổng thống yếu đi một phần nào (3). Nhưng những mối bất hòa có thể xảy ra giữa Tổng thống và Quốc hội không bao giờ có thể đưa đến sự từ chức của vị lãnh tụ Hành pháp, sau một biểu quyết bất tín nhiệm của Quốc hội.

Tổng thống chỉ có bốn phận « trả lời » trước quốc dân về hoạt động chánh trị của mình. Trách nhiệm này thể hiện vào dịp một cuộc phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và kín. Nếu dân tín, sẽ tái cử

(1) Công quyền nọ ngăn chận Công quyền kia : Quốc hội xét lại và biểu quyết dự án ngân sách của Hành pháp ; Hành pháp yêu cầu Quốc hội phúc nghị một dự luật. Công quyền nọ có thể lực mạnh ngang thế lực Công quyền kia, không Công quyền nào quá mạnh để trở nên ngự trị trong bộ máy Nhà nước. Quốc hội độc lập và bất khả giải tán ; Hành pháp độc lập và bất khả khuynh đảo.

(2) Hạ viện có khuynh hướng phản chiếu quyền lợi địa phương, vì dân biểu là người do địa phương cử. Thượng viện và Tổng thống có khuynh hướng đại diện cho các quyền lợi toàn quốc vì cử tri toàn quốc bầu Nghị sĩ và Tổng thống. Muốn đắc cử và tồn tại, Tổng thống và Hạ viện phải theo những chánh sách khác nhau.

(3) Sự giảm quyền này lợi cho dân, cho tự do của người dân, nếu ta nhớ tới lời nói của Montesquieu : « Ai có quyền cũng có manh tâm lạm quyền ».

Tổng thống khi vị này ra tái ứng cử. Nếu không tán thành lối trị quốc của Tổng thống trong 5 năm vừa qua, dân có thể truất quyền vị đó bằng cách không tái cử ông ta. Như vậy trong 5 năm, trong mọi trường hợp, và trong suốt 10 năm, nếu được tái cử, Tổng thống chắc chắn ngồi yên, nắm giữ Hành pháp, tức một phần lớn và quan trọng nhất của Chánh quyền trước bất cứ sóng gió chánh trị nào nổi lên ở Quốc hội. Sự vững chãi của chức vụ Tổng thống lại càng có ý nghĩa, nếu ta nhớ rằng quyền quyết định của Tổng thống, trong lãnh vực Hành pháp, rất lớn, rất ít hạn chế.

★★ II.— TỔNG THỐNG TỰ DO RA MỌI QUYẾT ĐỊNH CHÍNH TRỊ

Cố nhiên là Tổng thống không hoàn toàn tự do trong mọi quyết định này : Hiến pháp, cùng là những đạo luật do Quốc hội biểu quyết, hạn chế hoạt động của vị lãnh tụ chánh phủ. Những khuynh hướng chánh trị đang ngự trị dư luận cũng là một loại hạn chế khác. Trong một vài trường hợp hiến định, một quyết nghị của Tổng thống còn phải được Thượng nghị viện chấp thuận. Và những chiều hướng mà Tổng thống muốn cho quốc dân theo, cũng bị ràng buộc phần nào bởi những kinh phí mà chỉ có Quốc hội mới có thể cấp cho Tổng thống.

Tuy vậy, ở bên trong khuôn khổ đó, Tổng thống toàn quyền quyết định, mà không cần phải đếm xỉa tới bất cứ ý kiến nào. Trong một chế độ nội các, như chế độ Anh, ngoại trừ một vài trường hợp rất hiếm, những quyết nghị chánh phủ đều tập đoàn. Đó là những quyết nghị của cả Hội đồng Tổng trưởng (hay Nội các), dưới ảnh hưởng mạnh, hay vừa phải, của Thủ tướng. Ở Việt Nam, trái lại, những quyết nghị của Hội đồng Tổng trưởng, do Tổng thống chủ tọa, đều là những quyết nghị của Tổng Thống. Chánh phủ, ở Việt Nam, không phải là chánh phủ dưới sự lãnh đạo tập đoàn của Hội đồng Tổng trưởng, hay Nội các, như ở Anh. Chánh phủ ở Việt Nam là Chánh phủ dưới sự lãnh đạo của một cá nhân : Tổng thống.

Hội đồng Tổng trưởng hoàn toàn trong tay Tổng thống. Thủ tướng và các Tổng trưởng chỉ là những nhân vật có nhiệm vụ thi hành chánh sách của Tổng thống (điều 67). Tổng thống toàn quyền trong việc bổ nhiệm họ. Khi Hiến pháp (điều 58) nói rằng Tổng thống bổ nhiệm các nhân viên Chánh phủ theo đề nghị của Thủ

tướng, ta phải hiểu rằng Thủ tướng chỉ dám đề nghị những nhân vật nào đã mặc nhiên được sự chấp thuận của Tổng thống, hay chắc chắn sẽ được sự chấp thuận đó (1).

Cả việc giải nhiệm các nhân viên Chánh phủ (kể cả Thủ tướng) cũng hoàn toàn trong tay Tổng thống. Và bất cứ lúc nào Tổng thống cũng có thể từ khước sự cộng tác của Thủ tướng hay Tổng trưởng nào, không được ông tin cậy nữa. Trong thực tế, sự từ khước này được diễn tả bằng sự chấp nhận đơn từ chức, chỉ có tính chất từ chức giấy tờ.

★ a) Thành phần Hội đồng Tổng trưởng đưa ra ánh sáng tính chất phụ thuộc của cơ quan đó. Hiến pháp chỉ nói tới Hội đồng Tổng trưởng (điều 6a) và hoàn toàn không đề cập tới thành phần của cơ quan này.

Vậy Tổng thống muốn bổ nhiệm bao nhiêu Tổng trưởng, Thứ trưởng cũng được, miễn là có kinh phí tương đương ghi trong Ngân sách và bổ nhiệm những ai vào các chức đó cũng được. Ở Huế kỳ, muốn lập một bộ mới, phải có một đạo luật của Quốc hội cho phép.

Ở Việt Nam, Tổng thống toàn quyền thiết lập bộ mới, hay hủy bỏ một bộ hiện hữu, tùy theo nhu cầu của thời thế. Cố nhiên sự thiết lập một bộ mới đòi hỏi một kinh phí mới, và kinh phí này phải được Quốc hội chấp thuận. Nhưng cái việc lập một bộ mới tùy thuộc ở quyền riêng của Tổng thống.

Ở Huế kỳ Tổng thống theo nguyên tắc cũng toàn quyền trong việc bổ nhiệm các nhân viên Chánh phủ (2). Trong thực tế, người ta thấy rằng Tổng thống thường bổ nhiệm những nhân vật được tin cậy, (tin cậy là vì: thuộc đảng của Tổng thống, đã giúp Tổng thống một cách đắc lực trong cuộc vận động bầu cử lãnh tụ Hành pháp).

(1) Tổng thống Việt Nam có quyền bổ nhiệm các nhân viên Chánh phủ, mà không cần phải có sự chấp thuận của Thượng nghị viện, như ở Hoa Kỳ.

(2) Với sự tán thành (thường lệ là tán thành) của Thượng nghị viện.

Quyền tự do bổ nhiệm nhân viên Chánh phủ của Tổng thống còn cho phép Tổng thống tuyển chọn cả những nhân viên của đảng đối lập. Gần đây Tổng thống Kennedy đã cử hai đảng viên của Đảng Cộng hòa giữ hai chức then chốt trong Chánh phủ để trấn an dư luận của các giới tài chánh và doanh thương (Ông Dillon, một ngân hàng gia, thuộc đảng Cộng hòa, giữ Bộ Tài chánh ; Ông Mc Namara Chủ tịch Công ty Ford làm Bộ trưởng Quốc phòng). Tổng thống chỉ bị hạn chế khi chọn Bộ trưởng Tư pháp : ông này phải là một luật gia. Nhưng luật gia ở Huế kỳ rất đông.

Vì các Bộ trưởng phải là những người được tin cậy cho nên Tổng thống hoàn toàn tự do đối với các nhân viên của chánh phủ cũ. Tổng thống mới đắc cử không có bổn phận phải giữ lại những nhân viên của chánh phủ cũ, mặc dầu là người ta thường nói rằng những người này đã quen việc. Tổng thống không cần người quen việc. Tổng thống chỉ cần người trung thành thi hành trung thực chánh sách đã hoạch định.

Đối với quyền tự do đó, chỉ có một biệt lệ : khi Phó Tổng thống lên làm Tổng thống (sau khi vị tại chức mệnh một) một phong tục chánh trị cổ truyền ở Huế kỳ muốn rằng ông ta giữ lại nhân viên chánh phủ cũ, nếu các vị này thuận ở lại. Lý do : người ta muốn trấn an dư luận, vì đó cũng là một phương tiện tránh một sự gián đoạn đột ngột. Phong tục này lợi về mặt chánh trị, vì Phó Tổng thống có thể chỉ ở tại Bạch ốc trong một thời gian rất ngắn (cho tới khi mãn nhiệm kỳ của cố Tổng thống), và đó là một sự kiện không chứng minh một sự đổi mới các nhân viên chánh phủ.

*** b) Ảnh hưởng của các nhân viên chánh phủ, trong chế độ Tổng thống không đáng kể.**

Theo nguyên tắc, ảnh hưởng này đáng kể hay không là tùy ở ý riêng của Tổng thống.

Và vẫn theo nguyên tắc, Tổng thống một mình quyết định sau khi tham kiến Hội đồng Tổng trưởng, nếu muốn. Và hội đồng này chỉ là một cơ quan tư vấn không chánh thức.

Địa vị phụ thuộc của Hội đồng Tổng trưởng được chứng tỏ qua những dấu hiệu sau :

1) Sự hội họp của các nhân viên của Hội đồng tùy thuộc ở Tổng thống. Kinh nghiệm ở Huế kỳ cho hay rằng :

— Những ông Tổng thống bản ngã yếu kém, không có ý chí sử dụng quyền hành của mình cho tới giới hạn hiến định, thường triệu tập rất đều các Tổng trưởng. Các Tổng thống Pierce, Harding, cho họp các Bộ trưởng rất đều, để tham thảo ý kiến của họ.

Dưới thời Tổng thống Eisenhower, Hội đồng Tổng trưởng cũng được triệu tập rất đều : mỗi tuần mỗi họp. Sau khi hỏi ý kiến mọi người, Tổng thống thường yêu cầu Hội đồng cho ra một ý kiến tập đoàn. Hơn nữa Tổng thống Eisenhower còn cho thiết lập một cơ quan gọi là : Tòa Tổng Thư ký của Hội đồng. Cơ quan này liên lạc thường xuyên với các bộ. Một công chức cao cấp, gọi là Phụ tá Đặc biệt của Tổng thống (Assistant spécial du Président) có nhiệm vụ làm công việc liên lạc và phối hợp giữa các bộ, cùng là thiết lập nghị trình của mỗi phiên họp của Hội đồng Tổng trưởng. Sau hết Tòa Tổng Thư ký còn nhiệm vụ theo dõi sự thi hành những quyết nghị của Hội đồng.

— Trái lại, những ông Tổng thống bản ngã mạnh, ưa quyết đoán một mình, sử dụng quyền hành hiến định tới mức tối đa, thường chỉ thảo luận riêng với mỗi Tổng trưởng, hay với những nhân vật ngoài Chánh phủ tức cố vấn riêng của mình.

Jackson, hồi thế kỷ trước không bao giờ cho triệu tập toàn thể các Tổng trưởng. Grant và Wilson cũng vậy.

Trong suốt nhiệm kỳ thứ nhất (1932-1936) Franklin Roosevelt không bao giờ cho triệu tập toàn thể mọi nhân viên Chánh phủ. Roosevelt tự cho rằng mình không cần biết tới ý kiến chung của các Tổng trưởng về một vấn đề chánh trị nào. Nếu có cần biết ý kiến riêng của Tổng trưởng nào, vì đó được mời riêng tới để trình bày quan điểm. Thời đó Hội đồng Tổng trưởng hoàn toàn lu mờ sau bộ tham mưu riêng (brain-trust) của Tổng thống. Bộ tham mưu riêng này gồm một số chuyên viên rất có khả năng, và được gọi là « Hội đồng Quốc gia khẩn trương » (National Emergency Council).

Cái lối dùng bộ tham mưu riêng của mình, khiến cho Hội đồng Tổng trưởng bị lu mờ, lại tái xuất dưới thời Tổng thống J. F. Kennedy. (1960 — 1963).

Vị lãnh tụ này rất ít khi cho triệu tập Hội đồng. Nếu có vấn đề chánh trị phải giải quyết, ông thường thảo luận với một số cố vấn riêng, mà ông ta tin là có khả năng, dầu là các vị này chỉ phụ trách bộ nào cả. Việc đầu tiên của J.F. Kennedy là hủy bỏ tòa Tổng Thư ký Hội đồng Tổng trưởng. Khi Hội đồng này được triệu tập — một tháng một lần, có khi xa hơn — thời đó chỉ là những phiên họp nghị trình vấn đề không có thảo luận gì. Tổng thống lúc nào cũng vội trở về bàn giấy của mình, thường cắt ngắn mọi cuộc thảo luận.

2) Khi Hội đồng Tổng trưởng họp theo lời mời của Tổng thống thời cơ quan này chỉ thảo luận về những vấn đề mà Tổng thống muốn đưa ra.

Thái độ của Eisenhower, tức là hàng tuần, đem mọi vấn đề hệ trọng bàn với Hội đồng, là một thái độ rất hiếm, và có tính chất một biệt lệ. Thường thường Tổng thống chỉ đưa ra đề thảo luận tại Hội đồng những vấn đề xét cần phải bàn cãi. Woodrow Wilson có tiếng là không bao giờ đưa ra bàn cãi tại Hội đồng Tổng trưởng những vấn đề quan hệ.

Khi F. Roosevelt sửa soạn dự án cực kỳ quan hệ nhằm sửa đổi cơ cấu Tối cao Pháp viện để gây áp lực khiến cho cơ quan này phải theo chánh sách Tân kinh tế của mình — thì các nhân viên trong Chánh phủ đều không được hỏi tới, ngoại trừ Bộ trưởng Tư pháp, được giao nhiệm vụ làm bài thông cáo chứng minh sáng kiến của Tổng thống. Thành ra các Bộ trưởng chỉ biết tới việc làm của Tổng thống khi vị này thông tri dự định nói trên cho Quốc hội trong một thông điệp làm chấn động dư luận đương thời.

Dưới thời Kennedy, người ta quả quyết rằng :

— theo chính sự thú nhận của nhiều Tổng trưởng — những quyết nghị quan hệ đều được thảo luận ngoài Hội đồng Tổng trưởng.

★ Và khi Hội đồng Tổng trưởng họp và thảo luận, thời cơ quan này không phải là một cơ quan quyết nghị : nó vẫn chỉ là một cơ quan tư vấn.

Rất ít khi Hội đồng bỏ phiếu. Tổng thống, trong chế độ tổng

thống không giống Thủ tướng trong chế độ nội các, nghĩa là lãnh tụ của một cơ quan Hành pháp tập đoàn, nắm quyền trị quốc.

Trong chế độ tổng thống, quyền ra mọi quyết định nằm trong tay Tổng thống. Hội đồng Tổng trưởng không có quyền ra một quyết nghị nào, ngoại trừ khi Tổng thống muốn như vậy, và chấp nhận rằng quyết nghị đó là của mình.

Tổng thống đưa ra quyết định của mình.

Các vị Tổng trưởng chỉ là những người có nhiệm vụ thi hành quyết định đó.

Người ta vẫn thường nhắc lại, về vấn đề quyền thế của Hội đồng Tổng trưởng, câu nói bất hủ của A. Lincoln, mà các Tổng thống kế tiếp đều nghĩ tới, và gần đây còn được Tổng thống L.B. Johnson nhắc lại. Sau một cuộc thảo luận trong đó Tổng thống Lincoln thấy chỉ có một mình mình chống lại tất cả mọi hội viên của Hội đồng, ông đã kết thúc cuộc thảo luận gay go đó như sau: «Bây «nghịch», một «thuận», Phe «thuận» thắng».

Chánh phủ, trong chế độ tổng thống, là một chánh phủ tổng thống, theo đủ mọi nghĩa của danh từ này.

Ta có thể ghi thêm rằng tính chất không chánh thức của cơ quan (Hội đồng Tổng trưởng) — mặc dầu Hiến pháp có đã động qua tới trong điều 62 — gây ra hậu quả là Quốc hội không có quyền biết tới những công việc làm của cơ quan đó. Quốc hội không có quyền đòi hỏi được thông báo về công việc làm của Hội đồng và cũng không có quyền biết tới những mối liên lạc cá nhân giữa Tổng thống và một vị Tổng trưởng nào.

Hai Bộ trong Chánh phủ có thể bất đồng ý kiến về một trong những vấn đề sau :

- chế tạo, hay không, một loại phi cơ chiến đấu nào,
- tiếp tục hay không, giúp chánh quyền Trung hoa Quốc gia đề bảo vệ Đài loan,
- nên hay không chế tạo loại bom này hay khác v.v...

Khi sự bất đồng ý kiến trở nên rõ rệt, báo chí dành nhiều cột cho vấn đề, và dư luận rất thắc mắc khi thấy các chuyên gia phát

biểu những ý kiến mâu thuẫn về một vấn đề trọng đại của Quốc gia. Và một ủy ban Quốc hội báo là sắp sửa nghiên cứu vấn đề. Sau một vài ngày là cùng, Tổng thống quyết định, và thứ tự trở lại. Có lẽ một vài sự từ chức, có lẽ một Ủy ban của Quốc hội đã cho mời một số Tổng trưởng, chuyên viên đến đề hỏi ý kiến. Nhưng quyết nghị của Tổng thống đã ra, và sẽ duy trì, cho tới khi chính Tổng thống ra một quyết nghị mới, có thể trái ngược hẳn.

Đó, quyền thế của Tổng thống trong tổng thống chế, đại khái như vậy.

★★★★ ĐOẠN II

QUAN NIỆM VỀ CHỨC VỤ TỔNG THỐNG CỦA HIẾN PHÁP MỸ

Hiến pháp của nước Mỹ có một quan niệm rõ ràng về quyền thế của Tổng thống.

Nhưng sự tiến triển của lịch sử Mỹ, tự ngày Hiến pháp ban hành tới nay đã khiến quan niệm trên thay đổi.

Trước hết trong một bản Hiến pháp, kết tinh của rất nhiều sự thỏa hiệp giữa những khuynh hướng trái ngược, quan niệm về quyền thế của Tổng thống là một sự thỏa hiệp dè dặt giữa những tư tưởng đối lập. Thỏa hiệp đã đưa đến sự thăng bằng chánh trị, mà các nhà lập hiến hội họp tại PHILADELPHIA đều cố gắng thực hiện cho được.

★ a) Một đảng, Hội nghị Lập hiến triệu tập tại PHILADELPHIA, đã nhiều lần phát biểu sự kính tởm đối với quyền độc đoán, nhất là quyền cá nhân. Vì thế cho nên họ cố ý thiết lập một Hành pháp tương đối bị suy yếu : sự phân quyền rõ rệt và cứng rắn nhằm gây ra sự suy yếu đó ; những hàng rào pháp lý rõ ràng đã khiến cho quyền thế của Tổng thống không thể là một quyền thế bao trùm và lớn lao ; và rõ rệt nhất là, ít ra trong chính văn Hiến pháp, Hội nghị Lập hiến đã gạt bỏ thể thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp trong cuộc bầu cử Tổng thống.

★ b) Một đảng khác, các nhà lập hiến thời đó đã nhận xét thấy rằng dưới chế độ gọi là : « Các điều khoản của Bang liên » (Les Articles de la Confédération), mà họ vừa trải qua, một Hành pháp yếu đuối là một Hành pháp bất lực.

Vì thế cho nên mặc dầu có nhiều đề nghị ngả về hướng làm suy yếu Hành pháp, họ đã gạt bỏ quan niệm một Hành pháp tập đoàn (có nhiều nghị sĩ đề nghị một Hành pháp gồm có 3 nhân viên, quyền thế ngang nhau và cùng nhau hành động, y như một chấp chánh đoàn) : và họ cũng đã gạt bỏ sự chỉ định Tổng thống, bằng cuộc đầu phiếu của các dân biểu và nghị sĩ Quốc hội.

Tóm lại, các nhà Lập hiến Huế kỳ không muốn thiết lập một Hành pháp quá mạnh, hay một Hành pháp quá yếu.

Nhưng điểm quan hệ là các nhà Lập hiến không sao ý thức được một cách rõ ràng thế lực của Hành pháp, mà họ đã quy định. Không đo lường được những hậu quả tương lai của những quyết nghị của họ, các nhà lập hiến đã vô tình đặt ra những căn bản trên đó thế lực và uy quyền của chức Tổng thống càng ngày càng bành trướng.

Những căn bản đó là gì ?

1) Trước hết, vì nghị kỳ đối với những định chế chánh trị của mẫu quốc (Anh), các nhà Lập hiến Huế kỳ đã gạt bỏ chế độ nội các, tức chế độ trong đó quyền Hành pháp trao cho một Nội các, cơ quan tập đoàn. Như vậy, trách nhiệm của Hành pháp, trước Quốc hội, về phương diện chánh trị, không có. Vì trách nhiệm này không có, cho nên các nhà Lập hiến Huế kỳ phải tổ chức trách nhiệm của Hành pháp trước quốc dân. Và đó là một hướng mới, đưa Hành pháp đến một thế lực mà các nhà Lập hiến không sao ngờ tới được.

2) Căn bản thứ hai : chế độ bầu cử Tổng thống do Hiến pháp đặt ra, không có khuôn khổ rõ ràng. Do đó dưới sự thúc đẩy của tư tưởng dân chủ, chế độ này đã dần dần biến thành một chế độ phổ thông đầu phiếu trực tiếp. Và lối chỉ định Tổng thống này đã đem lại cho vị lãnh tụ Hành pháp một quyền thế có thể gọi là vô song và lớn lao.

