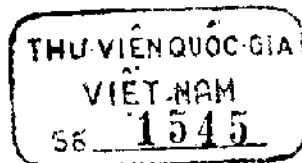


# HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

*Luận-Văn Cốt-Nguyên*  
*Cao-Học Hành-Chánh*

## THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG ĐỆ-NHỊ CỘNG-HÒA VIỆT-NAM



Giáo-sư bảo-trợ :

**Gs. NGUYỄN-VĂN-BÔNG**

Thạc-sĩ Công-Pháp

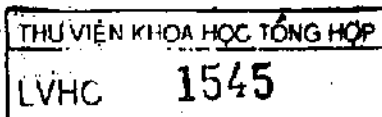
Giáo-sư thực-thụ Luật-Khoa Đại-Học Saigon  
Viện-Trưởng Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh

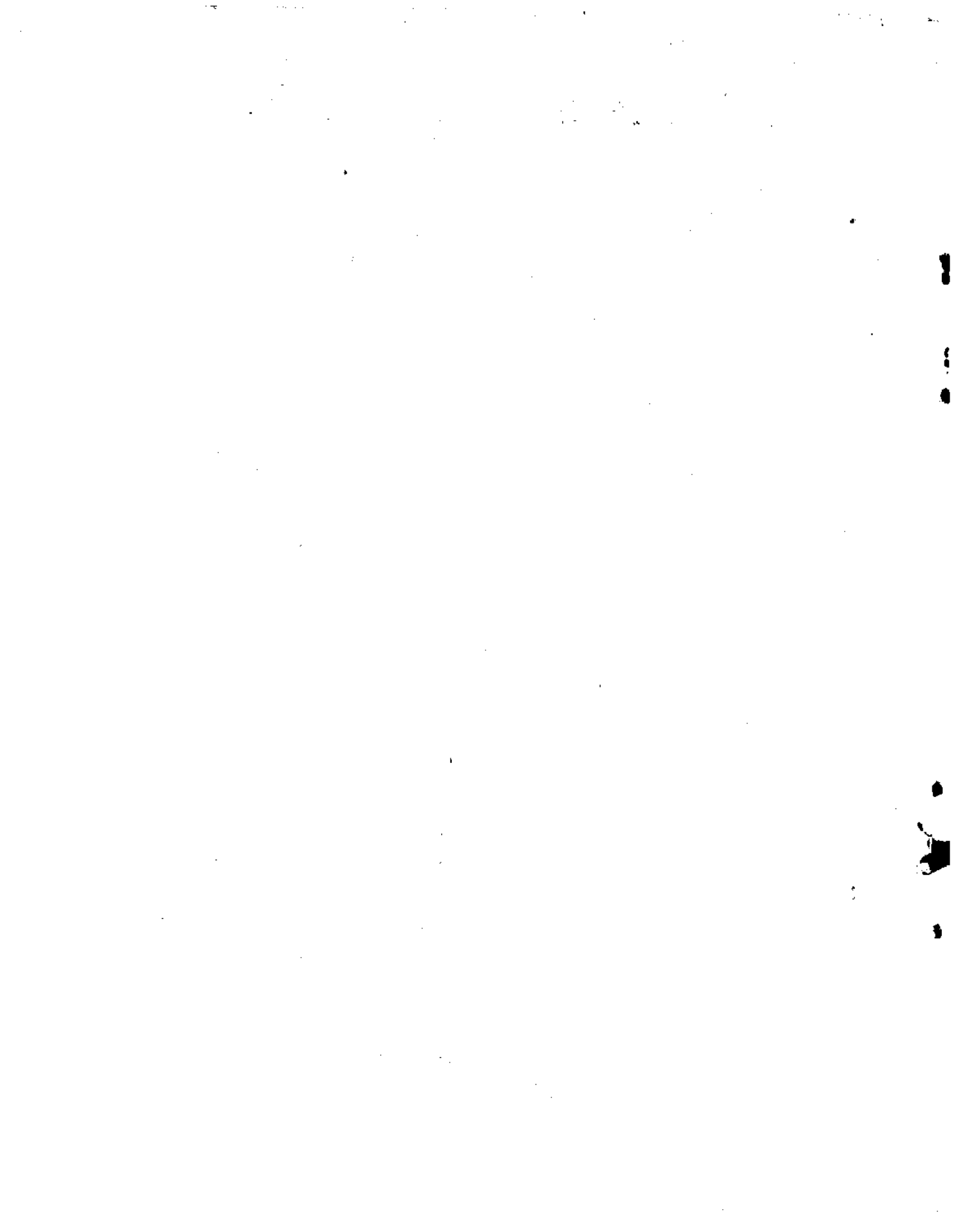


Sinh-viên đệ-trình:

**PHAN-VĂN-TÁM**

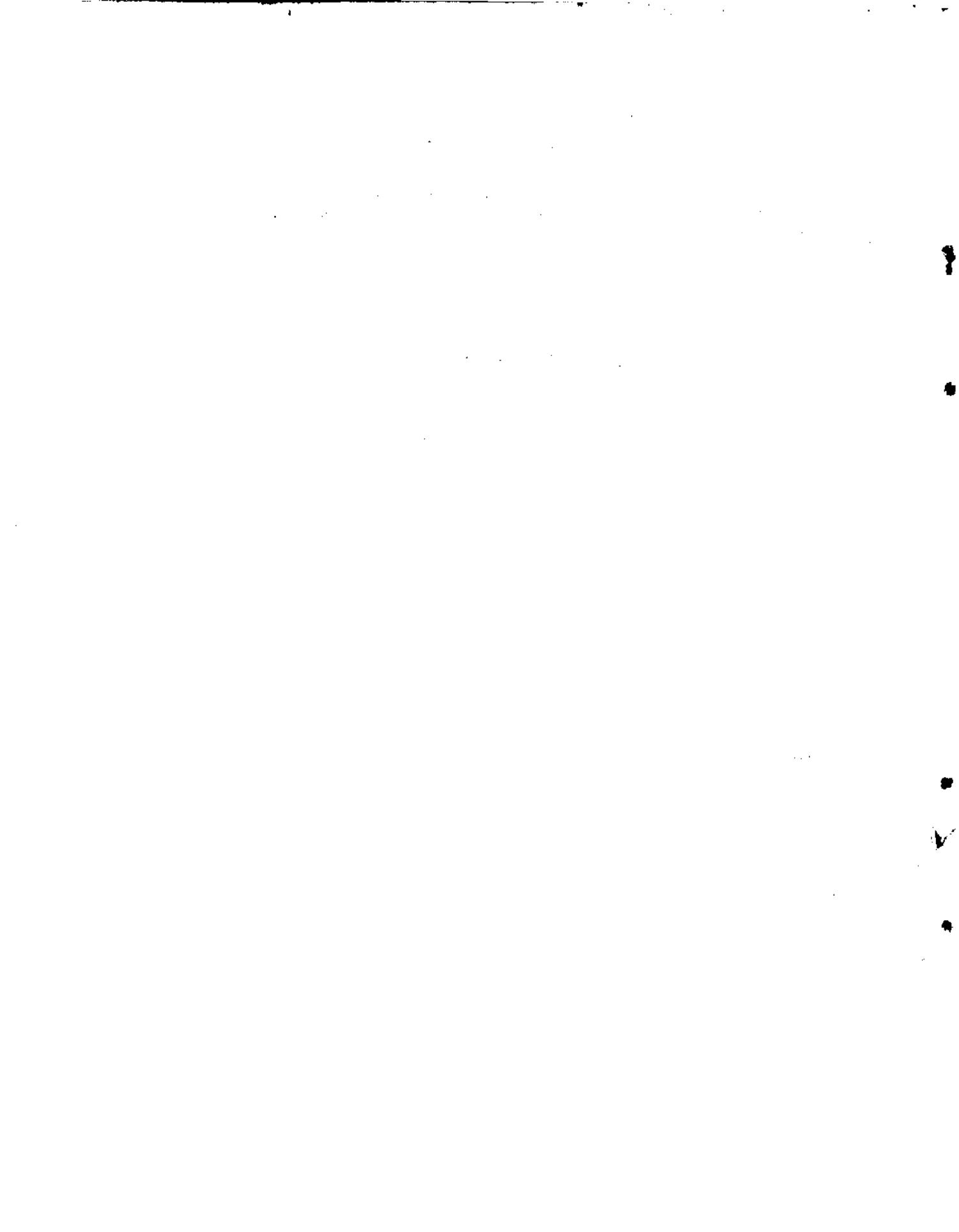
Cao-Học Hành-Chánh  
Khóa III - 1967-1969





XEM và HIỆU ĐÌNH  
*Saigon, ngày tháng 7 năm 1969*  
Giáo-sư bảo-trợ,

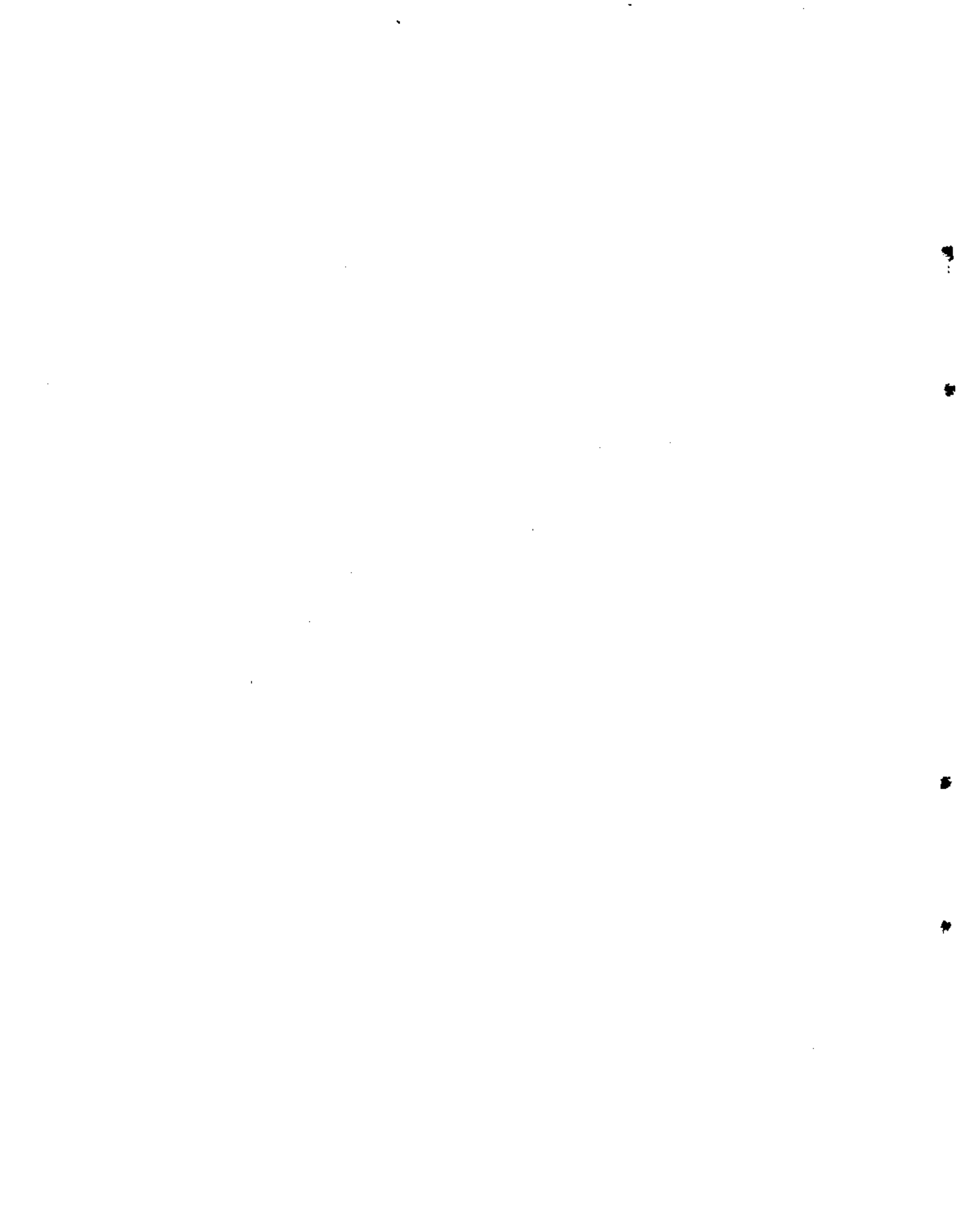
G.s. NGUYỄN VĂN BÔNG



Thành kính tri ân

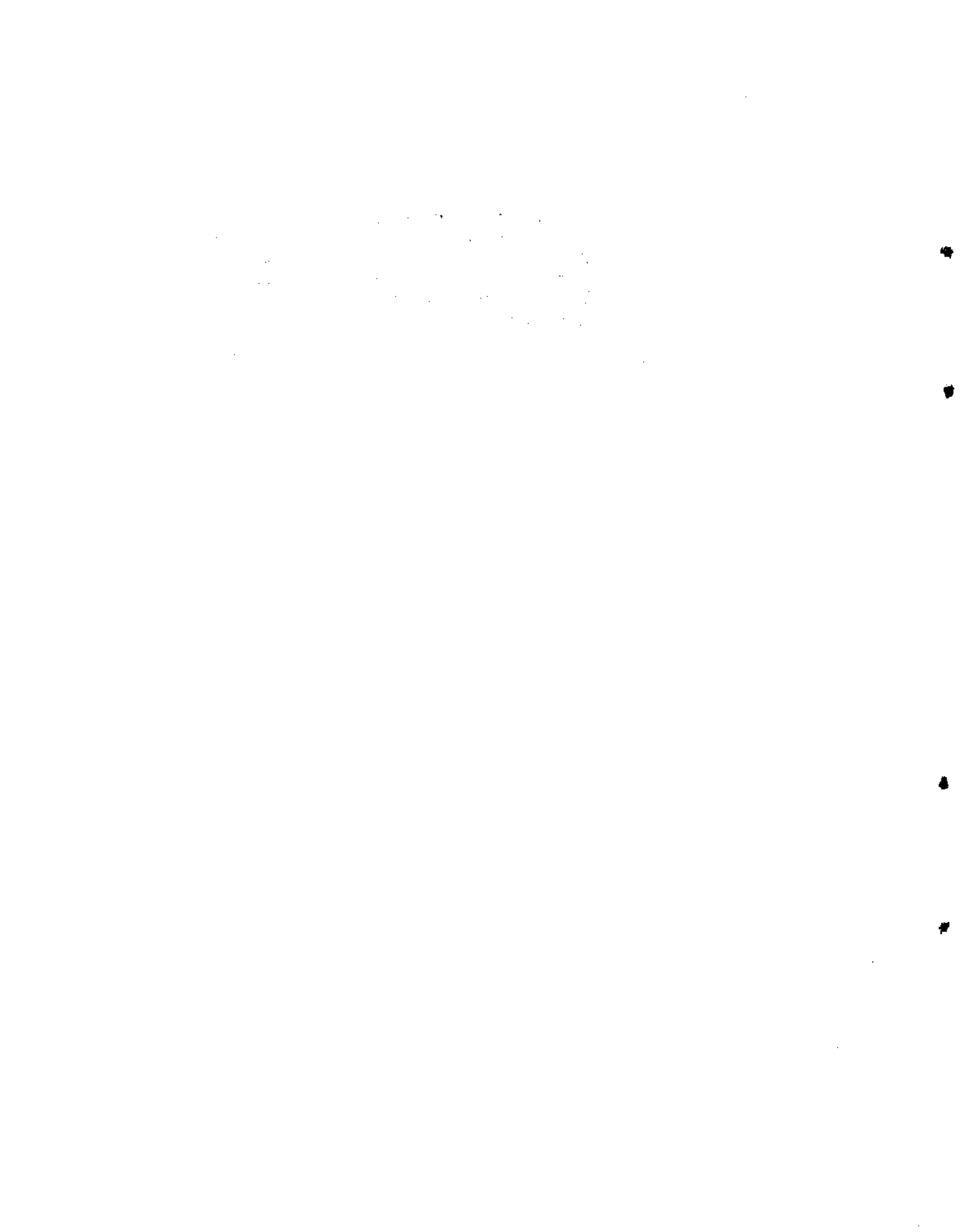
Giáo-sư NGUYỄN VĂN BÔNG  
Viện trưởng  
Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh

đã bảo trợ chúng tôi hoàn thành  
luận văn này.



" Le pouvoir exécutif est le premier et le plus ancien pouvoir de l'Etat, celui dont les autres pouvoirs se sont détachés, mais qui demeure leur souche commune, celui autour duquel ils se regroupent dans les temps de crise et de danger."

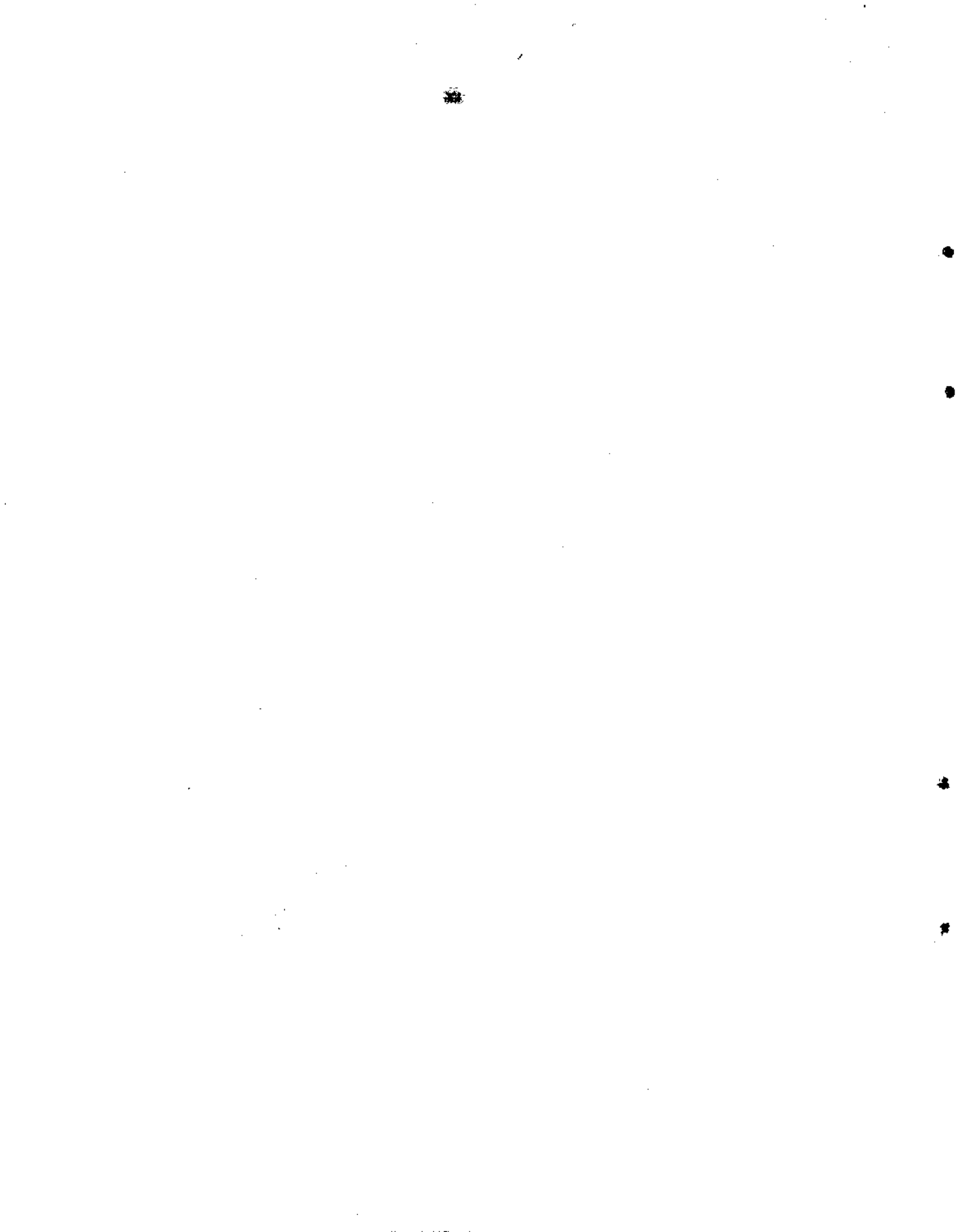
A. HAURIOU





ngày không gặp dài như thân áo mới  
vương quốc nhưng làm tội gót chân hồng  
gants tay xám như mùa thu đứng đợi  
những chiều mưa đi học lạnh đau lòng

- những ngày văn-khoa -



# MỤC LỤC

	<u>Trang</u>
<u>MỞ ĐẦU</u> .....	I
<u>PHẦN DẪN NHẬP</u> .....	1
<u>Mục I: DIỄN-TRÌNH THÀNH-LẬP CHẾ-ĐỘ</u> <u>ĐỆ-NHỊ CÔNG-HÒA VIỆT-NAM</u> .....	3
<u>Đoạn I: Tình-trạng chính-trị Việt-Nam</u> <u>sau ngày Cách-mạng 1-11-1963</u>	
A.- Sự bất-ôn của Chính-quyền.....	4
B.- Cuộc vận-động bầu-cử Quốc-Hội Lập Hiến.....	7
<u>Đoạn II: Sự hình-thành Hiến-Pháp ngày 1-4-1967</u>	
I. Sự Hình-thành Quốc-hội Lập-hiến.....	9
II. Thủ-tục Thảo-Hiến.....	11
1)- Phương-pháp làm việc của Quốc-Hội Lập-Hiến.....	11
2)- Sự tranh-chấp giữa Quốc-Hội Lập- Hiến và Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia.....	11
3)- Những nét chính của Hiến-Pháp ngày 1-4-1967.....	14
<u>Mục II: VAI-TRÒ TỔNG-THỐNG ĐỆ-NHỊ CÔNG-HÒA VIỆT-NAM</u> .....	16
<u>Đoạn I: Quan-niệm của các nhà Lập-Hiến về vai-</u> <u>trò Tổng-Thống</u> .....	16
1)- Nhu-cầu Quốc-gia.....	16
2)- Mắc-cảm lo sợ độc-tài.....	17
3)- Phác-họa vai-trò Tổng-Thống.....	18



Trang

<u>Đoạn II</u> : Tương-quan giữa Tổng-Thống và các cơ-quan Công-quyền khác .....	20
A.- Đối với Lập-pháp .....	20
B.- Đối với Tư-pháp .....	21
C.- Đối với Giám-Sát Viện .....	21
* THẨM-QUYỀN hay NHIỆM-VỤ của TỔNG-THỐNG .....	23

PHẦN THỨ NHẤT : THẨM QUYỀN của TỔNG-THỐNG  
với tư-cách QUỐC-TRƯỞNG .....

28bis

<u>Chương I</u> : TỔNG-THỐNG ĐẠI-DIỆN QUỐC GIA .....	31
--	----

<u>Mục I</u> : TỔNG-THỐNG ĐẠI-DIỆN QUỐC-GIA TRONG và NGOÀI NƯỚC .....	32
---	----

<u>Đoạn I</u> : Tổng-Thống đại-diện quốc-gia ở ngoài nước .....	35
---	----

1)- Tổng-Thống bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao .....	35
2)- Tổng-Thống tiếp-nhận các đại-diện Ngoại-giao .....	37
3)- Tổng-Thống ký-kết các Hiệp-ước và Hiệp-định Quốc-tế .....	37
4)- Tổng-Thống công-du .....	38

<u>Đoạn II</u> : Tổng-Thống đại-diện quốc-gia ở trong nước .....	40
--	----

A.- Tổng-Thống hiệu-triệu quốc-dân .....	41
B.- Tổng-Thống chủ-tọa các buổi lễ .....	44
C.- Tổng-Thống tiếp-nhận nguyện-vọng nhân dân .....	45
D.- Tổng-Thống đi kinh-lý, ủy-lạc nhân-dân .....	50

<u>M u c II</u> : TỔNG-THỐNG BAN HUY-CHƯƠNG và AN-XÁ, ÂN-GIÁM HÌNH-PHẠT các PHẠM-NHÂN .....	54
<u>Đoạn I</u> : Tổng-Thống ban các loại huy-chương .....	55
A.- Tổng-Thống ban huy-chương cho công-dân Việt-Nam .....	56
B.- Tổng-Thống ban huy-chương cho các nhân-vật ngoại-quốc .....	57
C.- Tổng-Thống thiết-lập các loại huy-chương .....	58
D.- Thủ-tục ban huy-chương của Tổng-Thống .....	60
 <u>Đoạn II</u> : Tổng-Thống ân-xá và ân-giám hình-phạt các phạm nhân .....	 63
1)- Nguyên-do Tổng-Thống có quyền ân-xá, ân-giám hình-phạt .....	63
2)- Nội-dung thẩm-quyền ân-giám, ân-xá của Tổng-Thống .....	64
3)- Thủ-tục ân-xá, ân-giám .....	66
4)- Những động-lực ảnh-hưởng đến quyền ân-xá của Tổng-Thống .....	69
 <u>Đoạn III</u> : Tổng-Thống cho phép từ bỏ hay nhập quốc-tịch Việt-Nam .....	 74
1)- Tổng-Thống cho phép gia-nhập quốc- tịch Việt-Nam .....	74
2)- Tổng-Thống cho phép bỏ hay hồi Việt- tịch .....	77
 <u>Chương II</u> : TỔNG-THỐNG BẢO-VỆ TỔ-QUỐC và TÔN-TRỌNG HIẾN-PHÁP .....	 81
 <u>M u c I</u> : TỔNG-THỐNG BẢO-VỆ TỔ-QUỐC .....	 82
 <u>Đoạn I</u> : Những phương-tiện để Tổng-Thống bảo-vệ tổ-quốc .....	 84
A.- Thẩm-quyền Tổng Tư-Lệnh Tối-Cao Quân-Lực Việt-Nam Công-Hòa .....	84
B.- Thẩm-quyền chủ-tịch Hội-đồng An- ninh Quốc-gia .....	89



	<u>Trang</u>
<u>Đoạn II</u> : Trường-hợp Tổng-Thống phản quốc .....	95
1)- Thâm-quyền truy-tố Tổng-Thống .....	95
2)- Thâm-quyền truất-quyền Tổng-Thống .....	96
3)- Thủ-tục truất-quyền Tổng-Thống .....	98
<u>Mục II</u> : TỔNG-THỐNG TÔN-TRỌNG HIẾN-PHÁP .....	104
<u>Đoạn I</u> : Những phương-thức tôn-trọng Hiến-pháp của Tổng-Thống .....	106
1)- Tổng-Thống chỉ-thị cho các công-chức tôn-trọng Hiến-pháp .....	107
2)- Các hành-vi của Tổng-Thống đều căn-cứ vào Hiến-pháp .....	107
3)- Tổng-Thống yêu-cầu Tối-cao Pháp-Viện giải-tán các chính-đảng có chủ-trương và hành-động chống lại chính-thể Cộng-Hòa .....	108
4)- Tổng-Thống giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương vi-phạm Hiến-pháp .....	112
5)- Tổng-Thống ban-hành, phúc-nghị luật .....	115
6)- Tổng-Thống đề-nghị tu-chính Hiến-pháp .....	122
<u>Đoạn II</u> : Vấn-đề kiểm-soát sự trọng Hiến của Tổng-Thống .....	127
A.- Kiểm-soát của Tối-cao Pháp-viện .....	128
B.- Kiểm-soát của Quốc-Hội .....	134
 <u>PHẦN THỨ HAI</u> : THẨM QUYỀN của TỔNG-THỐNG	
với tư-cách NGUYÊN-THỦ HÀNH-PHÁP .....	141
<u>Chương I</u> : TỔNG-THỐNG HOẠCH-ĐỊNH CHÍNH-SÁCH QUỐC GIA .....	145
<u>Mục I</u> : NHỮNG THẨM-QUYỀN ĐỂ TỔNG-THỐNG HOẠCH-ĐỊNH CHÍNH-SÁCH QUỐC-GIA .....	149

<u>Đoạn A : Đ ố i N ộ i</u> .....	149
I. Tổng-Thống chủ-tọa Hội-đồng Tổng-Trưởng.....	149
II. Tổng-Thống có sáng-quyền Lập-pháp.....	153
III. Tổng-Thống soạn-thảo Ngân-sách Quốc-gia.....	158
IV. Tổng-Thống đề-nghị tu-chính Hiến-pháp.....	164
<u>Đoạn B : Đ ố i N g o ạ i</u>	
<u>Tiểu-đoạn 1 : Những thẩm-quyền ngoại-giao chuyên-quyết của Tổng-Thống</u> .....	168
1)- Tổng-Thống công-bố những kế-hoạch ngoại-giao.....	170
2)- Tổng-Thống thừa-nhận, thiết-lập bang-giao với các Quốc-gia khác.....	172
3)- Tổng-Thống gửi phái-đoàn tham-dự Hội-nghị chính-trị quốc-tế.....	174
4)- Tổng-Thống đích-thân công-xuất.....	177
<u>Tiểu-đoạn II: Những thẩm-quyền ngoại giao của Tổng-Thống có Quốc-hội can-thiệp</u> .....	181
1)- Tổng-Thống ký-kết các Hiệp-ước và Hiệp-định Quốc-tế.....	181
a.- Giai-đoạn thương-thuyết.....	182
b.- Giai-đoạn ký-kết.....	183
c.- Giai-đoạn phê-chuẩn.....	185
d.- Giai-đoạn ban-hành.....	188
2)- Tổng-Thống đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa.....	188
<u>M u c II : TỔNG-THỐNG ĐIỀU-KHIỂN SỰ THI-HÀNH CHÁNH-SÁCH QUỐC-GIA</u> .....	193
<u>Đoạn I : TỔNG-THỐNG KIỂM-SOÁT CHÁNH-PHỦ</u> .....	194
<u>Tiểu-đoạn A : Tổng-Thống bổ-nhiệm Chánh-phủ</u> .....	195
1)- Bổ-nhiệm Thủ-Tướng Chánh-phủ.....	195
2)- Bổ-nhiệm nhân-viên Chánh-phủ.....	199



	<u>Trang</u>
<u>Tiểu-đoạn B</u> : Tổng-Thống cải-tổ Chánh-phủ .....	203
1)- Tổng-Thống tự ý cải-tổ Chánh-Phủ .....	204
2)- Quốc-Hội khuyến-cáo Tổng-Thống cải-tổ Chánh-phủ .....	206
<u>Đoạn II</u> : Tổng-Thống bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao và Viện-Trưởng các Viện Đại-học .....	214
1)- Tổng-Thống bổ-nhiệm các Trưởng Nhiệm-sở Ngoại-giao .....	215
a.- Thẩm-quyền của Tổng-Thống .....	215
b.- Sự can-thiệp của Quốc-Hội .....	216
2)- Tổng-Thống bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Đại-Học .....	218
a.- Thẩm-quyền của Tổng-Thống .....	219
b.- Thẩm-quyền của Quốc-Hội .....	220
<u>Đoạn III</u> : Tổng-Thống ảnh-hưởng đến Giám-sát Viện .....	222
1)- Vai-trò của Giám-Sát Viện trong việc thi-hànhchánh-sách quốc-gia .....	224
2)- Tổng-Thống chỉ-định một phần Giám- Sát Viện .....	226
<u>Đoạn IV</u> : Tổng-Thống kiểm-soát các tập-thể địa phương .....	228
1)- Tổng-Thống thường-xuyên kiểm-soát các tập-thể địa-phương .....	230
2)- Tổng-Thống giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương .....	231
<u>Mục III</u> : NHỮNG PHƯƠNG-TIÊN ĐỂ TỔNG-THỐNG THUYẾT-PHỤC QUỐC-HỘI .....	235
<u>Đoạn I</u> : Tổng-Thống gửi Thông-điệp cho Quốc-hội .....	235
<u>Tiểu-đoạn A</u> : Thông-điệp trình-bày chánh-sách của Chánh-phủ .....	236
a.- Tổng-Thống gửi Thông-điệp bằng văn-kiện .....	237
b.- Tổng-Thống đích-thân đọc Thông-điệp trước Quốc-hội .....	237



<u>Tiểu-đoạn B</u> : Thông-điệp phúc-nghị một dự luật .....	240
1)- Ý-nghĩa thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống .....	240
2)- Hiệu-lực thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống .....	243
<u>Đoạn II</u> : Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ tham-dự các phiên-họp Quốc-hội .....	247
a.- Trên nguyên-tắc .....	247
b.- Trong thực-tế .....	249
<u>Mục IV</u> : ẢNH-HƯỞNG của QUỐC-HỘI TRONG VIỆC THI- HÀNH CHÁNH-SÁCH QUỐC-GIA .....	253
<u>Đoạn I</u> : Những biện-pháp ôn-hòa để Quốc-Hội kiểm-soát sự thi-hành chánh-sách Quốc-gia .....	255
1)- Bút-vấn .....	255
2)- Khẩu-vấn .....	256
3)- Điều-tra về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia .....	258
4)- Các Ủy-Ban Quốc-Hội yêu-cầu các nhận viên Chánh-phủ ra điều-tran tại Ủy- Ban .....	260
<u>Đoạn II</u> : Những biện-pháp mạnh-mẽ để Quốc-Hội kiểm-soát sự thi-hành chánh-sách quốc gia .....	262
1)- Cấp-bản pháp-lý của thủ-tục chất-vấn .....	262
2)- Thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ .....	263
3)- Hiệu-quả của thủ tục chất-vấn Chánh-phủ .....	265
<u>Chương II</u> : TỔNG-THỐNG ĐIỀU-KHIỂN CƠ-QUAN HÀNH-PHÁP .....	270
<u>Mục I</u> : NHỮNG THẨM-QUYỀN THÔNG-THƯỜNG CỦA TỔNG THỐNG. ....	271
<u>Đoạn I</u> : Quyền lập-qui của Tổng-Thống .....	271
<u>Tiểu-đoạn I</u> : Nội-dung quyền lập-qui của Tổng-Thống .....	275
I. Quyền lập-qui tự-khởi của Tổng-Thống .....	279
II. Quyền lập-qui chuyển-hóa của Tổng-Thống .....	279
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Giới-hạn quyền lập qui của Tổng-Thống .....	282
I. Quyền lập-qui của các Cộng-sự-Viên của Tổng-Thống .....	283
1)- Quyền lập-qui của Phó-Tổng-Thống (?) .....	283
2)- Quyền lập-qui của Thủ-Tướng .....	286
3)- Quyền lập-qui của các nhân-viên Chánh-phủ .....	289

II. Vấn-đề kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống .....	290
1)- Lý do phải kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống .....	290
2)- Thâm-quyền kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống .....	291
3)- Hiệu-lực của thủ-tục kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống .....	292
<u>Đoạn II</u> : Tổng-Thống thực-sự điều-khiển cơ-cấu Hành-pháp .....	294
<u>Tiểu đoạn I</u> : Tổng-Thống thiết-lập các công-vụ .....	295
1)- Lý-do biện-minh quyền thiết-lập công-vụ của Tổng-Thống .....	295
2)- Nội-dung quyền thiết-lập công-vụ của Tổng-Thống .....	297
3)- Thiết-lập các đơn-vị địa-phương .....	300
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Tổng-Thống bổ-nhiệm và cách-chức các công-chức và quân-nhân các cấp .....	303
I. Tổng-Thống bổ-nhiệm và cách-chức các công-chức dân-sự .....	304
1)- Tại Trung-ương .....	304
2)- Tại Địa-phương .....	307
II. Tổng-Thống bổ-nhiệm, cách-chức quân-nhân các cấp .....	309
1)- Ý-chí các nhà lập-hiến .....	309
2)- Thủ-tục bổ-nhiệm, cách chức quân-nhân các cấp .....	309
<u>Mục II</u> : NHỮNG THÂM-QUYỀN BẤT-THƯỜNG của TỔNG-THỐNG .....	314
<u>Đoạn I</u> : Thâm-quyền của Tổng-Thống trong trường-hợp báo-động, giới-nghiêm, khẩn-trương .....	316

<u>Tiểu-đoạn I</u> : Tổng-Thống ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương .....	316
1)- Thăm-quyền đề-nghị tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt .....	317
2)- Thăm-quyền ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt .....	318
3)- Thăm-quyền phê-chuẩn Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt của Tổng-Thống .....	321
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội bất-thường .....	324
1)- Ý-nghĩa thăm-quyền Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội bất thường .....	324
2)- Thủ-tục triệu-tập Quốc-hội bất thường .....	328
<u>Đoạn II</u> : Thăm-quyền của Tổng-Thống trong tình-trạng chiến-tranh .....	329
<u>Tiểu-đoạn I</u> : Tổng-Thống đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh .....	330
1)- Vai-trò của Hội-đồng An-ninh quốc-gia trong đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến tranh .....	330
2)- Tính-cách quyết-định của Tổng-Thống .....	331
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Quốc-Hội quyết-định việc tuyên-bố tình-trạng chiến tranh .....	332
<u>Tiểu-đoạn III</u> : Hậu-quả của tình-trạng chiến tranh .....	333
A.- Hậu-quả thông-thường của tình-trạng chiến tranh .....	334
1)- Hạn-chế một số các quyền tự-do công-dân căn-bản .....	334
2)- Thay đổi hiệu-lực của vài đạo-luật .....	335



B.- Tổng-Thống lưu-nhiệm cơ-quan dân-cử và bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng .....	335
1)- Tổng-Thống lưu-nhiệm cơ-quan dân-cử .....	337
a.- Lưu-nhiệm Tổng-Thống và Quốc-Hội .....	338
b.- Lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử khác .....	341
2)- Tổng-Thống bổ nhiệm l số Tỉnh-Trưởng .....	342
<u>Đoạn III</u> : Thẩm-quyền của Tổng-Thống trong trường-hợp Ngân-sách không được chung-quyết đúng thời-hạn hiến-định .....	345
<u>Tiểu-đoạn I</u> : Thẩm-quyền ký Sắc-luật Ngân-sách của Tổng-Thống .....	347
1)- Về nội-dung .....	347
2)- Về thời-hạn .....	348
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Hậu-quả các Sắc-luật của Tổng-Thống cho thi-hành từng-phần Ngân-sách .....	348
<u>Đoạn IV</u> : Thẩm-quyền của Tổng-Thống trong nhiệm-kỳ đầu-tiên .....	349
1)- Lý-do biện-minh thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên .....	350
2)- Nội-dung thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên .....	352
3)- Từ thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên đến vấn-đề bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng trong tình-trạng chiến-tranh .....	253



	<u>Trang</u>
PHẦN KẾT-LUẬN .....	359
<u>Mục I</u> : XÁC-ĐỊNH MỘT QUAN-NIỆM VỀ THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG .....	360
<u>Đoạn I</u> : Tương-quan giữa Tổng-Thống và Quốc-hội .....	364
<u>Tiểu đoạn I</u> : Ảnh-hưởng của Tổng-Thống đối với Quốc-hội hay "quan- niệm lại quyền phúc-nghị của Tổng-Thống" .....	364
A. Căn-bản pháp-lý quyền phúc-nghị của Tổng-Thống .....	365
B. Áp-dụng quyền phúc-nghị của Tổng- Thống trong thực-tế .....	367
C. Một quan-niệm thích-hợp cho quyền- phúc-nghị của Tổng-Thống .....	369
1)- Giải-pháp của Nghị-sĩ Nguyễn-văn- Chức .....	370
2)- Giải-pháp của Giáo-sư Nguyễn-ngọc- Huy .....	371
3)- Phán-quyết ngày 13-6-1969 của Tối coa Pháp-viện .....	372
4)- Lựa chọn giải-pháp .....	373
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Ảnh-hưởng của Quốc-hội đối với Tổng-Thống .....	373
A. Sửa đổi thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ .....	374
B. Quan-niệm lại quyền khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ .....	377
<u>Đoạn II</u> : Vài bổ-khuyết cho Hiến-pháp .....	383
<u>Tiểu-đoạn I</u> : Vấn-đề ủy-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống trong những trường-hợp bất thường .....	383



	<u>Trang</u>
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Qui-định thủ-tục Trung-cầu dân-y .....	388
<u>Mục II</u> : BIỆN-PHÁP NGĂN-NGỪA ĐỘC-TÀI .....	394
<u>Đoạn I</u> : Phát-triển sinh-hoạt chính-trị .....	394
<u>Tiểu-đoạn I</u> : Thiết-lập một hệ-thống chính-đảng đúng nghĩa .....	395
<u>Tiểu-đoạn II</u> : Thực-hiện tự-do báo-chí .....	408
<u>Tiểu-đoạn III</u> : Huấn-chính nhân-dân .....	412
<u>Tiểu-đoạn IV</u> : Phát-triển sinh-hoạt chính- trị địa-phương .....	415
<u>Đoạn II</u> : Phát-triển kinh-tế .....	419
I.- Tương-quan giữa phát-triển Kinh-tế và mức-độ Dân-chủ .....	419
1)- Về phía nhân-dân .....	419
2)- Về phía chính-quyền .....	420
3)- Về phía các chính-đảng .....	420
II. Tương-quan giữa phát-triển kinh-tế và độc-lập chính-trị của một quốc-gia .....	421
<u>LỜI BẠT</u> .....	425

# MỞ ĐẦU

---

**C**ÙNG với vẻ mặt kinh-hoàng, ngo-ngác của nhân-loại trước những hoang-tàn, đổ-vỡ do vết thương đê-nhị thể-chiến gây nên, các nước kém mở-mang đã vũng dầy chiếm cả trong sử thế-giới thời hậu-chiến.

Khi chiến-tranh kết-thúc, các dân-tộc A-phi đứng lên đòi lại khung trời tự-do từ lâu bị đám mây mù thực-dân che mất. Họ đòi quyền tự-quyết, quyền được sinh sống trong những điều-kiện xứng-dáng với giá-trị làm người, quyền thay đổi vị-thế tối-tâm, thân-phần thấp-hèn, tủi-nhục của thời bị trị.

Cuộc tranh-đấu trường-kỳ và mãnh-liệt này đã làm cho các cường-quốc Tây-phương phải vứt áo xâm-lãng, giã từ giấc-mơ mầu-quốc.

Các nước chậm tiến A-phi lần lượt khôi-phục được chủ-quyền quốc-gia nhưng đồng-thời lại gặp nhiều khó-khăn căn-bản. Việc canh tân xứ-sở gặp phải một số trở-lực mạnh-mẽ có khuynh-hướng ngăn-chận sự biến-đổi xã-hội (1).

Công việc đầu tiên của các quốc-gia này là với đi tìm một công-thức chính-trị thích-hợp với công cuộc phát-triển quốc-gia trong những điều-kiện chính-trị, lịch-sử, văn-hóa, xã-hội kinh-tế..

---

(1) Tạ-văn-Tài, sinh-hoạt chính-trị tại các quốc-gia đang phát-triển, Giảng-văn Cao-học 3 Hành-chánh, niên-khoá 1968-1969, trang 36 và kế-tiếp.

riêng biệt của họ. Bởi vì mỗi một chính-thể đều biểu-lộ một khuynh-hướng phát-triển, một "sự quyết-tâm thích nghi của một xã-hội chính-trị nhập-thể giới-hạn bởi những điều-kiện địa-dư cố-định, trong đó Nhà Nước là một định-chế chính-trị ưu-thống"(1). Nhà Nước nắm giữ vai-trò củng-cố nền độc-lập mới thu-hồi, xây-dựng quốc-gia, canh-tôn xã-sở, phát-triển kinh-tế, cải-tiến xã-hội, san bằng mọi bất công của thời ngoại-thuộc.

Những nhu-cầu cấp-bách và toàn-diện đó đòi hỏi một sự tập-quyền mạnh-mẽ, một sự lãnh-đạo liên-tục (2). Nhưng trong hoàn-cảnh của các quốc-gia chậm-tiến, một chính-quyền mạnh lại là niềm-mong của sự độc-tài. Đây là một vấn-đề nan-giải. Chính vì vậy mà một nhà Lập-niên năm 1967 của Việt-Nam Cộng-Hòa cũng đã nói: "Tất-cả những công-việc hiện nay của chúng ta là tìm được những biện-pháp kỹ-thuật và chính-trị làm sao để Hành-pháp mạnh khởi độc-tài" (3).

Trong khi đó, các dân-tộc Á-phi cho rằng sức mạnh của các cường-quốc đã đô-hộ họ là sản-phẩm của một tổ-chức chính-trị, xã-hội và kinh-tế đặt trên nền-tảng kỹ-thuật và Dân-chủ. Hai chữ "Dân-Chủ" đối với họ là một câu thần-chú có đủ hiệu-lực giúp giải-quyết tất-cả mọi nỗi khó-khăn của một nước kém mở-mang vừa mới thu-hồi được chủ-quyền (4).

Chính vì thế mà nhiều quốc-gia với "nhập-công" nguyên - vẹn các định-chế chính-trị Tây-phương, nhất là các định-chế của mẫu-quốc họ. Nhưng, từ khi vừa thành-lập, các chế-độ này đã trải qua nhiều biến-chuyển liên-tiếp, ngoại-trừ một số rất ít như Ấn-Độ, Mã-Lai, Phi-luật-Tân và Tích-Lan (5).

- (1) Ferrel Heady - Public administration "A comparative perspective" (Ann Arbor, university of Michigan, Press 1962) chương 5
- (2) Nguyễn-hữu-Chí, chính-quyền vững mạnh thích-hợp với các nước Á-phi, Quê-Hương số 43 tháng 1 năm 1963 trang 26.
- (3) Biên-bản QHLH số 027-QHLH/BB ngày 1-12-1966 trang 39.
- (4) Trần-văn-Minh, Đi tìm một đường lối Dân-chủ thích-hợp với các nước chậm-tiến Á-phi, Hiện-tượng chậm tiến, Saigon, Hoài-Bào 1960, trang 13.
- (5) Tạ-văn-Tài, sinh-hoạt chính-trị tại các Quốc-gia đang phát-triển, Giảng-văn Cao-học 3 Hạnh-chánh, niên-khoá 1968-1969 trang 257.



Từ Le Caire tới Bagdad, từ Karachi tới Djakarta, một hiện tượng tương-tự xảy ra : cuộc cách-mạng Dân-chủ để ra một cuộc phân cách-mạng độc-tài (1).

Sở dĩ có hiện-tượng này là vì chính-thể dân-chủ tự-do đòi hỏi những điều-kiện chính-trị, kinh-tế, xã-hội, văn-hoá mà các dân tộc chậm-tiến Á-phi chưa có đủ(2) nhứt là các nước này lại hoàn toàn không có kinh-nghiệm về sinh-hoạt dân-chủ. Cho nên sự thiết-lập và điều-hành các cơ-quan công quyền chẳng những không thể đóng được trọn-vẹn vai-trò và duy-trì mối tương-quan mật-thiết với cơ-quan khác, mà trái lại, còn luôn-luôn xung-đột, tìm cách thống-trị lẫn nhau để cuối cùng đi đến chỗ tan rã.

Trong khung-canh đó, từ sau thế chiến thứ hai đến nay, Việt Nam đã trải qua nhiều cuộc thí-nghiệm Dân-chủ với nhiều định-chế chính-trị khác nhau.

Chế-độ đệ-nhất Cộng-Hòa là một nguồn hy-vọng lớn sau ngày đất nước bị chia đôi. Hiến-pháp ngày 26-10-1956 đã thể-hiện đường lối Dân-chủ "trong đó quyền Hành-pháp có tính-cách vững-chắc, được sử-dụng những phương-tiện rộng-rãi ngõ-hầu có thể hoạt-động mạnh mẽ và nhanh-chóng : đó là chế-độ Tổng-Thống (3).

Tuy nhiên nhìn kỹ lại những điều-kiện cấu-tạo bản Hiến-pháp cũng một số điều-khoản đặc-biệt chúng ta có thể quã-quyết rằng chế-độ qui-định bởi Hiến-pháp 1956 là một chế-độ quyền-uy, khung-cảnh của một sự chớm nở độc-tài cá-nhân trong thực-tế. Một sự tập-trung quá mức quyền-hành cùng sự thủ-tiêu đối-lập và sự hiện-diện của một chính-đảng duy-nhất đã đưa chế-độ Ngô-dình-Diệm lần lần đi đến một chế-độ quyền-hành cá-nhân, áp-dụng những phương-tiện chuyên-chế mà tiếng súng ngày 1-11-1963 đã đưa vào đi-vãng (4)

(1) Trần-văn-Minh bđd trang 15

(2) Trần-văn-Minh bđd trang 19-20.

(3) Vũ-quốc-Thống, "Việt-Nam tự-do và chính-thể Cộng-Hòa Nhân-Vị", Quê-Hương số 16 tháng 10/1960 trang 24.

(4) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-Học, Saigon 1967 trang 357-359.

Cách-mạng 1-11-1963 đã thành-công nhưng nhiều bất-ổn, xáo-trộn lại đưa Việt-Nam đến một trạng sử đen tối nhất. Nhiều chính-quyền nối-tiếp nhau sụp-đổ, chôn vùi theo nguyện-vọng tự-do, dân-chủ no-án của toàn dân.

Sau nhiều cuộc vận-động, đấu-tranh liên-tiếp đòi hỏi một chính-quyền chính-đảng và hợp-pháp đại-diện thực-sự cho toàn-dân, một Quốc-Hội Lập-Hiến đã thành-hình với bản Hiến-pháp ngày 1-4-1967, đặt nền-tảng cho chế-độ đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, đồng-thời cũng đánh-dấu một bước tiến dài trên con đường xây-dựng dân-chủ nước nhà.

Được hình-thành sau một giai-đoạn khó-khăn và trong một hoàn-cảnh đấu-tranh lịch-sử, chế-độ Hiến-pháp 1967 đã mang nhiều sắc thái đặc-biệt.

Cho đến nay, thời-gian thi hành Hiến-pháp còn quá ngắn-ngủi nên nền-đệ-nhi Cộng-Hòa vẫn còn trong tình-trạng phôi-thai.

Do đó, trên thực-tế, có nhiều hoạt-động của chính-quyền chưa thực-sự phù-hợp với tinh-thần Hiến-pháp. Nhiều điều khoản của Hiến-pháp chưa được các đạo luật thi-hành. Đôi khi đã xảy ra những cuộc tranh-chấp giữa các cơ-quan công-quyền về quyền-hạn cũng như về thủ-tục điều-hành bởi tính cách tổng-quát cơ-hữu của văn-thức Hiến-pháp cũng như thiếu kinh-nghiệm sinh-hoạt Dân-chủ.