3) Sau hết, sự dè dặt, sự khôn ngoan của các nhà Lập hiến đã khiến cho họ ấn định thẩm quyền của Tổng thống bằng một văn thức rất mờ昧, và hàm súc nhiều lối giải thích. Điều 2 của Hiến pháp chỉ nói rằng : « Quyền hành pháp sẽ ủy nhiệm cho Tổng thống Hợp chúng quốc ». Văn thức này có nghĩa là thế nào ? Phải chăng là nó có nghĩa rằng trong lãnh vực Hành pháp, Tổng thống là quyền hành duy nhất và độc nhất ?

Ta có thể ngờ vực, vì rằng một vài thẩm quyền của Hành pháp,

như bổ nhiệm công chức cao cấp, hay ký kết các hiệp định quốc tế, phải chia sẻ với Thượng nghị viện.

Thẩm quyền của Tổng thống có phải là một thẩm quyền đầy đủ không? Văn thức trên có nghĩa là thẩm quyền dành cho Tổng thống là một thẩm quyền toàn diện trong lãnh vực Hành pháp không? Ta có thể ngờ vực, vì ngoài Điều 2, còn nhiều điều khác trong Hiến pháp đã minh thị trao cho Tổng thống một vài thẩm quyền Hành pháp. Như thế ta thấy rõ rằng trong tư tưởng của các nhà lập hiến văn thức mở một nói trên chưa đủ để khiến cho Tổng thống trở nên người chấp chương, theo nguyên tắc, tất cả mọi thẩm quyền hành pháp.

Nhưng tính chất mơ hồ của văn thức đã cho phép một sự giải thích rộng nghĩa. Theo lối giải thích này thôi: mặc dầu sự vắng mặt trong Hiến pháp của những điều khoản riêng biệt, trao cho Tổng thống những quyền rõ ràng, Tổng thống có thể hành xử tất cả mọi quyền theo nguyên tắc, thuộc về chức vụ Hành pháp, hiểu theo nghĩa rộng.

Nhưng lối giải thích Hiến pháp này chỉ có thể chấp nhận, sau một sự tiến triển lâu dài, trong đó những biến chuyển trong và ngoài nước, cùng là bản ngã cá nhân của một vài vị Tổng thống, đã gây ra những ảnh hưởng quyết định.

Lịch sử chánh trị Huê kỳ cho hay rằng sau khi những chánh phủ do Quốc hội lãnh đạo và những chánh phủ do Tổng thống lãnh đạo kế tiếp nhau, trong suốt thế kỷ trước, sự ưu thắng của Hành pháp, rốt cuộc đã tỏ rõ và củng cố vào hồi đầu thế kỷ thứ XX.

Nhưng thực ra nguồn gốc của sự biến đổi lớn lao đó đã xuất hiện ngay từ hồi đầu thế kỷ thứ XIX, dưới nhiệm kỳ thứ hai (1833-1837) của Tổng thống Andrew Jackson.

Sự việc gì xảy ra thời kỳ bấy giờ?

Một biến chuyển lớn lao, về cả hai phương diện chánh trị và xã hội: chế độ Cộng hòa thiết lập năm 1787, với quyền thế trao cho giai cấp thượng lưu, đã nhường chỗ cho chế độ dân chủ, căn cứ vào chủ quyền của toàn dân.

Andrew Jackson, Tổng thống Huê kỳ, là vị nguyên thủ Quốc gia đầu tiên do dân bầu ra. Năm 1834, trong một văn thức lịch sử, cần phải ghi nhớ, vì nó đánh dấu một kỷ nguyên mới, Jackson tuyên bố rằng: *Tổng thống là người đại diện trực tiếp của nhân dân Huê kỳ. Tổng thống*

có một quyền thế nguyên thủy. Ông ta nắm trong tay tất cả mọi chức vụ và trách nhiệm của Hành pháp.

Sau đây là quan niệm về chức vụ Tổng thống, tại Mỹ của một vài chánh khách hữu danh, đã từng giữ trọng trách đó. Điều đặc biệt là vị nào cũng có quan niệm giống như vị nào. Chúng ta hãy nhường lời cho chính những người đã thực sự chỉ huy Hành pháp Mỹ, từ đầu thế kỷ hiện tại.

★★ I. — QUAN NIỆM CỦA TỔNG THỐNG TH. ROOSEVELT

« Quyền Hành pháp chỉ có thể bị hạn chế bởi những giới hạn, cấm đoán, ghi rõ trong Hiến pháp hay do Quốc hội đưa ra, theo đúng thẩm quyền hiến định của cơ quan đó.

Tôi nghĩ rằng mỗi một nhân viên hành pháp (executive officer) nhất là nhân viên hành pháp cao cấp là một người quản lý (steward) (1) của dân chúng. Tôi không chấp nhận quan điểm cho rằng những việc gì cần phải làm cho Quốc dân, Tổng thống chỉ có thể làm được, nếu có sự cho phép rõ rệt làm việc đó...

Theo lối giải thích quyền hành pháp của tôi, tôi đã làm, và ra lệnh làm nhiều việc mà trước đây Tổng thống hay các Tổng trưởng chưa làm. Tôi không xâm đoạt quyền hành, nhưng tôi đã mở rộng sự sử dụng quyền hành pháp ». (2)

★★ II. — TỔNG THỐNG F. D. ROOSEVELT CŨNG CÓ một quan niệm tương tự về quyền thế của Tổng thống. Theo F. D. Roosevelt thì trước một tình trạng khẩn trương (emergency) Tổng thống có cái « quyền, như J. Locke đã chủ trương là các vị vua chúa có, hành động để phục vụ ích chung, không cần phải có sự cho phép của Luật pháp, và có khi chống lại cả Luật pháp ». (3)

Năm 1940, Anh rất cần chiến hạm để bảo vệ hải phận và hộ tống tàu buôn đem lương thực tới cho mình. Tổng thống F.D. Roosevelt và

(1) STEWARD = quản lý bất động sản ; người cung cấp thực phẩm cho một câu lạc bộ, trường học.

(2) Th. Roosevelt — An autobiography Mc Millan, 1913, pp. 388-389.

(3) S. Corwin : The Constitution and what it means Today Princeton Univ, 1948. pp. 84-35.

các cố vấn của ông, tin rằng hành động mau lẹ rất cần, và lo rằng Thượng viện sẽ mất nhiều thì giờ để phê chuẩn hiệp ước với Anh, hay còn có thể từ chối hành động. Bằng thỏa ước hành pháp (executive agreement), Tổng thống Roosevelt nhượng cho Anh 50 chiến hạm, và được Anh thuận cho Mỹ sử dụng những căn cứ Hải quân ở Tây bán cầu.

Thỏa ước nói trên, Quốc hội đành phải mặc nhiên chấp thuận.

Năm 1942, khi Quốc hội từ chối hủy bỏ một đạo luật kiểm giá binh vực nông nghiệp, Tổng thống yêu cầu Quốc hội nghỉ lại trong hạn một tháng, nếu không thì ông sẽ hành động thay. Hành vi này của Tổng thống đã được luật gia S. Corwin (Total war and the Constitution, Knopf, p. 64) gọi là: « Sự yêu cầu, tạm ngưng Hiến pháp, nếu Tổng thống xét là một tình trạng nào đòi hỏi sự việc đó ». Quốc hội đành phải làm đúng lời yêu cầu của F.D. Roosevelt. Tổng thống A. LINCOLN binh vực quyền độc tài của mình, hồi chiến tranh Nam — Bắc như sau: Hy sinh quốc gia hay hy sinh Hiến pháp? Nhưng đôi khi, cần chặt chân hay tay, để cứu một mạng sống. Chưa bao giờ, người ta hy sinh một mạng sống, để cứu một bàn chân hay một cánh tay.

TÍNH CHẤT CỦA CHỨC VỤ TỔNG THỐNG LÀ : « LÃNH ĐẠO ».
« Chức vụ này, F. D. Roosevelt viết, không phải chỉ là một chức vụ chánh phủ, hay hành pháp. Cái khía cạnh hành pháp chỉ là trạng thái nhỏ bé nhất của chức vụ. Chức vụ Tổng thống là một chức vụ lãnh đạo tinh thần và luân lý (moral leadership). Tất cả các vị Tổng thống siêu thường của chúng ta đều là những người lãnh đạo tư tưởng ở vào những thời gian mà một vài tư tưởng lịch sử trong đời sống quốc dân cần phải giải thích rõ ràng... Chức vụ Tổng thống là thế đó — một dịp ít có, vô song, để tái áp dụng, trong điều kiện mới những quy tắc giản dị của phép xử thế của con người, mà chúng ta bao giờ cũng phải nhớ đến mà theo. Không có sự lãnh đạo cảnh giác và cảm nhận trước thay đổi, chúng ta sẽ sa lầy hay lạc lối ». (1)

★★ III. — **THEO TỔNG THỐNG J. F. KENNEDY** (xem : M. G. Burns — Government by the people, trang 453) thời Tổng thống là trung tâm của hoạt động, trong chế độ hiến định Mỹ. Tổng thống có 5 trách

(1) M.G. Burns — Government by the people — Prentice HALL 1964, p. 453.

nhệm : Tổng tư lệnh Quân lực, Lãnh tụ đảng, Lãnh tụ lập pháp (chương trình lập pháp), Lãnh tụ chánh sách đối ngoại và đối nội.

★★ IV.— VÀ THEO TỔNG THỐNG LB. JOHNSON, thời : « Tổng thống phải ra những quyết nghị sinh tử — và ra những quyết nghị đó trong khoảnh khắc... »

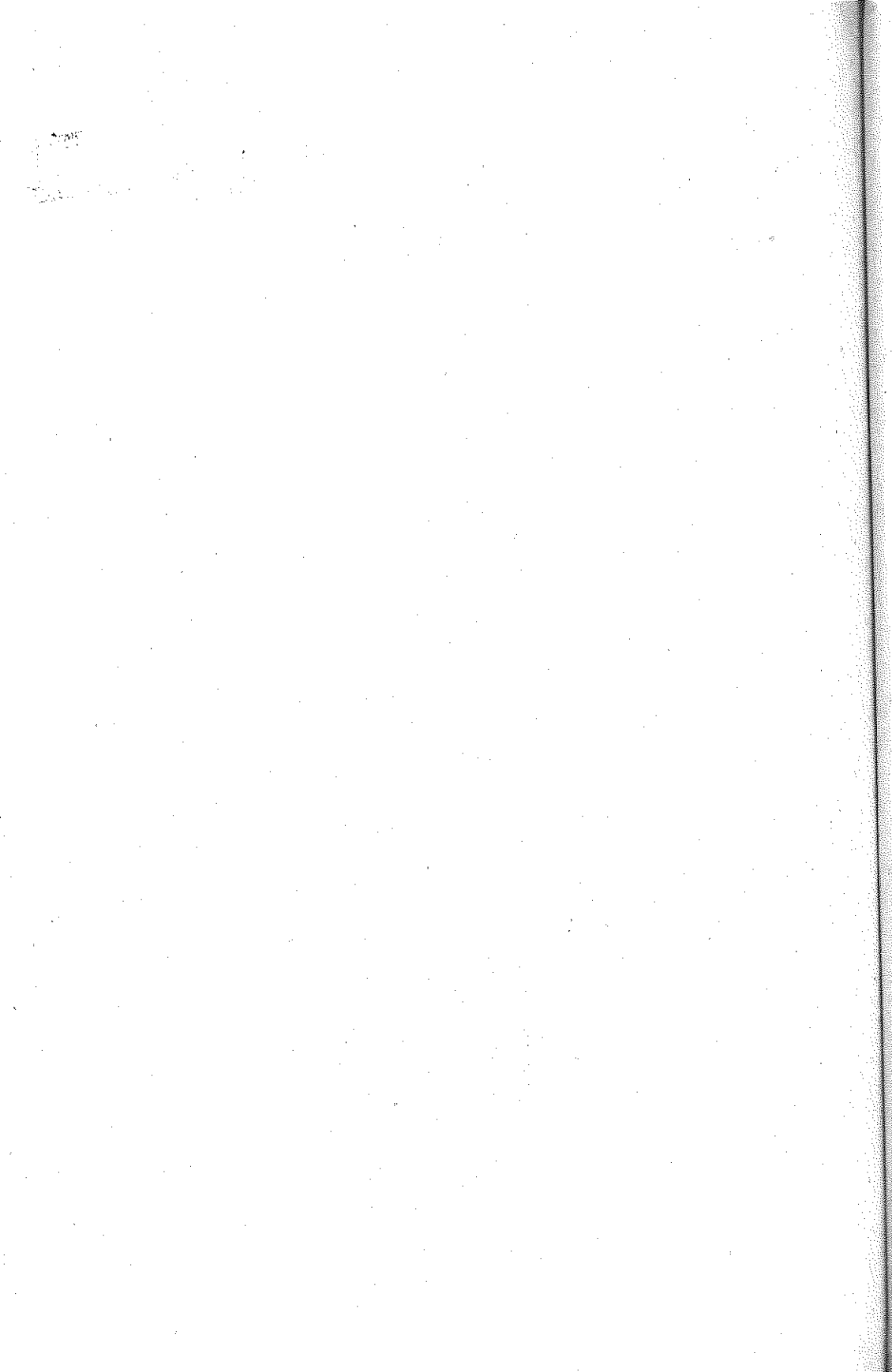
Tổng thống phải ra những quyết nghị có hậu quả là nền kinh tế sẽ thịnh vượng hay đình trệ — và chỉ có Tổng thống chịu trách nhiệm về hậu quả đó.

Tổng thống ra những quyết nghị định rằng pháp luật, hay vô kỷ luật sẽ ngự trị v.v... (Xem Burns — sách dẫn trên — trang 460)

Tổng thống Kennedy cùng một quan điểm với Tổng thống F. D. Roosevelt, khi chủ trương rằng : « Hiến pháp Mỹ là một tài liệu khôn ngoan. Nó cho phép Tổng thống sử dụng quyền thế tới cái mực mà ông ta có khả năng sử dụng nổi. Nếu không thành công, thời đó là lỗi của ông ta chứ không phải là của chế độ. Tôi tin rằng Tổng thống phải sử dụng bất cứ quyền nào cần thiết để làm tròn chức vụ, trừ khi nào quyền đó bị Hiến pháp minh thị cấm đoán. » (Burns — tr. 456),

Cái may mắn của nước Mỹ là những nhà lãnh đạo danh tiếng nhất của họ như Lincoln, Wilson, F.D. Roosevelt — là những người có tinh thần dân chủ thực sự. Họ không muốn có quyền vì ham thích quyền, nhưng là để dùng quyền mà chống lại những đe dọa mà quốc dân gặp phải. Trong những thời chiến tranh, quyền thế Tổng thống thiết là vô hạn chế, nhưng ông nào cũng duy trì những tự do căn bản của người công dân, và chế độ tuyên cử tự do. Tổng thống Lincoln phải vận động tranh cử nhọc nhằn để được tái cử, trong khi chiến tranh Nam-Bắc vẫn tiếp diễn. Tổng thống F. D. Roosevelt cũng vậy, trong suốt Thế chiến II. Chưa Tổng thống nào dám ra lệnh tạm ngưng tuyên cử trong thời chiến tranh. Quyền tự do ngôn luận cũng vậy — vẫn được tôn trọng, mặc dầu những thử thách nặng nề của chiến cuộc.

Như vậy, quyền kiểm soát tối hậu vẫn ở trong tay nhân dân.



TOÁT YẾU CUỐN II

***** MỤC III

NHỮNG YẾU TỐ CỦA KHUÔN MẪU DÂN CHỦ

***** CHƯƠNG II

SỰ PHÂN BIỆT: CHÁNH PHỦ (CP) VÀ QUỐC HỘI (QH)

★ 1) Về phương diện lý thuyết, nguyên tắc phân quyền có nghĩa là:

- a) — Chức vụ làm luật trao cho QH
- Chức vụ hành pháp (thi hành luật) trao cho CP
- Chức vụ tư pháp (xử án) trao cho Tòa án.

b) Ba cơ quan : Hành pháp, Quốc hội và Tòa án, độc lập đối với nhau, và ảnh hưởng lẫn nhau, kèn cựa lẫn nhau.

★ 2) Về phương diện thực tế, nguyên tắc phân quyền nhằm làm suy yếu bộ máy chánh quyền, bằng cách đề cho các cơ quan của bộ máy đó hạn chế lẫn nhau.

Về chiều hướng này, nguyên tắc phân quyền có hai trạng thái:

1) Phân biệt QH và Hành pháp (HP). Các nhà cầm quyền lớn nhất trong nước, nằm ở hai cơ quan khác nhau : QH và HP.

2) Phân biệt cái khối QH + HP mà ta gọi là Chánh phủ (theo nghĩa rộng) với cái khối gồm các Tòa án, để cho các Tòa kiểm soát Chánh phủ, về mặt pháp lý.

★★★★ ĐOẠN I

TỔ CHỨC QUỐC HỘI (QH)

★ **Quốc Hội** : Định chế chánh trị gồm có một hay hai Viện, mỗi Viện có một số khá đông hội viên (từ 6, 7 chục cho tới trên dưới 1.000), có những quyền quyết định quan trọng nhiều hay ít.

★ **Chánh Phủ** : có ba nghĩa khác nhau :

1) Là toàn thể những cơ quan chánh trị (tức có quyền ra mệnh lệnh cho dân theo) của Quốc gia, kể cả QH.

2) Là cơ quan cai trị riêng biệt, tương đương với khái niệm Hành pháp, và như vậy khác biệt với QH.

3) Là một yếu tố của cơ quan Hành pháp : tức là Nội các đối lập với Quốc trưởng trong nội các chế.

★★★ A.— SỰ ĐỘC LẬP CỦA QUỐC HỘI

Muốn cho QH có thể ngang thế lực với Chánh phủ, QH cần phải độc lập trong khi hành xử thẩm quyền của mình

★★ a) ĐỘC LẬP CỦA NHÂN VIÊN QH

Do ở sự tuyển chọn và quy chế dành cho nhân viên QH.

★ 1) Tuyển chọn nhân viên QH

Vì nhân viên QH do dân bầu, cho nên họ độc lập đối với CP. Muốn trở nên dân biểu (dân biểu đây có nghĩa là người thay mặt dân, và chỉ cả các nghị sĩ nữa) chỉ cần được dân bầu ra, hoàn toàn không cần đến Chánh phủ.

Vậy dân biểu, dựa vào lá phiếu của cử tri, có thể đề chỉ trích Chánh phủ.

★ 2) Quy chế cá nhân của Dân biểu (DB)

a) Sự vô trách nhiệm của DB.

Các DB không thể bị truy tố trước Tòa án, vì những hành vi xảy ra trong khi thừa hành chức vụ : diễn văn đọc tại Quốc hội, xui dân nổi loạn, chống lại chánh phủ.

b) Sự bất khả xâm phạm của DB. — Các vị DB không thể bị truy tố trước Tòa án vì những hành vi xảy ra ngoài khi họ thừa hành chức vụ.

c) Sự bất khả kiêm nhiệm một chức vụ công cử. — Trừ trong nội các chế, DB không thể nhận một chức vụ (như Bộ trưởng) bên Hành pháp.

Nhận chức đó DB mất hết độc lập đối với Hành pháp.

d) Phụ cấp khá cao dành cho DB : để độc lập về tài chánh, tránh được sự mua chuộc của tài phiệt.

★★ b) ĐỘC LẬP TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA QH

★ 1) Các khóa họp : do QH tự ý triệu tập ; các phiên họp cũng vậy.

★ 2) Các cơ quan nội bộ của QH : Văn phòng, Ủy ban chuyên môn, Nội quy đều hoàn toàn do QH quyết định. Khối đa số QH có khi trong tay chánh phủ : vậy phải đảm bảo sự tồn tại và độc lập của Khối hay Phe thiểu số : Khối này, nhờ chế độ đại diện tỷ lệ, có mặt trong các cơ quan nội bộ của QH. Các Khối cũng là những tổ chức nội bộ QH được hưởng một quy chế chánh thức y như các Ủy ban chuyên môn.

★ 3) Thảo luận và biểu quyết : QH là chủ nhân ông của nghị trình, tức chương trình các cuộc thảo luận tại nghị trường.

Sáng quyền (quyền đề nghị một văn kiện, như dự án luật đề cho QH thảo luận và biểu quyết),

Tu chánh quyền (quyền đề nghị sửa đổi những văn kiện đã được đề nghị trước QH), là hai quyền thừa nhận cho nhân viên QH, và đảm bảo sự độc lập hoàn toàn của cơ quan đó.

Lỗi biểu quyết kín (cho phép dân biểu lén lút ủng hộ Chánh phủ mà không ai biết) hạn chế trong các cuộc bầu cử nhân viên của Văn phòng, các Ủy ban.

Biểu quyết công khai (để cho Chánh phủ khó mua chuộc DB, mà nếu có mua chuộc thì việc đó dễ biết) trở nên thường lệ tại QH.

★ 4) Tầm ảnh hưởng của những quyết định của QH.

Những dự án luật đã được QH biểu quyết, Hành pháp phải ban hành trong thời gian luật định, không được từ chối ban hành. Nếu từ chối ban hành trong thời gian trên, dự án luật đương nhiên thành luật.

★★ C) TẦM QUAN HỆ THẨM QUYỀN CỦA QH

QH các nước dân chủ thực sự và lâu đời ở Tây phương hành xử ba quyền sau :

★ 1) Quyền hạn chế.

— Quyền lập pháp là quyền làm ra những đạo luật, nghĩa là những quy tắc (thề lệ) và khuôn khổ mà chánh phủ phải tôn trọng, khi hoạt động.

Nguyên tắc trọng pháp (principe de légalité) bắt CP phải tôn trọng Luật do QH làm ra.

— Quyền Ngân sách là quyền của QH ấn định mức tối đa của các khoản chi tiêu của Chánh phủ và của các khoản thu để tài trợ những chi phí đó. (Thu = thu thuế)

— Quyền phê chuẩn các hiệp ước quốc tế, trong tay QH, đặt giới hạn vào hoạt động bang giao của CP.

★ 2) Quyền kiểm soát.

— Trước hết là : thảo luận về các kinh phí (món tiền tối đa được phép chi tiêu, về một việc gì) ghi trong ngân sách, cho phép QH xét lại từng hành vi của CP.

QH thường cắt xén những kinh phí quá lỗ, hay do những Bộ bị chỉ trích đưa ra.

— Phương tiện khác :

a) Câu hỏi đặt cho nhân viên hữu trách trong CP. Nhân viên này phải trả lời.

b) Chất vấn : tức câu hỏi về một vấn đề lớn, cho cả CP trả lời và sau đó QH cho biết ý kiến của mình về lời giải thích của CP. Trong nội các chế nếu QH không thỏa mãn, CP phải xin từ chức.

c) Các Ủy ban điều tra đặc biệt do QH đặt ra — khi nào muốn biết rõ về một hoạt động mờ ám nào của CP.

d) Ủy viên Quốc hội hay Giám sát (OMBUSMAN), tức nhân vật do QH bổ nhiệm để chuyên về việc canh chừng các cơ quan hành chính.

Vị này điều tra, rồi can thiệp ngay với cấp bậc cao nhất bên CP. (Có ở Thụy Điển, Na Uy, Đan Mạch, Tân Tây Lan, Anh) ở Tây Đức còn có OMBUSMAN chuyên về việc canh chừng bộ Quốc phòng, tức Bộ quan trọng nhất trong Chính phủ.

★ 3) Quyền đòi hỏi và đối lập.

QH là phòng khiêu nại của công dân, các nhóm, các quyền lợi, và là thành trì bất khả xâm phạm của Phe đối lập CP.

« Trong các đại lộ mở cho phản đối, QH là thông lộ khó bịt nhất » (Duverger). Ngoài ra, những cuộc thảo luận tại QH đều được công khai, nghĩa là phổ biến rộng lớn, qua hệ thống báo chí (Công báo, báo tư nhân) và đôi khi, qua cả hệ thống truyền hình.

★★★ B.— MỘT HAY HAI VIỆN ?

QH một hay hai Viện ?

Câu hỏi này mất thời gian tính, vì ngoài các Quốc gia liên bang (theo song viện chế) các Viện thứ hai hầu đã bị hủy bỏ. (Đan Mạch : 1953; Thụy Điển : 1969). Mà nước nào còn giữ hai Viện, thì Viện thứ hai không còn quyền thế gì (Anh). Tuy vậy cần phân biệt Viện thứ hai kinh tế với Viện thứ hai chính trị.

★★ a) VIỆN THỨ HAI CHÍNH TRỊ

Có ba loại : Viện thứ hai quý phái, kinh tế và liên bang.

★ 1) Viện quý phái.

Hồi thế kỷ thứ 19, loại này đại diện cho giai cấp quý phái trong QH lưỡng viện (Quý tộc Viện ở Anh)

★ 2) Viện liên bang.

Loại này là hậu quả tự nhiên của cơ cấu một Quốc gia Liên bang. Trong Quốc gia này, Viện thứ nhất đại diện cho cái khối nhân dân duy nhất (Hạ viện ở Hoa Kỳ) và Viện thứ hai đại diện cho các tiểu bang hội viên, của Quốc gia Liên bang (Thượng Viện ở Hoa Kỳ). Ở Nga-sô và Thụy sĩ, Quốc hội cũng lưỡng viện.

★ 3) Viện dân chủ.— Loại này chỉ có bề ngoài là dân chủ.

Diễn hình là Thượng viện của Pháp, xuất thân từ một chế độ bầu cử bán trực tiếp, trong đó nhân dân miền nông thôn (bảo thủ) được đại diện mạnh hơn so với nhân dân miền thành thị. (1/4 nông dân Pháp cử tới quá 1/2 số đại cử tri đi bầu Thượng viện).

Thượng viện Pháp sở dĩ tồn tại ngày nay là vì dư luận xú đó tin rằng cơ cấu song viện cần cho nền dân chủ tự do : Quốc hội độc viện thế lực sẽ quá mạnh và dễ đưa đến quốc hội chế. Lý do này có lẽ chỉ có giá trị ở Pháp. Độc viện chế ở Na uy, Đan mạch, Thụy điển đâu có làm cho chánh phủ yếu và quốc hội mạnh ! Ở Anh cũng vậy, Thứ dân viện, thế lực duy nhất trong QH đâu có làm cho QH Anh quá mạnh.

★★ b) VIỆN THỨ HAI KINH TẾ

Mới ra đời chừng 1/2 thế kỷ nay, tuyên mộ theo chế độ bầu cử trong khuôn khổ nghiệp đoàn (cử tri tập trung theo nghề nghiệp, thay vì theo địa phương). Loại viện này phát triển ngoài các nước dân chủ. Tại các nước phát xít (Ý, Đức trước Thế chiến II) Viện thứ hai kinh tế gồm đại diện các nghề nghiệp : nông, công, thương, chủ nhân, công nhân.

Tại các nước xã hội chủ nghĩa, Viện kinh tế đại diện cho các nhà sản xuất và nhất là các nghiệp đoàn lao động.

★★★★ ĐOẠN II

**NHỮNG MỐI LIÊN LẠC GIỮA QUỐC HỘI (QH)
VÀ CHÍNH PHỦ (CP)**

Căn cứ vào bản chất của mối liên lạc giữa QH và CP, người ta phân biệt hai loại chế độ chính trị : chế độ nội các và chế độ tổng thống. Đứng về khía cạnh thi hành nguyên tắc Phân quyền, ta có thể phân loại : phân quyền mềm dẻo là : nội các chế (NCC). Phân quyền cứng rắn là : tổng thống chế (TTC).

★★★ A.— CÁC LOẠI NỘI CÁC CHẾ

NCC hoạt động ở :

- Tây Âu, Bắc Âu (Pháp ngày nay không theo nội các chế nữa)
- Một vài nước trước kia ở trong Liên hiệp Anh : Gia na đai, Úc, Tân tây lan, Ấn độ
- Nhật bản.

★★ a) KHÁI NIỆM CỐ ĐIỂN VỀ NCC

Nội các là gì ? Là cơ quan gồm Thủ tướng, các Bộ trưởng, nắm quyền hành pháp và chịu trách nhiệm chính trị trước QH.

NCC là chế độ trong đó Chính phủ (Nội các) chịu trách nhiệm chính trị trước QH, nhưng lại có quyền giải tán QH.

★ 1) **Hành pháp song hợp.** (Hành pháp = chính phủ, cơ quan nắm quyền hành pháp, đối lập với Quốc hội, cơ quan nắm quyền lập pháp).

Hành pháp song hợp là cơ quan gồm có :

- a) Một vị Quốc trưởng, với vai trò nghi lễ tượng trưng.
- b) Một nội các (Thủ tướng + các Bộ trưởng), cơ quan giữ mọi quyền quyết định thực sự.

★ 2) **Trách nhiệm chính trị của Nội các trước Quốc hội.**

QH có thể buộc Nội các rút lui bằng một biểu quyết bất tín nhiệm.

Trách nhiệm chánh trị là yếu tố chính của nội các chế. Trách nhiệm này có tính chất tập đoàn (Thủ tướng và tất cả các Bộ trưởng đều từ chức).

Nếu QH có hai viện, trách nhiệm chánh trị chỉ thể hiện trước Viện trực xuất tự phổ thông đầu phiếu.

Trách nhiệm chánh trị còn có nghĩa là : QH tham dự vào sự tấn phong nội các (sự tấn phong này có thể minh thị hay ám thị).

★ 3 Quyền giải tán QH.

CP trong nội các chế có quyền giải tán QH.

(Nếu là QH song viện, chỉ giải tán Viện trực xuất tự phổ thông đầu phiếu).

Quyền giải tán này bị hạn chế :

— hoặc là không được giải tán luôn luôn. Hai quyết nghị giải tán phải cách xa nhau tối thiểu 1 năm.

— hoặc là phải có sự tán thành cử Viện thứ hai (Pháp-Đệ tam Cộng hòa)

Theo chế độ nội các cổ điển, quyền giải tán của CP thăng bằng với quyền đánh đổ Hành pháp của QH.

Trước một biểu quyết bất tín nhiệm của QH, Nội các sẽ giải tán QH, và cuộc bất hòa giữa hai cơ quan sẽ do cử tri phân xử. Sự trọng tài của quốc dân là yếu tố then chốt của nội các chế.

★★ b) SỰ THÀNH HÌNH CỦA NỘI CÁC CHẾ (NCC)

NCC không phải là sản phẩm chock lát của một lý thuyết tiên nghiệm, mà là của một tiến triển lịch sử lâu dài, chậm chạp và khúc mắc, xảy ra ở Anh, rồi sau đó được các nước khác bắt chước.

Nền quân chủ chuyên chế ở Anh đã tiến tới NCC ngày nay, sau khi qua hai trạm trung gian : quân chủ hạn chế và NCC kiểu « ORLÉANS ».

★ 1 Quân chủ hạn chế.

Trong chế độ này ta thấy :

— Một QH nắm quyền ngân sách và lập pháp, có thể lực lớn, chẳng bằng với Vương quyền.

Vua vẫn nắm quyền hành pháp : bổ nhiệm các bộ trưởng và giải nhiệm họ. Các vị này không chịu trách nhiệm trước QH. Họ chỉ biết có Vua.

Nhưng đôi khi QH truy tố một vài bộ trưởng của Vua vì phạm lỗi nặng, trong khi thừa hành chức vụ.

Đây là trách nhiệm hình sự : bộ trưởng phạm hình tội và phải chịu trừng phạt theo luật hình.

Vua trái lại có quyền giải tán QH.

Thế lực của Vua và các Bộ trưởng mạnh hơn QH rất nhiều. Quân chủ hạn chế xuất phát ở Anh, sau lan sang Âu châu.

★ 2 NCC kiểu Orléans

Hồi thế kỷ thứ 18, các Vua Anh (vì một tình cờ lịch sử : họ là quý tộc Đức, được mời sang trị vì ở Anh, không nói được tiếng Anh) thường giao phó chánh sự cho một Nội các do một vị Thủ tướng lãnh đạo.

QH đòi được quyền truy tố trước một tòa án đặc biệt (Quý tộc viện) các Bộ trưởng nào bất đồng chánh kiến với mình, mặc dầu chả phạm tội gì cả.

Các Bộ trưởng thường xin từ chức để tránh sự truy tố. Ta đã tới nội các chế, với trách nhiệm chánh trị các Bộ trưởng trước QH.

Nhưng Vua vẫn còn mạnh : vẫn bổ nhiệm, giải nhiệm Bộ trưởng theo ý mình.

Các Bộ trưởng có hai mẹ chồng : Vua và QH., nghĩa là muốn tồn tại phải được sự tin cậy của cả Vua lẫn QH.

Đó là nội các chế ở Pháp dưới thời Nhà ORLÉANS trị vì, từ 1830 đến 1848.

★★ C) ẢNH HƯỞNG CỦA CHẾ ĐỘ CHÍNH ĐẢNG VÀO NCC

Các chế độ nội các ngày nay rất khác nhau, tùy theo cơ cấu chính đảng của quốc gia theo nội các chế.

★ I NCC trong nước có hai đảng lớn, tổ chức và kỷ luật

Ta gọi chế độ nội các này là chế độ nội các song đảng. Đó là chế độ hoạt động, hiện tại, ở Anh, Gia nã đại, Úc, Tân tây Lan, Tây Đức.

★ **Hậu quả thứ nhất** của song đảng chế là : Nội các có một thành phần thuần nhất : Thủ tướng và các Bộ trưởng đều thuộc thành phần lãnh đạo của một đảng duy nhất. Nội các chỉ đưa ra những chương trình mà đảng có thể thực hiện nổi.

★ **Hậu quả thứ hai** : Nội các chắc chắn ngồi vững trong suốt nhiệm kỳ QH, vì dựa vào sự ủng hộ trung thành của một đảng duy nhất, chiếm đa số ở QH. Chế độ nội các này, vì thế còn được gọi là chế độ nội các đa số (parlementarisme majoritaire).

Thủ tướng chỉ dùng quyền giải tán QH trong những trường hợp sau :

— thuyết phục những phe phái trong đảng mình, để họ ủng hộ Nội các,

— muốn có một đa số ủng hộ mình lớn mạnh hơn đa số hiện tại,

— có một vấn đề chính trị lớn lao cần phải giải quyết, và dành cho cử tri quyền lựa chọn giải pháp.

★ — **Hậu quả thứ ba** : Nội các tập trung mọi quyền hành. QH là cơ quan phụ thuộc Nội các, do ở uy quyền của Thủ tướng và các vị siêu Bộ trưởng, đối với khối đa số.

Nhưng QH vẫn là thành trì bất khả xâm phạm của phe đối lập.

★ — **Hậu quả thứ tư** : Trong cuộc tổng tuyển cử để bầu lại QH, cử tri vừa bầu dân biểu hạt mình vừa bầu vị lãnh tụ chính

phủ tức Thủ tướng. Nhân dân trực tiếp bầu vị lãnh đạo Hành pháp, y như trong chế độ Tổng thống.

★ 2) NCC trong nước có chế độ đa đảng

Trong quốc gia loại này, không có đảng nào, tự lực mình, chiếm nổi đa số tuyệt đối ghế dân biểu tại QH. CP phải dựa vào một liên minh giữa nhiều đảng. Đa số ủng hộ CP mong manh: CP kém ổn định, và thiếu tự do và khí thế trong hoạt động.

★ 3) NCC trong nước có đảng ngự trị

Trong chế độ có đảng ngự trị, người ta thấy có nhiều đảng, nhưng có một đảng lớn mạnh hơn các đảng khác. Đó là đảng Xã hội ở Thụy điển, đảng Dân chủ — Thiên chúa giáo (Démocrate-chrétien) ở Ý. Đảng ngự trị nắm chánh quyền, các đảng nhỏ bị dồn ép vào vai đối lập. Chánh phủ như vậy mạnh, ổn định. Đó là trường hợp nội các chế ở Ấn độ. (Đảng ngự trị ở Ấn là đảng Quốc hội, nay là đảng Tân Quốc hội, do bà Indira Gandhi lãnh đạo).

★★★ B.— CÁC LOẠI CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG VÀ BÁN TỔNG THỐNG

Tổng thống chế (TTC) ra đời và phát triển ở Mỹ trên căn bản Hiến pháp 1787. Đã được áp dụng ở :

- Pháp (1848) nhưng không thành công.
- Nam Mỹ (bị biến thể, gần với độc tài hơn dân chủ)
- Pháp (sau 1962) : đó là một chế độ có thể gọi là bán tổng thống (Régime semi-présidentiel)

★+ a) CÁC LOẠI CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG

★ 1. Chế độ tổng thống cổ điển (chế độ Mỹ). Khác nội các chế ở ba điểm sau :

Thứ nhất : Hành pháp duy nhất. Tổng thống vừa là Quốc trưởng vừa là lãnh tụ hành pháp.

Các Bộ trưởng không có quyền chánh trị riêng biệt. Mọi quyết nghị đều do ở Tổng thống.

Thứ hai : Tổng thống do toàn dân bầu, kín và trực tiếp. Ở Mỹ chế độ bầu cử bề ngoài là bán trực tiếp, nhưng trong thực tế là trực tiếp vì các cử tri tổng thống được chọn theo tiêu chuẩn là cam đoan sẽ bầu cho ứng viên nào. Do phổ thông đầu phiếu tán phong, Tổng thống có chánh đáng dân chủ lớn ngang QH, cũng do toàn dân trực tiếp bầu.

Thứ ba : Tổng thống (TT) và QH đều độc lập đối với nhau. TT không có quyền giải tán QH, và QH không có quyền đánh đổ TT.

TT chỉ có thể ảnh hưởng vào QH qua sự can thiệp của đảng mà chính ông là một trong những lãnh tụ. Nếu đảng của TT chỉ có thiểu số QH thì ảnh hưởng của TT vào QH sẽ yếu đi. (như Mỹ hiện tại 1975) Tổng thống chế là một chế độ có bộ thắng mạnh (Quốc hội) nhưng động cơ của nó (Tổng thống) yếu, nếu đảng ông không chiếm được đa số tại QH (Như TT Ford Mỹ, 1975).

★ 2 Tổng Thống chế với TT mạnh (Présidentialisme) và QH yếu.

Chế độ này hoạt động ở Nam Mỹ : nó nguyên do ở khuôn mẫu Tổng thống chế Hoa kỳ, nhưng đem trồng sang những xã hội có đặc tính sau :

- kém mô mang về kinh. tế,
- nông nghiệp ngự trị,
- đại địa chủ chiếm đa số đất đai cây cấy được,
- phụ thuộc kinh tế ngự trị của Huê kỳ.

Những yếu tố này khiến cho những định chế dân chủ miền châu Mỹ La tính không sao phát triển được.

★★ b) CÁC LOẠI CHẾ ĐỘ BÁN TỔNG THỐNG

Chế độ này đã có tại Đức (dưới thời Cộng hòa Weimar, sau Thế Chiến I) Hiện nay, có tại Pháp : Tổng thống do toàn dân bầu,

nhưng đồng thời chính phủ chịu trách nhiệm trước QH, và T.T. có quyền giải tán QH.

★ 1 Khái niệm chế độ bán tổng thống

Chế độ này vẫn giữ những yếu tố căn bản của nội các chế :

★ Hành pháp chia ra làm hai thành phần : Quốc trưởng một bên, bên kia Thủ tướng và các Bộ trưởng (Nội các)

— Nội các chịu trách nhiệm trước QH.

— Hành pháp (TT) có quyền giải tán QH.

★ **Điểm khác biệt với nội các chế là :** Sự tuyển chọn TT. Trong nội các chế : TT là một ông vua thế lập hay một ông TT do một số nhân sĩ địa phương (Nghị viên các Hội đồng Tỉnh + Thị trưởng + Xã trưởng) bầu ra.

Trong chế độ bán tổng thống : TT do toàn dân bầu. Do đó ông có rất nhiều quyền : như giải tán QH mở cuộc trưng cầu dân ý, quyền lớn lao và đặc biệt trong tình trạng khẩn trương, v.v.

TT do dân bầu, ở một địa vị mạnh, ngang QH. Ông là cơ quan then chốt của chính thể.

★ 2) Những hình thức của chế độ bán tổng thống

a) Chế độ bán tổng thống có thể chấp một hay trùng nhất với nội các chế đa số : tại QH có một đa số vững chắc, kỷ luật, thuần nhất, chịu sự lãnh đạo của TT. Đó là trường hợp Pháp từ 1962 tới nay.

b) Chế độ bán tổng thống có thể chấp một với nội các chế không có đa số.

Tại QH không có đa số ủng hộ T.T.

Nội các đứng vững nhờ ở những liên minh giữa các đảng khuynh tả hay khuynh hữu.

★★★ C.— CHẾ ĐỘ QUỐC HỘI (HAY QUỐC HỘI CHẾ : (QHC)

Trong chế độ này Chính phủ giao phó cho một Ủy ban, do Quốc hội bầu ra, hành động thay mặt và theo chỉ thị của QH.

Có hai loại QHC.

★★ 1) CHẾ ĐỘ QUỐC HỘI
(Régime conventionnel)

Xuất hiện ở Pháp hồi Cách mạng 1789 (1792-1795) Ủy ban hành pháp có thể bị QH giải nhiệm bất cứ lúc nào. Đề theo rồi chánh phủ QH lập một Ủy ban đặc biệt có rất nhiều quyền (như Ủy ban Cứu quốc thời Cách mạng Pháp)

Ủy ban này thao túng cả Chánh phủ lẫn Quốc hội, hơn nữa, thanh toán cả phe đối lập mình tại Quốc hội.

Khi nào tình thế đỡ căng thẳng (Pháp thoát khỏi ngoại xâm) Ủy ban đặc biệt bị tước quyền và QH trở lại thế lúc ban đầu : giữ hết mọi quyền.

★★ 2) CHẾ ĐỘ CHẤP CHÁNH ĐOÀN
(Régime directorial)

Đó là chế độ hiện tại ở Thụy sĩ.

Hội đồng Liên bang, tức Chánh phủ, do QH bầu ra, với nhiệm kỳ 4 năm (trùng với nhiệm kỳ của QH). Hội đồng hoạt động theo mọi chỉ thị của QH. Trong thực tế Hội đồng có quyền rất lớn. Các Hội viên là những nhân vật tại chức rất lâu, thông thạo công việc và có uy tín đối với QH.

•

LỜI DẪN : Chương II này có 3 Phụ lục quan trọng :

- a) Từ ngữ nghị trường
- b) Thăng trầm của Phân quyền
- c) Hệ cấp các Quy tắc pháp lý theo Luật Việt Nam.

Sinh viên cần phải « tự » làm « Toát yếu » 3 bài trên.
3 bài Toát yếu này tương đối dễ làm.

***** CHƯƠNG III

SỰ KIỂM SOÁT NHÀ CẦM QUYỀN BẰNG CÁC TÒA ÁN

★ a) Trạng thái thứ nhất của nguyên tắc phân quyền là sự phân biệt giữa CP và QH. Trạng thái thứ hai của nguyên tắc trên là : sự hiện hữu các Tòa án độc lập để kiểm soát về mặt pháp lý, cả QH lẫn CP.

★ b) Mục đích chính của các Tòa án là : giải quyết những vụ tranh chấp giữa tư nhân. Mục đích thứ hai của các tòa án là : kiểm soát CP và QH, để cho hai cơ quan này tôn trọng nguyên tắc thượng pháp, nghĩa là hoạt động trong giới hạn mà luật pháp trong nước đã đặt ra.

★ c) Một nước dân chủ thực sự là một nước có : một QH độc lập và một hệ thống Tòa án độc lập thực sự (như ở Anh, Mỹ).

***** ĐOẠN I

SỰ ĐỘC LẬP CỦA CÁC TÒA ÁN

Các Tòa án là gì ? Làm thế nào để đảm bảo độc lập của các Tòa ? Đó là những câu hỏi trả lời trong Đoạn này.

*** A.— KHÁI NIỆM TƯ PHÁP

Các nhà cầm quyền (QH, CP, các cơ quan hành chính) đặt ra những phép tắc bó buộc mọi công dân.

Những phép tắc (hay quy tắc này) là :

Hiến pháp,	}	xem lại Phụ lục Chương II, bài III
Luật		
Sắc luật		
Sắc lệnh		
Nghị định		

Tòa án là cơ quan đảm bảo sự thi hành những quy tắc trên. Quyền của Tòa án là quyền xử án hay tư pháp.