Thêm vào đó, tình-cách đa-tạp của các lực-lượng chính-trị miền Nam và tình-trạng chiế-tranh hiện-tại khiến cho vấn-đề thực-hiện dân-chủ gặp nhiều khó-khăn. Do đó, việc nghiên-cứu Hiến-pháp nói chung, phân-tích thẩm-quyền Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa nói riêng, có thể đem lại nhiều lợi ích thiết-thực.

1).- Trước hết, chúng ta có thể soi sáng các điều-khoản quá tổng-quát hay tối nghĩa trong Hiến-pháp bằng cách tìm hiểu ý-chỉ của các nhà lập-hiến và theo dõi sự thi-hành Hiến-pháp trong thực-tế.

2)- Hơn nữa, khi nghiên-cứu Hiến-pháp, không thể không nghiên-cứu quyền Hành-pháp bởi lẽ "Quyền Hành-pháp là quyền thứ nhất và kỳ cựu nhất của Quốc-gia. Các quyền khác đều do quyền Hành-pháp mà ra nhưng quyền hành-pháp vẫn là gốc chung cho các quyền kia quí - tụ trong những thời kỳ khủng-hoảng và nguy-hiểm" (1). Cho nên, qua quyền Hành-pháp, chúng ta sẽ biết phần nào chân-dung định-chế chính - trị Quốc-gia.

3)- Và lại, ngày nay, chính-quyền không còn giữ vai-trò tiêu - cực nữa, mà đã "can-thiệp mạnh-mẽ vào đời sống nhân-dân để ngăn ngừa những quyền-lợi riêng-tư xâm-phạm quyền-lợi chung, để thực-hiện Dân chủ Kinh-tế và phân-phối các lợi-tức cho gần đều nhau (2). Do đó, hoạt-động của chính-quyền bao-trùm cả sinh-hoạt Quốc-gia và ảnh-hưởng đến vận-mạng toàn dân. Quyền-hạn của vị nguyên-thủ Hành-pháp, trên thực-tê, dưới bất cứ chính-thê nào, cũng vô-cùng to rộng vì nhiều nguyên-do phức-tạp. Trong hiện-tình Việt-Nam chúng ta, chính-quyền bao giờ cũng đóng một vai-trò quyết-định kể cả hoạt-động của các đảng-phái chính-trị (3). Cho nên, việc nghiên-cứu thẩm - quyền Tổng-Thống còn mang ý-nghĩa tìm hiểu vận-mạng quốc-gia và thân-phận của chính mình.

4)- Trong khi so-sánh văn-thức của Hiến-pháp với ý-chí các nhà Lập-hiến, tìm hiểu mối tương-quan giữa Tổng-Thống và các cơ - quan công-quyền khác cũng như thẩm-quyền, vai trò Tổng-Thống trong thực-tê, chúng ta có thể nhận rõ những ưu, khuyết-điểm của chế-độ. Từ đó, có thể đưa ra những đề-nghị bổ-khuyết xác-thực, đồng-thời cũng đánh giá được mức-độ dân-chủ của chế-độ.

(1) Hauriou - "Primauté de l'exécutif par rapport au pouvoir législatif"- Précis de droit Constitutionnel 2<sup>e</sup> édition, trang 338.

(2) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành-chánh Công-quyền, Trung-tâm nghiên-cứu Việt - Nam dịch và xuất-bản, Saigon 1962, trang 437.

(3) Trần-Tử, góp ý-kiến với Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức về nhân-vật nào có đủ tư-cách để lãnh-đạo Tự-vệ, Công-luận số 105 ngày 2-6-1968.

Sau cùng, đề tài còn có thể giúp chúng ta tìm hiểu những lý-do biện-giải cho sự lựa chọn chế-độ Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

Để đạt những mục-tiêu vừa kể, đề-tài sẽ được trình-bày qua hai phần chính :

- \* Phần thứ nhất : Thăm-quyền Tổng-Thống với tư-cách Quốc-Trưởng.
- \* Phần thứ hai : Thăm-quyền Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp.

Phương-pháp áp-dụng là căn-cứ vào văn-thức Hiến-pháp ngày 1-4-1967, ý-chí các nhà Lập-hiến, đồng-thời so-chiếu với thực-tế bằng cách theo dõi việc thi-hành Hiến-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa. Nói cách khác, sẽ dùng những thí dụ cụ-thể rút-tĩa từ những phương-thức vận-dụng, điều-hành thăm-quyền của Tổng-Thống nhiệm-kỳ I Nguyễn-văn-Thiệu để lập-luận, để soi-sáng những điều-khoản quá tổng-quát trong Hiến-pháp qui-định thăm-quyền Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

Chính những dữ-kiện thực-tế này vô cùng quan-trọng, bởi vì nằm vững Hiến-pháp cùng các Luật-lệ liên-hệ đến tổ-chức chính-quyền, nghĩa là khía-cạnh Pháp-lý của chế-độ, chỉ là một vấn-đề quan-trọng nhưng chưa đủ. Đôi khi nó không phản-ảnh thực-trạng của một Quốc-gia. Chúng ta không thể học-Luật Hiến-pháp mà không để ý đến những dữ-kiện của sinh-hoạt chính-trị (1).

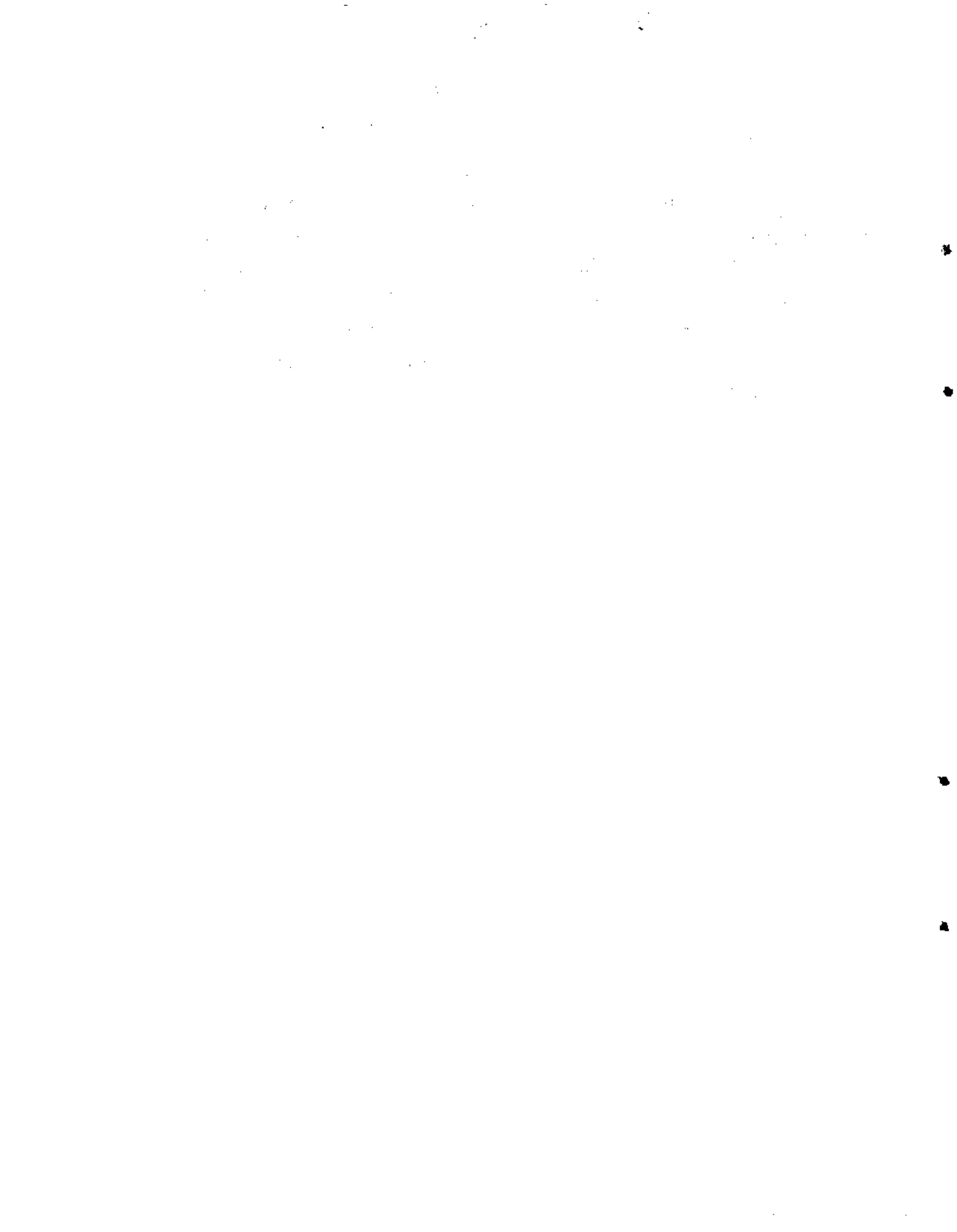
Để cho sự tìm hiểu thăm-quyền Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt Nam thêm rõ-ràng, thiết-tưởng cần so-chiếu với chế-độ đệ I Cộng-Hòa cũng như định-chế các Quốc-gia khác như Pháp, Hoa-kỳ, Anh-quốc, Đại-Hàn... Với sự so-sánh, chúng ta sẽ nhận được những nét dị-đồng và do đó biết được thực-trạng. Người ta chỉ biết được khi so-sánh (2).

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-Học, Saigon 1967, tr. 2-3.

(2) Eiseman, Utilite du Droit Comparé, cours de Droit Constitutionnel Comparé des Droits Publies - 1950 - 1951, trang 11.

Hơn nữa, vấn-đề Hiến-pháp rất tế-nhị, sống-động, thường vượt ra ngoài khung-cảnh của Quốc-gia. Muốn tìm hiểu các vấn-đề này, người ta lại càng phải khảo-cứu Hiến-pháp ngoại-quốc. Với sự so s á n h, chúng ta sẽ có thể nhận được những ưu, khuyết-điểm của giải - pháp Việt-Nam cũng như ngoại-quốc. Chúng ta có thể chọn những điểm hay của những định-chế chính-trị nước ngoài để bổ-khuyết các định-c h ế chính-trị của chúng ta.





# PHẦN DẪN NHẬP

---

**T**ừ năm 1945 đến nay, Việt-Nam đã trải qua nhiều chế-độ với nhiều bản Hiến-pháp hay bản Văn có giá-trị như Hiến-pháp (1) nhưng theo ý nghĩ thông-thường thì danh-xưng "Đệ Nhị Cộng-Hòa" được dùng để chỉ chế-độ do Hiến-pháp ngày 1-4-1967 so với "Đệ Nhất Cộng-Hòa" là chế-độ dưới thời Ngô-dình-Diệm.

Và vậy, khi đề-cập đến "Thẩm-quyền của Tổng Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam" tức là căn-cứ phần lớn vào Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

Phần dẫn-nhập này nhằm mục-dịch tìm-hiểu diễn-trình thành-lập chế-độ đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam để rồi từ-đó sẽ phân-hóa sơ-lược vai-trò Tổng Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, căn-cứ theo ý-chỉ của các nhà Lập-Hiến cũng như so với các cơ-quan công-quyền khác. Do đó, vấn-đề được trình-bày qua 2 mục :

- \* Diễn-trình thành-lập chế-độ đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam.
- \* Vai-trò Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam



(1) - Dự số 1 ngày 1-7-1949.  
 - Dự số 2 ngày 1-7-1949.  
 - Hiến-ước tạm-thời số 1 ngày 26-10-1955.  
 - Hiến-pháp ngày 26-10-1956.  
 - Hiến-ước tạm-thời số 1 ngày 4-11-1963.  
 - Hiến-ước tạm-thời số 2 ngày 7-02-1964.  
 - Hiến-chương lâm-thời ngày 20-10-1964.  
 - Hiến-ước tạm-thời ngày 19-6-1965.  
 - Hiến-pháp ngày 1-4-1967.



## MỤC I

# DIỄN-TRÌNH THÀNH-LẬP CHẾ-ĐỘ ĐỆ - NHỊ CÔNG - HÒA VIỆT - NAM

## THƯ-VIỆT QUỐC-GIA

**S** AU khi chiến cuộc Việt-Nam chấm dứt bằng sự chia đôi đất nước với Hiệp-định Genève ngày 20-7-1954, tại miền Nam Việt-Nam, Thủ-Tướng Ngô-đình-Diệm đã tổ-chức trưng cầu dân-ý ngày 23-10-1955 để truất-phế Bảo-Đại. Cuộc tuyển-cử ngày 4-3-1956 đã thành-lập một Quốc-Hội Lập-Hiến và Hiến-Pháp ban-hành ngày 26-10-1956 đặt nền tảng cho chế-độ đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam. Không bao lâu, chế-độ đi vào con đường độc-tài chuyên-chế. Cuộc Cách-mạng ngày 1-11-1963 đã lật-đổ chế-độ Ngô-đình-Diệm, đồng thời đặt toàn dân Việt-Nam trước một vấn-đề trọng-đại căn-bản. Đó là công cuộc đi tìm, lựa chọn một chế-độ chính-trị thích-hợp với nguyện-vọng Dân-Chủ của nhân-dân trong tình-trạng đất nước bị chiến-tranh, chia đôi.

Cuộc cách-mạng ngày 1-11-1963 là một dịp thuận-tiện để Chính-quyền kế-tiếp thực-hiện những nguyện-vọng chính-đáng của toàn-dân (1). Tuy nhiên, sau ngày cách mạng, Việt-Nam đã trải qua một thời-kỳ bất-ổn nhất. Nhiều chế-độ lâm-thời đã nối-tiếp nhau sụp-đổ vì không theo kịp Cao-trào Cách-mạng của toàn-dân và do nhiều khó-khăn Quốc-nội, Quốc-tế khác xảy đến dồn-đập. Ở đây, vấn-đề được trình-bày qua hai đoạn :

- Tình-trạng chính-trị Việt-Nam sau cách-mạng 1-11-1963.
- Sự hình-thành Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

(1) Biên-Bản Thượng Nghị-Viện số 024-TNV/BB ngày 7-12-1967  
trang 38.

4

Đoạn I: TÌNH-TRẠNG CHÍNH-TRỊ VIỆT-NAM  
SAU NGÀY CÁCH-MẠNG 1-11-1963.-

Sau ngày Cách-Mạng, Việt-Nam lâm vào một tình-trạng khủng-hoảng chính-trị trầm-trọng mà hậu-quả là những xáo-trộn nguy-hiêm, nạn phân-hóa trầm-trọng trong các tầng lớp dân chúng. Trong khi đó, các hoạt-động kinh-tế bị ngưng-trệ vì chiến-tranh tàn-phá, nạn lạm-phát gia-tăng cường-độ, đe dọa một sự suy-sụp toàn-diện. Cuộc chiến phát-khởi từ năm 1965, chính quyền phải kêu gọi sự hỗ-trợ tích-cực về mọi mặt của Hoa-kỳ và các Quốc-gia Đồng-Minh.

Thật ra, mầm mống của sự suy-sụp và bất-ổn bắt nguồn từ những sự kiện Chính-trị và tính-cách bất chính-đáng của các Chính-quyền.

A.- SỰ BẤT-ỔN CỦA CHÍNH-QUYỀN :

Các tướng-lãnh cầm đầu cuộc Cách-mạng ngày 1-11-1963 thành-lập Hội-đồng quân-nhân cách-mạng, công-bố tạm ngưng áp-dụng Hiến-pháp năm 1956, giải-tán Quốc-Hội Lập-Pháp, bãi-bỏ chế-độ Ngô-đình-Diệm và giải-tán chính-phủ đương nhiệm.

Hiến-Uớc tạm thời số 1 ngày 4-11-1963 là căn-bản tổ-chức cơ-cấu chính-quyền mới. Ông Nguyễn-ngọc-Thơ, Cựu Phó Tổng-Thống, được cử làm Thủ-Tướng Chính-phủ lâm thời. Ngày 6-11-1963, Hội-đồng Quân-nhân Cách-mạng chỉ-định một Hội-đồng Nhân-sĩ, giữ nhiệm-vụ Cố-vấn Chính-phủ.

Nhưng chế-độ mới không đáp-ứng được nguyện-vọng toàn dân, không thể giải-quyết được những vấn-đề cấp-bách của Quốc-Gia, với một chính-sách không rõ-rệt. Thêm vào đó trong nội-bộ các tướng-lãnh cũng có sự mâu thuẫn, tranh-chấp. Lợi dụng những bất mãn và cơ-hội thuận-tiện đó, Tướng Nguyễn-Khánh tổ-chức một cuộc đảo-chánh lạng-lễ đêm 29 rạng ngày 30-1-1964. Cuộc "chỉnh-lý" ấy đưa Tướng Nguyễn-Khánh lên nắm chính-quyền với chức-vụ Chủ-Tịch Hội-Đồng quân-nhân cách-mạng. Hiến-Uớc tạm-thời số 2 ngày 7-2-1964 tu-chính Hiến-Uớc tạm-thời số 1, ủy-nhiệm Trung-Tướng Nguyễn-Khánh thành-lập chính-phủ ngày 8-2-1964 để ổn-định tình-thế.

Nhưng qua việc ban-hành Hiến-Chương Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 16-8-1964, thường được gọi là Hiến-Chương Vũng-Tàu, Tướng Nguyễn-Khánh đã chuẩn-bị tái-diễn chế-độ độc-tài.

Hội-đồng Quân-đội Cách-mạng do Tướng Nguyễn-Khánh đổi tên lại và thành lập ngày 22-3-1964 bầu Tướng Nguyễn-Khánh làm Chủ-Tịch Việt-Nam Cộng-Hòa. Nhưng trước những cuộc biểu-tình phản-đối dữ-dội của nhiều đoàn-thể, sinh-viên và học-sinh, Tướng Nguyễn-Khánh phải họp Hội-đồng Quân-đội Cách-mạng ngày 25-8-1964 và tuyên-bố thu-hồi Hiến-Chương Vũng-Tàu (1).

Ngày 27-8-1964, Hội-đồng Quân-đội Cách-mạng tuyên-bố tự giải-tán và thành-lập một Ban Lãnh-đạo Lâm-thời Quốc-gia và Quân-lực. Chính-phủ Nguyễn-Khánh được ủy-nhiệm tạm-thời điều-khiển Quốc-gia và triệu-tập Quốc-dân Đại-hội trong vòng tối đa 2 tháng.

Ngày 8-9-1964, Ban Lãnh-đạo lâm-thời Quốc-gia và Quân-lực ký Quyết-định số 7 thành-lập một Thượng Hội-đồng Quốc-gia có nhiệm-vụ triệu-tập Quốc-dân Đại-Hội, soạn-thảo và ban-hành Hiến-Chương lâm-thời.

Thượng Hội-Đồng Quốc-gia trong phiên-họp ngày 16-9-1964 đã bầu Ông Phan-Khắc-Sửu làm Chủ-tịch Thượng Hội-đồng này. Ngày 20-10-1964, Thượng Hội-Đồng Quốc-Gia ban-hành bản Hiến-Chương Lâm-thời và ngày 24-10-1964, bầu Ông Phan-khắc-Sửu giữ chức-vụ Quốc-Trưởng Việt-Nam Cộng-Hòa (2).

Đến ngày 26-10-1964, Ban Lãnh-Đạo Lâm-thời Quốc-Gia và Quân-lực quyết-định tự chấm-dứt nhiệm-vụ và giải-tán. Ngày 31-10-1964, Quốc-Trưởng Phan-khắc-Sửu bổ-nhiệm Ông Trần-văn-Hương làm Thủ-Tướng và thành-lập Chánh-phủ.

Nhưng Chánh-phủ Trần-văn-Hương đã bị áp-lực chống đối ngay từ khi vừa mới công-bố. Ngày 22-11-1964, Giáo-Hội Phật-giáo Việt-Nam Thống-Nhất mở đầu một phong-trào biểu-tình phản-đối Chánh-phủ với những lý-do mơ-hồ. Ngày 18-12-1964, Tướng Nguyễn-Khánh lại lập một cơ-quan lãnh-đạo quân-đội với danh-hiệu là "Hội-đồng Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa". Ngày 20-12-1964, Hội-đồng Quân-lực này giải-tán Thượng Hội-đồng Quốc-gia, quản-thức một số hội-viên và nhiều Chánh-khách khác. Nhưng vì chưa dám nắm lại chánh-quyền, Hội-đồng Quân-lực tuyên-bố vẫn tín-nhiệm Quốc-Trưởng Phan-khắc-Sửu và Thủ-Tướng Trần-văn-Hương.

(1) Newsweek September 7, 1964.

(2) Newsweek November 2, 1964.

Ngày 18-1-1965, Thủ-tướng Trần-văn-Hương cải-tổ chánh-phủ tuy-nhiên Phật-giáo vẫn tiếp-tục chống-đối. Các nhà lãnh-đạo Phật-giáo đã áp-dụng cả hình-thức tuyệt-thực nhưng Thủ-Tướng Trần-văn-Hương vẫn cương-quyết không nhượng-bộ (1). Trước sự-kiện đó, Tướng Nguyễn-Khánh lại đảo-chánh, tuyên-bố bất tín-nhiệm Thủ-tướng Trần-văn-Hương.

Ngày 16-2-1965, thừa ủy-nhiệm Hội-đồng Quân-lực, Tướng Nguyễn-Khánh tuyển-nhiệm ông Phan-huy-Quát giữ chức-vụ Thủ-tướng để thành-lập Chính-phủ ngày 16-2-1965.

Ngày 17-2-1965, một Hội-đồng Quốc-gia lập-pháp được thành lập, đảm-nhiệm quyền lập-pháp dành cho Quốc-Dân Đại-Hội trong bản Hiến-Chương ngày 20-10-1964.

Đột nhiên, ngày 19-2-1965, một số quân-nhân nổi lên lật đổ Tướng Nguyễn-Khánh. Ngày 5-5-1965, Hội-đồng Quân-lực tuyên-bố tự giải-tán. Trong khi đó, Quốc-Trưởng, Hội-đồng Quốc-gia lập-pháp và Chánh-phủ vẫn được duy-trì khiến cho giải-pháp dân-sự có có nhiều triển vọng thành-tựu, mặc dầu Hiến-Chương ngày 20-10-1964 không được hoàn-toàn áp-dụng, vì từ ngày 5-4-1964 một sắc-luật đã được ban-hành đình-chỉ tạm-thời việc triệu-tập Quốc-Dân Đại-Hội.

Tuy nhiên, ngày 25-5-1965, nhân việc cải-tổ Chính-phủ, một cuộc tranh-chấp về thẩm-quyền đã xảy ra giữa Quốc-Trưởng Phan-khắc-Sửu và Thủ-Tướng Phan-huy-Quát. Trong khi ấy, khối Công-giáo Đại Đoàn-Kết lại lên tiếng bất tín-nhiệm Chính-phủ Phan-Huy-Quát.

Thay vì nhân-nhượng nhau để tìm biện-pháp ôn-thỏa, cả hai bên đều kêu gọi Quân-đội làm trọng-tài, rồi cùng đồng-ý ra tuyên-cáo ngày 11-6-1965 trao lại Chính-quyền cho Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa. Ngày 14-6-1965, các Tướng-lãnh thành lập "Ủy-ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia" để nhận lãnh Chủ-quyền, sau đó triệu-tập một Đại-Hội-đồng Quân-lực để soạn-thảo và ban-hành ước-pháp tạm thời ngày 19-6-1965.

---

(1) Newsweek November 7, trang 34 và February 1, 1965.

Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia do Tướng Nguyễn-văn-Thiệu làm Chủ-tịch, được Đại Hội-Đồng Quân-lực ủy-nhiệm hành-sử chủ-quyền, điều-khiển Quốc-gia và chịu trách-nhiệm trước Hội-đồng Quân-lực.

Sau đó, Tướng Nguyễn-cao-Kỳ được chỉ-định thành-lập Chính phủ với danh-hiệu là "Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương", cũng gọi là Nội-các Chiến-tranh.

### B.- CUỘC VẬN-ĐỘNG BẦU-CỬ QUỐC-HỘI LẬP-HIẾN :

Sự thành-lập Chánh-phủ Nguyễn-cao-Kỳ đánh dấu một giai-đoạn tạm-thời ổn-định Chính-quyền.

Trong lời hiệu-triệu Quốc-Dân ngày 14-6-1965, lúc nhận lãnh Chủ-quyền từ tay Chính-quyền dân-sự, Trung-tướng Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã tuyên-bố : "Tổ quốc đang lâm nguy" và cho biết "Muốn chiến-thắng Cộng-sản phải có một hậu-phương mạnh, phải có một Chính-phủ mạnh", nhưng không hề đề-cập đến vấn-đề xây-dựng Dân-chủ, chỉ hứa trao trả chính-quyền lại cho những cơ-quan do toàn-dân chọn lựa "ngày nào an-ninh được văn-hồi, trật-tự được lập lại, tự-do được bảo-đảm, bọn Cộng-sản khủng-bố bị tiêu-diệt, bọn phản-quốc bị quét sạch, bọn sâu dân một nước bị loại-trừ, bọn đầu-cơ thời-cuộc chỉ mong đục nước béo cò bị đào-thải..."

Những lời tuyên-bố trên xác-nhận ý-định cầm quyền lâu dài của những quân-nhân. Vì vậy, nhiều cuộc vận-động được thực-hiện để tiến-tới một Chính-quyền dân-chủ và ổn-định, đặt trên căn-bản pháp-lý vững chắc. Do đó, các Tướng-lãnh đã phải nghĩ đến việc soạn-thảo một Hiến-pháp mới cho Việt-Nam.