★★ a) QUYỀN TƯ PHÁP

Các vị thẩm phán (nhân viên Tòa án) là những người nói rõ ý nghĩa những quy tắc pháp lý hiện hành.

Đó là quyền *nói ra luật* (jurisdictio). Toàn thể các bản án hợp thành *AN LỆ* soi sáng và bổ túc pháp luật hiện hành.

★ 1) Quyền giải thích luật

Luật thường có nhiều ý nghĩa.

Thẩm phán là người chọn một trong những ý nghĩa đó. Luật thường thiếu sót, không dự liệu cách giải quyết một vấn đề mới. Thẩm phán phải tìm ra một giải pháp bằng cách dựa vào văn kiện luật, phong tục, và những nguyên tắc tổng quát của pháp luật.

★ 2) Quyền ra quyết nghị chấp hành

Tòa án còn thi hành luật, ấn định rõ ràng bổn phận của những ai phải chịu sự thi hành của pháp luật và ra lệnh cho công lực thi hành những bổn phận nói trên. Bản án có tính chất chấp hành. CP và QH đều có bổn phận thi hành án của Tòa.

QH phải chịu mệnh lệnh của Tòa án khi Tòa phán rằng một đạo luật nào vi hiến ; Chánh phủ chịu mệnh lệnh của Tòa khi hủy bỏ một nghị định bổ nhiệm một công chức mà Tòa phán là trái luật.

★ 3) Uy quyền quyết tụng

Những quyết định tối hậu (chung quyết) của Tòa đều bất di bất dịch, không sửa đổi được. Một vụ kiện mà Tòa đã xét rồi,

không thể đem xét lại. Quyết định của Tòa có uy lực của sự thật về mặt pháp lý.

★★ b) CÁC LOẠI HOẠT ĐỘNG TƯ PHÁP

★ **Loại thứ nhất** liên quan đến những vụ kiện giữa tư nhân. Các tư nhân yêu cầu Tòa án giải thích một văn kiện luật, hay một kẻ ước giữa họ.

★ **Loại hoạt động thứ hai** liên quan đến những vụ án hình sự. Tòa án trừng phạt những kẻ nào đã phạm những tội ghi và bị trừng phạt, trong bộ Hình luật. Đây là một vụ kiện giữa Quốc gia có nhiệm vụ thi hành pháp luật và công dân. Quốc gia do Công tổ việu đại diện.

★ **Loại hoạt động thứ ba** liên quan đến những vụ kiện giữa tư nhân và Quốc gia vào những dịp sau : sự hợp pháp của những hành vi của nhà cầm quyền, hay những thiệt hại mà những hành vi đó gây cho tư nhân.

Tòa án đây kiểm soát sự hợp pháp của những hành vi của nhà cầm quyền. Việc kiểm soát này là một yếu tố quan trọng của nền dân chủ tự do.

★★★ B) NHỮNG PHƯƠNG TIỆN ĐỂ ĐẢM BẢO TINH THẦN ĐỘC LẬP CỦA CÁC THẨM PHÁN

Những phương tiện này liên hệ đến sự tuyển chọn và quy chế thẩm phán.

★★ a) CÁC THẨM PHÁN ĐẠI DIỆN CÔNG DÂN NHƯ PHỤ THẨM, THẨM PHÁN BẦU CỬ, THẨM PHÁN CHUYÊN NGHIỆP

★ **1) Phụ thẩm** : Công dân, chọn theo lối rút thăm, đề tạm thời hành xử quyền tư pháp, trong một vụ kiện nào. Ngồi chung với thẩm phán chuyên nghiệp, và quyết định về vấn đề bị can có tội hay không ? Còn vấn đề án định hình phạt thì do thẩm phán chuyên nghiệp giải quyết.

★ 2) **Thẩm phán dân cử** do dân bầu, theo chế độ phổ thông đầu phiếu, y như bầu dân biểu, nghị sĩ. Nhiệm kỳ bị hạn chế (vài ba năm). Nhược điểm: thiếu khả năng chuyên môn và phải đi đôi với các chánh đảng, do đó thiếu vô tư.

★ 3) **Thẩm phán nghiệp đoàn** do các nghiệp đoàn bầu, để phân xử những vụ tranh chấp xảy ra trong nghề nghiệp như thẩm phán lao động, thẩm phán thương mại, v.v.

★★ b) CÁC THẨM PHÁN CHUYÊN NGHIỆP

Phần lớn các nước dân chủ đều sai loại thẩm phán này (ở V.N. cũng vậy).

Thẩm phán là công chức, do Chánh phủ bổ nhiệm, nhưng được hưởng một quy chế đặc biệt.

Sự độc lập của thẩm phán loại này dựa vào những biện pháp sau :

★ 1) **Đảm bảo trong sự tuyển chọn.**

— Tuyển chọn qua một cuộc thi, do các giám khảo độc lập phê điểm (giáo sư đại học, thẩm phán cao cấp, luật gia chuyên nghiệp)

— Anh Mỹ tuyển chọn theo kinh nghiệm và bằng cấp : Ở Anh, chọn trong giới luật sư có danh tiếng. Ở Mỹ, chọn trong giới giáo chức đại học.

★ 2) **Đảm bảo bất khả bãi miễn.**

Quy tắc bất khả bãi miễn có nghĩa là : thẩm phán không thể bị bãi chức, giáng chức, đổi sang một chức vụ ngang hàng, hay cao hơn, nếu đương sự và các đồng nghiệp không ưng thuận. Thẩm phán giữ chức vụ cho tới ngày phạm lỗi nặng về nghề nghiệp ; cơ quan thẩm định lỗi này là một đoàn thể thẩm phán.

★ 3) **Đảm bảo về thăng trật.**

Thẩm phán được thăng trật sau một thời gian phục vụ tối đa.

Một thẩm phán chỉ được bổ nhiệm vào một chức vụ cao hơn sau một thời gian phục vụ tối thiểu trong chức vụ hiện tại.

Quyền thăng thưởng giao cho một Hội đồng thẩm phán do các thẩm phán bầu.

Giới hạn các trật trong ngạch tư pháp để cho giữa các thẩm phán cao hay thấp, không có những cách biệt quá đáng, gây tham vọng ăn lên.

Ở Anh, ngạch thẩm phán rất ít người, và rất ít trật đẳng cùng là thăng thưởng.

Thẩm phán xử đó độc lập và xứng đáng là đệ tam quyền trong nước. (Đệ nhất và Đệ nhị là Lập pháp và Hành pháp).

★★★★ ĐOẠN II

SỰ KIỂM SOÁT NHÀ CẦM QUYỀN BẰNG CÁC TÒA ÁN

Theo nguyên tắc trọng pháp, quyết nghị của chánh phủ phải phù hợp với Luật hiện hành (Hiến pháp + Luật do quốc hội làm ra).

Dân chủ là nước nào thì hành thực sự nguyên tắc này.

★★★ A.— KIỂM PHÁP CÁC HÀNH VI CỦA CHÁNH PHỦ VÀ CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÁNH.

Giữa các hành vi pháp lý, có một thứ bậc trên dưới rõ ràng : Hiến pháp, Luật do Quốc hội làm ra, Sắc lệnh của Tổng thống, Thủ tướng, Nghị định của các Bộ trưởng và cấp Chỉ huy hành chánh địa phương (Đô thành, Tỉnh, Thị, Xã).

Kiểm pháp là xét xem những hành vi của cấp dưới có phù hợp với những hành vi của cấp trên không.

★★ a) NGUYÊN TẮC TRỌNG PHÁP :

Có nghĩa là : tất cả mọi hành vi của Chánh phủ (Tổng thống, Thủ tướng, các Bộ trưởng) và của các cơ quan hành chánh (các Nha sở trong các Bộ, các chức quyền địa phương như Đô thành, Tỉnh, Thị, Xã) phải tôn trọng Luật (do QH làm ra). Và giữa các hành vi của chánh phủ và của các cấp hành chánh, cũng có một hệ cấp rõ ràng,

★ 1) Các hành vi chánh phủ và hành chánh phải tôn trọng Luật.

Theo Học phái Bordeaux, có ba loại hành vi :

★ **Hành vi quy tắc** (acte-règle) đặt ra những quy tắc tổng quát áp dụng cho cả một loại người nào, được định nghĩa một cách trừu tượng như : phụ nữ, địa chủ, tá điền, góa phụ, vị thành niên v.v. Thí dụ : Luật người cày có ruộng.

★ **Hành vi điều kiện** (acte-condition) áp dụng cho một cá nhân nào, một quy chế, do một hành vi quy tắc đặt ra. Thí dụ : nghị định bổ nhiệm một công chức.

★ **Hành vi chủ quan** (acte subjectif) tạo ra những quy chế riêng cho một vài người. Thí dụ : các khế ước do tư nhân làm ra.

Theo Học phái Bordeaux, Luật là Hành vi quy tắc : Luật báo chí, Luật thuế lợi tức, Luật thương mại, v.v.

Chí trích : quan niệm này dựa vào bản chất của văn kiện đề định danh nó. Nhưng trong thực tế, Quốc hội đôi khi chỉ làm luật đề nhằm áp dụng văn kiện đó cho một cá nhân : Luật cấp quốc tịch danh dự cho một danh nhân, luật cho phép chánh phủ mở cuộc công thái, v.v.

★ **Tại sao Luật của Quốc hội lại ở cấp cao nhất ?**

Tại rằng QH là cơ quan đại diện công dân, tức vị chúa tể trong nước. Nguyên tắc thượng pháp là phản ảnh của nguyên tắc chủ quyền nhân dân.

Tuy vậy ta cần phải ghi thêm rằng :

a) Luật phải đặt dưới Hiến pháp, mặc dầu là QH đại diện cho vị chúa tể trong nước.

b) Tổng thống cũng là đại diện cho vị chúa tể đó, khi ông do toàn dân bầu. Hành vi của Tổng thống (Sắc lệnh) vẫn phải phụ thuộc Luật của Quốc hội.

★ 2) Các hành vi Chánh phủ cũng phụ thuộc nhau, và các hành vi hành chánh cũng vậy.

Đây là hệ cấp giữa các hành vi Chánh phủ : Sắc lệnh của Quốc

trưởng (Tổng thống), Sắc lệnh của Thủ tướng, Nghị định của các Bộ trưởng.

Giữa các hành vi hành chính, hệ cấp như sau : nghị định của tỉnh trưởng ở trên nghị định của xã trưởng. Hậu quả của hệ cấp là :

★ Hành vi của cấp dưới phải phụ thuộc những điều khoản nằm trong hành vi của cấp trên.

★ Những điều khoản nằm trong hành vi của cấp trên có thể thay đổi những điều khoản nằm trong hành vi của cấp dưới.

Luật có thể sửa đổi các hành vi của chánh phủ và các cơ quan hành chính.

★ Những hành vi có hậu quả cá nhân không thể thay đổi những hành vi có hậu quả tổng quát.

Thí dụ : 1 sắc lệnh của Tổng thống bổ nhiệm một công chức cao cấp phải phù hợp với một sắc lệnh, quy pháp (hay tổng quát) của chính Tổng thống.

★ Hơn nữa nguyên tắc biện pháp cá nhân phải phụ thuộc quy tắc tổng quát, còn áp dụng trong mối liên lạc giữa hành vi của những quyền chức thuộc cấp khác nhau. Một sắc lệnh cá nhân của Tổng thống không thể nghịch với một sắc lệnh tổng quát của Thủ tướng hay nghị định tổng quát của một Bộ trưởng.

★ Tại sao ? Tại rằng có nguyên tắc sau : sự bình đẳng giữa mọi công dân. Dùng một quyết nghị cá nhân để nghịch lại một quyết nghị tổng quát, là phạm sự bình đẳng đó, được coi là căn bản của nền dân chủ tự do.

★ Biệt lệ : Quốc hội không phải tôn trọng nguyên tắc : quyết nghị cá nhân phải tôn trọng quyết nghị tổng quát, nếu trong nước không có chế độ kiểm soát hiến tính của luật.

Nếu có chế độ đó, thì QH phải tôn trọng nguyên tắc trên, vì nguyên tắc bình đẳng giữa mọi công dân có tính chất một nguyên tắc hiến định.

★★ b) SỰ ÁP DỤNG NGUYÊN TẮC THƯỢNG PHÁP

Nguyên tắc này là căn bản quyền kiểm soát các nhà cầm quyền bằng cơ quan tư pháp. Chức vụ kiểm soát này là chức vụ chánh trị rất quan hệ, thuộc thẩm quyền các Tòa án. Nó đem lại cho các Tòa án (nếu làm nổi và dám làm) quyền thế đáng kể.

★ 1) Những hình thức của sự kiểm pháp:

a) Khước biện : là một việc phụ đới, nêu ra trong một vụ kiện chính, có hậu quả tạm đình bản án về việc chính, và buộc thẩm phán phải xử về việc phụ đới trước.

Hành vi pháp lý bị kiện, nếu tòa xét là nó bất hợp pháp, vẫn tồn tại, nhưng không được tòa áp dụng trong vụ kiện.

b) Khởi tố đề tiêu hủy : đây là một việc chính. Nguyên đơn yêu cầu tòa tiêu hủy hành vi bất hợp pháp. Nếu tòa xét là nguyên đơn có lý, hành vi sẽ bị hủy bỏ, đối với tất cả mọi người.

★ 2) Quyền hạn các Tòa án :

Rất lớn vì các Tòa có quyền giải thích những văn kiện pháp lý tối tăm.

Các Tòa còn mở rộng quyền đó.

Ba lý thuyết sau, do án lệ tạo ra, chứng minh thái độ của các Tòa.

a) Quyền chuyên quyết của cơ quan hành chánh.

b) Các hành vi chánh phủ.

c) Các trường hợp đặc biệt.

★ a) Quyền chuyên quyết, trái với thẩm quyền bó buộc, có nghĩa là nhà chức trách nắm quyền chuyên quyết không bị ai bó buộc cả, và có quyền hành động hay không.

Các Tòa án hoàn toàn tự do trong việc giải thích một văn kiện pháp lý: Tòa có thể nói rằng văn kiện đó trao cho nhà chức trách một thẩm quyền bó buộc hay chuyên quyết. Cái đó là tùy tòa quyết định.

★ b) Theo thuyết Hành vi Chánh phủ, có một vài loại hành vi của nhà cầm quyền, gọi là hành vi chánh phủ (acte de gou-

vernement) được đặt ra ngoài nguyên tắc thượng pháp vì tầm quan trọng về mặt chánh trị của chúng.

Các tòa không kiểm soát sự hợp pháp của các hành vi đó.

★ c) **Thuyết các trường hợp đặc biệt**, hay tình trạng cấp bách (*état de nécessité*). Nếu có tình trạng này thì nhà chức trách có thể không phải tôn trọng nguyên tắc thượng pháp.

★★★ B.— SỰ KIỂM HIẾN LUẬT CỦA QUỐC HỘI

Vì tầm quan hệ của vấn đề, xin dành riêng một Chương để trình bày.

★★★★★ CHƯƠNG IV

KIỂM HIẾN LUẬT CỦA QUỐC HỘI (QH)

Sự kiểm hiến Luật của QH nhằm thi hành nguyên tắc thượng pháp, trong mối tương quan giữa Hiến pháp, hay Luật Hiến pháp, và Luật thường (do QH soạn thảo)

Muốn có chế độ kiểm hiến Luật của QH, thời trước hết phải có một Hiến pháp cứng, hay cương tính. Trái lại, một Hiến pháp mềm, (hay nhu tính) có thể do Luật thường của QH sửa đổi theo thủ tục lập pháp. Như vậy không có sự mâu thuẫn giữa Hiến pháp mềm và Luật. Một đạo Luật nghịch Hiến pháp chỉ là một đạo Luật sửa đổi Hiến pháp. (Hiến pháp Anh thuộc loại mềm) Trái lại đặc tính một Hiến pháp cứng (như của ta) là không thể có Luật thường sửa được : muốn sửa Hiến pháp phải theo một thủ tục tu chính khó khăn, phức tạp hơn thủ tục lập pháp.

★★★★ ĐOẠN I

CƠ QUAN KIỂM HIẾN

★ I Kiểm hiến bằng cơ quan chính trị

Cơ quan này thường chính là cơ quan lập hiến :

Kinh nghiệm cho hay là cơ quan này ít khi làm tròn nhiệm vụ : các Thượng nghị viện Bảo hiến tại Pháp thời Nã phá luân đệ nhất và thời Nã phá luân đệ tam không bao giờ dám kiểm hiến Luật của QH đương thời.

Ngoài ra kiểm hiến là một hành vi có tính chất pháp lý, không nên trao cho một cơ quan chánh trị.

★ II Kiểm hiến bằng cơ quan tư pháp, đặc biệt lập ra, để lo việc kiểm soát tính chất hợp hiến của Luật.

★★★★ ĐOẠN II

PHƯƠNG PHÁP KIỂM HIẾN

★★ I) PHƯƠNG PHÁP KHỞI TỐ :

A) Kiểm hiến trao cho một Tòa án đặc biệt. Đó là giải pháp thi hành hiện nay ở Tây Đức và Ý.

B) Kiểm hiến trao cho Tối cao Pháp viện, tức Tòa án cao nhất trong hệ thống tư pháp. Giải pháp này áp dụng ở Thụy Sĩ, Nam Phi, Hoa Kỳ.

★★ II) PHƯƠNG PHÁP KHƯỐC BIỆN :

Phương pháp này được áp dụng tại Hoa Kỳ, và căn cứ vào lối suy luận như sau :

Trong một vụ kiện, mà một tòa án đang xét, nếu một bên đương sự nại ra tính chất bất hợp hiến của đạo luật, mà bên kia yêu cầu tòa thi hành đối với y, thì tòa án phải xét xem đạo luật nói trên có vi hiến không, và nếu xét là có, thì tòa sẽ từ chối thi hành đạo luật vi hiến.

Hay : trong một vụ kiện, một bên nại ra một đạo luật thường, bên kia nại ra một điều khoản nằm trong Hiến pháp (tức một đạo hiến luật). Luật nào sẽ thắng ?

Thăm phán, mà nhiệm vụ là nói lên luật phải đem thi hành, sẽ phải nói rằng : chỉ có hiến luật, vì pháp lực đứng trên pháp lực luật thường, mới được đem thi hành. Vậy thăm phán sẽ từ chối không thi hành luật thường vì nó vi hiến.

★★★ ĐOẠN III

KINH NGHIỆM KIỂM HIỂN LUẬT THƯỜNG TẠI HOA KỲ

★★ TỐI CAO PHÁP VIỆN

Gồm chín vị thẩm phán, do Tổng thống bổ nhiệm, với sự tán thành của Thượng viện (nếu Thượng viện từ chối, Tổng thống phải chọn ứng viên khác), được hưởng nhiệm kỳ chung thân (Ghi : muốn cho thẩm phán tối cao được độc lập đối với Tổng thống, phải cho vị đó hưởng nhiệm kỳ chung thân ; hay nếu nhiệm kỳ hữu hạn (sáu năm, chín năm v.v.) thời phải định là thẩm phán miễn nhiệm bất khả tái nhiệm).

★ Tự 1800 đến 1880.

Tối cao Pháp viện (TCPV) đã xử dụng thận trọng quyền kiểm hiến : không chịu đem thi hành những đạo luật trái với Hiến pháp một cách trực tiếp và bất khả chối cãi. Phần lớn những đạo luật bị xử là vi hiến đều do các Quốc hội Tiểu bang làm ra.

★ Tự 1880 đến 1940 : thời « Chánh phủ các ông Tòa ».

Trong thời này, bị coi là vi hiến những đạo luật nào xét là trái với « tinh thần » Hiến pháp, nghĩa là trái với ý kiến, tư tưởng, tinh thần của những vị « cha đẻ » ra Hiến pháp, hay còn có khi bị TCPV coi là trái với « lương tâm người chánh trực ».

Thiệt ra : tinh thần của Hiến pháp, tư tưởng của những người đã thảo ra Hiến pháp (cha đẻ), hay lương tâm người chánh trực, chỉ là những bình phong, để che đậy một cách vô tình tư tưởng cá nhân của các vị thẩm phán ngồi xử.

Căn cứ vào những bình phong trên, TCPV đã lên án (bào là vi hiến) những đạo luật xã hội rất tiến bộ của Quốc hội Mỹ, dưới pháp nhiệm thứ nhất của Tổng thống F. D. Roosevelt (1932-1936).

Như vậy TCPV đã gần như là một thứ siêu chánh phủ, dựa vào Hiến pháp, hay tinh thần Hiến pháp (một khái niệm hết sức mờ ảo) để chống lại quyền lập pháp của Q. H.

Trước phản ứng mạnh của Roosevelt (dọa sẽ mở rộng Tòa và bổ nhiệm một đa số thẩm phán mới sẵn sàng ủng hộ pháp chế xã hội cấp tiến của Chánh phủ), TCPV đã lui bước.

★ Từ 1940 cho tới ngày nay.

TCPV đã đóng vai trò tiên phong trong cuộc tranh đấu chống lại sự kỳ thị chủng tộc tại miền Nam Hoa Kỳ.

Năm 1954, TCPV đã không ngần ngại giải thích lại ý nghĩa của Tu chính án thứ 14 và tuyên bố rằng những đạo luật của một vài Tiểu bang miền Nam, cấm người da đen vô học tại các trường dành cho người da trắng, đã vi phạm nguyên tắc : công dân nào, bất luận chủng tộc, cũng được hưởng sự bảo vệ đồng đều của pháp luật, ghi trong Tu chính án nói trên.



Lời dặn : sinh viên phải cố gắng làm một bài Toát yếu chi tiết hơn về Chương rất quan hệ này.

★★★★★ CHƯƠNG V

CÁC CHÁNH ĐẢNG

Trong một nền dân chủ, chánh đảng là một đoàn thể lập ra với mục đích thu hút phiếu của cử tri cho đảng viên và sau đó đưa vào khuôn phép của đảng những đảng viên nào đắc cử.

★★★★ ĐOẠN I

BINH VỤC VÀ CHỈ TRÍCH CHÁNH ĐẢNG

★★★ I.— SỰ CẦN THIẾT CỦA CÁC CHÁNH ĐẢNG TRONG MỘT NỀN DÂN CHỦ

Sự cần thiết này dựa vào thực hai trạng không ai chối cãi được :

★ a) Ở những nước mà con người được tự do suy nghĩ và phát biểu tư tưởng thời có rất nhiều sự bất đồng ý kiến.

Tư tưởng của mỗi người do khả năng của lý trí, kinh nghiệm, tâm học vấn, thành kiến v.v., ảnh hưởng và tạo ra. Như vậy trong một nước tự do, bao giờ cũng có nhiều chánh đảng, thay vì một chánh đảng duy nhất.

★ b) Không một cá nhân nào, dầu tài ba tới đâu, có thể một mình làm tất cả mọi công việc của một chánh phủ cai trị cả một nước, cũng như là có thể, một mình, khiến cho một số rất đông người, chia sẻ quan điểm của mình, về tất cả mọi vấn đề. Muốn ảnh hưởng nổi vào chánh quyền, cá nhân phải kết hợp với một số những người cùng chí hướng với mình, để chung sức đưa ra một chương trình chính trị có mẫu số chung tối đa.

Như vậy, số chánh đảng trong một nước, nhất định là ít hơn số cá nhân.

★★★ 2.— CHỈ TRÍCH CÁC CHÁNH ĐẢNG GIÁ TRỊ NHỮNG CHỈ TRÍCH ĐÓ

★★ A.— CÁC ĐẢNG CHIA RẼ NHÂN DÂN RA THÀNH 5 PHE, 7 NHÓM CHỐNG ĐỐI NHAU

★ a) Chánh phủ lý tưởng là chánh phủ kết hợp được tất cả mọi màu sắc, khuynh hướng của dư luận, chung quanh một chương trình chứa đựng một vài điểm chung được coi là mẫu số chung. Như vậy, nhân dân không bị 5, 7 nhóm chống đối nhau, chia rẽ. Trái lại, mọi công dân sẽ chung sức làm việc cho chương trình chung.

Sự chỉ trích trên, căn cứ vào một sự hiểu biết sai lệch những thực trạng.

Chương trình của mỗi chánh đảng không phải là một số chủ trương hay biện pháp có thể cô lập được, nghĩa là bỏ biện pháp, chủ trương này, cô lập biện pháp khác, chủ trương khác.

Chương trình của Đảng Xã hội căn cứ vào sự hủy bỏ quyền tư hữu những phương tiện sản xuất, nhất định không thể phối hợp với chương trình của Đảng Bảo thủ, căn cứ vào quyền tư hữu những phương tiện nói trên.

Vậy trong một nước có nhiều đảng, rất khó mà kết hợp các đảng đối nghịch nhau, chung quanh một chương trình chung. Vì chương trình này không sao mà lập ra được. Các đảng có những chủ trương đối nghịch bất khả hoà hiệp với nhau được.

★ b) Một nước dân chủ là một nước cần tới một chánh phủ mạnh và ổn định. Và chỉ có đảng mới cung cấp nổi một chánh phủ có những đức tính trên. Trái lại, một chánh phủ liên hiệp nhiều đảng là một chánh phủ xấu xí trong nội bộ, do đó yếu đuối và khó mà đứng vững lâu.

★ c) Một chánh phủ liên hiệp các đảng cũng thường là một chánh phủ không chịu chấp nhận chỉ trích, đối lập.

Và một chánh phủ như vậy sẽ rất dễ trở nên độc tài, như kinh nghiệm lâu đời đã cho hay.

★★ B.— CÁC ĐẢNG BÓP NGHỆ TƯ TƯỞNG ĐỘC LẬP

Lời chỉ trích này không phải là vô giá trị.

★ Điều thứ nhất.

Ở một nước theo nội các chế, chánh phủ dựa vào đa số tại Quốc hội. Dựa vào đa số này, chánh phủ rất có thể đưa ra những biện pháp thiếu suy nghĩ, nhưng sẽ được thi hành, vì được đa số kỷ luật biểu quyết. Đó là mối nguy hiểm thứ nhất của đảng phái trong một nước dân chủ.

★ Điều thứ hai.

Sự trung thành của những người, chỉ vì kỷ luật mà ủng hộ đảng, có thể trở nên một thứ bệnh hoạn.

Họ không chịu chấp nhận rằng đảng của họ có thể lầm lẫn. Đó là mầm mống của chuyên chế.

★ Điều thứ ba.

Ngày nay, tại những nước dân chủ thực sự như Anh, không còn dân biểu độc lập ở Thử dân viện nữa.

Làm thế nào để chế ngự 3 mối nguy hiểm nói trên?

Về điều thứ nhất : ta có thể trả lời là ngay trong nội bộ của đảng chiếm đa số, các dân biểu thuộc đảng có thể lên tiếng chỉ trích chính đảng mình trong những cuộc hội họp của đảng. Sự việc này xảy ra luôn ở những nước dân chủ như Anh.

Điều thứ hai : chính những cử tri — trong một nước dân chủ, tiến bộ — sẽ lên tiếng đề chống đối lại những đường lối của đảng mà họ xét là có chấp lầm lẫn.

Điều thứ ba : dân biểu độc lập, vô đảng phái có thể là kích thích tố cho chánh phủ, nhưng một Quốc hội có nhiều dân biểu độc lập là một Quốc hội bị chia xẻ giữa rất nhiều tư tưởng, nghĩa là một Quốc hội không có đa số (ủng hộ chánh phủ đứng vững lâu) cũng như không có thiểu số cố kết, vững chắc, để chỉ trích chánh phủ và thay thế nếu cần, sau một cuộc tổng tuyển cử trong đó chánh phủ mất đa số.

★★ TÓM LẠI : Chế độ đảng phái khiến cho :

- ★ a) Chánh phủ ổn định, mạnh, cương quyết.

★ b) Đối lập chống Chánh phủ cũng mạnh và có khả năng thay thế Chánh phủ một cách thái bình hợp pháp, sau một cuộc tổng tuyển cử.

★ c) Đa số thực hiện được chương trình mà vẫn nghe được chỉ trích của mọi màu sắc của thiểu số.

Khuyết điểm của chế độ, đảng phái như đã trình bày, có thể sửa sai được, nhờ ở sự cảnh giác của đảng viên và cử tri.

Vậy ta có thể kết luận với Giáo sư H. LASKI là ngoài chế độ chánh phủ do đảng lãnh đạo, chỉ còn có một con đường duy nhất: *Độc Tài*.

Nếu không có Đảng, hay nếu chỉ có một đảng duy nhất, thời nhất định là chỉ có *Độc tài chế*.

★★★★ ĐOẠN II

LÝ THUYẾT TỔNG QUÁT VỀ CHÁNH ĐẢNG

★★ A – VAI TRÒ CÁC ĐẢNG TRONG NỀN DÂN CHỦ

★ 1) Bình diện dân chúng :

Các Đảng :

- chinh phục lá phiếu của cử tri cho ứng viên của mình,
- tổ chức mọi cuộc vận động tranh cử,
- cung cấp mọi phương tiện tranh cử cho ứng viên,
- đưa ra chương trình : tức lối giải quyết những vấn đề trọng đại như : bang giao, chiến tranh, quân dịch cưỡng bách hay tình nguyện, trung học miễn phí hay không, phát triển nông nghiệp hay kỹ nghệ v.v.

— mỗi đảng đưa ra một lối giải quyết các vấn đề trọng đại : cử tri như vậy được các đảng soi sáng về các vấn đề đó và sẽ lựa chọn lối giải quyết nào mà mình ưa hơn cả.

— chọn và huấn luyện cấp lãnh đạo quốc gia : thủ tướng, các tổng trưởng chỉ là những cán bộ cao cấp của đảng.

★ 2) Bình diện chánh quyền.

Ứng viên đắc cử của các đảng sẽ được tổ chức tại Quốc hội.

Dân biểu của đảng đa số, đứng sau chánh quyền.

Dân biểu của đảng thiểu số, tổ chức thành khối đối lập.

Đảng sẽ ra chỉ thị cho các dân biểu phải theo.

Đảng còn đóng vai liên lạc giữa : cử tri và chánh phủ, cử tri và đối lập. Một khối đối lập, không dựa vào một đảng, thiếu trách nhiệm và khả năng thay thế chánh phủ.

★★ B.— CƠ CẤU CÁC CHÁNH ĐẢNG

★ 1) Về phương diện tuyển mộ đảng viên : phân biệt :

- đảng đại chúng (parti de masse) : như đảng Lao động ở Anh
- và đảng nhân sĩ (parti de notables) : như đảng Xã hội cấp tiến ở Pháp.

★ 2) Về phương diện kỷ luật nội bộ : phân biệt :

- đảng dân chủ
- và đảng độc đoán.

Dân chủ : đảng trong đó các các nhà lãnh đạo trung ương cũng như địa phương, đều được bầu một cách thực thả, chủ trương của đảng được định nghĩa tại những phiên đại hội. Thí dụ : Đảng Xã hội Pháp.

Độc đoán : đảng trong đó các nhà lãnh đạo mọi cấp đều do các lãnh tụ tối cao chỉ định. Chủ trương của đảng cũng do cấp tối đỉnh phác họa. Dự luận đảng viên ít được đếm xỉa tới. Thí dụ : Đảng Quốc Xã Đức (thời Hitler).

★★★★ ĐOẠN III

SỐ CÁC ĐẢNG

Số các đảng trong một nước, ảnh hưởng lớn vào sự hoạt động của nền dân chủ trong nước đó.

Về khía cạnh này người ta phân biệt ba loại chế độ :

★★ A.— CHẾ ĐỘ ĐỘC ĐẢNG

Trong nước chỉ có một đảng.

Chánh quyền chỉ chịu cho đảng đó hoạt động mà thôi.

★ 1) Đảng tập hợp những công dân trung thành với Chánh phủ. Sự nhập đảng dành cho một thiểu số ưu tú, lựa chọn kỹ càng, nếu không phải là chặt chẽ.

Đảng lên lạc chánh quyền với dân chúng.

★ 2) Đảng duy nhất thường gặp ở các chế độ độc tài. Đảng giữ độc quyền giới thiệu ứng viên vào Quốc hội. Nói khác, Quốc hội do Đảng bổ nhiệm.

★ 3) Đối lập không có. Chánh quyền không sao rõ được dân tình, dư luận. Ở Nga, Đảng Cộng sản cố gắng mở mang sự tự chỉ trích trong nội bộ, để thay thế đối lập.

★★ B.— CHẾ ĐỘ ĐA ĐẢNG

Đối lập với độc đảng chế : có ít nhất là 3 đảng.

★ 1) Chánh quyền để cho các đảng tự do ra đời.

Chế độ bầu cử ảnh hưởng mạnh vào sự xuất hiện các đảng :

Chế độ đại diện tỷ lệ và đơn danh hai vòng thăm thuận tiện cho chế độ đa đảng.

Chế độ đơn danh một vòng thăm trái lại, thuận lợi cho song đảng chế.

★ 2) Nhược điểm : quá nhiều luồng dư luận ; gây chia rẽ, bè phái ; Chánh phủ bất ổn vì không dựa vào một đa số vững chãi tại Quốc hội, nhất là trong nước theo nội các chế.

★★ C.— CHẾ ĐỘ SONG ĐẢNG

(tức chế độ hiện tại ở Anh, Mỹ)

★ 1) Lý do :

— Tâm lý đặc biệt người Anh, coi cạnh tranh chánh trị như một cuộc thử thách giữa hai đội banh.

— truyền thống lịch sử : xưa nay, chỉ xuất hiện có 2 khuynh hướng chánh trị lớn, do 2 đảng đại diện.

— chế độ bầu cử, đơn danh, đa số tương đối (1 vòng thăm), rất thuận lợi cho 2 đảng lớn, và bóp nghẹt đảng thứ ba (nhỏ bé).

★ 2) **Lợi ích thực tế :**

- đại diện dân được chia ra làm 2 khối rõ rệt
- đưa ra ánh sáng những lối (thường chỉ có 2) giải quyết mọi vấn đề quốc gia quan trọng, mỗi đảng bình vực một lối
- một trong 2 đảng chiếm được đa số tuyệt đối tại Quốc hội, dựa vào đó mà cai trị dân một cách hữu hiệu, trong một thời gian tương đối dài (4 hay 5 năm)
- đảng thua đóng vai đối lập, chờ ngày tái chiếm chánh quyền bằng tuyển cử.

★★★★ **ĐOẠN IV**

CHÁNH PHỦ VÀ NỀN DÂN CHỦ

★★ **A — CHÁNH ĐẢNG CHỐNG DÂN CHỦ**

★ 1) Chánh đảng thường bị tố cáo là kẻ thù của dân chủ : các chánh đảng chia rẽ dân chúng, khiến cho toàn dân không sát cánh sau lưng một vị lãnh tụ duy nhất.

Trả lời : lịch sử nhân loại cho hay là các lãnh tụ duy nhất, thường là những nhà độc tài đáng sợ bậc nhất.

★ 2) Đảng, sau khi choán được chánh quyền, trở nên một tổ chức « khép » kín cổng cao tường, mất hết liên lạc với quần chúng.

★ 3) Chế độ bầu cử khiến cho chỉ có các đảng mới thầu hoạch nổi phiếu của cử tri. Do đó những nhân vật độc lập không sao vào nổi Quốc hội.

★ 4) Khi số các đảng đông (tự 3 trở đi) với chương trình mập mờ, tế nhị, dân chúng không thể lựa chọn rõ ràng dễ dàng giữa đảng này hay đảng khác trong một cuộc tuyển cử, thời sanh hoạt chánh trị là độc quyền của các bộ tham mưu của các đảng. Dân chúng hoàn toàn đứng ngoài sinh hoạt chánh trị.

★ Những chỉ trích số 2, 3, 4, đều có giá trị, nhưng nếu người ta :

- dân chủ hóa (mở rộng) các đảng,
- chấp nhận chế độ bầu cử đa số một vòng thăm,
- thời những yếu điểm ghi ở số 2 và 4 có thể bổ khuyết được phần nào.

Còn như chỉ trích số 3 thời ta có thể trả lời : nhân vật độc lập, ngày nay, không còn chỗ đứng ở Quốc hội, là một điều đáng tiếc. Nhưng các nhân vật đó xét ra :

- không làm được trò trống gì trong Quốc hội, vì số họ rất nhỏ.
- đều có chỉ trích được chánh quyền, nhưng họ không có khả năng thay thế nền chánh quyền, như là một khối đối lập tập hợp nhiều dân biểu, thuộc một đảng lớn.

★★ B.— CHÁNH ĐẢNG CHỦ TRƯỞNG PHÁ HỦY DÂN CHỦ

Dân chủ ở Tây phương (Tây Âu, Bắc Âu, Bắc Mỹ) để cho các đảng tự do hoạt động.

Nhưng vấn đề là : tự do này có thể thừa nhận cho một đảng mà mục đích là tiêu hủy nền dân chủ hiện tại không ?

★ a) Trước hết, một chánh phủ dân chủ, có quyền giải tán những đảng chủ trương tranh thủ chánh quyền bằng những phương tiện bất hợp pháp (như vũ lực).

★ b) Nhưng : một đảng có mục đích rõ ràng là tiêu hủy những nền móng căn bản của chế độ dân chủ, có thể chấp nhận được không ?

1) Ý kiến thứ nhất : để cho đảng đó hoạt động.

2) Ý kiến thứ hai : từ chối tự do cho những chánh đảng mà đối tượng không phù hợp với những nguyên tắc căn bản của Hiến pháp hiện hành (Tây Đức).

***** MỤC IV

CÁC CHÁNH THỂ DÂN CHỦ MÔ HÌNH

***** CHƯƠNG I

NỘI CÁC CHẾ Ở ANH

Nội các chế ở Anh, hiện đã tới điểm toàn mỹ, là sản phẩm của thời gian, phong tục và truyền thống. Vì thế cho nên nó rất khó bắt chước, ngoại trừ ở những nước có song đảng chế, như Anh.

*** I.— QUÁ KHỨ

Vì chế độ Anh là hậu quả của một tiến triển lịch sử lâu dài, cho nên muốn hiểu nó, ta phải biết quá khứ của nó.

*** A.— NHỮNG CUỘC CÁCH MẠNG HỒI THỂ KỶ THỨ 18

Hai cuộc cách mạng 1648 và 1689, là cao điểm của cuộc tranh đấu trường kỳ, kéo dài suốt thế kỷ thứ 18, giữa Quốc hội và Vương quyền chuyên đoán của họ STUART. Quốc hội, đại diện cho quý tộc và tầng lớp (Quý tộc viện) và giới bình dân (Thứ dân viện) đã đoạt được quyền lập thuế, và được tham dự vào quyền lập pháp. Ngoài ra Vương quyền phải thừa nhận cho công dân những quyền tự do căn bản, ghi trong những văn kiện pháp lý quan trọng như : Thịnh nguyện dân quyền (1628), Luật về tự do cá nhân (1679) và Luật nhân quyền (1689).

**★★ B.— SỰ THIẾT LẬP NỘI CÁC CHẾ (NCC)
HỘI THỂ KỶ THỨ 18**

Lúc đầu các Bộ trưởng chỉ là hội viên của Hội đồng Cơ mật, cạnh Nhà Vua. Các Bộ trưởng không có họp lại thành một cơ quan riêng biệt, không có đời sống tập đoàn.

Nhưng từ khi các Thân vương người Đức, nối ngôi Anh hoàng (1714), chánh sự lọt sang tay một Nội các (nhóm Bộ trưởng), có sanh hoạt riêng, dưới sự lãnh đạo của một Thủ tướng, và tách rời Hội đồng Cơ mật.

Lúc đầu các Bộ trưởng chỉ chịu trách nhiệm cá nhân và hình sự trước Quý tộc viện, nếu có sự truy tố của Thủ dân viện. Từ 1689, chỉ sự đe dọa truy tố này cũng khiến cho các Bộ trưởng xin từ chức. Trách nhiệm các Bộ trưởng đã trở nên chánh trị và tập đoàn thay vì hình sự và cá nhân. Vua vẫn giữ quyền giải tán Thủ dân viện. Cơ quan này có thể đánh đổ Nội các, tức chỉ trích sự quản lý việc nước, mà không đụng chạm đến Vua.

★★ C.— DÂN CHỦ HÓA CHÍNH QUYỀN HỘI THỂ KỶ THỨ 19

Chế độ quân chủ hạn chế tự do, nhưng chưa dân chủ vì số cử tri hầy còn quá ít. Những cải cách chế độ bầu cử các năm 1832, 1867, 1872 và 1884 đã mở rộng cử tri đoàn và đảm bảo quyền tự do bầu cử và sự thành thật của lá phiếu.

Nhà Vua chỉ còn đóng vai tượng trưng Quốc gia. Quý tộc viện mất quyền tài chánh, bị giảm quyền lập pháp.

Thực quyền chánh trị rơi vào tay Nội các với khối đa số ủng hộ Nội các tại Thủ dân viện. Hai đảng lớn tranh nhau chánh quyền và quốc dân quyết định ai thắng.

★★★ II.— SONG ĐẢNG CHẾ

Tức chế độ đa đảng, nhưng chỉ có hai là lôi kéo được sự chú ý thực sự của cử tri đoàn.

★★ A.— SỰ VĨNH CỬU CỦA SONG ĐẢNG CHẾ

Chế độ này có tự thế kỷ thứ 18: hồi đó hai đảng lớn tương tranh là Bảo hoàng và Quốc hội (Tory và Whig). Sang thế kỷ thứ 19

là hai đảng Bảo thủ và Tự do, và sang thế kỷ này là Bảo thủ và Lao động. Đảng Lao động, dựa vào thế lực lớn lao các nghiệp đoàn công nhân, đã đẩy đảng Tự do vào hậu trường. Tự năm 1945 tới nay chỉ còn hai đảng lớn luân phiên nhau chiếm chánh quyền : Bảo thủ và Lao động. Hiện nay (1975), chánh quyền trong tay đảng sau.

★★ B. — ẢNH HƯỞNG CỦA LỐI BẦU CỬ

Chế độ đa số, tương đối, có khuynh hướng tự nhiên đưa đến song đảng chế. Chế độ này khiến cho ngay vòng đầu, ứng viên có nhiều phiếu nhất, đặc cử, đã gạt bỏ tàn nhẫn đảng thứ ba, đứng sau hai đảng lớn. Cử tri Anh ra đầu phiếu hữu ích, không bao giờ chịu bỏ phiếu cho một đảng vô hy vọng đặc cử. Do đó đảng thứ ba thấy là việc đưa ứng viên ra khắp mọi hạt tuyển cử (trên 600) hoàn toàn vô ích. Đảng dành chú trọng và những hạt nào mà ứng viên mình có hy vọng đặc cử. Như vậy đảng bỏ cuộc trong cuộc chạy đua để lấy đa số tại Thứ dân viện, điều kiện thiết yếu của sự chiếm đoạt chánh quyền.

Chế độ đa số tương đối còn khiến cho kết quả của cuộc tổng tuyển cử (đảng nào thắng) tùy thuộc ở số cử tri phù lưu rất nhỏ bé. Số này ngã về đảng nào là đảng đó thắng, vì rằng mỗi đảng lớn ở Anh, hầu như bất khả trục xuất khỏi những hạt nào được coi là thành trì vững chắc của đảng.

★★ C. — HAI CHÁNH ĐẢNG LỚN : BẢO THỦ VÀ LAO ĐỘNG

* a) **Bảo thủ** : hội viên 3 triệu ; đảng tổ chức theo kiểu đảng cán bộ (parti de cadres) ; quyền chỉ huy thực sự trong tay những nhân vật lãnh đạo của Khối dân biểu (thuộc đảng) tại Thứ dân viện. Những cơ quan như Hội nghị hàng năm, Ủy ban chấp hành, Hội đồng trung ương, chỉ có tính chất tư vấn. Kỷ luật biểu quyết tại Thứ dân viện rất chặt chẽ.

* b) **Lao động** : hội viên 6 triệu ; 85% do các Nghiệp đoàn công nhân giới thiệu, số còn lại là đảng viên gia nhập với tính cách cá nhân.

Tổ chức dân chủ hơn đảng Bảo thủ.

Hội đồng hàng năm chỉ định lãnh tụ và Ủy ban chấp hành, với nhiệm kỳ 12 tháng. Kỳ luật biểu quyết tại Thứ dân viện cũng rất chặt chẽ.