Ngày 3-2-1966, một Sắc-luật được ban-hành để thiết-lập một cơ-quan mệnh-danh là "Hội-Đồng Tư-Vấn Xây-Dựng Dân-Chủ" mà một trong những nhiệm-vụ của Hội-đồng là "Soạn-thảo Hiến-pháp của Việt-Nam Cộng-Hòa để Ủy-Ban lãnh-đạo Quốc-Gia đưa ra trưng-cầu dân-ý".

Chủ-trương trên chưa được thực-hiện thì một loạt biến-cố khác đã xảy ra. Việc giải-nhiệm Tướng Nguyễn-chánh-Thí, Tư-lệnh Quân-Đoàn I và Vùng I chiến-Thuật gây nên phong-trào phản-đối Chính-phủ do Giáo-Hội Phật-Giáo Việt-Nam Thống-Nhất chủ-trương.

Phong-trào này ban đầu đòi lưu-nhiệm Tướng Nguyễn-chánh-Thị, nhưng sau lại chuyển hướng yêu-cầu hai Tướng Nguyễn-văn-Thiệu và Nguyễn-Cao-Kỳ từ-chức và tổ-chức bầu-cử Quốc-Hội Lập-Hiến.

Ngày 12-3-1966, Viện-Hóa-Đạo PGVNTN ra thông-cáo số 21 bày tỏ quan-điểm về hiện-tình Quốc-Gia. Thượng-tọa Thích-Tâm-Châu, trong buổi thuyết-pháp đêm 6-4-1966, trước gần 15.000 Phật-tử, đã lên tiếng đòi hỏi Chính-quyền phải cấp-tốc thành-lập các cơ-cấu dân-cử (1).

Song-song với cuộc vận-động của Giáo-Hội PGVNTN, các tôn-giáo và nhiều đoàn-thể khác cũng chính-thức lên tiếng đòi hỏi phải thành-lập Chính-phủ dân-cử. Trong bản nhận-định số 6 ngày 29-3-1966, Văn-phòng Liên-lạc cạnh tòa Tổng Giám-Mục Saigon, sau khi nhận-định "tình-hình xáo-trộn của đất nước (...) Sự bất ổn-định của Chính-quyền" đã bày-tỏ lập-trường cần phải "bình-thường hóa đời sống Chính-tri (...) thiết-lập những cơ-cấu Dân-chủ để tiến tới một Chính-quyền có tính-cách đại-diện cho đa số nhân-dân miền Nam" (2)

Sinh-viên Viện Đại-Học Saigon, ngày 31-3-1966 họp tại Phân-khoa Khoa-Học "Cương-quyết tranh-đấu thành-lập gấp một Chính-phủ Quốc-gia Dân cử" (3). Tổng Hội Sinh-viên Saigon tổ-chức họp báo ngày 5-4-1966 để đòi hỏi một "Chính-phủ mạnh và do dân bầu" (4). Ngày 1-5-1966, Tổng Liên-Đoàn Lao-Động công-bố tờ Tuyên-Cáo đòi "Một chính-phủ đại-diện cho chủ-quyền Quốc-gia".

Tất cả những cuộc tranh-đấu, "xuống đường" trong những năm 1964, 1965 và 1966 là những cuộc tranh-đấu có mục-dịch đòi "tạo-dựng một Chính-quyền tượng-trưng được ý-chí độc-lập và Dân-chủ" (5). Nhưng, những chính-quyền kế-tiếp thành-lập thiếu căn-bản pháp-lý, chỉ chứng-tỏ óc bè-phái, tham-vọng cá-nhân hơn là vì quyền-lợi chung của Quốc-gia.

(1) Chính-Luận số 601 ngày 7-4-1966

(2) Chính-Luận số 595 ngày 31-3-1966

(3) Tập-san Sinh-hoạt Đại-Học Vạn-Hạnh số 6 tháng 4/1966

(4) Chính-Luận số 601 ngày 7-4-1966

(5) Nhất-Hạnh, Hoa-Sen trong biên-lửa, Paris, Hội Phật-tử Việt-Kiều Hải-Ngoại 1966, trang 198.

Vì vậy, phong-trào chống-đổi càng ngày càng gia-tăng mãnh liệt, nhất là tại miền Trung, đã đi đến chỗ bạo-động và đôi khi mang tính-cách bài-ngoại, gây ra tình-thế thật trầm-trọng.

Trước tình-trạng khẩn-trương và áp-lực của các phong-trào vận-động, tranh-đấu quyết-liệt đó, Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã phải nhượng-bộ và triệu-tập một Đại-Hội Chính-Trị toàn-quốc ngày 12-4-1966.

Tới đây, con đường xây-dựng Dân-chủ đã tiến một bước khá dài để đến việc hình-thành Quốc-Hội Lập-Hiến và Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

## Đoạn II: SỰ HÌNH-THÀNH HIẾN-PHÁP NGÀY 1-4-1967.-

Chính sự hình-thành Quốc-Hội Lập-Hiến, thủ-tục thảo-hiến đã có ảnh-hưởng quyết-định đối với các nét chính của Hiến-pháp cũng như tinh-thần Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

### I.- SỰ HÌNH-THÀNH QUỐC-HỘI LẬP-HIẾN.-

Đại-Hội Chính-trị toàn-quốc được triệu-tập dự-trù gồm 117 đại-diện các đoàn-thể, Tôn-giáo, Chính-trị, nghiệp-đoàn, thanh-niên, sinh-viên và Hội-đồng Dân-cử, nhưng chỉ có 100 vị tham-gia và lại vắng mặt đại-diện của Giáo-Hội Phật-giáo Việt-Nam Thống-Nhất, lực-lượng nòng-cốt của cuộc tranh-đấu. Sau 3 ngày thảo-luận, Đại-Hội Chính-trị toàn-quốc đề-nghị :

1. Cần phải bầu-cử Quốc-Hội Lập-Hiến, tổ-chức chánh-quyền dân-cử.
2. Tạo điều-kiện thuận-tiện để chuẩn-bị bầu-cử.
3. Phát-động phong-trào xây-dựng Dân-chủ để giáo-huấn quần-chúng.
4. Thực-hiện đoàn-kết Dân-tộc(1).

Ngay tại phiên họp bế-mạc của Đại-Hội này, ngày 14-4-1966, vị chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã tuyên-đọc Sắc-luật số 14/66 thiết-lập Quốc-Hội Lập-Hiến, ấn-định việc bầu-cử trong thời-hạn từ 3 đến 5 tháng kể từ ngày ban-hành Sắc-luật.

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-trị-Học, Saigon 1967, trang 361.

Mặc dầu những xáo-trộn vẫn còn tiếp-diễn Sắc-luật triệu-tập Quốc-Hội Lập-Hiến đã đáp-ứng được phần nào nguyện-vọng của toàn dân, nên ngày 11-9-1966, hơn 80% cử-tri đã tích-cực đi bầu.

Ngày 27-9-1966, Quốc-Hội Lập-Hiến được triệu-tập và long-trọng khai-mạc phiên nhóm đầu tiên để đặt nền tảng cho nền đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

Thành-phần các tôn-giáo trong Quốc-Hội như sau :

- Cao-Đài : 3 đến 5 Dân-biểu
- Hòa-Hảo : 7 đến 10 Dân-biểu
- Công-giáo: gồm 2 khối :
  - . Công-giáo Hành-động : 20 đến 30 Dân-biểu.
  - . Công-giáo miền Nam : 7 đến 10 Dân-biểu.<sup>(1)</sup>

Thành-phần đảng-phái, nếu tính theo tư-cách đại-diện trước ngày bầu-cử, có thể chia ra như sau :

- Độc-lập hay cá-nhân : 106 Dân-biểu.
- Việt-Nam Quốc-Dân Đảng : 2 Dân-biểu.
- G i á o - p h á i : 7 Dân-biểu.
- Đại - Diện Fulro : 2 Dân-biểu

Màu sắc chính-trị của Quốc-Hội rất phức-tạp, mặc dù chia ra làm 4 khối Dân-biểu :

- Khối Liên-Minh Dân-chủ : 46 Dân-biểu.
- Khối Đại - chúng : 22 Dân-biểu.
- Khối Phục-hưng miền Nam: 12 Dân-biểu.
- Khối Độc - Lập : 16 Dân-biểu.

Sự hoạt-động của các khối không theo một kỷ-luật nội-bộ chắc-chẽ và cũng không có một tài-liệu nào chứng-minh một cách xác-thực sự khác-biệt về chính-trị giữa các khối Dân-biểu<sup>(2)</sup>. Vì vậy, các Dân-biểu được tự-do thảo-luận và biểu-quyết các điều khoản Hiến-pháp, không do một chủ-trương Chính-trị nào hướng dẫn rõ-rệt.

(1) "Thành-phần của các giáo-phái trong Quốc-Hội Lập-Hiến",  
Tự-Do ngày 15-9-1966.

(2) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-trị-Học,  
Saigon 1967, trang 366.



## II.- THỦ-TỤC THẢO-HIẾN.-

### 1)- Phương-pháp làm việc của Quốc-Hội Lập-Hiến :

Sau khi thảo xong nội-qui và bầu-cử Văn-phòng, Quốc-hội Lập-Hiến bắt đầu soạn-thảo Hiến-pháp. Quốc-hội Lập-hiến thành-lập "Ủy-Ban Dân-Y" tổ-chức những cuộc tiếp-xúc với các tầng lớp dân-chúng để tham-khảo ý-kiến về bản Hiến-pháp tương-lai.

Sau đó Quốc-hội thảo-luận và biểu-quyết "Những nét chính" của Hiến-pháp để điều-hướng Ủy-Ban thảo Hiến trong việc soạn ra một bản "dự-thảo Hiến-pháp". Bản dự-thảo này được đem ra các phiên-họp khoáng-đại Quốc-hội Lập-hiến thảo-luận là biểu-quyết từng điều-khoản và sau cùng chung-quyết toàn bộ vào ngày 18-3-1967.

### 2)- Sự tranh-chấp giữa Quốc-hội Lập-hiến và Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia :

Trong Sắc-luật số 21/66 ngày 19-6-1966 ấn-định tổ-chức Quốc-hội Lập-Hiến, điều 20 đoạn II qui-định "Trong thời-hạn ban-hành, chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia có thể yêu-cầu Quốc-hội phúc-nghị một hay nhiều điều-khoản đã được Quốc-hội biểu-quyết. Nếu Quốc-hội không đồng-ý sửa đổi theo yêu-cầu của Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia thì Quốc-hội sẽ chung-quyết bằng một cuộc minh-danh và đích-thân đầu-phiếu với đa số 2/3 tổng số dân-biểu. Nếu đa số 2/3 trên đây không đạt được, bản tu-chính của Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đương-nhiên coi như chung-quyết"(1).

Điều-khoản trên được Quốc-hội lập-hiến coi như là "trở-ngại tinh-thần rất lớn"(2). Thật vậy, chỉ cần chi-phiối một thiểu số 1/3 tổng-số Dân-biểu là Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia có thể đưa ra được một bản Hiến-pháp theo ý muốn. Như vậy, Quốc-hội Lập-Hiến chỉ là một tấm bình-phong để tạo căn-bản pháp-lý cho Ủy-ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia.

Vì thế, Quốc-hội Lập-Hiến đã thành-lập một Ủy-Ban đặc-biệt giữ nhiệm-vụ nghiên-cứu và đề-nghị tu-chính sắc luật số 21/66 để Quốc-hội "vừa thảo Hiến, vừa tranh-đấu giải-quyết vấn-đề Sắc-luật 21/66 trong thời-hạn một tháng"(3).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 19 ngày 8-11-1966 trang 8.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 19 ngày 8-11-1966 trang 9.

(3) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 20 ngày 9-11-1966 và số 21 ngày 10-11-1966.

Trong cuộc tiếp-xúc ngày 18-11-1966 với Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia, Quốc-Hội đã yêu-cầu tu-chính điều 20 kể trên với 2 lý do :

1)- Quyền Lập-Hiến là quyền nguyên-thủy do Quốc-Dân Ủy-Nhiệm cho Quốc-Hội Lập-Hiến. Trên nguyên-tắc, với tư-cách Nguyên-thủ Quốc-Gia, Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia chỉ có quyền phúc-nghi một đạo-luật chứ không được xữ-dụng quyền này đối với một bản dự-án Hiến-pháp đã được Quốc-Hội Lập-Hiến chung-quyết. Hơn nữa, theo Ước-pháp tạm-thời ngày 19-6-1965, Ủy-Ban-Lãnh-Đạo Quốc-Gia chỉ có quyền là quyền Hành-pháp mà thôi.

2)- Nếu khi ban-hành Sắc-luật, Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia lo ngại sự len-lỏi của các phần-tử Cộng-sản hay Trung-lập vào Quốc-Hội Lập-hiến nên dùng điều 20 để phòng ngừa, thì lý-do ấy không thể tồn-tại được vì Quốc-Hội Lập-Hiến gồm toàn những nhân-vật đã được xác-định là Quốc-Gia chân-chính và có lập-trường chống Cộng vững-chắc.

Nhưng trong Thông-diệp gửi ông Chủ-tịch Quốc-hội Lập-hiến ngày 26-12-1966, Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia không đề-cập trực-tiếp đến những luận-cử của Quốc-hội Lập-Hiến mà chỉ khẳng định rằng :

"Đại đa-số đồng-bào với tỷ-lệ 80% trong toàn-quốc đã hăng hái tham-gia tổng-tuyển-cử trên căn-bản hai sắc-luật 21/66 và 22/66(...). Vậy, nếu sửa đổi Sắc-luật căn-bản đã được 80% nhân-dân chấp-thuận sau khi Quốc-Hội Lập-Hiến được bầu-cử thì chúng ta đã thất-tín cùng đồng bào"(1)

Vấn-đề trở nên gay go và nhận thấy rằng khó có thể thỏa-thuận với Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia, ông Chủ-Tịch Quốc-Hội Lập-Hiến đã đưa ra một biện-pháp rất đặc-biệt trong phiên họp ngày 29-12-1966 : đó là yêu-cầu các Dân-biểu đứng dậy dơ tay long-trọng "xin thề quyết tâm bảo-vệ bản Hiến-pháp mà chúng ta sẽ hoàn-thành". Hơn 100 Dân-biểu đã công-khai tuyên-thệ. Sau đó, để tạo hậu-thuần cho lập-trường của mình, Quốc-Hội Lập-Hiến còn họp báo trình-bày diễn-tiến cuộc tranh-chấp cho Quốc-Dân(2). Trước áp-lực mạnh-mẽ này,

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 47 ngày 29-12-1966 trang 55-56.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến trang 92.

Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia không hy-vọng tìm được 1/3 tổng-số Dân-biểu ủng-hộ đề-nghị tu-chính dự-luật Hiến-pháp tương-lai. Cho nên, trước khi Quốc-Hội chung-quyết toàn-bộ bản Hiến-pháp, Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã gửi thông-diệp ngày 16-3-1967 cho Quốc-Hội nêu ra 7 điểm cần sửa-đổi, nhưng đã kết-luận như sau :

"Nếu sau này cần phải yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị thì cũng chỉ yêu-cầu phúc-nghị trong phạm-vi các ý-kiến trên mà thôi.

Nhưng, nếu ngay trong những ngày Quốc-Hội biểu-quyết toàn bộ dự-án Hiến-pháp mà những ý-kiến trên không được lưu-ý và Quốc-Hội sẽ biểu-quyết theo đa-số luật-định thì vấn-đề yêu-cầu phúc-nghị sau này sẽ không còn cần-thiết nữa, trái lại còn có thể gây ảnh-hưởng không hay cho sự ổn-định tình-thế và công-cuộc chiến-đấu của toàn dân".

Theo Thông-diệp này, Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã nhượng-bộ và mặc-nhiên chấp-nhận không xử-dụng quyền phúc-nghị. Ngày 18-3-1967, Quốc-Hội Lập-Hiến đã chung-quyết toàn-bộ bản Hiến-pháp.

Các ý-kiến do Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đưa ra trong Thông-diệp vừa kể trên cũng như các Thông-diệp khác (1) bị bác-bỏ một phần lớn. Tuy vậy, một số đề-nghị khác của Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia cũng được Ủy-Ban thảo Hiến ghi-nhận, đưa ra thảo-luận tại Quốc-Hội và được ghi vào Hiến-pháp (2).

Sau đó, Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã trình bản Hiến-pháp cho Đại Hội-Động Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa duyệt trước khi ban hành. Đại Hội-Động Quân-Lực nhóm ngày 27-3-1967 đã quyết-định chấp-nhận toàn-bộ bản Hiến-pháp. Ngày 1-4-1967, Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia long-trọng ban-hành bản Hiến-pháp làm căn-bản cho nền đê II CHVN.

(1) -Thông-diệp số 1 ngày 28-1-1967.

-Thông-diệp số 2 ngày 22-2-1967.

-Thông-diệp số 3 ngày 27-2-1967.

-Thông-diệp số 4 ngày 9-3-1967 ; Đề-nghị một buổi họp giữa Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia và Quốc-Hội Lập-Hiến nhưng không thành.

(xem các biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 87 ngày 10-3-1967 trang 2 và số 90 ngày 14-3-1967 trang 1-8).

(2) Bài thuyết-trình của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức, Thuyết-trình-viên của Ủy-Ban Tư-Pháp Định-Chế Thượng-Nghị-Viện đọc trước TNV. ngày 4-3-1968 về dự-thảo luật số 6/68-HP. - Bản in Ronéo, tài-liệu Quốc-Hội, trang 6.

Sự tranh-chấp với Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đã làm nổi-bật tính-cách độc-lập của Quốc-Hội Lập-hiến. Ngoài ra, Quốc-hội cũng làm việc theo một thủ-tục Dân-chủ, tham-khảo ý-kiến các giới trong nước về thể-chế tương-lai, các Dân-biểu thảo-luận, trình-bày quan điểm của mình một-cách tự-do và thẳng-thắn. Những sự-khiên này đã ảnh-hưởng vào những sắc-thái đặc-biệt của Chính-thể đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

3)- Những nét-chính của Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã thiết-lập 3 cơ-quan Công quyền chính :

- Lập-pháp
- Hành-pháp
- Tư-pháp.

mà nguyên-tắc điều-hành chính là "phải được phân-quyền và phân-nhiệm rõ-rệt. Sự hoạt-động của ba 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).

Ngoài ra, còn một định-chế đặc-biệt quan-trọng làm trung-gian giữa 3 cơ-quan công-quyền chính : đó là Giám-sát-Viện.

a)- Về Lập-pháp :

Quốc-hội được chia làm 2 Viện có bản-chất khác nhau, vị-trí khác nhau, do đó vai-trò cũng khác nhau (2). Hạ Nghị-Viện đại-diện cho các quyền-lợi địa-phương. Thượng-Nghị-Viện gồm những nhân-sĩ. Có uy-tín lớn. Những lãnh-tụ đoàn-thể quyền-lợi và chính-trị quan-trọng có tính-cách đại-diện toàn quốc. Các nhà Lập Hiến còn quan-niệm rằng, một Quốc-hội lưỡng-viện do những thể-thức bầu-cử khác nhau có thể duy-trì sự kiểm-soát liên-tục đối với Chánh-phủ, duy-trì sự đại-diện của dân để đối phó với mọi bất-trắc đòi hỏi các quyết-định quan-trọng cần phải có sự chấp-thuận của Quốc-Hội Hành-pháp khó có thể "mua chuộc" và làm áp-lực đối với hai Viện như dưới chế-độ độc-Viện của đệ I Cộng-Hòa (3).

(1) Điều 3 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 40 ngày 21-12-1966 trang 2

(3) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 28 ngày 2-12-1966 trang 16 và kế tiếp.

b)- Về Hành-pháp :

Quyền Hành-pháp được quốc-dân ủy-nhiệm cho Tổng-Thống. Tuy Tổng-thống có toàn-quyền lãnh-đạo Hành-pháp. Tổng-thống còn có một Thủ-tướng Chánh-phủ phụ-tá (1). Quốc-Hội có thể chất-vấn và khuyến-cáo Tổng-thống cải-tổ Chánh-phủ. Các nhà Lập-hiến quan-niệm đây là một Hành-pháp nhứt đầu chứ không phải Hành-pháp lưỡng đầu.

c)- Về Tư-pháp :

Quyền tư-pháp độc-lập, được ủy-nhiệm cho Tối-cao Pháp-Viện và được hành-xử bởi các Thẩm-phán xử-án. Thành-phần Tối-cao pháp-viện do Quốc-hội tuyển-chọn và Tổng-thống bổ-nhiệm theo một danh-sách do Thẩm-phán-đoàn Công-tố-Viện và Luật-sư-Đoàn bầu lên (2)

d)- Về Giám-sát-Viện :

Giám-sát-Viện tuy không phải là một quyền ngang hàng 3 quyền lập-pháp, Hành-pháp và Tư-pháp nhưng cũng là một định-chế đặc-biệt quan-trọng có nhiệm-vụ bài-trừ tham-nhũng, kiểm-soát nhân-viên các cơ-quan công-quyền cũng như sự thi-hành chánh-sách Quốc-gia. Giám-sát-Viện có Ngân-sách tự-trị và có quyền lập-qui. Tuy-nhiên định-chế đặc-biệt này lệ-thuộc cả 3 cơ-quan Công-quyền chính do cách-thức chỉ-định các Giám-sát-Viện.



---

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 25

(2) Điều 76 và 80 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

## MỤC II

## VAI TRÒ TỔNG-THỐNG ĐỆ-NHỊ CỘNG-HÒA VIỆT-NAM

**V** AI-trò Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam quyết-định phần lớn tính-chất của chế-độ Hiến-pháp ngày 1-4-1967 cho nên ngay trong khi vừa phác-họa các nét chính của Hiến-pháp, các nhà Lập-Hiến cũng đã tranh-luận sôi-nổi vai-trò Tổng-Thống tương-lai. Trước khi được thể-hiện trong những điều-khoan của Hiến pháp bằng những quyền-hạn cụ-thể, vai-trò Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được hình-thành qua những quan-điểm, ý-chí chung của các nhà lập-hiến năm 1967. Do đó, chúng ta sẽ lần-lượt tìm hiểu :

- Quan-niệm của các nhà Lập-Hiến về vai-trò Tổng-Thống.
- Tương-quan giữa Tổng-Thống và các cơ-quan Công-quyền khác.

### Đoạn I: QUAN-NIỆM CỦA CÁC NHÀ LẬP-HIẾN VỀ VAI-TRÒ TỔNG-THỐNG. -

Để phác-họa vai-trò Tổng-Thống tương-lai của chế-độ, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã căn-cứ trên :

- Nhu-cầu Quốc-Gia
- Mặc-cảm sợ độc-tài.

#### 1)- Nhu-cầu Quốc-Gia :

Khi soạn-thảo Hiến-pháp, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã "Không bàn về những ưu, khuyết-điểm của Tổng-Thống Chế hay Đại-Nghị Chế, vấn-đề cần xác-nhận trước hết là áp-dụng một thể-chế am-hợp với tình-thế đất nước để đáp-ứng nguyện-vong Tự-do Dân-chủ và căn-có những điều-kiện như "phải hợp với hệ-thống đảng-phái và tùy theo dân-trí và dân-đức" của Quốc-Gia. (1)

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 5-6.

Vậy, trong một Quốc-gia đã dăng, chậm tiến, Chính-trị bất-  
 ổn và nhất là trong tình-trạng chiến-tranh "khuyh-hướng mạnh và  
 ổn-cố" của Hành-pháp là một hướng đi tất yếu tại Việt-Nam (1).  
 Cần phải có Hành-pháp mạnh để giải-quyết những nhu-cầu căn-bản của  
 Quốc-gia như :

- Nhu-cầu tiến-bộ về Kinh-Tế.
- Nhu-cầu cách-mạng xã-hội.
- Nhu-cầu phát-triển văn-hóa, giáo-dục, y-tế, an-ninh  
 và cứu-trợ xã-hội.
- Nhu-cầu ổn-định tình-thế (2).

Những hậu-quả tai-hại đối với sinh-hoạt Quốc-Gia về mọi  
 phương-diện do những bất-ổn chính-trị, xáo-trộn, phân-hóa xã-hội  
 sau Cách-mạng 1963 đã làm cho các nhà Lập-hiến xem "nhu-cầu ổn-  
 định tình-thế" là một trong những nhu cầu thiết-yếu nhất của Quốc-  
 Gia đi đôi với "nhu-cầu dân-chủ" (3) xuất-phát từ mặc-cảm lo sợ  
 độc-tài.

#### 2) - Mặc-cảm lo sợ độc-tài :

Sự độc-tài của chế-độ Ngô-đình-Diệm sau ngày cách-mạng  
 1-11-1963 đã lần-lượt thay-thế bằng sự hành-xử chủ-quyền Quốc-gia  
 một cách chuyên-đoán của Quân-đội. Khuyh-hướng chuyên-đoán này  
 thể-hiện qua một số các hành-vi cụ-thể của các Hội-Đồng Quân-Đội  
 Cách-Mạng với bản Hiến-chương Vũng-Tàu, Đại-Hội-Đồng Quân-Lực với  
 Ước-pháp tạm-thời ngày 19-6-1965 và Nội-các chiến-tranh của Tướng  
 Nguyễn-cao-Kỳ... đã từng là đối-tượng tranh-đấu của nhiều tầng-  
 lớp dân-chúng để cuối-cùng đưa đến sự hình-thành của Quốc-Hội  
 Lập-Hiến.