★★ D.— Ý THỨC HỆ VÀ KHUYNH HƯỚNG

Tính chất ý thức hệ rõ rệt hơn ở đảng Lao động.

Trong mỗi đảng, Bảo thủ cũng như Lao động, đều có nhiều khuynh hướng đối nghịch nhau. Các chánh phủ, Bảo thủ cũng như Lao động, đều dựa vào những thành phần trung dung, ôn hòa của đảng. Chính những thành phần này luân phiên cầm quyền ở Anh.

★★★ III.— CÁC ĐỊNH CHẾ

Là khuôn khổ của sanh hoạt chánh trị. Tâm quan hệ của các định chế đã thay đổi sâu xa, qua lịch sử, mặc dầu bề mặt vẫn y như xưa.

★★ A.— HIẾN PHÁP (H.P.)

Đó là một HP bất thành văn, nhu tính. Các văn kiện căn bản, tự Đại hiến chương cho tới các Tuyên ngôn dân quyền, đều có thể thay đổi dễ dàng, bằng thủ tục làm luật.

★★ B.— NHỮNG ĐỊNH CHẾ TƯỢNG TRUNG

★ a) Quân chủ chế (Ngôi vua)

Anh hoàng là một nhân vật tượng trưng, vô trách nhiệm về mặt chánh trị. Bao nhiêu đặc quyền của ông ta, đều do Thủ tướng và các Bộ trưởng hành xử, và nhận hết trách nhiệm, đi đôi với thực quyền.

Vua trung lập : nghĩa là tôn trọng những dữ kiện và kết quả của cuộc đấu sức giữa hai đảng lớn.

★ b) Quý tộc Viện. Gồm chừng 1000 hội viên thế lập (đa số).

Tuy vậy chỉ 1/10 là thực sự tham gia hoạt động của Viện,

Mất quyền tài chánh (tự 1911). Và tự 1949, chỉ còn quyền làm chậm lại một năm sự ra đời một đạo luật đã được Thứ dân viện biểu quyết.

Y như Anh hoàng, Quý tộc viện đã bị loại ra ngoài vòng đua chánh trị.

★★ C) CÁC ĐỊNH CHẾ CHÁNH TRỊ (CÓ THỰC QUYỀN)

★ a) **Thủ dân viện (TDV)** : nhiệm kỳ 5 năm, do một chủ tịch, trung lập hoàn toàn, chủ tọa.

Có quyền : biểu quyết luật, lập ngân sách, kiểm soát và thể hiện trách nhiệm chánh trị của Nội các.

★ b) **Nội các (NC)** do Thủ tướng lãnh đạo thực sự, gồm tất cả những nhân vật lãnh đạo của đảng đã chiếm được đa số tuyệt đối tại TDV.

Thẩm quyền : hành pháp, lập pháp, và thể hiện chương trình mà đảng đã đưa ra, hồi vận động tổng tuyển cử. Để làm trọn việc quan hệ này, NC dựa vào sự ủng hộ không lay chuyển của đa số tuyệt đối dân biểu (thuộc đảng) tại TDV.

★★★ IV. — NỘI CÁC CHẾ SONG ĐẢNG

Song đảng chế, lồng vào khuôn khổ định chế mô tả đoạn trên, sanh ra một chế độ nội các mà G.S. VEDEL mô tả như là : *một chánh phủ của một đảng, dưới sự kiểm soát của đảng kia, và trọng tài của cử tri* »

★★ A. — ĐA SỐ VÀ SỰ DUY NHẤT CỦA QUYỀN LỰC

Không còn gì sai hơn là nhìn thấy ở chế độ Anh một Quốc hội làm luật và một chánh phủ thi hành luật, vì rằng hai cơ quan này thuộc cùng một đảng, gắn liền, chấp một với nhau. TDV chỉ là « Phòng ghi âm », ghi mọi ý chí của Nội các, cơ quan nắm toàn bộ chánh quyền, hành pháp, lập pháp, tài chánh, ngoại giao, quân sự, v.v.

Vì cơ cấu rất kỷ luật của N.C. cho nên nhân vật sử dụng khối quyền ghi trên là Thủ tướng.

Vị này chính là người mà toàn dân đã trực tiếp (trong thực tế) chọn ra, để thi hành chương trình, mà đảng ông ta đã trình bày và hứa sẽ làm, trước cử tri, khi ra tranh cử.

Vậy Thủ tướng sẽ định ngày tái gặp cử tri, nếu có một chương trình mới và lớn nào cần phải thi hành. Giải tán TDV như vậy không phải là yêu cầu cử tri trọng tài trong một cuộc tranh chấp (không có) giữa NC và TDV, như người ta tưởng.

Giải tán là thủ tục giúp Thủ tướng hỏi ý kiến cử tri về một vấn đề trọng đại nào.

★★ B) ĐỐI LẬP VÀ SỰ CHỈ TRÍCH CHÍNH QUYỀN

Đa số lo việc thi hành chương trình hứa với nhân dân. Đối lập — một định chế chính thức — có vai trò không phải là ngăn cản công việc của chính phủ, mà là phổ biến trong dư luận những chỉ trích mà hoạt động đó gây ra. TDV là phòng ghi âm của NC, nhưng đồng thời là diễn đàn của Đối lập. Quy lệ của trò chơi chính trị đòi hỏi rằng đối lập phải có đủ cơ may để chinh phục lại đa số tại TDV, và muốn vậy, phải có đủ tự do để phổ biến quan điểm của mình.

★★ C. — CHẾ ĐỘ VÀ SỰ LUÂN PHIÊN CẦM QUYỀN

Chế độ Anh là tập trung mọi quyền trị vào tay Thủ tướng và Nội các, tức ủy ban chỉ đạo của đảng đa số. Nhưng chế độ vẫn thăng bằng — đây là thăng bằng trong thời gian — vì sự luân phiên cầm quyền của hai đảng tương tranh. Sự luân phiên này nguyên do ở sự hao mòn mà quyền thế gây cho phe cầm quyền, thời vận chính trị và sự sẵn sàng đón nhận thay đổi, tính chất của dân chủ.



Lời dặn : Sinh viên phải tự làm « Toát yếu » bài phụ lục Chương này.

***** CHƯƠNG II

TỔNG THỐNG CHẾ Ở HOA KỲ

Đặc điểm:

* 1) Dành vai trò tối quan hệ cho bầu cử : hợp với tinh thần dân chủ.

* 2) Dung hòa được năng hiệu và tự do : hợp với tinh thần dân chủ mà vẫn duy trì được trật tự cần thiết cho bất cứ đoàn thể xã hội nào.

* 3) Dành rất nhiều quyền cho Lãnh tụ Hành pháp, nhưng vẫn kiểm chế được vị đó.

*** I.— CHẾ ĐỘ LIÊN BANG

Thích hợp cho tầm vóc lớn lao của xứ này.

** A) HIẾN PHÁP

Ra đời năm 1787. Được bổ túc bằng 25 Tu chánh án, nhưng những nét chính của Hiến pháp không hề bị thay đổi.

Hiến pháp cương tính với thủ tục tu chánh khá phức tạp.

- | | | |
|-----------------------|---|--|
| — Đề nghị tu chánh | { | — Quốc hội Liên bang |
| | | — hay Quốc hội của 2/3 các Tiểu bang |
| — Biều quyết tu chánh | { | — Quốc hội Liên bang (nếu đề nghị do ở Quốc hội Liên bang) |
| | | — Quốc hội Liên bang đặc biệt, được bầu ra để làm việc này (nếu đề nghị do ở các Quốc hội Tiểu bang) |
| — Phê chuẩn tu chánh | { | — 3/4 các Tiểu bang (Quốc hội) |

★★ B) LIÊN BANG CHẾ

— Thâm quyền của Liên bang và các Tiểu bang do Hiến pháp quy định theo nguyên tắc : những thâm quyền mà Hiến pháp không minh thị thừa nhận cho Liên bang, đều thuộc về các Tiểu bang.

— Nhưng theo một khuynh hướng tổng quát : thâm quyền của Liên bang càng ngày càng phát triển, của các Tiểu bang càng ngày càng giảm thiểu.

★★ C) CÁC TIỂU BANG

50, diện tích, dân số, tài nguyên chênh lệch nhau, nhưng đều được đại diện bình đẳng tại Thượng viện (hai nghị sĩ, một Tiểu bang).

Định chế chánh trị các Tiểu bang rập theo mẫu Liên bang. Các Thống đốc Tiểu bang, thanh danh lớn nhưng thực quyền nhỏ.

★★★ II SONG ĐẢNG CHẾ

Không giống với song đảng chế ở Anh.

★★ A) ĐẶC TÍNH CHẾ ĐỘ

— Vừa vàng, lâu đời, những đảng thứ ba xuất hiện luôn, nhưng đều thủ bại.

— Đại diện cho 2 lối quản trị xã hội, thay vì 2 ý thức hệ khác nhau. Về phương diện tư tưởng và khuynh hướng chánh trị, khó mà phân biệt Dân chủ với Cộng hòa.

— Đảng nào cũng chỉ đưa ra một chương trình trung dung không có gì là quá đáng, quá khích; đề thu hút được đa số cử tri, tản mát trên một lãnh thổ lớn.

★★ B) HẬU QUẢ CHÁNH TRỊ

Đảng được quan niệm như một doanh nghiệp lớn.

— Bộ máy của đảng (cơ sở chỉ huy : gồm các chánh trị gia chuyên nghiệp, đảng trả lương) đóng vai quan trọng bậc nhất. Đơn vị của tổ chức đảng là : Tiểu bang.

Các lãnh tụ đảng ở cấp Tiểu bang có một địa vị rất độc lập.

— Thân nhiên của cử tri và thiếu kỷ luật của những người đắc cử.

Cáo thoái : thường tới 50%.

Trong những biểu quyết quan trọng : các đảng đều chia xẻ, phiếu của đảng viên cả hai đảng, vừa ở phe đa số, vừa ở phe thiểu số.

— Quan hệ của các nhóm áp lực, vì chánh trị được coi như là một chuyện quản trị hơn là ý thức hệ.

★★ C) CÁC ĐẢNG DÂN CHỦ VÀ CỘNG HÒA

a) Dân chủ. Ra đời tự khi Liên bang thành lập ;

— bình vực thẩm quyền các Tiểu bang trước Chánh phủ Liên bang.

— Sang thế kỷ này : tự khi F. D. Roosevelt cầm quyền : Bình vực quyền can thiệp của Chánh phủ Liên bang trong các lãnh vực kinh tế và xã hội.

— Đảng của giới trí thức, thiểu số mới nhập cảnh, Thiên chúa giáo La mã, da đen.

b) Cộng hòa : (Grand Old Party G.O.P.)

— ra đời : 1854. Lãnh tụ đầu tiên : A. LINCOLN.

— ngả về chánh phủ Liên bang và chống nô lệ chế.

— sau này : chuyển sang vị trí mới là bình vực thẩm quyền các Tiểu bang và tự do doanh nghiệp.

★★★ III TỔNG THỐNG

Cơ quan căn bản của chế độ.

★★ A) BẦU CỬ

Trung thực tế : trực tiếp, phổ thông, theo một thủ tục chia làm 2 chặng sau :

★★ a) SỬA SOẠN BẦU CỬ

Do hai đảng lo.

Mỗi đảng tổ chức một Đại hội nghị toàn quốc, họp vào mùa hè của năm có cuộc bầu cử (bầu cử xảy vào ngày thứ ba đầu, tháng 11, của năm mà đương kim Tổng thống hết nhiệm kỳ).

Đại hội nghị chọn và đưa ra tranh cử : một ứng viên Tổng thống và một ứng viên Phó Tổng thống.

Hai lối chọn ứng viên :

— Cử tri chọn lấy trong những cuộc bầu cử sơ bộ (chỉ có tại 14 tiểu bang)

— Các vị đại diện của Đảng, được cử tới họp Đại hội nghị toàn quốc của Đảng, sẽ chọn hai ứng viên để đưa ra tranh cử Tổng thống và Phó Tổng thống.

Quyền ra ứng cử của Tổng thống đương nhiệm là : chỉ được ra tái ứng cử một lần thôi (Tu chính án thứ 22). Nếu Tổng thống đã nhậm chức đó, sau sự mệnh một của vị tiền nhiệm, và đã hành xử chức đó trên hai năm, thời chỉ có thể ra ứng cử một lần thôi (nghĩa là không được ra tái ứng cử lần nào cả)

★★ b) BẦU CỬ THỰC SỰ

Quan hệ : cuộc bầu cử tháng 11.

Mỗi Tiểu bang, theo chế độ liên danh, một vòng thăm, đa số thường, bầu ra một số : Đại cử tri, ngang với tổng số : dân biểu và nghị sĩ mà bang đó có tại Quốc hội Liên bang.

Các Đại cử tri đó, sẽ bầu Tổng vào cuối tháng 12.

Các Đại cử tri nhận một ủy quyền chỉ mệnh của cử tri. Nếu đã hứa với cử tri là sẽ bầu cho ứng cử viên đảng nào, thời Đại cử tri phải thi hành nghiêm chỉnh lời hứa đó. Thành ra cuộc bầu cử Đại cử tri, tháng 11 là cuộc bầu cử quyết liệt.

Khi họp tại Washington D.C. để chỉ định Tổng thống, các Đại cử tri chỉ làm việc đã hứa.

Tổng thống đắc cử phải được đa số tuyệt đối số phiếu đã bỏ (270). Nếu không, Hạ viện sẽ bầu Tổng thống.

*** B.— THẨM QUYỀN CỦA TỔNG THỐNG

Theo Hiến pháp : lãnh tụ Hành pháp.

Thực sự : vì do toàn dân bầu, và đứng đầu một đảng lớn, T.T là người nắm quyền chánh trị, tức quyền lãnh đạo toàn bộ chánh quyền, nhưng với những giới hạn rất rõ ràng.

a) Thẩm quyền chánh trị.—

— T.T. ở Hoa kỳ vừa là Quốc trưởng vừa là lãnh tụ chánh phủ.

— có 12 Bộ trưởng phụ tá : các vị này không hợp thành một cơ quan tập đoàn và liên đới. Trái lại : hoàn toàn là những phụ tá cá nhân mà T.T. bổ nhiệm và giải nhiệm theo sở thích.

— ý chí của T.T. vượt hết, đầu là toàn thể các Bộ trưởng chống lại.

b) Thẩm quyền lập pháp.—

— chỉ trong giới hạn Liên bang, ở các Tiểu bang, hoàn toàn do các Tiểu bang phụ trách.

— đưa chương trình lập pháp sang Quốc hội trong bức thông điệp hàng năm.

— đưa dự luật qua Q.H., qua sự trung gian của dân biểu hay nghị sĩ cùng đảng.

— quyền phủ quyết luật, mà QH có thể thắng với đa số 2/3.

c) Giới hạn thẩm quyền.—

— do định chế : phân quyền mềm dẻo vì TT có quyền phủ quyết luật và QH có quyền trong lãnh vực : phê chuẩn hiệp ước quốc tế và bổ nhiệm công chức thượng cấp.—

Tổng thống không có phương tiện cưỡng chế QH.

— do chánh trị : nhịp độ các cuộc bầu cử rất mau : nhiệm kỳ của TT rất ngắn, và vị này thường vấp phải một QH với đa số thuộc đảng đối lập.

★★★ IV QUỐC HỘI

Được Hiến pháp ủy cho quyền làm Luật.

★★ A) HẠ VIỆN

Hai năm thay toàn thể hội viên ; thể thức bầu : phổ thông, đa số tương đối.

— Khóa họp : tháng 1 tới tháng 7. Có thể họp khóa đặc biệt nếu TT yêu cầu.

Thảo luận được qui định chặt chẽ, do ở sự tương thuận giữa lãnh tụ của hai đảng : đa số và đối lập.

— Quyền lập pháp, ngang với Thượng viện.

Không có quyền thể hiện trách nhiệm trách trị của T.T. và các Bộ trưởng.

Có quyền truy tố T.T. trước Thượng viện.

★★ B THƯỢNG VIỆN

Cơ quan đại diện Liên bang : mỗi Tiểu bang bắt luận diện tích, dân số, tài nguyên, cử hai nghị sĩ tới Thượng viện.

— Pháp nhiệm : 6 năm, 1/3 nghị sĩ thay thế mỗi hai năm.

— Quyền lập pháp y như Hạ viện.

— Đặc quyền : — phê chuẩn với đa số 2/3 nghị sĩ hiện diện, các hiệp ước quốc tế.

— chấp thuận (hay bác) đề nghị bổ nhiệm các công chức cao cấp của T.T.

★★★★★ CHƯƠNG III

QUỐC HỘI CHẾ Ở THỤY-SĨ

Đặt ở một nước khác, chế độ quốc hội của Thụy sĩ (ra đời cách đây 122 năm) sẽ đưa đến độc tài của quốc hội, cơ quan tập trung trong tay toàn bộ chủ quyền của Quốc gia.

Nhưng ở Thụy sĩ, mặc dầu Quốc hội thế lực vô giới hạn, những tự do căn bản của người công dân không phải là những danh từ suông.

Tập trung quyền hành, mà vẫn duy trì được một chế độ dân chủ thực sự : đó là phép lạ của Thụy sĩ.

Chế độ xứ này thật là đáng cho chúng ta nghiên cứu.

Thụy sĩ là một Quốc gia Liên bang, theo đúng định nghĩa của danh từ đó : **Quốc hội Liên bang** (l'Assemblée fédérale), và **Hội đồng Liên bang** (le Conseil fédéral), là hai cơ quan công quyền chủ yếu của chánh thể Thụy sĩ.

Quốc hội Liên bang là một Quốc hội Song viện. Và Hội đồng Liên bang là Cơ quan Hành pháp, đóng vai thụ ủy của Quốc hội.

★ ★ 1) QUỐC HỘI LIÊN BANG GỒM HAI VIỆN :

Hội đồng Quốc gia (Conseil National) đại diện cho dân chúng Liên bang, và Hội đồng Tiểu bang (Conseil des États), đại diện cho các Tổng, tức các Tiểu bang.

Hội đồng Quốc gia gồm 194 nghị sĩ : cứ 24.000 công dân bất phân nam nữ, tuổi tác, thì được cử một đại diện. Nhiệm kỳ là 4 năm, bầu theo thể thức đại diện tỷ lệ.

Hội đồng Tiểu bang gồm 44 đại diện : mỗi Tổng có hai đại diện. Nhiệm kỳ cùng thể thức bầu cử thay đổi tùy theo Tổng.

(Trong 15 Tổng, các đại diện đều do dân chúng bầu thẳng ; trong 4 Tổng, các đại diện đều do Hội đồng Tổng cử ra ; trong các Tổng còn lại, do Hội đồng dân chúng).

Tất cả hai Viện của Quốc hội Liên bang, mỗi năm họp bốn khóa, rất đều. Nhưng tổng số thời gian của các khóa đó không vượt ba tháng. Quyền hành hai Viện ngang nhau. Mỗi Viện họp riêng, và ra quyết nghị riêng (theo đa số tuyệt đối số hội viên có mặt, và túc số được ấn định là $1/2$ số hội viên của Viện). Tuy vậy hai Viện họp chung, khi nào bầu :

- Hội đồng Liên bang (tức Hành pháp)
- Tòa án Liên bang
- Chủ tịch Liên bang (le Président de la Confédération).
- Và Tổng Tư lệnh quân lực,

Ngoài ra hai Viện còn họp chung :

- để phân xử những vụ tương tranh về thẩm quyền giữa Hội đồng Liên bang và Tòa án Liên bang,
- và hành xử quyền ân xá.

Như vậy ta thấy rằng Quốc hội Liên bang nắm trong tay tất cả mọi quyền : Lập pháp, Hành pháp và Tư pháp.

★★ QUYỀN HÀNH PHÁP Ở TRONG TAY MỘT HỘI ĐỒNG LIÊN BANG GỒM 7 HỘI VIÊN

Bầu theo đa số tuyệt đối, với một nhiệm kỳ là 4 năm : không một Tổng nào có thể có quá một hội viên trong Hội đồng. Một tập quán cổ truyền, nhưng bị gián đoạn năm 1944, muốn rằng trong Hội đồng bao giờ cũng có một công dân Tổng Berne, một công dân Tổng Zurich, và một công dân Tổng Vaud.

Một trong các hội viên Hội đồng Liên bang được Quốc hội bầu lên làm Chủ tịch Liên bang, với nhiệm kỳ là một năm, và không được tức thì tái cử. Chủ tịch giữ chức vị Quốc trưởng : nhưng vai trò của vị này có tính chất hoàn toàn nghi lễ. Ông ta không có một uy quyền riêng biệt gì đối với các hội viên khác của Hội đồng Liên bang.

Hội đồng Liên bang hành xử quyền Chánh phủ với tính cách một cơ quan tập đoàn : Hội đồng chỉ có thể họp khi nào số hội viên

tối thiểu có mặt là 4. Giữa các hội viên, có một sự phân chia chức vụ rõ rệt : mỗi hội viên chỉ huy một Bộ. Nhưng các hội viên đều bình đẳng. Hội đồng Liên bang là điển hình cho một cơ quan Hành pháp tập đoàn.

★ ★ III.— NHỮNG MỐI LIÊN HỆ GIỮA HAI QUYỀN

Lập pháp và hành pháp, tại Thụy sĩ, là một đặc tính riêng biệt của chánh thể xứ đó.

★ 1) Quốc hội có những phương tiện ảnh hưởng rất quan trọng vào Chánh phủ, như là :

- bổ nhiệm các nhân viên Chánh phủ,
- chất vấn Chánh phủ,
- đưa ra những kiến nghị (postulats, motions) đề yêu cầu Chánh phủ nghiên cứu một vấn đề, hay sửa soạn một dự án luật.

Chánh phủ, hàng năm, phải làm một tờ trình về sự quản trị Hành pháp ; hơn nữa, Chánh phủ phải làm một tờ trình riêng biệt về một vấn đề gì, mỗi khi Quốc hội yêu cầu.

Về phía mình, Chánh phủ cũng có trong tay một vài phương tiện hoạt động để ảnh hưởng vào Quốc hội : Chánh phủ có sáng quyền Lập pháp (cùng với các nghị sĩ) : có thể cho ý kiến về những dự án luật do nhân viên Quốc hội đề nghị ; nhân viên Chánh phủ có quyền tham dự vào mọi cuộc thảo luận của Quốc hội.