Chính vì mặc-cảm lo sợ chuyên-chế và có thành-kiến với  
 Quân-đội mà khi Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia đề-nghị thành-lập định-  
 chế "Hội-Đồng Quân-Lực", các nhà Lập-hiến đã phản-đối mạnh-mẽ,  
 tranh-luận gắt-gao "không muốn thấy Quân-đội được thành-lập một  
 Hội-đồng vì e rằng Hội-đồng đó, với binh-lực trong tay, có thể  
 trở nên một thứ cơ-quan tối-cao chi-phối tất cả cơ-quan công-  
 quyền". Cuộc thảo-luận kéo dài đến nỗi phải bỏ tham 2 vòng mới  
 chấp-nhận được danh xưng "Hội-Đồng Quân-Lực". Nhưng các nhà Lập-Hiến  
 xác-nhận rõ đây chỉ là một Hội-đồng tư-vấn chuyên-môn mà thôi (4).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 29 ngày 03-12-1966 trang 2-5.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 29 ngày 03-12-1966 trang 3 và kết tiếp

(3) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 15 ngày 15-12-1966 trang 26

(4) Trương-tiên-Đạt, Hiến-Pháp chú-thích, Saigon 1967 trang 233.

Chính kinh-nghiệm của chế-độ Ngô-dình-Diệm và mặc-cảm đối với Quân-đội đã biến-thành một ám-ảnh các nhà Lập-hiến nam 1967 và ảnh-hưởng phần lớn vào việc quyết-định vai-trò của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng như đặc-điểm của chế-độ hiện nay.

3)- Phác-họa vai-trò Tổng-thống :

Từ những nhu-cầu thiết-yếu đặc-biệt và cấp-bách của Quốc-gia đến mặc-cảm lo sợ độc-tài, các nhà Lập-hiến đã dần dần ý-thức được hai nhu-cầu chính-yếu nhất của Quốc-gia. Đó là "nhu-cầu ổn-định tình-thế và Dân-chủ" (1). Để đáp-ứng những nhu-cầu này, đòi hỏi định-chế Quốc-gia phải được xây-dựng trên một "Hành-pháp mạnh và ổn-cố mà không độc-tài" (2). Cho nên trọng tâm của công-việc Lập-hiến trở thành những cố-gắng đi tìm "những kỹ-thuật chính-trị và pháp-lý để tránh cho Hành-pháp mạnh khỏi độc-tài" (3). Nghĩa là tất cả van-đề qui-định vai-trò, quyền-hành của Tổng-Thống (Hành-pháp) quyết-định tính-chất của thể-chế tương-lai.

Để hoàn-thành sứ-mệnh đó, các nhà Lập-hiến nam 1967 đã nghiên-cứu tất-cả những định chế chính-trị điển-hình trên thế-giới, nhất là 2 chế-độ Tổng-Thống và Đại-Nghị. Cả hai chế-độ này đều có những ưu-điểm cũng như khuyết-điểm. Giải-pháp Tổng-Thống chế trên thực-tế có thể bị biến-đổi để cho quyền hành-pháp quá mạnh đến nỗi độc-tài như ở Việt-Nam thời Ngô-dình-Diệm, ở Đại-Hàn thời Lý-thừa-Vãng và ở hầu-hết các Quốc-Gia Mỹ-Châu La-tinh.

Trong khi đó, chế-độ Đại-Nghị cũng có thể đưa đến một sự suy-yếu của Hành-pháp tạo ra hỗn-loạn như thời đệ III và đệ IV Cộng-Hòa Pháp, hoặc tạo cơ-hội cho một chế-độ độc-tài khác như trường-hợp Hitler ở Đức-quốc.

Tính-chất của chế-độ cũng như quyền-hạn của Hành-pháp (Tổng-thống) sẽ tùy thuộc vào sinh-hoạt chính-trị thực-tế của quốc-gia hơn là vào van-thức của Hiến-pháp. Tuy vậy, chính Hiến-pháp cũng tạo điều-kiện cho sinh-hoạt chính-trị đó. Vì thế, các nhà lập-hiến nam 1967 đã vô-cùng phân-vân trong khi phác-họa vai trò Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Họ cố-gắng qui-định cho Tổng-Thống một số tham-quyền đầy-đu đủ mạnh với hy-vọng tạo-lập được "một chính-quyền ổn-định hữu-hiệu nhưng đồng-thời cũng Dân-chủ và trong sạch" (4).

(1) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 26

(2) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 39-40

(3) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 29 ngày 3-12-1966 trang 3

(4) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 21 & kết tiếp.



Trong chiều hướng đó, các nhà Lập-hiến năm 1967 giao cho Tổng-Thống 2 vai-trò :

- Quốc-Trưởng
- Nguyên-thủ Hành-pháp.

Một mặt, các nhà Lập-hiến tìm đủ mọi kỹ-thuật pháp-ly và chính-trị để vừa tăng-gia uy-tín, thẩm-quyền của Tổng-Thống đồng-thời, mặt khác, lại hạn-chế bớt phạm-vi quyền-hành của Tổng-Thống. Cho nên Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền hoạch-định những chính-sách, chủ-trương, đường-lối chung của Quốc-Gia. Tổng-Thống cũng được quan-niệm như là một nhà trọng-tài tối-cao của các lực-lượng chính-trị, những đoàn-thể quyền-lợi trong nước. Muốn vậy, chức-vụ Tổng-Thống phải có tính-cách ổn-cố, không bị Quốc-Hội lật-đổ.

Để cho Tổng-thống có đủ thì giờ chu-toàn những nhiệm-vụ nặng-nề kể trên, cũng như nhằm tăng-cường tính-cách dân-chủ của chế-độ và nhất là giúp Tổng-Thống tránh khỏi những sự thất dân-tâm có thể xảy ra khi đòi hỏi Quốc-Dân nỗ-lực hy-sinh để kiến-quốc, phát-triển Quốc-gia..., các nhà Lập-Hiến đã đặt ra chức-vụ Thủ-Tướng. Trong thực-tế, nếu Hiến-pháp không xác-nhận sự hiện-hữu của Thủ-tướng thì Tổng-thống cũng sẽ phải dựa vào một nhân-vật không mang chức Thủ-tướng mà làm công-việc của Thủ-Tướng (1). Sự hiện-diện của Thủ-Tướng còn có tác-dụng làm cho sự kiểm-soát và khuyến-cáo Chánh-phủ của Quốc-Hội khỏi đụng chạm đến nguyên-tắc phân quyền (2).

Trong khi đó, Phó Tổng-thống chỉ là người được dự-trù để thay-thế Tổng-thống trong trường-hợp nhiệm-vụ Tổng-thống chấm dứt dưới một năm trước kỳ hạn, ngoại trừ trường-hợp Tổng-thống bị truất-quyền. Phó Tổng-Thống còn là chủ-tịch các Hội-đồng Tư-Vấn Chánh-phủ và có thể được Tổng-Thống ủy cho một số nhiệm-vụ đặc-biệt, ngoài thành-phần chánh-phủ(3). Các nhà lập-hiến năm 1967 còn cho rằng vai-trò Phó Tổng-thống còn có những tác-dụng như:

- Dung-hòa mọi mâu-thuân tôn-giáo, địa-phương, quân-sự và dân-sự.
- Nhờ uy-tính của Phó Tổng-Thống và Tổng-Thống thấu đạt được thêm một số phiếu bầu.

---

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 2-3  
(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-12-1967 trang 2,3,4  
(3) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 12-13.

- Duy-trì được tính-cách liên-tục của chính-sách Quốc-gia.
- Chia sẻ với Tổng-Thống trách-nhiệm trước Quốc-Dân (1).

Sau hết, về tư-cách của Tổng-Thống, các nhà Lập-Hiến quan-niệm Tổng-Thống phải là người "nếu không hoạt-động năm bảy năm trong các cơ-quan công-quyền đầu não, thì cũng phải vượt qua được một vài nhiệm-kỳ ở các Nghị-viện. Đó là đường-lối duy-nhất cổ-diễn và được các Quốc-gia Dân-chủ nghiệm-đúng để chuẩn-bị năng-cách lãnh-đạo cho các Chánh-khách bước lên ngôi-vị Nguyên-Thủ" (2).

## Đoạn II. - TƯƠNG-QUAN GIỮA TỔNG-THỐNG và CÁC CƠ-QUAN CÔNG-QUYỀN KHÁC. -

### A.- ĐỐI VỚI LẬP-PHÁP :

Một đặc-điểm của Hiến-pháp 1967 là tính-cách ưu-thế của Quốc-Hội đối-với Tổng-Thống. Đó là dụng-ý của các nhà Lập-Hiến nhằm hạn-chế quyền-hành của Tổng-Thống bằng cách tăng cường quyền-hành Quốc-Hội khá nhiều và đem lại một ưu-thế rất lớn cho quyền Lập-pháp đối với Hành-pháp. Tính cách ưu-thế này được biểu-lộ trong quyền khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ và quyền phúc-nghị qui-định trong Hiến-pháp.

#### a)- Quyền khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ của Quốc-Hội :

Theo điều 42 Hiến-pháp, Quốc-Hội có quyền khuyến-cáo thay thế toàn-thể hay từng-phần Chính-phủ với đa-số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Nếu Tổng-thống không có lý-do đặc-biệt để khước-từ, sự khuyến-cáo sẽ có hiệu-lực. Trong trường-hợp Tổng-thống có lý-do để khước-từ, Quốc-Hội vẫn có quyền chung quyết sự khuyến-cáo với đa số 3/4 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Sự khuyến-cáo này của Quốc-Hội có hiệu-lực kể từ ngày chung quyết.

#### b)- Quyền phúc-nghị của Tổng-Thống :

Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị lại một hay nhiều điều-khản của một dự-luật đã được Quốc-Hội chấp-thuận. Trên nguyên-tắc, quyền phúc-nghị của Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ yếu hơn Tổng-Thống Hoa-kỳ. Ở Hoa kỳ,

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 27.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 28 ngày 2-12-1966 trang 21.

hai viện Quốc-Hội chỉ có thể bác-bỏ đề-nghị của Tổng-Thống với đa số 2/3 tổng-số Dân-biểu mỗi Viện. Dưới chế-độ đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, Quốc-Hội chỉ có thể bác-bỏ những đề-nghị của Tổng-thống với đa số 3/4 tổng-số Dân-biểu trong một cuộc minh-danh đầu-phiếu. Theo Hiến-pháp 1967 thì muốn bác-bỏ đề-nghị của Tổng-Thống, Quốc-Hội sẽ hợp khoáng-đại lưỡng-viện để chung-quyết dự-luật với đa số quá bán tổng-số Dân-biểu.

### B.- ĐỐI VỚI TƯ-PHÁP :

Ngành Tư-pháp ít liên-hệ nhiều đến hoạt-động của Tổng-Thống. Tuy nhiên với nhiệm-vụ kiểm-soát sự hợp biến tính các hành-vi Lập-pháp hay Lập-qui cũng như giải-thích Hiến-pháp, Tối-cao Pháp-viện sẽ ảnh-hưởng nhiều đến thẩm-quyền của Quốc-Hội và Tổng-Thống. Hơn nữa, Quốc-Hội có quyền tuyển-chọn các thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện theo một danh-sách do Thẩm-phán Đoàn, Luật-sư Đoàn và Công-tố Đoàn bầu ra. Cho nên tùy theo tương-quan lực-lượng và hậu-thuần chính-trị giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội mà mối tương-quan giữa Tổng-Thống và Tối-cao Pháp-viện biến đổi khác nhau.

### C.- ĐỐI VỚI GIÁM-SÁT-VIÊN:

Như trên đã nói, Giám-sát Viện trong Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ là một định-chế đặc-biệt quan-trọng chứ không phải là một cơ-quan Công-quyền chính. Nhưng vì có thẩm-quyền kiểm-soát tất cả nhân-viên các cơ-quan Công-quyền cũng như sự thi-hành Ngân-sách Quốc-Gia nên Giám-Sát-Viện có thể ảnh-hưởng nhiều đến hoạt-động của cơ-quan Hành-pháp.

Tổng-Thống được quyền chỉ-định 1/3 Giám-sát-Viện cũng như Quốc-hội và Tối-cao Pháp-viện. Do đó, Tổng-Thống có thể kèm-chế bớt ảnh-hưởng tai-hại có thể xảy ra khi cơ-quan này làm khó-khăn hoạt-động của Chánh-phủ. Nếu Tổng-thống có hậu-thuần mạnh-mẽ tại Quốc-Hội thì số Giám-sát-Viện chịu ảnh-hưởng của Tổng-Thống trên thực-tế sẽ lớn hơn 1/3 nhiều. Do đó, Giám-sát-viện khó có thể lạm quyền để làm cản-trở việc thực-hiện chính-sách Quốc-gia của Hành-pháp.

\*

\* \*

Tất cả những đặc-điểm trên đây cho thấy các nhà Lập-hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã xây-dựng bản Hiến-pháp từ một khuynh-hướng hạn-chế quyền-hành của Tổng-Thống, tăng-cường quyền-hành của Quốc-Hội. Tuy nhiên, trong khi muốn tăng cường quyền-hành của Quốc-Hội, các nhà Lập-Hiến cũng đồng-thời làm giảm tính-cách hữu-hiệu của Quốc-Hội bằng cách tổ-chức 2 Viện.

Chế-độ Lương-viện có thể đưa đến sự suy-yếu của cơ-quan Lập-pháp bởi vì Tổng-Thống chỉ cần chi- phối được một trong hai Viện là có thể ngăn trở được Viện kia. Đó là chưa kể trường-hợp có bất đồng quan-điểm giữa hai Viện, Tổng-Thống sẽ đóng vai trò trọng-tài. Do đó, mọi hành-động chống-đối hay khuyến-cáo của Quốc-Hội, đối với Chính-phủ khó có thể có hiệu-lực. Một khi nắm được Quốc-Hội rồi, Tổng-Thống có thể chi- phối cả Tối-cao Pháp-Viện và Giám-sát-Viện nữa. Như vậy, những kỹ-thuật pháp-lý nêu ra để hạn-chế quyền Tổng-thống có thể vô-hiệu. Cho nên, trong tương-lai, Chánh-thể đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam tùy-thuộc rất nhiều vào sinh-hoạt chính-trị Quốc-gia, vào cuộc bầu-cử Tổng-Thống đầu-tiên. Nếu Tổng-Thống mưu-định xây-dựng chế-độ độc-tài thì những cơ-cấu Công-quyền Trung-Uơng sẽ không đủ-sức ngăn-cản.

\*

\* \*

Để rút kinh-nghiệm xây-dựng Dân-chủ, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã căn-cứ nhiều vào Hiến-pháp đệ ngũ Cộng-Hòa pháp và Hiến-pháp năm 1962 của Đại-Hàn. Họ chủ-trương "không chấp-nhận Tổng-Thống chế thuận-túy và cũng không nhất-thiết bác-bỏ chế-độ Đại-Nghị thuận-túy" (1).

Nhưng qua vai-trò cũng như thẩm-quyền của Tổng-thống và những nét chính của Hiến-pháp năm 1967 kể trên, người ta không khỏi băn-khuâng tự hỏi chế-độ Hiến-pháp ngày 1-4-1967 là chế-độ gì? Một mặt, quyền Hành-pháp được ủy-nhiệm cho Tổng-Thống nhưng không phải là chế-độ Tổng-Thống vì không duy-trì được sự quân-bình giữa hai quyền. Lập-pháp có thể lật-đổ Chánh-phủ, do đó ưu-thế hơn Hành-pháp. Mặt khác, chế-độ do Hiến-pháp 1967 thiết-lập cũng không phải là Đại-Nghị chế (hay Nội-Các chế) và trong đó, không có ảnh-hưởng hỗ-tương giữa Lập-pháp và Hành-pháp: Hành-pháp không thể giải-tán Quốc-Hội.

Hơn nữa, Tổng-thống không phải là nhân-vật chỉ có tính cách tượng-trưng, trọng-tài giữa Chánh-phủ và Quốc-hội mà Tổng-thống thực-sự tham-dự tích-cực vào việc Hành-pháp. Tổng-thống là Quốc-Trưởng kiêm Nguyên-thủ Hành-pháp, nắm trọn quyền hoạch-định chính-sách Quốc-gia, chọn-lựa và bổ-nhiệm Thủ-Tướng. Tổng-thống có thể tự ý giải-nhiệm Thủ-Tướng và các Nhân-viên Chánh-phủ, Thủ-Tướng chịu trách-nhiệm về sự thi-hành chính-sách Quốc-Gia trước Tổng-Thống. Thủ-Tướng lại có thể bị Quốc-Hội khuyến-cáo Tổng-thống thay thế.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 34 ngày 14-12-1966 trang 2 và kết luận.

Sự hiện-diện của chức-vụ Thủ-Tướng; như vậy, chỉ là "cái gạch nối liền giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội" (1).

Mỗi khi có sự tranh-chấp giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội, Thủ-Tướng có thể bị thay-thế. Quốc-Hội đánh-đổ được Thủ-Tướng là gián-tiếp thay đổi được Chánh-sách của Tổng-Thống nhưng Tổng-Thống vẫn duy-trì được quyền-lực của mình.

Vậy, thế quân-bình giữa Lập-pháp và Hành-pháp đã lệch về phía Quốc-Hội. Chế-độ do Hiến-pháp ngày 1-4-1967 qui-định chỉ là chế độ Tổng-Thống biến-dạng mà Lập-pháp được tăng-cường ưu-thế để ngăn chặn quyền-hành của Tổng-Thống. Chính các nhà Lập-Hiến năm 1967 gọi chế-độ đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là "Chánh-thể Tổng-Thống Canh-Tân" hay là "Chánh-thể dung-hòa giữa chánh-thể Tổng-Thống và chánh-thể Đại-Nghị" (2).

Do sự mới mẻ và tính-cách đặc-biệt của chế-độ nhất là việc tổ-chức Cơ-quan Hành-pháp, thiết-tưởng vấn-đề tìm hiểu những thẩm-quyền của Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, trong lúc này, là một Công-cuộc đầy tế-nhi và hữu-ích về nhiều phương-diện (3).

\*

\* \*

Hai ý-niệm thẩm-quyền và nhiệm-vụ thường đi đôi với nhau. Cho nên, trước khi đi sâu vào đề-tài, thiết-tưởng cần xác-định rõ danh-từ "Thẩm-quyền" để tránh sự lẫn-lộn trong việc phân-tích. Vấn-đề đặt ra là :

"THẨM-QUYỀN hay NHIỆM-VỤ của TỔNG-THỐNG" ?

Ý-niệm "thẩm-quyền" được bàn-bạc trong một số các điều-khoản của Hiến-pháp ngày 1-4-1967 như :

- Điều 51 : "Quyền Hành-pháp được quốc-dân ủy-nhiệm cho Tổng-Thống".
- Điều 56 khoản 1 : "Nhiệm-kỳ của Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống có thể chấm-dứt trước kỳ-hạn trong những trường hợp :  
.....  
c) - Bị truất quyền."
- Điều 58 khoản 2 : "Tổng-thống có quyền cải-tổ toàn-bộ hay một phần Chánh-phủ, hoặc tự-ý, hoặc sau khi có khuyến-cáo của Quốc-hội".

(1) Nguyễn-ngọc-Huy "Quyền Hành-Pháp ở Trung-Jong", Quyết-Tiến số 930 ngày 8-4-1967.

(2) Biên-ban Quốc-hội Lập-hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 55 và kết tiếp.

(3) Xem lại những lời mở đầu, trang ....

- Điều 61 khoản 2 : "Tổng-Thống có quyền ân-xá và ân-giảm hình phạt các phạm-nhân".
- Điều 65 : "Trong tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử được với sự chấp-thuận của 2/3 tổng số Dân-biểu là Nghị-sĩ, Tổng-Thống có quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng".

Trong khi đó, danh-từ "Nhiệm-vụ" được dùng trong các điều-khoản sau đây :

- Điều 55 : "Khi nhậm-chức, Tổng-Thống tuyên-thệ(...) tận lực làm tròn nhiệm-vụ Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa".
- Điều 56 khoản 1 : "Nhiệm-kỳ của Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống có thể chấm dứt trước kỳ-hạn trong những trường-hợp :  
.....  
d)- Bị bệnh-tật trầm-trọng và kéo dài không còn năng-lực để làm tròn nhiệm-vụ ..."
- Điều 56 khoản 2 : "Trong trường-hợp nhiệm-vụ của Tổng-Thống chấm dứt trên một năm trước kỳ-hạn..."

Như thế, Tổng-Thống có thẩm-quyền hay nhiệm-vụ ? Vấn-đề ở đây khá phức-tạp. Hiến-pháp cho phép Tổng-Thống làm một số hành-vi chính-trị. Vậy, những hành-vi này tạo-thành thẩm-quyền hay nhiệm-vụ của Tổng-Thống ?

Về phương-diện Chính-trị, Thẩm-quyền là gì ? Nhiệm-vụ là gì ? Người ta thường hay dùng lẫn-lộn 2 chữ "Quyền hành" và "Thẩm-quyền" để dịch 2 chữ "Pouvoir, Autorité" của Pháp hay "Power, authority" của Anh. Nhưng thiết-tưởng nên dùng "thẩm-quyền" để chỉ "Autorité" hay "Authority", nó diễn-tả một phạm-vi quyền-lực (puissance) cũng như phương-cách thể-hiện quyền-lực đó. Như vậy, nó có một ý-nghĩa cụ-thể và có tính-cách chuyên-môn hơn danh-từ "Quyền-hành" (pouvoir, power) như khi nói : "Tổng-thống có thẩm-quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng..." "Thẩm-Quyền" còn bao-hàm ý-nghĩa một sự cho phép, hợp-lý, chính-đáng như khi nói : "Vấn-đề này thuộc thẩm-quyền Thủ-Tướng...". Trong khi đó "Quyền-hành" có nghĩa có nghĩa tổng-quát, không chuyên-môn hơn đồng-thời cũng không hàm chứa ý-nghĩa chính-đáng. Thí-dụ, ta nói : "Ông ấy nắm tất cả quyền-hành" hoặc : "Quyền-hành của kẻ mạnh".

Về phương diện chính-trị, Giáo-sư Burdeau(1) cho rằng khi một nhóm khá đông người sống gần nhau, qui tụ chung quanh một lý-tưởng, dần dần cảm thấy cần phải thực-hiện lý-tưởng chung đó thì sẽ phát-sinh một uy-quyền. Đó là quyền-lực chính-trị, biểu-lộ qua sự hiện-diện của một người có thẩm quyền quyết định cho kẻ khác. Chính lúc này xã-hội chính-trị mới được hình-thành.

Thực ra, quyền-lực chính-trị này được thể-hiện và tiến đổi qua nhiều hình-thức khác nhau :

- Trong những bộ lạc tối sơ-khai, quyền-lực được tập-mác trong quân-chúng. Họ phải triệt để tuân theo những tục lệ và tín-ngưỡng.

Tiến thêm một bước, do những nhu-cầu kinh-tế và tranh-đấu với thú dữ, với thiên-nhiên và nhất là với những nhóm địch-thủ lân-cận, cần tới sự chỉ-huy của một lãnh-tụ, quyền-lực được tập-trung trong tay một người mạnh nhất, khôn ngoan nhất hay khéo léo nhất. Quyền-lực được coi như đặc-quyền của vị lãnh-tụ do tài-năng riêng của mình ; quyền-hành đã được cá-nhân hóa.

Quyền-lực được cá-nhân hóa như vậy gắn liền với vị lãnh-tụ, có sự bất-tiện là khi vị lãnh-tụ mất, quyền hành cũng tan rã theo. Khi đó, quyền-hành có thể lại rơi vào tay một lãnh-tụ mới. Như vậy, quyền-hành không được liên tục và phải được biện giải bằng tài-năng cá-nhân.

Để tránh những bất tiện này, người ta mới tạo-ra một căn bản chung để cho quyền-hành tựa vào đó mà có được tính-chất liên-tục và biệt-lập với cá nhân những kẻ cầm quyền. Căn-bản chung đó chính là Quốc-Gia. Quốc gia là chủ-tể trừu-tượng và thường-xuyên của quyền hành chính-trị (2). Còn những kẻ xử-dụng quyền-hành đó chỉ là nhất thời.

Trên bình-diện Quốc-Gia, Quyền-hành chính-trị được cấu-tạo không phải để thỏa-mãn tham-vọng cá-nhân mà cốt để thực-hiện những điều có ích-lợi chung cho toàn dân. Do đó, quyền-hành bao-hàm ý-nghĩa nhiệm-vụ. Quyền-hành chỉ là một phương-tiện để chu toàn nhiệm-vụ. François Perroux cho rằng, về mặt chính-trị, xã-hội, quyền-hành chính-trị có 3 nhiệm-vụ chính :

- (1) G.Burdeau, cours de Droit Constitutionnel, L'Etat et son gouvernement, trang 3. - G.Burdeau, Traité de Science Politique, Le pouvoir politique, Tome I trang 210.
- (2) Bùi-phan-Quế, phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-thống theo Hiến-pháp ngày 26-10-1956, Luận-án Tiến-sĩ Luật-Khoa Saigon niên-khoá 1964-65 trang 36.

- 1)- Nhiệm-vụ bảo-vệ (fonction de garde) : Quyền-hành giữ gìn lãnh-thổ Quốc-gia, bảo-đảm quyền-lợi tổ-quốc, bảo-vệ giá-trị luân-lý và tinh-thần của Quốc-Gia, bảo-vệ quyền-lợi tinh-thần và vật-chất của nhân-dân...
- 2)- Nhiệm-vụ trọng-tài (fonction arbitre) : Quyền-hành làm trọng-tài khi có sự mâu-thuẫn giữa các quyền-lợi của Quốc-gia và địa-phương, giữa cá-nhân và cá-nhân, giữa cá-nhân, giữa Quốc-gia và cá-nhân...
- 3)- Nhiệm-vụ khởi-xướng (fonction promotrice) : Quyền-hành có sáng-kiến về mọi vấn-đề Quốc-gia, chủ-xướng mọi biện-pháp có lợi cho Quốc-Gia, cho Nhân-dân, thực-hiện những ý-tưởng Chính-trị...(1)

Trong bất cứ Quốc-gia nào, quyền-hành chính-trị cũng có hai nhiệm-vụ thiết-yếu, tùy theo mức-độ quyền-lực được sử-dụng :

a)- Nhiệm-vụ thống-trị (fonction gouvernementale) : Qua nhiệm-vụ này, quyền-lực của Quốc-gia được biểu-lộ đầy-đủ, sáng-tạo, tự-khởi và vô-điều-kiện. Thí-dụ : ban-bố những mệnh-lệnh, qui-tắc có tính-cách bó-buộc đối với những người bị trị. Các mệnh-lệnh, qui-tắc này không bị lệ-thuộc chặc-chẽ vào một quyền-hành nào cao hơn.

b)- Nhiệm-vụ hành-chánh (fonction administrative) : Nhiệm-vụ này bao gồm tất-cả những hoạt-động chỉ sử-dụng một quyền-lực chuyên-hóa, đệ-nhị-đẳng và lệ-thuộc. Thí-dụ : thi-hành một đạo-luật, xử một vụ kiện theo pháp-luật...(2)

Theo cách phân loại cổ-điển, đứng về phương-diện chính-trị, pháp-lý, trong một quốc-gia có 3 nhiệm-vụ chính :

- Nhiệm-vụ Lập-pháp : làm luật-lệ
- Nhiệm-vụ Hành-pháp : thi-hành pháp-luật
- Nhiệm-vụ Tư-pháp : xét xử các vụ tranh-tụng theo pháp-luật.

Sự phân loại này là kết-tính của các học-thuyết chính-trị tại Âu-châu : Học-thuyết Locke, Montesquieu, Rousseau và các học-thuyết về sau.

---

(1) Français Perroux, Le pouvoir Politique et ses fonctions trang 14 và kế tiếp.

(2) G. Burdeau, Traité de Science politique, Tome IV trang 341.



Locke chia chủ-quyền Quốc-gia ra làm 3 quyền : Quyền Lập-pháp, quyền hành-pháp và quyền liên-bang (pouvoir confédératif). Montesquieu cũng thừa-nhận sự phân-quyền này nhưng thay thế quyền liên-bang bởi quyền Tư-pháp. Sau đó, Rousseau đả-kích thuyết phân quyền. Ông chủ-trương chủ-quyền bất khả-phân và thuộc về Quốc-dân. Quốc dân là chủ-tể, có thẩm-quyền biểu-quyết luật-pháp, Chính-phủ chỉ là thụ-ủy (Commis) của Quốc-Dân, thi-hành pháp-luật (1).

Quan-niệm phân-quyền đã lỗi thời và hầu hết các Luật-gia pháp về sau đều nghiêng về khuynh-hướng Rousseau nghĩa là cho rằng chủ-quyền của Quốc-dân bất khả phân. Quốc-dân chỉ ủy những nhiệm-vụ cho các cơ-quan chính-quyền khác nhau.

Hiến-pháp 1956 của Việt-Nam cũng theo thuyết phân-nhiệm vì điều 3 qui-định : "Quốc-dân ủy-nhiệm Hành-pháp cho Tổng-Thống(...) và nhiệm-vụ Lập-pháp cho Quốc-Hội(...). Sự phân nhiệm giữa Hành-pháp và Lập-pháp phải rõ-rệt".

Các nhà Lập-Hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã chủ-trương dung-hòa cả 2 thuyết trên. Điều 3 Hiến-pháp 1967 qui-định: "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...". Đây là một hình-thức "phân-quyền mềm-dẻo cùng với sự quân-phân nhiệm-vụ đồng đều" mà đa số các nước Nam và Đông-Nam Á-Châu đang áp-dụng (1).

Do những sự kiện trên, chúng ta thấy rằng quyền hành và nhiệm-vụ chỉ là hai mặt của một thực-thể. Quyền-hành không có nhiệm-vụ trở nên vô-nghĩa, độc-đoán, không Dân-chủ, không có lý-do sinh-tồn. Nhiệm-vụ không có quyền-hành trở nên vô-hiệu, bất-lực, cuối cùng đi đến chỗ hỗn-loạn. Một hành-vi Chính-trị bao giờ cũng có 2 khía-cạnh, 2 yếu-tố nhiệm-vụ và quyền-hành. Yếu-tố này lồng vào yếu-tố kia, hòa hợp nhau, khiến cho hành-vi chính-trị được hoàn-hảo.

Nhiệm-vụ có ý-nghĩa bốn-phận, bắt buộc ở trong, bao-hàm một mục-đích theo đuổi. Quyền-hành chỉ một sức-mạnh. Quyền-hành (pouvoir) là một hành-vi biến-tạo, hành-vi xử-dụng trên một vật hoặc điều-khiển đối với một người (2).

(1) Nguyễn-Hữu-Chỉ, các Quốc-Gia tân-lập với Kỹ-thuật Dân-chủ Tây-phương, Quê-Hương số 35 tháng 5/1962 trang 269.

(2) François Perroux, Le pouvoir Politique et ses fonctions, trang 5.

Tuy nhiên, trong ngôn-ngữ Việt-Nam, "Quyền-hành" chỉ có nghĩa tổng-quát, không hàm-chứa ý-nghĩa chính-đáng như danh-từ "thẩm-quyền". "Thẩm-quyền" vừa có tính-cách chuyên-môn, cụ-thể, vừa bao-hàm ý-nghĩa cho phép, hợp-pháp, hợp-lý, chính-đáng. "Thẩm-quyền" diễn-tả một phạm-vi quyền-lực cũng như phương cách thể-hiện quyền-lực đó.

Chính vì vậy mà đề-tài này được mệnh-danh là "THẨM-QUYỀN của TỔNG-THỐNG ĐỆ NHỊ CỘNG-HÒA VIỆT-NAM". Nghĩa là muốn đề-cập đến những quyền-hạn mà hiến-pháp 1967 đã dành cho Tổng-Thống cũng như những cách-thức Tổng-thống xử-dụng các quyền đó để "làm tròn nhiệm-vụ Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa" (1). Bởi vì chính-quyền Dân-chủ chỉ xử-dụng quyền-hành là cốt để làm tròn nhiệm-vụ. Nhiệm-vụ là khía-cạnh chủ-chốt của các hành-vi chính-quyền. Các cơ-quan Công-quyền phải chú-trọng tới trách-nhiệm của họ hơn là quyền-hành mà họ được xử-dụng" (2).

Đến đây, chúng ta có thể đi ngay vào đề-tài để phân-tích thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, theo Hiến-pháp ngày 1-4-1967. Tổng-thống vừa là Quốc-trưởng vừa là vị Nguyên-thủ Hành-pháp, cho nên thẩm-quyền của Tổng-Thống được chia làm hai loại và được trình-bày trong hai phần chính :

- \* Phần thứ nhất : Thẩm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Quốc-Trưởng.
- \* Phần thứ hai : Thẩm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp.

Thật ra, sự phân-chia này chỉ là một kỹ-thuật để trình-bày, nghĩa là có tính-cách tương-đối vì trên thực-tế, Hiến-pháp ngày 1-4-1967 không hề phân-định rõ biên-giới thẩm-quyền của Quốc-Trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp. Để hoàn-thành cả hai vai trò này, đôi khi Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ xử-dụng cùng một loại thẩm-quyền mà thôi.

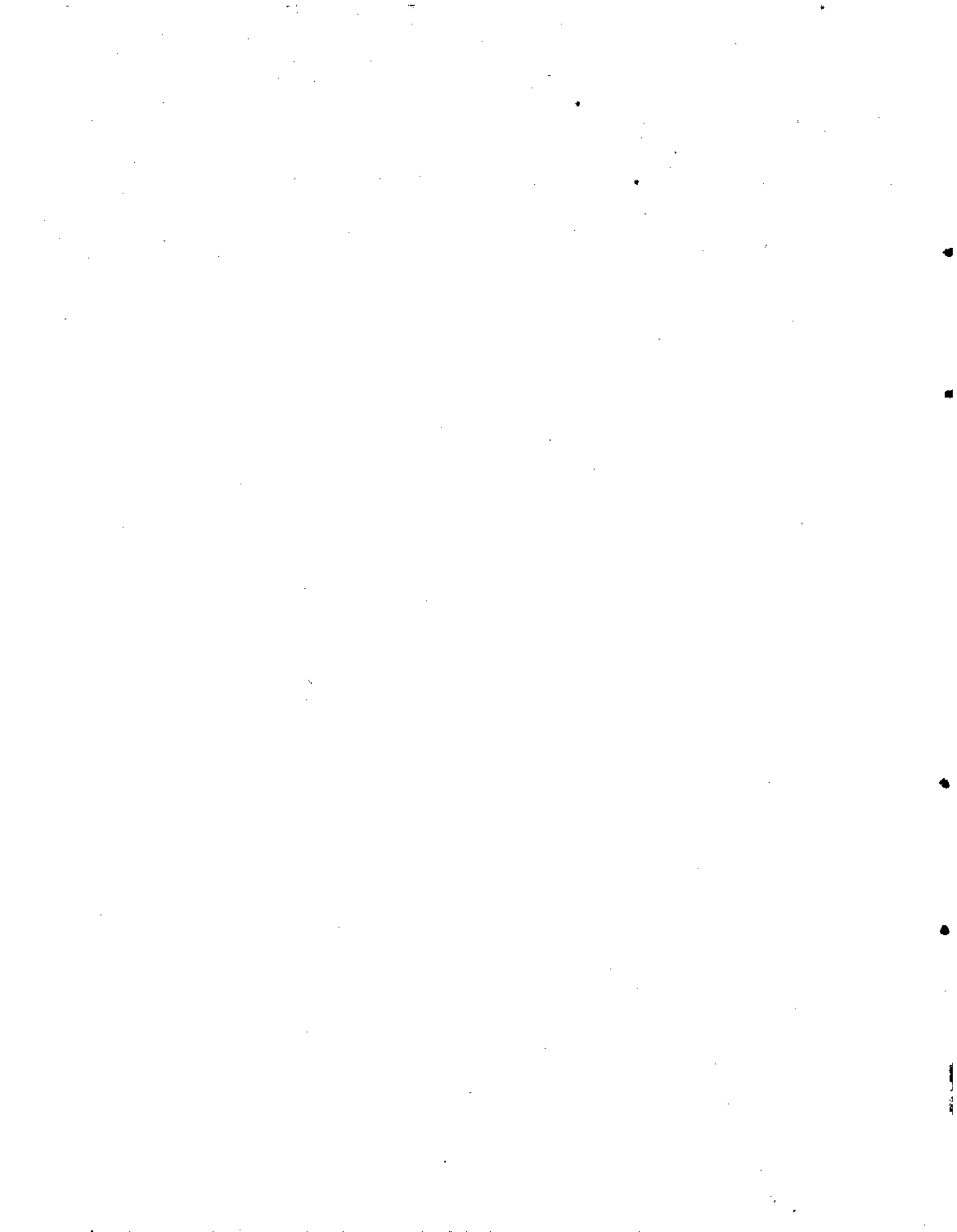
(1) Trích lời tuyên-thệ của Tổng-thống theo điều 55 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

(2) Nguyễn-Phương-Thiệp, Tương-Quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp, Quê-Hương số 2 tháng 8 năm 1959 trang 92.

PHẦN THỨ NHẤT

---

THẨM-QUYỀN của TỔNG-THỐNG  
với tư-cách  
QUỐC-TRƯỞNG



**T** RƯỚC khi phân-tích thẩm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Quốc-Trưởng, có lẽ cần phải xác-định nội-dung danh-từ "Quốc-Trưởng". Danh-từ này được hiểu theo nhiều nghĩa tùy theo mỗi Quốc-gia, mỗi thời-dại, nhưng tựu-trung có 2 quan-điểm chính:

1. Quốc-Trưởng có thể hiểu là người đứng đầu một Quốc-Gia, tập quyền trong tay hầu-hết những quyền-hành chính-trị căn - bản.

Một vị Quốc-Trưởng quyền-hành rộng-rãi như vậy chỉ được thiết - lập trong một số ít trường-hợp như sau:

a) - Khi Quốc-gia lâm-nguy: (chính-quyền cần được đặt dưới sự lãnh đạo thống-nhất của một vị Nguyên-thủ có toàn-quyền hành động. Đó là trường-hợp Quốc-Trưởng Pétain trong chế-độ tạm-thời năm 1940 của Pháp. Pétain đã nắm cả các quyền Hành-pháp, Lập-pháp cũng như quyền Lập-hiến nữa.

b) - Khi Quốc-gia ở trong giai-đoạn chuyên-tiếp: chưa có điều-kiện thuận-tiên để Quốc-Dân bầu ra cơ-quan Lập-pháp. Vị Nguyên-thủ Quốc-Gia giữ quyền Hành-pháp lẫn quyền Lập-pháp, như trường-hợp Quốc-Trưởng Bảo-Đại dưới chế-độ Dụ số 1 ngày 1-7-1949. Quốc-Trưởng ban-hành Dụ để lập-pháp và ký sắc-lệnh để thi-hành các Dụ đó.

c) - Trong chế-độ độc-tài: Một vị lãnh-tụ được thần-thành hóa, tập-trung tất cả quyền-hành chính-trị để thực-hiện tham-vọng chuyên-chế. Đó là trường-hợp Quốc-Trưởng Hitler (Führer) ở nước Đức-quốc-xã. Quốc-Trưởng không chia sẻ quyền Lập-pháp, Hành-pháp với bất cứ cơ-quan nào.

2. Thông-thường: danh từ Quốc-Trưởng chỉ Vị Nguyên-thủ Quốc - gia trong các chế-độ "Đại-Nghị" hoặc các chế-độ dung-hòa giữa Đại-nghị chế và Tổng-thống chế. Trong những chế-độ này, Hành-pháp có tính cách lưỡng-đầu, quyền Hành-pháp được phân-phối giữa Quốc-Trưởng và Thủ-Tướng. Theo sự phân-quyền cổ-điển thì Quốc-Trưởng vô trách-nhiệm,

chỉ được Hiến-pháp trao cho một số ít thực-quyền chính-trị và chỉ có tánh-cách tương-tương mà thôi. Thủ-Tướng chịu trách-nhiệm trước Quốc-Hội, giữ hầu hết thực-quyền. Ngày nay, một số các Quốc-gia không theo sự phân-quyền này nữa. Hiến-pháp năm 1958 của Pháp dành cho Tổng-thống nhiều quyền-hạn quan-trọng. Trên thực-thể, ảnh-hưởng của Tổng-Thống De Gaulle thường làm lu-mờ vai-trò của Thủ-Tướng Debré, Pompidou... (1) .

Các vị Quốc-Trưởng Loại này thường mang danh là Quốc-Vương như Anh, Nhật-Bản, Cambodge, Ai-Lao hoặc là "Tổng-Thống" như Pháp, Ý, An-đô, Hiến-Điền.

Danh-từ Quốc-Trưởng trong đề-tài này được dùng theo ý - nghĩa thông-thường kể trên. Về tư-cách Quốc-Trưởng, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có 2 thẩm-quyền, nhiệm-vụ chính-yếu :

1. Đại-diện Quốc-Gia.
2. Bảo-vệ Tổ-quốc và Tôn-trọng Hiến-pháp.

Hai loại thẩm-quyền, nhiệm-vụ này luôn-luôn liên-hệ nhau mật-thiết nên muốn hoàn-thành một trong các nhiệm-vụ thường phải vận-dụng cả đến các thẩm-quyền dành cho nhiệm-vụ khác.



(1) Bùi-phan-Quế, phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp ngày 26-10-1956, Luận-án Tiến-sĩ luật khoa Saigon niên-khóa 1964-1965, trang 45.

## CHƯƠNG I

## TỔNG-THỐNG ĐẠI-DIỆN QUỐC-GIA

**D**ẠI-diện Quốc-Gia là một thẩm-quyền đương-nhiên, cố-hữu của mọi vị Quốc-Trưởng. Chỉ có Quốc-Trưởng mới có đủ uy-tin và thẩm-quyền nhằm danh Quốc gia, đại diện Quốc-gia để hành-động. Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam được sử-dụng thẩm-quyền đại-diện Quốc-Gia trên cả hai phương-diện tổng-quát và cụ-thể. Về phương-diện tổng-quát, Tổng-Thống được thực hiện nhiều hành-vi nhân-danh quốc-gia đối-với toàn-dân trong nước cũng như đối với ngoại-quốc. Quyền đại-diện Quốc-gia của Tổng-thống còn được cụ-thể hóa bằng thẩm-quyền ban các loại huy-chương và ân-giảm, ân - xá hình-phạt các phạm-nhân. Cho nên chương này sẽ gồm 2 mục :

- \* Tổng-Thống đại-diện Quốc-Gia trong và ngoài nước.
- \* Tổng-Thống ban huy-chương và ân-xá, ân-giảm hình-phạt các phạm-nhân.



## TỔNG-THỐNG ĐẠI-DIỆN QUỐC-GIA TRONG VÀ NGOÀI NƯỚC

**T**ỔNG-thống đại-diện cho Quốc-Gia ở ngoại-quốc cũng như ngay trong nước nhà. Đây là một nhiệm-vụ thông-thường mà Hiến-pháp hay tục-lệ Hiến-pháp hầu hết các quốc-gia đều công-nhận. Sở-dĩ Tổng-Thống có quyền đại-diện Quốc-gia vì những lý do sau đây :

Quốc-Hội và Tổng-Thống đều do dân bầu, đều là những đại-diện của nhân-dân. Nhưng chỉ Tổng-Thống mới có đủ thẩm-quyền đại-diện cho Quốc-gia vì Tổng-Thống có đủ điều-kiện nhất để đại-diện cho Quốc-Gia.

Quốc-Dân là yếu-tố quan-trọng nhất của Quốc-Gia, là "linh-hồn của Quốc-Gia", nói theo kiểu Giáo-sư G. Vedel. Tuy nhiên, quan-niệm Quốc-Gia rất rộng-rải, bao gồm nhiều yếu-tố khác nữa. Quốc-gia là sự tổng-hợp, sự kết-tinh của những yếu-tố hữu-hình và vô-hình : hữu-hình như một dân-tộc, một lãnh-thổ, một tổ-chức chính-trị, vô-hình như một dĩ-vãng chung một lý-tưởng chung, một ý muốn chung (1).

Quan-niệm Quốc-gia đã vượt qua những yếu-tố vật chất để nảy-nở trong địa-hạt tinh-thần. Quốc-Gia bao hàm tính-cách cao-quý, thiêng-liêng trường-tồn, bất-diệt.

Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là cơ-quan duy-nhất trong nước có thể đại-diện Quốc-Gia. Thật vậy, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã quan-niệm Tổng-thống giữ vai-trò lãnh-đạo Quốc-Gia, là một "cột-trụ của nền thống-nhất" (2) Quốc-gia. Với tự-cách Quốc-Trưởng, đứng đầu Quốc-Gia, tất-nhiên Tổng-Thống phải được bền-vững và có đầy-đu uy-tín.

(1) Ernest Renan, Qu'est qu'une Nation ? Trang 26 và kế-tiếp, Nguyễn-Quang-Quỳnh trích-dẫn trong "Hiến-pháp lược-khảo", in lần II, Saigon Học-viện Quốc-gia Hành-chánh 1962, trang 15-16.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 2-5.



- Về uy-tín : Tổng-thống là nhân-vật số một của Quốc-Gia, một chức-vụ cao-cấp nhất "được cử-tri toàn quốc bầu lên theo lối phổ-thông đầu-phiếu trực-tiếp và kín" (1). Như vậy, Tổng-thống được sự ủng-hộ của toàn-dân. Uy-tín này cũng đã được xây-dựng từ trong quá-trình hoạt-động chính-trị của Tổng-Thống với tư-cách lãnh-tụ các đoàn-thể, đảng-phái hay nắm giữ các cơ-quan công-quyền đầu-não trong một thời-gian khá lâu hoặc trải qua một vài nhiệm-kỳ ở Quốc-Hội (2). Chẳng hạn, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã từng cầm đầu Hội-đồng Quân-lực, đảm-nhiệm chức-vụ Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-gia.

- Về sự bền vững : thì nhiệm-kỳ của Tổng-Thống là 4 năm và có thể được tái-cử một lần (điều 52 khoản 2 Hiến-pháp 1967). Trong suốt 4 năm (hay 8 năm nếu tái đắc-cử), vị Nguyên-thủ Quốc-gia không thể bị Quốc-Hội hay bất-cứ cơ-quan chính-quyền nào lật đổ được, ngoài trừ trường-hợp :

- . Can tội phản-quốc và các trọng-tội
- . Bị bệnh-tật trầm-trọng và kéo dài không còn năng-lực làm tròn nhiệm-vụ (điều 56 Hiến-pháp).

Tuy nhiên, trong các trường-hợp này, thủ-tục truất-quyền vẫn hết-sức phức-tạp và khó-khăn (điều 56, 85 và kế-tiếp của Hiến-pháp), và rất ít xảy ra trong thực tế.

Quốc-gia thiêng-liêng và trường-cửu phải được đại-diện bởi Tổng-Thống là cơ-quan có uy-tín nhất, bền-vững nhất trong chính-quyền. Quốc-Hội Việt-Nam tuy cũng quan-trọng, nhiệm-kỳ có thể dài hơn cả Tổng-Thống (Thượng-Nghị-Viện) nhưng lại là một tổ-chức phức-tạp, gồm nhiều người, không đủ tư-cách và thuận-tiện đại-diện cho Quốc-gia.

Quốc-Hội đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chia làm 2 Viện với thể thức bầu-cử khác nhau, tính cách đại-diện khác nhau. Hạ-nghị-Viện tượng-trưng cho quyền-lợi địa-phương nhiệm-kỳ là 4 năm được bầu theo lối đơn-danh trong từng đơn-vị mà đơn-vị lớn nhất là tỉnh (điều 31 khoản 1 Hiến-pháp 1967). Như vậy, không thể nào đủ tư-cách để đại-diện cho Quốc-gia được. Trong khi đó, Thượng-nghị-Viện tượng-trưng cho quyền-lợi Quốc-Gia, gồm những nhân-sĩ có uy-tín lớn-lao, lãnh-tụ đoàn-thể, chính-đảng... được tuyển chọn theo thể-thức liên-danh đa-số, đơn-vị toàn-quốc nhiệm-kỳ 6 năm.

(1) Điều 52 khoản 1 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 47 ngày 29-12-1967.

Tính-cách đại-diện của Thượng-Nghị-Viện bao quát và ổn-định hơn Hạ-nghị-Viện. Tuy nhiên Thượng-nghị-Viện cũng vẫn là một tổ-chức có nhiều người đại-diện cho những thế-lực chính-trị khác nhau, cho nên không thể nào có uy-tín bằng Tổng-thống được. Và lại, nếu chấp-nhận cho Thượng-nghị-Viện đại-diện Quốc-gia thì vấn-đề sẽ là tất-cả các Nghị-sĩ đại-diện cho Quốc-gia hay Ông Chủ-tịch Thượng Nghị-Viện nhân-danh toàn-thể Nghị-sĩ để đại-diện Quốc-Gia ?

Hơn nữa, theo nguyên-tắc, Quốc-Hội đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là một cơ-quan gồm 2 Viện. Quyết-định của Quốc-Hội chỉ có giá trị nếu được toàn-thể Dân-biểu và Nghị-sĩ thảo-luận, biểu- quyết. Mặc dầu, Chủ-tịch Thượng-nghị-Viện được quyền triệu-tập và Chủ-tọa các phiên họp khoáng đại lưỡng Viện (điều 50 Khoản 1 Hiến-pháp) nhưng đây chỉ là một thủ-tục điều-hành cơ-quan Lập-pháp mà thôi. Và lại, Quốc-Hội không thể triệu-tập được mau-lẹ để giải-quyết các vấn-đề khẩn-cấp. Đó là chưa kể thủ-tục nhóm-họp phiền-phức mỗi khi cần tiếp một vị đại-diện của ngoại quốc (1). Cho nên Thượng-Nghị-Viện hay Quốc-Hội không đủ tư-cách, điều-kiện đại-diện cho Quốc-gia.

Ngay trong các chế-độ Đại-Nghị, Quốc-Trưởng (Nhà Vua hoặc Tổng-Thống) cũng vẫn được coi là người đại-diện cho Quốc-gia, tuy vị Thủ-Tướng thường nắm quyền điều-khiển Hành-pháp và Quốc-Trưởng chỉ ngự-trị chứ không cai-trị (Le roi règne mais ne gouverne pas).