Nhưng Chính phủ không có quyền giải tán Quốc hội, không có quyền gì về các khóa họp của Quốc hội, nghĩa là : không có quyền triệu tập hay tạm đình các khóa đó.

★ 2) Tình trạng sẽ ra sao, nếu Lập pháp không thỏa thuận với Hội đồng Liên bang ?

Trước hết, sau một cuộc chất vấn, bất cứ Viện nào của Quốc hội cũng có thể phát biểu sự bất tín nhiệm đối với Chánh phủ. Nhưng sau biểu quyết đó Hội đồng Liên bang không từ chức. Hội đồng vẫn ngồi lại, nhưng phải sửa lại đường lối chánh trị theo đúng hướng mà Quốc hội đã vạch ra.

Nếu xét thấy Hội đồng không chịu tuân theo chỉ thị của mình, Quốc hội có thể :

— từ chối biểu quyết luật hay ngân sách (do Chính phủ đề nghị) đề ảnh hưởng vào Hội đồng Liên bang.

Nhiệm kỳ của Hội đồng trùng nhất với nhiệm kỳ của Quốc hội Liên bang.

Chế độ này có cái ưu điểm lớn : là đảm bảo sự vững chãi của cơ quan Hành pháp.

Trong thực tế, các hội viên của Hội đồng Liên bang đều được tái cử vô hạn định : có Bộ trưởng ngồi tại chức tới 30 năm ; từ 1848 đến 1929, chỉ có một ông Bộ trưởng ra tái ứng cử bị phản đối.

Sự gần như vĩnh viễn của các Bộ trưởng đã đem lại cho họ một uy thế lớn đối với Quốc hội.

Chế độ Thụy sĩ ngày nay không hẳn là một chế độ Quốc hội, nếu ta nhớ đến địa vị vững chắc cùng là uy thế của Hội đồng Liên bang.

Trong thực tế chánh thể Thụy sĩ thể hiện trong những điều kiện hết sức riêng biệt :

- tác phong ôn hòa, thận trọng của dân Thụy sĩ,
- tinh thần công dân rất cao của họ,
- sự không có đảng đối lập bạo động,
- nước Thụy sĩ đứng ra ngoài mọi tranh chấp quốc tế, không đi đôi với khối nào,
- những vấn đề cai trị ở Thụy sĩ đều là những vấn đề có tính chất hành chánh, hơn là chánh trị.

Những điều kiện trên đem lại cho chế độ Quốc hội Thụy sĩ một bản chất khá riêng biệt. Và một đôi khi người ta gọi : Hội đồng Liên bang (Conseil Fédéral) là một « Hội đồng quản trị nước Thụy sĩ, một công ty nặc danh » (Un Conseil d'administration de la Suisse Société anonyme).

***** MỤC V

NHỮNG ĐỊNH CHẾ CHÁNH TRỊ VÀ PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT

***** CHƯƠNG DUY NHẤT

NHỮNG ĐỊNH CHẾ CHÁNH TRỊ VÀ PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT

Rất gần đây, xuất phát ở Tây phương, một lý thuyết cho rằng những định chế chánh trị tự do chỉ có thể sinh hoạt (sinh hoạt chứ không phải là có mặt, vì có mặt rất dễ, nước nào cũng lập được Quốc hội, Tòa án kiểm hiến, phổ thông đầu phiếu, v.v. ; nhưng làm thế nào cho Quốc hội dám đương đầu với Hành pháp, cho Tòa tối cao dám kiểm hiến để chế tài Chánh phủ và Quốc hội, là một chuyện khác) ở những nước có một nền kỹ nghệ tiến bộ, nhờ ở sự phát triển của kỹ thuật.

*** A. — SỰ GẮN LIỀN GIỮA PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT VÀ DÂN CHỦ TỰ DO

Quan niệm cổ truyền cho rằng những định chế chánh trị đều chịu ảnh hưởng của những đòi hỏi luân lý, tư tưởng, và không dính dáng gì tới kinh tế.

Học thuyết mác xít đã nhấn mạnh đến mối liên lạc giữa chánh trị và kinh tế, và cho rằng các định chế chánh trị tùy thuộc ở quyền tư hữu dụng cụ sản xuất.

Ở Tây phương trong thập niên vừa qua, xuất hiện lý thuyết cho rằng những định chế chính trị tùy thuộc ở mức phát triển của nền kinh tế. Hiện nay trên bình diện các định chế dân chủ, có một sự đối lập căn bản, không phải là giữa các nước tư bản và các nước xã hội, mà là giữa các nước mở mang và kém mở mang về phương diện kinh tế.

Chỉ ở các nước loại trên (mở mang) các định chế dân chủ mới phát triển được.

★★ a) PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT VÀ SỰ HÒA DỊU NHỮNG Mâu THUẬN

Dân chủ tự do chỉ sinh hoạt được ở những xã hội nào mà những giai cấp không chia rẽ nhau một cách sâu xa và kịch liệt, vì sự khác biệt về mức sống không quá lớn.

Kỹ thuật nâng cao mức sống tổng quát và giảm nhẹ những chia rẽ nói trên. Nhờ sự hòa dịu này các định chế chính trị tự do mới nảy nở được.

Những định chế này căn cứ vào hai nguyên tắc căn bản:

1) Các đảng cầm quyền tôn trọng tự do hoạt động của đối lập, tuy dư sức đè bẹp nghẹt đối lập.

a) Các đảng đối lập có khả năng trực xuất địch thủ khỏi chính quyền vào dịp tổng tuyển cử. Sự áp dụng hai nguyên tắc này phải dựa vào giả thuyết là những căng thẳng và bất công xã hội không quá ư gay go và quá đáng, bất khả kham. Những nguyên tắc này là căn bản cho một cuộc sống chung hòa bình, tránh cửu giữa những giai cấp xã hội mà mức sống không quá ư xa cách nhau.

Sự tranh chấp giữa các giai cấp đó khỏi phải đưa tới bạo lực, trái lại, có thể thể hiện trong khuôn khổ hòa bình, của những định chế tự do như là: phổ thông đầu phiếu, bầu cử thành thiết và trong sạch, trưng cầu dân ý, tranh luận tại Quốc hội, biểu quyết sau đó thiểu số phải phục tùng đa số và đa số không được lợi dụng chính quyền để tiêu diệt thiểu số, v.v.

★★ b) PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT VÀ SỰ Ý THỨC NHỮNG VẤN ĐỀ

Trong những xã hội kém mở mang với thành phần mù chữ có

khí lên tới 80% dân số, văn hóa không phát triển được và quần chúng bị giam giữ trong thế giới chật hẹp của sự ngu dốt.

Trong một xã hội kỹ thuật thấp kém, nhân dân phải làm việc hết sức nặng nhọc mới tồn tại. Họ không có thời giờ nhàn rỗi để trau dồi văn hóa, tìm hiểu xã hội chung quanh.

Trái lại, kỹ thuật tiến bộ giải phóng con người khỏi cái ách lao động vật chất để sinh tồn, cung cấp rất nhiều thì giờ nhàn rỗi và phương tiện truyền thông văn hóa như ấn loát rẻ tiền, truyền thanh, truyền hình, di chuyển dễ dàng.

Con người đỡ bị cô lập trong ngu dốt, và cô lập dễ sinh ra nghi kỵ, chia rẽ, căm thù.

Kỹ thuật giúp cho sự phát triển văn hóa, mà văn hóa có phát triển thì những định chế tự do mới nảy nở và sinh hoạt được.

Những định chế này đòi hỏi sự tham gia của mọi công dân, và sự tham gia này chỉ có, nếu nhân dân có một tầm hiểu biết tối thiểu về các vấn đề liên hệ đến mọi người, nghĩa là các vấn đề chánh trị.

Phổ thông đầu phiếu ở các nước kém mở mang chỉ lợi cho những uy quyền xã hội cổ truyền như : lãnh chúa, tù trưởng, đại địa chủ, phù thủy hay lãnh tụ tôn giáo, và sẽ duy trì thế lực của những thành phần cổ hủ đó.

Chồng lên nhau hai bản đồ : một họa các nước tự do, một họa các nước chuyên chế, ta thấy là hai họa đồ đó trùng nhất với nhau. Những miền kỹ nghệ hóa (Bắc Mỹ, Tây Âu, Bắc Âu, Nhật, Úc, Tân Tây Lan) là những miền phát huy của những định chế tự do. Những nước kém mở mang trái lại, là thịnh địa của chuyên chế, hay dân chủ vô ngoài.

Về phương diện lịch sử, sự thành hình những định chế tự do ở Bắc Mỹ, Tây Âu, tương đương với sự tăng gia sản xuất và tiến bộ văn hóa, dưới sự thúc đẩy của tiến bộ kỹ thuật, xảy ra hồi hai thế kỷ thứ 19 và thứ 20.

*** B.— GIỚI HẠN CỦA LIÊN LẠC GIỮA DÂN CHỦ VÀ PHÁT TRIỂN KỸ THUẬT

Lý thuyết về sự liên lạc giữa dân chủ và kỹ thuật, tương đương với một phần nào của sự thật.

Những nước kém mở mang cũng có những định chế thực sự dân chủ, cũng như là những nước mở mang, rất có thể có những định chế hết sức phi dân chủ.

★ ★ a) DÂN CHỦ Ở CÁC NƯỚC KÉM MỞ MANG

Tại những thị trấn Hy lạp và La mã thời thượng cổ, những quyết nghị chánh trị đều được biểu quyết tại những phiên đại hội, có mặt hầu hết công dân : đó là một hình thức dân chủ trực tiếp.

Tại những xã hội kém mở mang ngày nay, mọi quyết nghị quan trọng cũng do hội viên của gần hết bộ lạc đưa ra, sau khi thảo luận. Đó là nền dân chủ của các bộ lạc với khác biệt là những hội viên rất ít ý thức vì cá nhân riêng của họ.

Tại sao các xã hội kém mở mang kể trên lại có những định chế dân chủ ?

★ 1) Những xã hội đó sống trên những diện tích nhỏ bé, nhân dân thưa thớt, với những vấn đề giản dị, mà mọi người có thể thông hiểu, không cần phải có một trình độ văn hóa cao.

★ 2) Nền kinh tế các xã hội đó đã đạt tới một mức độ thăng bằng, thỏa mãn nổi những nhu cầu sơ đẳng của mọi hội viên. Do đó không có những sự phân chia giai cấp với mức sống chênh lệch nhau một cách quá rõ rệt, gây ra những cuộc đấu tranh kịch liệt, rất không thuận tiện cho sự nảy nở những định chế dân chủ.

★ ★ b) NHỮNG ĐỊNH CHẾ PHI DÂN CHỦ Ở NHỮNG QUỐC GIA RẤT PHÁT TRIỂN VỀ MẶT KINH TẾ

Đó là trường hợp Đức quốc, thời tiền Thế chiến (1930-40) : một nền kinh tế tiên bộ, nhưng đồng thời một chế độ độc tài tàn nhẫn ít có trong lịch sử.

★ 1) Bạo lực ở các xã hội tiến bộ

Tiến bộ kỹ thuật, nhưng đồng thời, vẫn còn bạo lực : những tranh chấp chủng tộc ở Mỹ, những cuộc nổi dậy của sinh viên. Có lẽ là vì hai thành phần xã hội nói trên (da đen, sinh viên) bị chèn ép mạnh nhất, cho nên mới có những cuộc phản đối mãnh liệt như vậy.

Ngoài ra, những xã hội mở mang rất nhạy cảm trước những khủng hoảng kinh tế : những thành phần xã hội bị khủng hoảng đe dọa mức sống thường có những phản ứng bằng bạo lực.

Sau hết xã hội quá mở mang tạo ra một thế giới rất giả tạo, không thích ứng với những hoài bão xấu xa của con người. Và con người vì thế tìm lối thoát trong bạo lực : chiến tranh, cách mạng, độc tài, v.v.

★ 2) Sự phức tạp của những vấn đề kỹ thuật

Xã hội kỹ thuật đặt ra những vấn đề hết sức phức tạp, vượt sức hiểu biết của đa số. Dân chủ thật sự do đó sẽ yếu đi. Giải quyết những vấn đề phức tạp là thẩm quyền của một giới chuyên gia và chánh trị gia, vì chỉ có họ mới hiểu biết.

Quyền thế trong các xã hội tiến bộ như vậy rơi vào tay giới chuyên viên. Người ta đi tới chế độ : kỹ thuật gia nắm chánh quyền (technocratie).

★ 3) Sự tăng cường của chánh quyền và chế độ thoro lại

(Thoro lại : giới công chức cao cấp, chỉ huy các công sở hay bán - công sở)

Tiến bộ kỹ thuật tăng cường thế lực của chánh quyền : kỹ thuật làm cho xa cách không còn nữa : trung ương át địa phương ; kỹ thuật còn cung cấp cho chánh quyền những phương tiện dễ gây áp lực, khó mà kháng lại : truyền thanh : truyền hình, ấn loát. Thời xưa, giữa phiền loạn và chánh quyền, vô khi ngang nhau, nếu đông và liêu, phiền loạn sẽ thắng. Ngày nay, như Trotzky đã nói : « không còn làm cách mạng nổi với quân lực nữa ».

Quyền lực ngày nay rơi vào tay bọn thoro lại nấp sau chánh quyền. Như vậy, những định chế dân chủ bị suy yếu đi, phần do thế lực lớn lao của chánh phủ, phần do sự bành trướng của giai cấp thoro lại, có khuynh hướng tự tồn và tự phát triển.

***** MỤC VI

**KHUÔN MẪU DÂN CHỦ Ở
CÁC NƯỚC KÉM MỞ MANG**

***** CHƯƠNG I

**NHỮNG ĐỊNH CHẾ DÂN CHỦ
TẠI CÁC NƯỚC KÉM MỞ MANG**

Những chế độ chánh trị của nền dân chủ Tây phương (tổng thống, nội các, quốc hội) có thể đem áp dụng, mà không sợ biến chất, tại những Quốc gia kém mở mang không ?

G.S. Duverger trả lời là không.

Theo G.S. thì tại những Quốc gia kém mở mang, bầu cử không có ý nghĩa gì. Định chế đó chỉ lợi cho những giai cấp phong kiến cổ truyền, kiểm phiếu của quần chúng bằng lường gạt hay dọa nạt.

Sự thực hiện một nền dân chủ thành thiết đòi hỏi rằng :

a) dân chúng ý thức được rằng mình là người chấp chương nguyên thủy chủ quyền, có ý chí kiểm soát nhà cầm quyền và phương tiện làm việc đó ;

b) nhà cầm quyền chấp nhận ý thức dẫn trên và sự kiểm soát uy quyền của họ ;

Hai điều kiện trên thiếu hẳn ở những nước kém mở mang.

c) những lo lắng về sinh kế không thu hút hết nghị lực cùng ngày giờ của mọi người ;

d) tất cả thế lực kinh tế và chánh trị không tập trung trong tay một giai cấp thiểu số.

★★★ A) SỰ ÁP DỤNG CHẾ ĐỘ NỘI CÁC

★★ a) CÁC NƯỚC KÉM MỎ MANG VÀ NỘI CÁC CHẾ

Các nước này tìm cách ổn định (làm cho vững vàng, ngồi lâu được) chánh phủ trong nội các chế.

Ở Anh, nội các chế có một chánh phủ ổn cố là nhờ ở những biện pháp sau :

★ 1) **Chế độ bầu cử đơn danh** đa số tương đối thuận lợi cho sự thành hình và tồn tại của song đảng chế. Và trong chế độ này, đảng thắng cử, lập chánh phủ, và ngồi vững trong suốt nhiệm kỳ (5 năm) của Quốc hội.

★ 2) **Giải tán Quốc hội** (Thứ dân viện) : chỉ sự đe dọa giải tán cũng đủ để duy trì kỷ luật trong hàng ngũ các dân biểu thuộc đảng đa số.

Các Quốc gia kém mỏ mang cũng cố gắng :

★ 1) **tổ chức một chế độ song đảng**, bằng cách kết hợp các đảng phái chung quanh chánh quyền, để đi tới sự thành lập một khối đa số, căn bản của một chánh phủ ổn cố ;

★ 2) **áp dụng quyền giải tán Quốc hội**. Quyền này được trao cho Thủ tướng, để vị này có thể củng cố hàng ngũ đảng đa số và đồng thời, khiến cho những dân biểu muốn lật đổ chánh phủ, phải suy nghĩ và đắn đo, vì sau khi bị bất tín nhiệm, chánh phủ có thể tức thì tuyên bố giải tán Quốc hội ;

★ 3) **và quyết định những phương tiện gián tiếp** để đảm bảo sự ổn cố của Hành pháp.

Trước hết là những biện pháp thi hành vào lúc tấn phong Thủ tướng (vị này do Quốc hội bầu và sau sau đó được Quốc trưởng bổ nhiệm).

Sau là những biện pháp áp dụng vào lúc Quốc hội biểu quyết bất tín nhiệm chánh phủ (chẳng hạn : chỉ có Thủ tướng mới có

quyền đặt câu hỏi tín nhiệm, Quốc hội chỉ biểu quyết trả lời một ngày tròn sau khi Thủ tướng hỏi, biểu quyết phải hội đủ đa số tổng số dân biểu tại chức, v.v.)

★★ b) NỘI CÁC CHẾ TẠI ẤN ĐỘ

Chế độ này đứng vững được ở Ấn là vì :

★ 1) Ảnh hưởng của NEHRU trong suốt 15 năm.

Bản ngã và thanh thế của NEHRU khiến cho chánh phủ do ông lãnh đạo đứng vững và tránh cho Ấn cái nạn phải dùng võ lực để giải quyết những vấn đề bất đồng chính kiến.

★ 2) Đảng Quốc hội, nắm địa vị ngự trị tại Quốc hội Ấn và đồng thời chấp nhận sự hiện hữu và chỉ trích của các đảng, nhóm đối lập.

★ 3) Sự hiện hữu một giai cấp công chức cao cấp có khả năng, được Anh huấn luyện và để lại, thành ra công việc cai trị ở Ấn độ được giao cho một bộ máy hành chánh hữu hiệu.

Đó là lý do quan hệ của sự ổn cố của chánh phủ tại Ấn độ, một nước kém mở mang.

**★★ c) SỰ THẤT BẠI CỦA NỘI CÁC CHẾ
Ở NHIỀU QUỐC GIA KHÁC**

Như Syrie, Ai cập, Soudan, Pakistan, Irak, Jordanie, v.v., đã đưa tới những chế độ do giới quân nhân lãnh đạo.

Lý do : thiếu chánh đảng lớn, kỷ luật, đề lãnh nhiệm chánh quyền.

Và quyền lực trong những nước đó, dĩ nhiên lọt vào tay cái tổ chức mạnh nhất trong nước tức là quân đội.

★★★ B. — SỰ ÁP DỤNG CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG

★★ a) TẠI SAO TỔNG THỐNG LẠI ĐƯỢC HOAN NGHINH hơn (nội các chế) tại các nước kém mở mang ?

★ 1) **Tại là nội các chế độ** trên cùng một bình diện chánh phủ và đối lập. Nội các chế đòi hỏi một chế độ song đảng, trong đó chánh phủ đứng trước một khối đối lập, kỷ luật, thế lực không kém, và sẵn sàng thay thế mình.

Trái lại, ở những nước kém mở mang, chỉ có chánh đảng ngự trị, nắm chánh quyền, và một đối lập chia rẽ, yếu ớt, nếu có; vì thường lệ, chánh phủ ở những nước này bao giờ cũng tìm cách dim đối lập.

Như vậy thì không còn nội các chế nữa, mà chỉ còn một chánh thể độc tài của hành pháp, trước một Quốc hội bỏ nhìn, trong đó đa số thường là tay sai của hành pháp.

★ 2) **Nội các chế thường tỏ ra phức tạp và mong manh.**

Các lãnh tụ ở những nước kém mở mang không chịu quan niệm rằng bên cạnh vị Quốc trưởng (Tổng thống hay Vua) lại còn lãnh tụ chánh phủ, tức Thủ tướng.

Người Phi châu lấy làm lạ rằng nhân vật nắm thực quyền (Thủ tướng) lại không phải là nhân vật số một trong nước.

Không có đảng đa số ủng hộ chánh phủ, cơ quan này sẽ luôn luôn thay đổi, khiến cho người ta nghi hoặc năng hiệu của nội các chế.

★ 3) **Tổng thống chế đem lại một khuôn cốt vững mạnh cho Hành pháp.** Tổng thống, lãnh tụ chánh phủ, sẽ ở chánh quyền trong suốt nhiệm kỳ của Quốc hội. Hành pháp ổn định là điều tối cần cho một tân quốc gia, đang phải thúc đẩy sự phát triển kinh tế. Nếu không có ngoại viện, phải trích một phần số lớn của lợi tức quốc gia để đầu tư, điều kiện cần thiết cho phát triển kinh tế. Chánh quyền phải vững và mạnh, để buộc nổi dân chúng nhậm tiêu thụ, tăng tiết kiệm để đầu tư. Chỉ có tổng thống chế mới cung cấp được chánh quyền như trên.

★★ b) **TỔNG THỐNG CHẾ Ở NAM MỸ**

Các quốc gia Nam Mỹ, sau khi dành được độc lập (trước kia bị Y pha nhỏ thống trị) đã xây dựng những chánh thể mô phỏng

theo chế độ của Hoa kỳ. Truyền thống chánh quyền mạnh của Y pha nho và thế lực của hai giai cấp tăng lữ và đại địa chủ đã tạo ra tổng thống chế trong đó, khác hẳn với chế độ ở Hoa kỳ, Hành pháp được nâng cao và Lập pháp bị chìm sâu.

★ 1) **Tổng thống ở Nam Mỹ có quyền phủ quyết những dự án luật** đã được Quốc hội biểu quyết. Khác hẳn với Hoa kỳ, nơi mà Tổng thống phải phủ quyết toàn bộ dự luật, Tổng thống ở miền này có quyền phủ quyết một phần nào của dự luật và như vậy, quyền này dễ sai hơn, và cũng hiệu nghiệm hơn.

★ 2) **Tổng thống ở Nam Mỹ có quyền ấn định những kinh phí bổ túc.**

Ở Hoa kỳ, Quốc hội là chủ mọi kinh phí.

Tổng thống miền Nam Mỹ có quyền tài chánh, để ấn định những kinh phí bổ túc, nếu những kinh phí do Quốc hội biểu quyết thiếu thốn.

Nhưng tổng thống chế ở Nam Mỹ khác độc tài chế ở hai điểm sau :

- chấp nhận đa đảng chế (độc tài = độc đảng)
- cấm Tổng thống ra tái ứng cử sau một hay hai nhiệm kỳ (độc tài = tham vọng ở lại suốt đời).

★★★★★ CHƯƠNG II

THẨM QUYỀN CHÁNH TRỊ CỦA TỔNG-THỐNG VIỆT-NAM CỘNG-HÒA

Muốn hiểu rõ thẩm quyền chánh trị của Tổng thống VNCH, cần phải chú ý tới những đại ý sau :

1) Tổng thống VNCH là Tổng thống trong chế độ tổng thống, chứ không phải trong chế độ nội các.

2) Theo Điều 51 Hiến pháp 1-4-1967, Tổng thống VNCH là người được quốc dân ủy nhiệm quyền Hành pháp.

3) Thẩm quyền của Tổng thống VNCH tương tự với thẩm quyền của Tổng thống Hoa kỳ. So sánh hai thẩm quyền đó, giúp ta thấu hiểu vai trò lãnh đạo của Tổng thống nước nhà.

★★★★ ĐOẠN I

KHAI NIỆM QUYỀN HÀNH PHÁP

★★★ A.— ĐỊNH NGHĨA HÀNH PHÁP

★★ 1) ĐỊNH NGHĨA TIÊU CỰC

Quyền Hành pháp rất khó định nghĩa.

Quyền đó có thể định nghĩa một cách tiêu cực, nhưng rất đúng, vì định nghĩa này giúp ta ý thức được địa hạt mệnh mông của quyền Hành pháp : « Tất cả những cái gì không thuộc về Lập pháp và Tư pháp, đều thuộc về Hành pháp ».

★★ 2) ĐỊNH NGHĨA TÍCH CỰC

★ a) **Đối với Locke và Montesquieu** : đó là quyền chỉ huy quân lực, cưỡng chế, bắt buộc ; do ở bình quyền trong tay, nhà lãnh tụ hành pháp còn giữ cả quyền bang giao.

★ b) **Đối với các nhà Cách Mạng Pháp (1789)** : Hành pháp chỉ là quyền phụ thuộc : thi hành một cách máy móc và chặt hẹp những đạo luật do Quốc hội làm ra.

★ c) **Đối với Giáo sư G. VEDEL** : Hành pháp, ngoài sứ mạng thi hành pháp luật còn có nhiệm vụ :

- duy trì an ninh công cộng
- chỉ huy các công sở quân và dân sự
- ấn định chánh sách đối nội đối ngoại.

Tóm lại, đối với các tác giả ngày nay (VEDEL, DUVERGER, BURDEAU v.v.) *Hành pháp* ngày nay là một công quyền lớn lao, quan trọng bậc nhất, trong số ba công quyền (Lập pháp, Hành pháp, Tư pháp). Hành pháp ngày nay là một quyền chỉ huy, thúc đẩy, hoạt động của các bộ máy Nhà nước, trong khi Lập pháp (Quốc hội) chỉ đặt một biên thùy tổng quát cho hoạt động của Hành pháp và đồng thời tán thành hay chỉ trích hoạt động đó.

Vậy Hành pháp ngày nay là một công quyền lãnh đạo, chứ không phải là phụ thuộc, như thời Cách mạng Pháp (1789).

Và Tổng thống VNCH là vị lãnh tụ quyền Hành pháp.

★ d) **Đối với các nhà Chánh trị học Mỹ** (như G.S. L. MERIAM) quyền Hành pháp trao cho Tổng thống một nước, về bản chất, y hệt như quyền chỉ quy một doanh nghiệp lớn, như là Công ty General MOTORS, FORD hay BOEING. Ở Mỹ người ta dùng danh từ CHIEF EXECUTIVE để chỉ Tổng thống cũng như Chủ tịch Công ty chế xe hơi GENERAL MOTORS.

Hoạt động của một vị Tổng thống (Mỹ, Việt Nam, hay Pháp ngày nay) cũng như hoạt động của Chủ tịch một đại doanh nghiệp kỹ nghệ hay thương mại, có thể phân tách như sau :

— *Kế hoạch* : phác họa chương trình của cơ quan (Quốc gia hay Công ty) (PLANNING)

— *Tổ chức* : dựng lên cái kiến trúc quyền thế để xếp đặt và định nghĩa công việc mà mỗi người trong cơ quan phải làm (ORGANIZING)

— *Cung cấp nhân sự* : tuyển mộ và huấn luyện nhân viên của cơ quan (STAFFING)

— *Chỉ huy* : việc làm của vị lãnh tụ, đưa ra những chỉ thị cá nhân hay tổng quát, cho mỗi bộ phận trong cơ quan (DIRECTING)

— *Tường trình* : đây là thông báo cho các cấp chỉ huy, kể từ vị lãnh tụ số một trở xuống, về mọi công việc hiện đang tiến hành ra sao (REPORTING)

— *Lập Ngân sách* : tức kế hoạch tài chánh để tài trợ mọi hoạt động của cơ quan. Kế hoạch tài chánh gồm : chi, thu, kế toán chi thu và kiểm tra tài chánh (BUDGETING).

Ngoài khả năng làm nổi những việc trên, người ta còn đòi hỏi ở nơi vị lãnh tụ một Quốc gia, một kinh nghiệm về chánh trị, tức là chỉ huy một số lớn người.

Nhưng kinh nghiệm chánh trị hết sức khó định nghĩa, và cũng chưa chắc là tối cần cho một vị lãnh tụ chánh trị. Chứng cớ là những người có ít kinh nghiệm chánh trị lại thành công lớn (như G. WASHINGTON, A. LINCOLN, W. WILSON) và trái lại, những người có nhiều kinh nghiệm chánh trị như MADISON, hay gần đây như JOHNSON, NIXON lại thành công... còn kém xa những nhân vật trên. (Cần xem lại đoạn tương đương trong Giảng văn đề thấu đáo vấn đề rất tế nhị này).

★★★ B.— THẾ NÀO LÀ HOẠCH ĐỊNH CHÁNH SÁCH QUỐC-GIA ?

Điều 62 Hiến pháp 1967 ủy nhiệm cho Tổng thống (TT) trọng trách hoạch định chánh sách quốc gia.

★★ THỀ NÀO LÀ HOẠCH ĐỊNH CHÁNH SÁCH QUỐC GIA ?

Là ấn định những mục tiêu chính của đời sống quốc dân, cùng là những phương tiện để đạt tới những mục tiêu đó.

Chánh sách quốc gia có thể diễn tả trong một đạo luật, như Luật người cày có ruộng, Luật báo chí, Luật ngân sách ; hay trong một hiệp ước quốc tế (như hiệp ước hợp tác kinh tế giữa hai quốc gia, như hiệp ước phòng thủ giữa một số nhiều quốc gia). Chánh sách quốc gia còn có thể là một quyết định của Tổng thống, như quyết nghị thừa nhận một Chánh phủ mới đoạt được chánh quyền.

Nếu ta lấy thí dụ chánh sách quốc gia thể hiện bằng một đạo luật, thì ta thấy rằng chánh sách quốc gia là kết quả của một sự hợp tác chặt chẽ giữa : các chuyên viên và các chánh trị gia, dưới sự dlu dắt, lãnh đạo của Tổng thống. (Xem lại thí dụ dẫn trong Giảng văn).

Nếu ta lấy thí dụ chánh sách quốc gia thể hiện bằng một quyết nghị của Tổng thống (như quyết nghị không tham chiến tại Đông Dương, năm 1954, của Tổng thống Eisenhower), thời ta thấy rằng quyết nghị quan hệ này là hậu quả của một sự phối hợp quan điểm giữa : chuyên viên (quân sự) chánh khách trong và ngoài nước (lãnh tụ Quốc hội Mỹ, Thủ tướng và Ngoại trưởng Anh). Sự phối hợp quan điểm này đã khiến cho Tổng thống Mỹ quyết định không can thiệp ở Đông Dương.

(Xin xem lại thí dụ dẫn trong Giảng văn).

★★ I.— TỔNG THỐNG LÃNH ĐẠO HÀNH PHÁP

★ 1) Tổng thống là Quốc trưởng.

★ 2) Và đó là một vị Quốc trưởng nắm quyền thực sự, chứ không phải là Quốc trưởng trị vì, hư quyền, của chế độ nội các.

★ 3) Tổng thống có một vị thế độc lập, vô trách nhiệm, trừ đối với quốc dân. Vì 3 lẽ sau :

— Quốc trưởng xưa nay vẫn có một quy chế vô trách nhiệm

— Nguyên tắc phân quyền, áp dụng một cách rõ rệt, rứt khoát, thừa nhận vị thế đó.

— Tổng thống do toàn dân bầu, vậy không thể bị cơ quan công quyền nào khác có thể lật đổ.

(Trừ trường hợp can tội phản quốc)

Tổng thống chỉ có bốn phen phải « tường trình » quốc dân vào lúc ông muốn ra tái ứng cử, để được tiếp tục nhiệm kỳ đã mãn. Đó là trách nhiệm chánh trị của Tổng thống đối với quốc dân. Nếu dân tin, tái cử, Tổng thống sẽ ở lại. Nếu dân không tin, Tổng thống tất nhiên thất cử và nhường chỗ cho ứng viên đã bại mình.

★★ II.— TỔNG THỐNG TỰ DO RA MỌI QUYẾT NGHỊ CHÁNH PHỦ

★ a) Tổng thống toàn quyền bổ nhiệm và giải nhiệm Chánh phủ (Thủ tướng + Các Bộ trưởng)

★ b) Chánh phủ không phải là một cơ quan tập đoàn, đưa ra những quyết định chánh trị

★ c) Mọi quyết định chánh trị do ở Tổng thống.

Đầu là toàn thể Chánh phủ có ý kiến trái với ý kiến của Tổng thống, ý kiến sau sẽ thắng, nếu Tổng thống muốn. Chánh phủ chỉ là một cơ quan tư vấn thuần túy.

★★★★ ĐOẠN II

QUAN NIỆM VỀ CHỨC VỤ TỔNG THỐNG CỦA HIẾN PHÁP HOA KỲ

Các vị Tổng thống hữu danh của Hoa Kỳ, đều có một quan niệm về chức vụ Tổng thống khác hẳn với quan niệm của Hiến pháp 1787.

★★ QUAN ĐIỂM TỤC LỆ này ra đời với vị Tổng thống đầu tiên do toàn dân bầu ra. Năm 1834, Tổng thống ANDREW JACKSON

tuyên bố như sau : « Tổng thống là người đại diện trực tiếp của nhân dân Hoa Kỳ. Ông ta có một quyền thế nguyên thủy. Ông ta nắm trong tay mọi chức vụ và trách nhiệm của Hành pháp ».

★★ QUAN ĐIỂM NÀY ĐƯỢC DIỄN TẢ MỘT CÁCH HẾT SỨC RÕ RỆT, hơn nữa, mạnh dạn dưới thời Tổng thống F.D. Roosevelt.

Theo vị lãnh tụ Hành pháp này thời « Tổng thống Hoa Kỳ, trước một tình trạng khẩn trương có cái quyền như J. Locke đã chủ trương là các vị vua chúa có, hành động để phục vụ ích chung, không cần có sự cho phép của Luật pháp, và có khi còn phải chống lại Luật pháp nữa ».

★★ GẦN ĐÂY TT. JOHN KENNEDY đã tỏ ra đồng quan điểm với F.D. Roosevelt, khi tuyên bố như sau : « Hiến pháp Hoa Kỳ là một tài liệu khôn ngoan. Nó cho phép T.T. sử dụng quyền lực tới cái mức mà ông ta có khả năng sử dụng nổi.

Nếu không thành công, thời đó là lỗi của ông ta, chứ không phải của chế độ.

Tôi tin rằng Tổng thống phải sử dụng bất cứ thẩm quyền nào cần thiết để làm tròn chức vụ, trừ khi nào quyền đó bị Hiến pháp minh thị cấm ».

MỤC LỤC PHÂN TÍCH

(CHỈ DẪN ĐỀ MỤC)

Trong bảng chỉ dẫn này, các đề mục xếp theo thứ tự mẫu tự. Số in cạnh đề mục chỉ trang sách nói tới đề đó. Chữ S cạnh số trang có nghĩa là: tiếp theo.

Anh Quốc :	114s
Nội các chế ở ——— :	114
Cách mạng ở ——— :	114 s
Sự thiết lập nội các chế ở ——— :	115 s
Song đảng chế ở ——— :	116 s
Đảng Bảo thủ ở ——— :	118
Đảng Lao động ở ——— :	118
Hiến pháp ——— :	118
Định chế tượng trưng ở ——— :	120
Định chế chánh trị ở ——— :	121 s
Đổi lập ở ——— :	125
Phân quyền ở ——— :	132
Bán Tổng thống :	37s
(Chế độ)	
Khái niệm ——— :	37
Hình thức của ——— :	39
Cách mạng Anh :	114
——— hồi thế kỷ thứ 18 :	114, 115
Chánh đảng :	92
Chỉ trích ——— :	93 s
Bình vực ——— :	93 s, 96
Cần thiết của ——— :	92
Lý thuyết tổng quát về ——— :	100
Cơ cấu các ——— :	105
——— và dân chủ :	109
——— phản bội dân chủ :	109
——— phá hoại dân chủ :	110
Chánh phủ ông Tòa :	84
Thời thịnh trị của ——— :	84

Sự suy tàn của ——— :	88
Chấp chánh đoàn :	41
Chánh thể dân chủ :	112 s
Chất vấn :	43
Câu hỏi tín nhiệm :	44
Dân chủ tài phiệt :	113
Đa đảng chế :	107
Đảm bảo :	61 s
(Thăm phán)	
——— thăng trật :	61
——— bất khả bất miễn :	61
——— tuyển chọn :	60
Định chế nước Anh :	120
Định chế tượng trưng :	120
Định chế chánh trị :	121
Quý tộc viện :	121
Thứ dân viện :	121
Đổi lập :	125
Độc đảng chế :	106
Giải tán :	43
Hành vi pháp lý :	64
Hành vi chủ quan :	64
Hành vi điều kiện :	64
Hành vi quy tắc :	64
Hành vi hành chánh :	66
Hành vi chánh phủ :	70
Hiến luật :	49
Hiến pháp :	73

_____ mềm :	73
_____ cứng :	73
_____ Anh :	120
_____ Hoa kỳ :	135
Hiệp ước quốc tế :	49
Hoa kỳ :	135 s
Chế độ chánh trị _____ :	135 s
Hiến pháp _____ :	135
Các Tiểu bang ở _____ :	136
Song đảng chế ở _____ :	137
Các chánh đảng ở _____ :	138 s
Tổng thống _____ :	139 s
Bầu cử ở _____ :	141 s
Quốc hội ở _____ :	144 s
Thượng viện _____ :	145
Hạ viện _____ :	146
Họch định :	197 s
(Chánh sách quốc gia)	
Thế nào là _____ :	197 s
Kiểm hiến luật :	72
Căn bản của _____ :	73, 80
Cơ quan _____ :	74
_____ bằng cơ quan chánh trị :	74
_____ bằng cơ quan tư pháp :	75s
Căn bản pháp lý của _____ :	80
_____ tại Hoa kỳ :	83
Khước biện :	69, 77
(Phương pháp)	
_____ bất hợp hiến :	81
Khối :	43
Khóa họp :	44
Kiến nghị :	43
Kiểm duyệt :	42
LOCKE. —	3
Luật :	50
MONTESQUIEU. —	3
Nội các chế :	20 s

Khái niệm cổ điển về _____ :	20
Trách nhiệm của _____ :	22
Lịch sử _____ :	25
_____ kiểu ORLEANS :	26
_____ song đảng :	28
_____ đa đảng :	30
_____ với đảng ngự trị :	32
_____ và chánh đảng :	27
_____ ở Anh :	114 s
Sự thành lập _____ :	115
_____ và lối bàn cử :	117
_____ song đảng :	123
Nước kém mở mang	
(và Dân chủ) :	166 s
Khó khăn của	
_____ Dân chủ ở _____ :	166 s
Nội các chế ở _____ :	172 s
Tổng thống chế ở _____ :	177 s
Phát triển kỹ thuật :	153
_____ và tự do :	153s
Dân chủ và _____ :	153s
Phân quyền :	45s
Lý thuyết _____ cổ điển :	45
Ý nghĩa _____ :	45
Lý do của _____ :	45
Thề thục và biến thể _____ :	46
_____ và chánh đảng :	47
_____ và thực tế :	47
Ích lợi thời sự của _____ :	49
Quốc hội :	4s
Định nghĩa _____ :	4
Độc lập của _____ :	4
Nhân viên _____ :	5
Tuyển chọn _____ :	5
Khóa họp của _____ :	6
Cơ quan nội bộ của _____ :	7
Thảo luận tại _____ :	8
Biên quyết lại _____ :	8
Quyết định của _____ :	9

Thẩm quyền : 10
 Quyền kiểm soát của : 12
 Ủy viên : 13
 Quốc hội chế : 40s
 (xem : Chấp chánh đoàn)
 Quy pháp : 51, 65
 Quyền hành pháp : 185s
 — Định nghĩa : 187
 — theo Montesquieu : 187
 — thời Cách mạng 1789 : 187
 — theo các luật gia Pháp : 189
 — theo các nhà chánh trị học Mỹ : 191s
 Sáng quyền lập pháp : 43
 Sắc luật : 51
 Song đảng chế : 108, 116
 Lý do : 108
 — ở Anh : 116
 Thẩm phán : 82
 Sự mạng của : 82
 Thẩm quyền trối buộc : 70
 Thẩm quyền chuyên quyết : 70
 Thẩm phán : 58
 — đại diện : 58
 — dân cử : 59
 — nghiệp đoàn : 60
 — chuyên nghiệp : 60
 Thơ lại : 19, 165
 Thư dân viện : 121s
 Thụy sĩ : 148s
 Quốc hội chế ở : 148s
 Quốc hội Liên bang : 149
 Hội đồng liên bang : 148
 Hành pháp : 150
 Chánh đảng : 153
 Toát yếu giảng văn : 225s
 Tối cao pháp viện : 83
 Vai trò của : 83s

Tổng thống chế : 33s
 — cổ điển : 34
 — với tổng thống mạnh : 36
 — ở Hoa kỳ : 134s
 Tổng thống VNCH : 203s
 — là Quốc trưởng : 203
 — lãnh đạo Hành pháp : 203
 Tổng thống Mỹ : 218s
 (Quan niệm vai trò)
 Trách nhiệm chánh trị : 44
 Truy tố : 115
 (Impeachment)
 Tổ quyền : 76
 (Phương pháp)
 Tu chánh án thứ 14 : 89
 Hai lối giải thích : 89
 Tư pháp : 54s
 Ủy quyền quyết tụng : 56
 Viện : 14
 — chánh trị : 15
 — liên bang : 16
 — dân chủ : 17
 — kinh tế : 18
 Việt-Nam Cộng-hòa : 184s
 Tổng thống : 184s
 Thẩm quyền Tổng thống :
 186, 203s, 212s
 Trách nhiệm Tổng thống : 204s
 Quốc trưởng : 205
 Đặc biệt Pháp viện : 205, 207
 Tổng thống và Quốc hội : 208
 Hiến pháp : (1967) : 209
 Hành pháp và Lập pháp : 209
 Quốc hội : 209s
 Tư pháp : 210s
 Hội đồng Tổng trưởng và Tổng
 thống : 213s

MỤC LỤC

	Số trang
I) Giảng văn	Từ 2 đến 224
II) Toát Yếu Giảng văn . . .	Từ 225 đến 291

MỤC III

NHỮNG YẾU TỐ CỦA KHUÔN MẪU DÂN CHỦ (Tiếp theo và hết)

CHƯƠNG II

Sự phân biệt Chánh phủ và Quốc hội	2
Phụ lục	42

CHƯƠNG III

Sự kiểm soát nhà cầm quyền bằng tòa án	52
--	----

CHƯƠNG IV

Kiểm hiến luật	72
--------------------------	----

CHƯƠNG V

Các chánh đảng	92
--------------------------	----

Thẩm quyền —
 Quyền kiểm soát
 Ủy viên — :
 Quốc hội chế :
 (xem : Chấp chủ
 Quy pháp : 51
 Quyền hành p
 — Định nghĩa —
 — theo Môn
 — thời Cá
 — theo các
 — theo các
 học Mỹ
 Sáng quyền
 Sắc luật : 51
 Song đảng c
 Lý do — :
 — ở Anh
 Thẩm phán
 Sự mạng của
 Thẩm quyền
 Thẩm quyền
 Thẩm phán
 — đại d
 — dân c
 — nghị
 — chuy
 Thơ lại :
 Thứ dân v
 Thụy sĩ :
 Quốc hội c
 Quốc hội
 Hội đồng
 Hành pháp
 Chánh đả
 Toát yếu
 Tối cao
 Vai trò c

MỤC IV

CÁC CHÁNH THỂ DÂN CHỦ TỰ DO

CHƯƠNG I

Nội các chế ở Anh .
 Phụ lục

CHƯƠNG II

Tổng thống chế ở Hoa Kỳ
 Tài liệu

CHƯƠNG III

Quốc hội chế ở Thụy Sĩ

MỤC V

CHƯƠNG DUY NHẤT

Dân chủ và Phát triển kỹ thuật

MỤC VI

DÂN CHỦ TẠI CÁC NƯỚC KÉM MỞ MÀ

CHƯƠNG I

Dân chủ tại các Tân Quốc gia

CHƯƠNG II

Thẩm quyền chánh trị của Tổng thống VNCH

TOÁT YẾU CúỐN II

7/5-1968
 [Signature]

2350/2
CÓ TÓÁT YẾU
(XEM TỰ TRANG 225)

Sách không mang
nhà xuất bản
là giả mạo

Giảng văn dành cho sinh viên. Vì số ấn bản hạn chế, sách
này không được bày hay bán tại các tiệm sách