Sở-dĩ Thủ-Tướng không được coi là đại-diện Quốc-gia vì chức-vụ Thủ-Tướng không có nhiều uy-tín và bền-vững bằng Quốc-Trưởng. Thủ-Tướng thường là người được một chính-đảng mạnh đưa ra và có thể bị Quốc-Hội lật-đổ. Trong khi đó, Quốc-Trưởng được toàn-dân tín-nhiệm Quốc-Hội không có quyền thay thế.

Trong trường-hợp Việt-Nam, Thủ-Tướng lại càng không đủ điều-kiện đại-diện Quốc-Gia hơn nữa bởi vì chính Tổng-Thống mới là vị Nguyên-thủ Hành-pháp. Thủ-Tướng chỉ là người chịu trách-nhiệm thi-hành chính-sách của Tổng-thống mà thôi (điều 51, 58, 62, 67 Hiến-pháp).

Tóm lại, theo tập-tục Hiến-pháp cũng như theo tinh-thần Hiến-pháp ngày 1-4-1967, chỉ có Tổng-Thống mới đủ tư-cách, tham-quyền đại-diện cho Quốc-Gia Việt-Nam. Thực ra, đây không phải là một quyền mà chỉ là một nghi-lễ để tăng thêm uy-quyền của Tổng-thống mà thôi (2). Tham-quyền đại-diện Quốc-Gia của Tổng-Thống được thể hiện ở cả hai phạm vi :

(1) Ralph. H. Gabriel, Luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ, Việt-Nam khảo-dịch-xã in lần thứ II, Saigon, 1966, trang 180.

(2) Ralph. H. Gabriel, Luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ, Việt-Nam Khảo-dịch-xã in lần thứ II, Saigon 1966, trang 180.

- Ngoài nước.
- Trong nước.

## Đoạn I: TỔNG-THỐNG ĐẠI-DIỆN QUỐC-GIA Ở NGOÀI NƯỚC. -

Với tư-cách Quốc-Trưởng, Tổng-Thống đại-diện Quốc-Gia Việt-Nam trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc. Điều 59 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã qui-định : "Tổng-Thống thay mặt Quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc...".

Ngay từ thời quân-chủ, các Hoàng-đế Việt-Nam bao giờ cũng được coi là vị đại-diện cho Quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-bang. Vua Việt-Nam thay mặt Quốc-gia, tiếp các sứ-thần Chiêm-thành, Lão-qua, Tiêm-la, Chân-lạp, cũng như cử sứ-giả sang Trung-Hoa. Vua Tự-Đức cũng đã cử ông Phan-thanh-Giản làm sứ-thần để thương-thuyết với Pháp nhiều lần. Ngày xưa, vì các phương-tiện giao-thông chậm-chạp và nguy-hiểm nên các vua không thân-chính đi ngoại-quốc phổ hội. Tuy nhiên câu chuyện "Vua Quang-Trung giả" Phạm-công-Tri sang châu vua Càn-Long nhà Thanh là một điểm lý-thú trong lịch-sử bang-giao quốc-tế của chúng ta thời quân-chủ.

Đến thời đệ I Cộng-Hòa, Tổng-thống Việt-Nam cũng có thẩm-quyền này (điều 35 khoản 2 Hiến-pháp ngày 26-10-1956). Ngày nay, với những phương-tiện giao-thông và thông-tin tối-tân, mọi biến-chuyển trên thế-giới đều có liên-quan, ảnh-hưởng nhau sâu xa. Không Quốc-gia nào có thể sống cô-lập được. Hơn nữa, với địa-vị một Quốc-gia đang phát-triển, mới thu-hồi độc-lập, đang làm địa-bàn cho cuộc tranh-chấp của 2 khối Tự-bản và Cộng-sản, mọi biến-cố Quốc-tế đều có ảnh-hưởng ít nhiều đến vận-mạng nước ta. Cho nên Việt-Nam lại càng cần phải tiếp-xúc thường-xuyên và chặc-chẽ với ngoại-quốc để theo dõi mọi biến-chuyển quốc-tế ngõ-hầu đối-phó kịp-thời. Vì thế, vai-trò ngoại-giao, đại-diện Quốc-gia Việt-Nam của Tổng-Thống lại càng quan-trọng. Để hoàn-thành nhiệm-vụ này, Tổng-thống sử-dụng các thẩm-quyền :

- Bổ-sứ
- Tiếp-xứ
- Ký-kết các Hiệp-Uớc và Hiệp-định Quốc-Tế
- Công-du.

### 1)- Tổng-Thống bổ-nhiệm các trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao :

Các Trưởng nhiệm-sở ngoại-giao là các Đại-sứ, Đặc-sứ, Lãnh-sự... Họ là những người thay mặt cho Quốc-gia tại ngoại-quốc nên cần phải là các nhân-vật có uy-tín và được bảo-đảm về giá-trị. Do đó mà họ cần được Tổng-thống bổ-nhiệm.

Với vai-trò Quốc-Trưởng, đại-diện cho Quốc-Gia, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như các Quốc-Trưởng khác, có quyền bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao. Được sự bổ-nhiệm của Vị Nguyên-thủ Quốc-Gia, uy-tín các vị này sẽ được tăng lên. Mặt khác, ngày nay tại nhiều nước, Quốc-Hội đã chia-xẻ thẩm-quyền này với Tổng-Thống. Theo điều 59 khoản 1 Hiến-pháp 1967, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ bổ-nhiệm các Trưởng nhiệm-sở ngoại-giao với sự chấp-thuận của Thượng-nghị-Viện.

Sự can-thiệp của Thượng-nghị-Viện ở đây không phải trên bình-diện phân-chia thẩm-quyền đại-diện Quốc-gia của Quốc-Trưởng, mà chỉ "nhằm mục-đích kiểm-soát một cách gián-tiếp chính-sách đối ngoại của Chính-phủ" (1). Hơn nữa "Vấn đề ngoại-giao là vấn đề vượt ra ngoài phạm-vi chặt-hẹp của một chính-phủ trong một nhiệm-kỳ giai-đoạn nên phải có sự chấp-thuận của Quốc-dân" (2). Vì vậy, trên thực-tế Thượng-nghị-Viện thường thông qua đề-nghị bổ-nhiệm của Tổng-Thống. Đa-số biểu-quyết hợp-lệ của Thượng-Nghị-Viện trong trường-hợp này là đa số quá-bán (1/2) các Nghị-sĩ hiện-diện (3). Thí-dụ : Trong phiên-họp ngày 24-4-1968, Thượng-nghị-Viện đã chấp-thuận việc Tổng-Thống bổ-nhiệm ông Nguyễn-duy-Liên làm Đại-sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại Tây-Đức thay thế ông Trần-Quý-Anh. Các sự bổ-nhiệm Trưởng nhiệm-sở ngoại-giao thường được thực-hiện dưới hình-thức một sắc-lệnh của Tổng-Thống (4).

Trên thực-tế, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường xuyên ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng Chánh-phủ bổ-nhiệm bằng Nghị-Định các Tổng Lãnh-Sự. Chẳng hạn, do Nghị-định số 37 ngày 23-4-1968, Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc đã cử ông Tôn-Thất-Ân giữ chức-vụ Tổng-Lãnh-sự Việt-Nam tại Rangoon (5).

Như vậy, với thẩm-quyền đại-diện Quốc-gia tại ngoại-quốc, Tổng-thống chỉ bổ-nhiệm các đại-diện ngoại-giao chính-thức ở cấp-bực Đại-sứ, Đặc-sứ mà thôi (6).

(1) Trương-tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 59.

(2) Biện-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967, trang 32.

(3) Điều 146 nội-quĩ Thượng-nghị-Viện.

(4) Thí-dụ : Dò sắc-lệnh số 181-TT/SL ngày 19-5-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã cử Luật-sư Hoàng-cơ-Thụy giữ chức-vụ Đại-sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại Vientianne (Ai-Laô).

(5) Công-báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 2.624

(6) Vấn-đề này sẽ được trình-bày rõ-ràng trong phần thứ hai khi đề-cập đến thẩm-quyền hoạch-định chính-sách Quốc-gia của Tổng-Thống.

2)- Tổng-Thống tiếp-nhận các đại-diện ngoại-giao :

Song song với thẩm-quyền bổ-sứ, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền tiếp-sứ, nghĩa là quyền tiếp-nhận đại-diện các Quốc-gia khác. Thủ-tục tiếp-sứ là một lễ-nghi long-trọng để Tổng-Thống, với tư-cách Quốc-Trưởng, nhân-danh quốc-gia, công-nhận, chấp-thuận một vị Đại-sứ có tư-cách đại-diện cho Quốc-gia liên-hệ tại Việt-Nam. Bằng chứng của sự công-nhận này là việc Tổng-Thống tiếp-nhận ủy-nhiệm-thư của các đại-diện ngoại giao như đã minh-định trong điều 59 khoản 2 Hiến-pháp : "Tổng-Thống thay mặt quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc, tiếp-nhận ủy-nhiệm thư của các đại-diện ngoại-giao."

Các vị đại-diện ngoại-giao này, khi hoạt-động, có thể nhân danh quốc-gia họ để xin Tổng-Thống tiếp-kiến. Trong dịp này, các vị ấy sẽ chuyển-giao những đề-nghị của Quốc-gia liên-hệ cho Tổng-thống, đồng thời họ cũng nhận nơi Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa những đề-nghị, cam-kết, nhân-danh Quốc-Gia Việt-Nam. Các cuộc Hội-kiến như vậy thường xảy ra luôn, không những giữa Tổng-Thống và các Đại-sứ thường-trực của Ngoại-quốc, mà đôi khi với các Đặc-sứ bất thường nữa. Chẳng hạn, ngày 7-3-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã tiếp-kiến Ông Melvi Laird, Bộ-Trưởng Quốc-Phòng Hoa-kỳ, đại-diện Chính-phủ Nixon sang viếng thăm Việt-Nam (1).

Có khi các nhân-vật ngoại-giao này cũng tiếp-xúc với Thủ-Tướng và các nhân-vật Việt-Nam cao-cấp khác nhưng những cuộc giao thiệp này chỉ là những kỹ-thuật ngoại-giao hay xã-giao thông-thường chứ không phải trên bình-diện giao-thiệp giữa Quốc-gia liên-hệ và Việt-Nam Cộng-Hòa. Thí-dụ : ngày 20-3-1969, trước khi được Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu tiếp-kiến, hai Đại-sứ E. Bunker và W. Sullivan của Hoa-kỳ tại Việt-Nam và Ai-Lao đã gặp Thủ-Tướng Trần-văn-Hương (2).

3)- Tổng-Thống ký-kết các Hiệp-ước và Hiệp-định quốc-tế :

Tuy thẩm-quyền này tùy-thuộc vào nhiệm-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp hơn là Quốc-Trưởng nhưng chính do Thẩm-quyền đại-diện Quốc-gia, giao-thiệp với ngoại-quốc mà Tổng-Thống có đủ yếu-tố, tài-liệu để ký-kết những Hiệp-ước, Hiệp-định quốc-tế một cách sáng-suốt có lợi cho Quốc-gia dân-tộc hơn. Và lại, chỉ có Tổng-Thống, với tư-cách Quốc-Trưởng mới đủ uy-tín chính-đáng để nhân-danh Quốc-gia mà cam-kết với ngoại-quốc. Vì vậy, điều 59 khoản 3 Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 đã qui-định : "Tổng-Thống ký-kết và sau khi được Quốc-hội phê-chuẩn, ban-hành các Hiệp-ước và Hiệp-định Quốc-tế".

(1) Công-Luận số 351 ngày 10-3-1969

(2) Công-Luận số 362 ngày 22+23 tháng 3-1969.

Tổng-Thống đệ-ngũ Cộng-Hòa pháp (điều 52 Hiến-pháp 1958), Tổng-Thống Đại-Hàn hiện nay (theo Hiến-pháp 1962) đều có thẩm-quyền này (1).

Trên thực-tế, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng như các vị Nguyên-Thủ Quốc-Gia khác, không trực-tiếp ký kết các Hiệp-ước mà thường ủy-nhiệm cho các đại-diện của mình ký-kết. Các vị đại-diện này thường ở cấp-bậc Đại-sứ, Tổng-Trưởng hay Thủ-Tướng, tùy theo mỗi vấn-đề riêng-biệt. Tổng-Thống chỉ ban-hành các Hiệp-định, Hiệp-ước này sau khi được Quốc-Hội phê-chuẩn.

4) - Tổng-Thống công-du :

Tính-cách đại-diện Quốc-Gia của Tổng-Thống còn thể-hiện qua những cuộc công-du của Tổng-thống ở Ngoại-quốc. Tuy nhiên, những cuộc công-du này rất hạn-chế vào những trường-hợp vô cùng quan-trọng và nằm trong phạm-vi một chính-sách ngoại-giao của Tổng-Thống.

Trong thời đệ I Cộng-Hòa, Tổng-Thống Ngô-dình-Diệm đã từng công-du qua nhiều quốc-gia như Ấn-độ, Thái-lan, Hoa-kỳ, Đại-Hàn, Úc-đại-Lợi, Phi-luật-Tân, Trung-Hoa Dân-Quốc, Mã-lai trong những năm 1957-1960 nhằm mục-dịch nâng-cao địa-vị Việt-Nam trên chính-trường quốc-tế, tạo hậu-thuần trong các nước tự-do để chống các áp-lực Cộng-sản (2) Mới đây, Tổng-thống Đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam Nguyễn-văn-Thiệu đã thực-hiện hai chuyến công-du Đại-Hàn và Trung-Hoa Dân-quốc từ 27-5 đến 3-6-1969 trước khi tham-dự hội-nghị thượng-đỉnh Midway ngày 8-6-1969 với Tổng-Thống Hoa-kỳ R. NIXON.

Ngày nay, việc công-du của các vị Nguyên-thủ Quốc-gia trên thế-giới thường-xuyên xảy ra để trở thành một kỹ-thuật ngoại-giao tân-tiến và có tính-cách quyết-định. Mặt khác, các chuyến công-du của các Nguyên-thủ Cường-quốc tại các quốc-gia nhược-tiểu còn nhằm làm tăng uy-tín của quốc-gia ấy và mong tới kéo quốc-gia này vào vòng ảnh-hưởng của mình. Cùng mục-tiêu đó, các cường-quốc cũng thường ủng-hộ, mời các vị Quốc-Trưởng các quốc-gia bé nhỏ, kèm mở mang sang viếng thăm quốc-gia họ. Và để giải-quyết một cách không chính-thức các tranh-chấp quốc-tế, các vị Nguyên-thủ Cường-quốc cũng thường xử-dụng hình-thức công-du.

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967, trang 342.

(2) Thành-tích 8 năm hoạt-động của Chánh-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa, 1962, trang 333 và kế-tiếp.

Riêng cá-nhân các lãnh-tu quốc-gia nhược-tiểu cũng khai-thác đến mức tối đa hình-thức công-du để làm áp-lực với các quốc-gia đối-lập và đồng thời làm gia-tăng uy-tín của mình đối với dư-luận trong nước.

Trong trường-hợp Việt-Nam Cộng-Hòa hiện-nay, những cuộc công-du của Tổng-Thống lại càng vô cùng quan-trọng nhằm tăng-cường mối liên-lạc giữa nước nhà với các cường-quốc, các Quốc-gia đồng cảnh-ngộ ngõ-hầu tìm một hậu-thuần chính-trị quốc-tế mạnh-mẽ để tranh-đấu cho sự mát còn của dân-tộc trên một ván cờ chính-trị quốc-tế sắp kết-thúc trên đất nước chúng ta. Chính vì thế, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã thực-hiện hai chuyến Công-du sang Đại-Hàn và Trung-Hoa Dân-Quốc nói trên.

Ngoài những phương-cách chính-thức và quan-trọng nói trên, với vai trò Quốc-trưởng, trong nhiệm-vụ thay mặt Quốc-gia để giao-thiệp với ngoại-quốc, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn sử-dụng một số các hành-vi cụ-thể như :

- Tiếp-nhận các văn-thư ngoại-giao của các vị Nguyên-thủ ngoại-quốc chúc-mừng quốc-gia Việt-Nam trong những dịp Quốc-lễ hay phân-ưu khi quốc-gia có chuyện đau buồn (1).
- Gởi điện-văn, văn-thư ngoại-giao chúc-mừng hay phân-ưu với các quốc-gia khác (2).
- Nhân-danh quốc-gia Việt-Nam, công-nhận các Quốc-gia tân-lập hay các chính-phủ ngoại-quốc sau một biến-cố chính-trị.

Các nhân-vật, phái-đoàn ngoại-quốc viếng-thăm Việt-Nam được Tổng-Thống tiếp là một vinh-dự tốt-bực cho họ. Chẳng hạn, ngày 15-3-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã dành cho phái-đoàn 5 Đan-biểu Pháp cái vinh-dự đó (3).

(1) Ngày 10-6-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã nhận một điện-văn của Tổng-Thống Hoa-kỳ Johnson phân-ưu về vụ tử-nạn của 6 sĩ-quan cao-cấp Việt-Nam tại Chợ-Lớn ngày 2-6-1968.

(2) Thí-dụ, khi được tin Cựu Tổng-Thống Hoa-kỳ Dwight D. Eisenhower từ-trần ngày 28-3-69, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã gửi điện-văn ngày 29-3-69 phân-ưu với Tổng-Thống Nixon.

(3) Tiếng-Nói Dân-Tộc số 126 ngày 16-3-1969.

Thật ra, qua những hành-vi thể-hiện tính-cách đại-diện Quốc-gia ở ngoài nước, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã đóng vai trò một nhà ngoại-giao tối-cao của Quốc-gia, vượt qua tư-cách Quốc-trưởng để bước sang lãnh-vực Hành-pháp. Chính những uy-tín của chức-vụ Quốc-Trưởng giúp Tổng-Thống dễ-dàng hoạch-định, điều-khiển chính-sách ngoại-giao của Quốc-gia, một nhiệm-vụ của vị Nguyên-thủ Hành-pháp. Trong lãnh-vực này, chính nhân-cách riêng, uy-tín cá-nhân Tổng-thống cũng là yếu-tố quan-trọng, có thể ảnh-hưởng phần nào vào nhiệm-vụ Quốc-Trưởng của Tổng-Thống. Người ta từng nói rằng tư-cách trí-thức, trẻ trung, hình-ảnh khả-ái của Tổng-Thống Kennedy đã làm cho Tổng-Thống Pháp De Gaulle thân-thiện với Hoa-kỳ hơn và mức độ thân-thiện này không còn nữa dưới thời Tổng-Thống Johnson. Chúng ta không thể nào phủ-nhận được rằng địa-vị quốc-tế của Việt-Nam Cộng-Hòa thời Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu, khác với Việt-Nam Cộng-Hòa thời Tổng-Thống Ngô-đình-Diệm hay Quốc-Trưởng Bảo-Đại.

## Đoạn II: TÔNG-THỐNG ĐẠI-DIỆN QUỐC-GIA Ở TRONG NƯỚC. -

Ngay cả trong phạm-vi quốc-nội, với tư-cách Quốc-trưởng, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa cũng đại-diện cho Quốc-gia trước nhân-dân Việt-Nam.

Ngày xưa, các hoàng-đế là Quốc-trưởng Việt-Nam, biểu-tượng cho Quốc-gia trước thần-dân. Ngày nay, Tổng-thống là Quốc-trưởng, đại-diện cho Quốc-gia đối với dân-chúng. Dù ở thời đại nào, khái-niệm Quốc-Gia cũng rất trừu-tượng, tế-nhị, phức-tạp mà người dân thường khó có thể lĩnh-hội được. Cho nên cần phải biểu-hiệu Quốc-gia bằng một nhân-vật có uy-tín trong nước. Người dân sẽ hình-dung dễ-dàng vị Quốc-Trưởng hơn là Quốc-gia. Sự-kiện tâm-lý này đã xảy ra khắp mọi nơi trên thế-giới, không phân-biệt khu-vực tiên-tiến hay chậm-tiến.

Ngay tại Quốc-gia Dân-chủ kỳ-cựu như Anh-Quốc, Anh-hoàng vẫn tượng-trưng cho Quốc-gia, cho Khối thịnh-vượng chung (common Wealth) trước dân Anh cũng như các dân-tộc trong Liên-Hiệp Anh. Họ chỉ quan-niệm được Quốc-gia Anh, khối "Thịnh-vượng chung" qua nữ-hoàng Elizabeth bằng xương, bằng thịt, vừa uy-nghi lại vừa khả-ái.

(1) Jenks, The Government of the British Empire, trang 41.



Bên cạnh Quốc-Hội với quá nhiều Dân-biểu, Nghị-sĩ đại-diện cho nhiều thế-lực chính-trị, quyền-lợi trái-ngược nhau, tính-cách đại-diện Quốc-gia của Tổng-thống lại càng nổi-bật trước mắt quốc-dân, nhất là trong những thời-kỳ đen tối nhất của nước nhà. Cho nên các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã gọi chức-vụ Tổng-Thống là "cột-trụ của nền Thống-nhất Quốc-gia" (1), giữ vai-trò hòa-giải dân-tộc.

Để hoàn-thành nhiệm-vụ nói trên, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như các Quốc-Trưởng khác, thực hiện các hành-vi cụ-thể sau đây :

- Hiệu-triệu Quốc-dân
- Chủ-tọa các buổi lễ
- Tiếp đại-diện nhân-dân
- Kinh-lý, ủy-lạo, an-ủi nhân dân.

#### A.- TỔNG-THỐNG HIỆU-TRIỆU QUỐC-DÂN :

Những lời hiệu-triệu quốc-dân của Tổng-Thống được thực-hiện trong 2 trường-hợp chính :

- lúc vui mừng của dân-tộc
- lúc đau buồn của đất nước

1)- Ngày hân-hoan của dân-tộc : Đây là những ngày lễ nhậm-chức của Tân Tổng-Thống và những lúc vui mừng khác của toàn dân.

a)- Ngày lễ nhậm-chức của Tổng-Thống : Có lẽ là một dịp đáng hân-hoan, đầy ước-vọng nhất của một dân-tộc trong các Quốc-gia dân chủ tiến-bộ. Bởi lẽ đó là giờ phút đánh dấu "sự bắt đầu của một giai-đoạn mới... một trang sử mới" (2). Theo điều 55 Hiến-pháp, khi nhậm-chức, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ tuyên-thệ trước Quốc-dân dưới sự chứng-kiến của Tối-cao Pháp-viện và Quốc-Hội. Nhân dịp này, Tổng-thống hiệu-triệu quốc-dân bằng một thông-diệp do Tổng-thống đích thân đọc. Tổng-thống nhân danh Quốc-gia, chào mừng toàn-dân, trình-bày chính-sách, đường lối mới với hoài-bảo đưa đất nước đến một chân trời đẹp hơn, một tương-lai khả-quan hơn.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 2.

(2) Trích Thông-diệp của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu gửi toàn dân trong buổi lễ tuyên-thệ nhậm-chức ngày 31-10-1967.

Ngày 31-10-1967, nhân lễ nhậm-chức, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã hiệu-triệu quốc-dân "kêu gọi sự hòa-hợp trong quốc-gia và sự đoàn-kết của toàn-thể đồng bào" (1)

Những lời hiệu-triệu trực-tiếp của Tổng-thống có tác-dụng làm an-lòng dân chúng, gây cho họ tư-tưởng vào tương-lai cũng như khích-lệ họ tham-gia phục-vụ tổ-chức. Hình-ảnh Tổng-Thống sẽ gián-tiếp nhắc-nhở họ bổn-phận đối với Quốc-gia dân-tộc.

b)- Trong những lúc vui mừng khác của toàn dân, sự hiện-diện của Tổng-thống và lời tuyên-bố, kêu gọi của Tổng-thống sẽ làm dân chúng thêm hân-hoan, thêm háng-hải, khiến họ cố-gắng hơn nữa để xây-dựng quốc-gia. Cho nên, trong các dịp quốc lễ như lễ Quốc-khánh, Tết Nguyên-dán, Tết Dương-lich, lễ Giáng-sinh, lễ Lao-động... Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam luôn-luôn hiệu-triệu quốc-dân để vừa chia-xẻ, cảm-thông nỗi vui-mừng của toàn-dân, vừa duyệt-xét lại thành-quả thâu-lượm được và đồng-thời cũng nhắc-nhở Quốc-dân những trách-nhiệm mới.

Thí-du : Nhân dịp cuối năm dương-lich 1968, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã đọc một thông-điệp gọi đồng-bào toàn-quốc nhằm kiểm-điểm tình-hình đất nước trong năm qua và đề ra các tiêu-chuẩn thực-hiện trong năm 1969 qua các lãnh-vực quan-sự, bình-định, xây-dựng nông-thôn và kiến-tạo Hòa-bình.

- Nhân ngày Quốc-Tế Lao-động 1-5 năm 1969, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã đọc thông-điệp gọi đồng-bào lao-động nhấn mạnh rằng quyền-lợi quốc-gia và quyền-lợi lao-động chỉ là một (2).

Đối với người ưu-thời mẫn-thế, trong những giờ phút xuyên-xao chờ đón giao-thừa mà không được nghe giọng nói trang-trọng quen thuộc của Tổng-thống thì chẳng khác nào mùa Xuân thiếu-hoa ! Nghĩa là cảm thấy một mát mát lớn-lao đến độ hoang-mang lo nghĩ. Trong giờ phút thiêng-liêng này, Tổng-Thống bỗng nhiên hòa-đồng trọn-vẹn để trở-thành Quốc-Gia dân-tộc.

Ngày nay, với những phương-tiện truyền-thanh truyền-hình tới-tân, từ thành-thị đến thôn-quê, từ trong nước đến hải-ngoại, đâu đâu các công-dân cũng đều có thể nghe được giọng nói của Tổng-Thống, thay được chân-dung Tổng-thống. Lời nói của Tổng-thống trở thành một cảm-thông, hình-ảnh của Tổng-thống là một khích-lệ không thể thiếu.

(1) Trích Thông-Điệp của Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu gọi toàn dân trong buổi lễ tuyên-thệ nhậm-chức ngày 31-10-1967.

(2) Quyền-Sống số 55 ngày 2-5-1969.

2)- Khi dân-tộc đau buồn :

Khi thất trận, gặp thiên tai hay biến-cố quan-trọng, Tổng-Thống nhân-danh Quốc-trưởng đại-diện Quốc-gia, lên tiếng an-ủi, trấn-an, hướng-dẫn đồng-bào. Sự có mặt và lời hiệu-triệu của Tổng-Thống trong những lúc này vô cùng quan-trọng và quý-giá, vừa gây tin-tưởng cho dân vừa giúp họ một sức mạnh tinh-thần để tự phấn-dấu. Tổng-Thống cũng đánh tan mọi hoang-mang, mọi tin-dồn xuyên-tạc có hại an-ninh quốc-gia. Người dân sẽ bình tĩnh hơn trước mọi khủng-hoang, biến-cố nếu được biết Tổng-Thống vẫn tồn-tại.

Trong suốt thời gian từ năm 1963 đến 1967, chúng ta đã có dịp xác-nhận giá-trị tối-thiết lời hiệu-triệu của vị Nguyên-thủ Quốc-Gia. Trong ngày đầu tiên cuộc tổng công-kích của Cộng-sản vào dịp Tết Mậu-Thân, vì một lý-do riêng Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu không thể lên tiếng, chỉ có Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ kêu gọi đồng-bào mà thôi. Mặc dầu Phó Tổng-thống có minh-xác thừa ủy-nhiệm Tổng-thống, nhưng quốc-dân không thể không hoang-mang, mất tin-tưởng, hốt-hoảng theo những tin-dồn thất-thiệt. Cho nên trong buổi chất-vấn Thủ-Tướng chính-phủ ngày 13-5-1968, tại diễn-đàn Thượng-nghị-Viện, Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức đã thắc-mắc và chỉ-trích Chính-phủ về vấn-đề này.

Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức cho rằng : "Trước mỗi biến-cố, Tổng-Thống đều phải lên tiếng trước Quốc-dân. Nếu Tổng-thống không lên tiếng thì Thủ-Tướng là người được ủy-nhiệm (chiếu theo Hiến-pháp) thường-xuyên của Tổng-Thống phải lên tiếng(...) còn Phó Tổng-thống Nguyễn-cao-Kỳ không có đủ tư-cách để lên tiếng hiệu-triệu Quốc-dân" (1). Thật ra, vấn-đề này có thể biện-minh được bởi tính-chất bất khá-kháng và khẩn-cấp của nó.

Thực-tế Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã nhiều lần hiệu-triệu Quốc-dân trong khi đất nước đau buồn. Chẳng hạn, ngày 28-2-1968, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã hiệu-triệu đồng bào để trình-bày tình-hình cứu-trợ sau biến-cố Mậu-Thân và kêu gọi đồng-bào tham-gia ngày cần-nguyên và chiến-dịch một tháng lạc-quyên trên toàn quốc (2). Ngày 24-2-1969, Văn-phòng Phủ Tổng-Thống công-bố một bản tuyên-bố của Tổng-Thống liên-quan đến tình-hình chiến-sự trong 2 ngày "tổng pháo kích của Cộng-sản" (3).

(1) Biên-bản Thượng-nghị-Viện số 34, ngày 13-5-1968 trang 71-72.

(2) Trích lời hiệu-triệu đồng-bào của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 28-2-1968 tài-liệu Phủ Thủ-Tướng.

(3) Tiếng nói Dân-Tộc số 108 ngày 25-2-1969.

Đôi khi, vấn-đề cấp-bách và chuyên-môn hơn, Tổng-Thống có thể hiệu-triệu Quốc-dân một cách gián-tiếp, qua việc đích thân đọc thông-điệp trước Quốc-Hội. Ở đây Tổng-thống đã sử-dụng thẩm-quyền của một Nguyên-thủ Hành-pháp hơn là một Quốc-trưởng. Chẳng hạn, ngày 2-1-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đọc thông-điệp trước lưỡng Viện Quốc-Hội minh-định lập-trường không tham-dự vào hòa-đàn Paris của Việt-Nam Cộng-Hòa (1).

Đối v ớ i n h ữ n g vấn-đề kém quan-trọng hơn, Thủ-Tướng có thể thừa ủy-nhiệm Tổng-Thống, lên tiếng kêu gọi đồng-bào. Nhưng sự kêu gọi của Thủ-Tướng chỉ nhân-danh Chánh-phủ nên kém long-trọng hơn lời hiệu-triệu của Tổng-Thống, nhân danh Quốc-Gia. Tuy vậy, trên thực-tế những lời kêu gọi của Thủ-Tướng cũng có ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến Quốc-dân, tùy theo uy-tín thực-sự của Thủ-Tướng. Thí dụ : Ngày 22-6-1969, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đã lên tiếng trấn an dân chúng sau vụ tấn-công ò-ạt của Cộng-sản.

Như vậy, lời hiệu-triệu quốc-dân của Tổng-Thống thể hiện tính-cách đại-diện Quốc-gia của Tổng-Thống trước quốc dân. Hành-vi này cũng giúp Tổng-Thống thêm uy-tín để dễ làm tròn nhiệm-vụ Nguyên thủ Hành-pháp. Sự xuất-hiện của Tổng-Thống trong các buổi lễ quan-trọng cũng có giá-trị tương-tự như thế.

#### B.- TỔNG-THỐNG CHỦ-TOA CÁC BUỔI LỄ :

Trong những ngày Quốc-Lễ, những buổi duyệt-binh, những buổi lễ mãn-khóa huấn-luyện sĩ-quan, cán-quan, cán-bộ, công-chức, lễ khởi công hay khánh-thành một kiến-trúc quốc gia, ... Tổng-thống thường đến chủ-toạ. Sự hiện-diện của Tổng-Thống làm cho các buổi lễ được long-trọng đồng-thời cũng là dịp để nhân-dân gặp mặt Tổng-Thống, nghĩ tới quốc-gia dân-tộc và những bổn-phận của họ đối với đất nước.

Trong khi Tổng-thống đích-thân xuất-hiện trước công-chúng các đoàn-thể thường đưa kiến-nghị lên Tổng-Thống để bày tỏ nguyện-vọng. Ngược lại, Tổng-Thống cũng nhân-danh Quốc-gia mà hứa cứu-xét nguyện-vọng đó, đồng thời Tổng-Thống sẽ kêu gọi nhân-dân tích-cực tham-gia cứu quốc và kiến-quốc. Đôi khi, Tổng-thống nhắc-nhở dân chúng về đường lối, chính-sách quốc-gia để hướng-dẫn, huy-tộng họ vào mục-tiêu lâu dài chung.

(1) Vấn-đề này sẽ được trình-bày rõ-ràng hơn trong phần thứ II khi bàn về những phương-tiện mà Tổng-Thống dùng để thuyết-phục Quốc-Hội hỗ-trợ cho chính-sách Quốc-gia mà Tổng-Thống hoạch-định.

Sự hiện-diện của Tổng-Thống đã vượt qua phạm-vi nghi-lễ để trở thành một cần-thiết thực-sự. Cho nên các đoàn-thể sẽ vô cùng vinh-dự nếu được Tổng-thống đến chủ-tọa các buổi họp của mình. Vì, với sự tham-dự của Tổng-Thống, các đoàn-thể này xem như được Quốc-Gia công-nhận. Mỗi sự xuất-hiện của Tổng-Thống đều mang ý-nghĩa khác nhau tùy trường-hợp. Chẳng hạn, trong lúc dư-luận đang xông-xao lo ngại sẽ bỏ rơi miền Trung, thì ngày 19-6-1968, nhân ngày Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã đích-thân ra Huế ban-hành luật Tổng-động-viên trong một buổi lễ tổ-chức hết sức long-trọng để gián-tiếp đánh tan dư-luận này và kêu gọi toàn-dân quyết-chiến (1). Ngày 4-7-1968, Tổng-Thống đã tham-dự cuộc họp báo của Liên-minh Dân-tộc Cách-mạng Xã-hội (2). Nhân dịp này, Tổng-thống yêu-cầu Liên-minh hợp-tác phục-vụ đồng-bào đô-thành vì chính-phủ còn quá bận-rộn với chương-trình xây dựng nông-thôn (3).

Mặt khác, Thủ-Tướng cũng có chủ-tọa các buổi lễ nhưng kém quan-trọng hơn. Thủ-Tướng chỉ nhân-danh Chánh-phủ, với tư-cách thi-hành chính-sách Quốc-gia. Trong khi đó, Tổng-Thống nhân-danh Quốc-Trưởng. Thí-dụ : ngày 6-4-1969, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương chủ-tọa lễ phát-động chiến-dịch "Dân-Chiến" của Nhân-Dân Tự-Vệ Thủ-Đô tại Saigon (4).

Tổng-thống còn thể-hiện tính-cách đại-diện Quốc-Gia bằng cách tiếp-nhận các nguyên-vọng nhân-dân.

### C.- TỔNG-THỐNG TIẾP-NHẬN NGUYÊN-VONG NHÂN-DÂN :

Trên nguyên-tắc, mọi công-dân Việt-Nam Cộng-Hòa đều có quyền đạo-đặt nguyên-vọng của mình lên Tổng-Thống. Bởi vì một mặt "Chủ-quyền Quốc-Gia thuộc về toàn-dân" (điều 1 khoản 2 Hiến pháp/67),

- (1) Buổi lễ này còn bày tỏ lập-trường cứng-rắn của Việt-Nam Cộng-Hòa vì trước đó không lâu, Hoa-ky đã ngưng oanh-tạc một phần 1<sup>~</sup> lãnh-thổ Bắc-Việt và ráo-riết vận-động mở hòa-hội Paris - Chúng ta sẽ bàn lại vấn-đề này trong phần II khi đề-cập đến thẩm-quyền "hoạch-định chính-sách Quốc-gia" của Tổng-Thống.
- (2) Liên-minh này gồm 28 đoàn-thể, tôn-giáo, chính-trị do Nghị-sĩ Trần-văn-Đôn triệu-tập thành-lập ngày 1 -7 - 1968 tại trụ-sở Tổng Liên-Đoàn Lao-Công Việt-Nam.
- (3) Công-Luận số 138 ngày 5-7-1968.
- (4) Công-Luận số 375 ngày 7-4-1969.

một mặt "Quốc-gia tôn-trọng các quyền chính-trị của mọi công-dân kể cả quyền tự-do thỉnh-nguyện, quyền đối-lập công-khai, bất bạo-động và hợp-pháp" (điều 13 khoản 3 Hiến-pháp). Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là Quốc-Trưởng, tượng-trưng cho Quốc-Gia, nên có nhiệm-vụ tiếp-nhận mọi nguyện-vọng của nhân-dân và cho họ biết những mục-độ, khả-năng của chính-quyền để thực-hiện những nguyện-vọng đó.

Sự đạo-đạt nguyện-vọng này có thể xuất-hiện dưới 4 hình-thức :

- tiếp-kiến trực-tiếp
- thỉnh-nguyện-thư
- qua đại-diện các đoàn-thể
- qua Quốc-Hội.

1)- Tổng-Thống tiếp-kiến dân :

Tren thực-tế, chỉ có một số ít công-dân Việt-Nam được Tổng-Thống tiếp-kiến trực-tiếp bởi lẽ công-việc của Tổng-thống quá nặng nề, bề bộn. Thời giờ của Tổng-thống phải được dành để giải-quyet những công việc trọng-đại liên-quan đến toàn-dân, đến sự hưng-vong của quốc-gia. Vì thế, Tổng-thống không thể nào tiếp-kiến được hết toàn-dân mà chỉ dành cho một thiểu-số có đủ những điều-kiện cũng như vai-trò họ thực-sự quan-trọng, được mặc-nhiên xem là đại-diện của dân. Ngoài các đại-diện chính-thức của các đoàn-thể, đảng-phái, ngày nay, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như đa số các Quốc-Trưởng khác, thường dành cho các ký-giả những buổi tiếp-kiến quan-trọng để tìm-hiểu dư-luận quần chúng và đồng thời hướng dẫn dư-luận, giải-quyet những vấn-đề mà dư-luận đưa ra. Những buổi tiếp-kiến này được diễn ra dưới 2 hình-thức :

a)- Hình-thức chính-thức : Đó là những cuộc họp-báo được tổ-chức tùy mỗi lúc mà Tổng-Thống cảm-thấy có vấn-đề quan-trọng làm dân-chúng thắc-mắc, chỉ-trích. Đôi khi cuộc họp báo chỉ nhằm mục-đích trình-bày lập-trường, chính-sách Quốc-gia. Tùy mỗi cuộc họp-báo mà các ký-giả được hỏi trực-tiếp hay hỏi viết. Chẳng hạn, sau khi Tổng-Thống Johnson quyết-định ngưng oanh-tạc một phần lãnh-thổ Bắc-Việt, dư-luận xôn-xao, ngày 2-4-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã mở một cuộc họp báo Chính-thức để trình-bày lập-trường của Việt-Nam Cộng-Hòa(1).

(1) Xem thông-điệp của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa đọc tại phiên-khoảng-đại lưỡng-viện Quốc-Hội ngày 10-4-1968.

a) - Hình-thức phi chính-thức :

Đó là trường-hợp nhân dịp Tổng-thống xuất-hiện tại một nơi Công-cộng như khi chủ-tọa một buổi lễ, khi đi kinh-lý, các ký-giả được Tổng-Thống dành cho một cuộc phỏng-vấn ngắn.

Trên thực-tế, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu thường tiếp các ký-giả trong những bữa ăn điểm-tâm hay tiệc-trà thân mật. Thật ra, những cuộc họp báo này có tác-dụng giúp Tổng-Thống làm tròn vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp hơn là Quốc-Trưởng (1). Ngoài ra, thường dân khó gặp trực-tiếp Tổng-Thống được, ngoại trừ trường-hợp Tổng-Thống đi kinh-lý nhưng khi đó, cá-nhân người dân cũng không thể bày tỏ nguyện-vọng được. Mặt khác, người dân có thể đạo đạt nguyện-vọng lên Tổng-Thống dưới hình-thức những bản thỉnh-nguyện, như khiếu-nại theo điều 13 khoản 3 Hiến-pháp.

2) - Tổng-Thống tiếp-nhận thỉnh-nguyện của dân :

Các bản thỉnh-nguyện này có thể được đạo-dạt lên Tổng-thống với tư-cách cá-nhân hay đoàn-thể. Mọi công-dân Việt-Nam đều có thể gửi thỉnh-nguyện thư lên Tổng-Thống, vì đại-diện Quốc-Gia, để giải-bày nguyện-vọng, khiếu nại những trường-hợp bị oan-ức, bất-công.

Trong thời đê I Cộng-Hòa Việt-Nam có thiết-lập một "phòng khiếu-nại", sau đổi thành "hộp-thơ dân-ý" trực-thuộc phủ Tổng-Thống để thu-thập tất cả các thỉnh-nguyện của dân chúng. Sau cách-mạng 1963 lại thiết-lập "Tổng-vụ Dân nguyện". Đến khi Tướng Nguyễn-Khánh "chỉnh lý" thì "Tổng-vụ dân nguyện" bị bãi-bỏ. Hiện nay, không có cơ-quan nào chính-thức phụ-trách tiếp-nhận giải-quyết các thỉnh-nguyện thư của dân chúng.

Trên thực-tế, các nhân-viên thuộc Tổng-Thống phủ sẽ tiếp-nhận và thừa ủy-nhiệm của Tổng-thống, giải-cuyết hầu hết các thỉnh-nguyện của nhân-dân, từ một số rất ít các vấn-đề thật trọng-đại, Tổng-thống mới đích thân giải-quyết. Các thỉnh-nguyện của dân có thể gửi trực-tiếp đến phủ Tổng-thống hay qua trung-gian của báo-chí, các đoàn-thể, Quốc-Hội. Thông thường hiện nay, người dân thích nhờ các nhật-báo, các Dân-biểu hay Nghị-sĩ chuyển-đạt nguyện-vọng của họ lên Tổng-Thống.

---

(1) Chúng tôi sẽ trở lại vấn đề này trong phần thứ II khi bàn về tham-quyền hoạch-định chính-sách quốc-gia của Tổng-Thống.

3)- Tổng-Thống tiếp đại-diện các đoàn-thể, đảng-phái :

Các vị đại-diện đoàn-thể thường nhận-danh đoàn-thể, chính-đảng của mình mà đạo-đạt nguyện-vọng lên Tổng-Thống. Sự đạo-đạt này có thể thực-hiện dưới hình-thức một văn-thư, một kiến-nghị hay một cuộc tiếp-kiến trực-tiếp của Tổng-Thống. Tùy theo thể-lực của mỗi đoàn-thể cũng như mỗi nguyện-vọng mà Tổng-thống sẽ nhận-danh Quốc-gia giải-quyết hay chỉ-thị cho các cơ-quan liên-hệ giải quyết.

Đôi khi chính Tổng-Thống lại đích-thân mời các đại-diện đoàn-thể đến để tìm-hiểu nguyện-vọng chung của toàn dân trong những giờ phút nghiêm-trọng. Ở đây, chúng ta thấy truyền-thống của vua Trần-nhân-Tôn với Hội-nghị Diên-Hồng. Chẳng hạn, những ngày sau biến-cố Tết Mậu-Thân, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã mời một số lãnh-tu các đoàn thể đến để "ghi-nhận được một số ý-kiến rất đầy đủ, rất xây dựng cũng như (...) nhận được một số chỉ trích rất xác-đáng về những công-việc Chánh-phủ đang làm, một số đề-nghị Chánh-phủ sẽ làm" (1).

4)- Tổng-Thống tiếp-nhận nguyện-vọng nhân-dân qua Quốc-Hội :

Theo truyền-thống, Quốc-Hội là cơ-quan đại-diện trung-thực nhất của nhân-dân. Tuy nhiên, ngày nay, tại hầu hết các quốc-gia trên thế giới chức-vụ Quốc-trưởng, Nguyên-thủ Hành-pháp cũng đều do dân bầu cho nên nhiệm-vụ nói trên của Quốc-Hội đã chia xẻ cho cơ-quan sau này. Nhưng dù sao, Quốc-Hội vẫn còn nhiều quyền-hạn để chuyển-đạt nguyện-vọng của nhân-dân lên các cơ-quan công-quyền cũng như Quốc-Hội vẫn được xem là gần gũi với nhân-dân, đứng về phía nhân-dân nhiều hơn các cơ-quan Công-quyền khác. Các luật-lệ mà Quốc-hội làm ra đều phải thể-hiện cố ý-chí chung của toàn-dân. Quốc-Hội cũng nhận-danh quyền-lợi Quốc-gia, nguyện-vọng toàn-dân để kiểm-soát chánh-phủ. Cho nên, với tư-cách Quốc-trưởng, có nhiệm-vụ tiếp-nhận nguyện-vọng quốc-dân, Tổng-Thống phải luôn luôn lưu-ý đến Quốc-Hội.

Tại Việt-Nam ngày nay, người dân đã ý-thức được vai-trò và ảnh-hưởng của Quốc-Hội cho nên họ thường nhờ các Dân-biểu hay Nghị-sĩ chuyển các thỉnh-nguyện của họ đến Tổng-Thống. Khi đó, Tổng-Thống sẽ cứu-xét nguyện-vọng này một cách cẩn-thận và mau chóng hơn. Các cử-tri có thể nhờ vị Dân-biểu thuộc đơn-vị mình hay các Nghị-sĩ, chu-tịch các Ủy-Ban Quốc-Hội hoặc Ông Chu-tịch Thượng nghị-Viện, Hạ-nghị-Viện chuyển thỉnh-nguyện-thư.

(1) Trích lời hiệu-triệu của Tổng-Thống VNCH. gửi đồng-bào toàn quốc ngày 28-2-68, tài-liệu Phủ Thu-Tướng.



- Ngày 27-1-1969, một phái-đoàn đại-diện nạn-nhân chiến-cuộc khu Bàn-Cờ do Dân-Biểu Nguyễn-trọng-Nho hướng dẫn đã được Ông Chủ-tịch Hạ-Nghị-Viện tiếp kiến. Phái-đoàn này nhờ Ông Chủ-tịch Hạ-nghị-Viện chuyển-trình thỉnh-nguyện thư lên Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa (1).

- Ngày 4-3-1969, một số đại-diện đồng-bào nạn-nhân hỏa-hoạn tại Chợ-Mới Các Khê (Cần-Thơ) đã đến văn-phòng Ủy-Ban Nội-vụ Hạ-Nghị-Viện nhờ can-thiệp về việc mở-ám trong vụ chia nền nhà mới (2).

Nhưng cũng có "những trường-hợp Quốc-Hội không phản-chiếu nguyện-vọng toàn dân và phản-đối nguyện-vọng" (3). Mặt khác có thể các Dân-biểu hay Nghị-sĩ chỉ lo vận-động để chiếm đặc-ân cho đơn vị nhà, cho bè phái riêng của mình (3). Cho nên các hành-vi của Quốc-Hội do những động-cơ phức-tạp gây ra và thường không thể-hiện trọn vẹn các ý-muốn chung của toàn dân, nhất là tại các nước còn kém mở mang (4).

Vì thế, với tư-cách Quốc-trưởng, đại-diện cho Quốc-Gia, lãnh-đạo Quốc-gia và làm trọng-tài tối-cao cho dân-tộc, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có nhiệm-vụ tiếp-nhận cũng như thể-hiện nguyện-vọng toàn-dân chứ không phải nguyện-vọng của một đoàn thể, đảng-phái riêng-rẻ nào. Cho nên, trong tương-quan với Quốc-Hội, Tổng-thống còn có uy-tín, ưu thế hơn nhờ tư-cách Quốc-Trưởng, tượng-trưng cho sự thống-nhất của dân-tộc. Chính lợi thế này đã giúp Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, trên thực-tế, vượt qua nhiều áp-lực của Quốc-Hội khi thi-hành nhiệm-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp của mình. Trách-nhiệm của Tổng-Thống là trách-nhiệm trước quốc-dân chứ không phải trước Quốc-Hội.

(1) Công-luận số 325 ngày 28-1-1969

(2) Công-luận số 348 ngày 6-3-1969

(3) Herbert. A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành-chánh Công-quyền, Saigon, trung-tâm Nghiên-cứu Việt-Nam 1962, trang 435.

(4) Văn-đề này sẽ được trình-bày đầy đủ hơn trong phần thứ II khi bàn về vai trò Quốc-Hội trong việc kiểm-soát thi-hành chánh-sách Quốc-gia.

Như thế, mặc dầu dân chúng cũng biết Tổng-Thống không thể trực-tiếp giải-quyết các nguyện-vọng của họ nhưng họ cũng vẫn thích đạo-đặt nguyện-vọng lên Tổng-thống bởi vì Tổng-thống tượng-trưng cho Quốc-gia. Họ tin-tưởng Tổng-thống có đầy-đủ quyền-lực và năng-luôn-luôn giúp-đỡ soi thau những nỗi oan-ức của họ cũng vì thế mà Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng như tập-tục Hiến-pháp trên thế-giới, công-nhận cho Tổng-Thống thẩm-quyền an-xá, ân-giảm các hình-phạt (điều 61 khoản 2 Hiến-pháp)(1).

#### D.- TỔNG-THỐNG ĐI KINH-LÝ, ỦY-LẠO NHÂN-DÂN :

Nhiệm-vụ đại-diện Quốc-gia của Tổng-thống còn thể-hiện qua việc Tổng-thống ủy-lạo, an-ủi nhân-dân hay đi kinh-lý mọi nơi trong nước.

##### 1)- Tổng-thống ủy-lạo, an-ủi nhân-dân :

Mỗi khi có dịp, Tổng-thống nhân-danh Quốc-gia đi tham-viếng, ủy-lạo dân chúng và các binh-sĩ để khen-thưởng, an-ủi, khuyến-khích họ cố-gắng hy-sinh cho Tổ-quốc.

Vì xuất thân từ quân-đội và được quân-đội hậu-thuần mạnh-mẽ, Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu thường đặc-biệt lưu-ý đến đời sống quan-nhân. Trong những ngày lễ quan-trọng như Tết Nguyên-Đán, Giáng-sinh, Tổng-thống thường ra các tiền đôn chung vui với binh-sĩ những số tiền lớn. Chẳng hạn, nhân lễ kỷ-niệm ngày quân-lực 19-6, Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu, ngày 18-6-1968 đã quyết-định cấp thưởng cho toàn thể Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa 5 triệu đồng.

Đối với toàn thể dân chúng nói chung, mỗi khi có thiên-tai, bão, lụt, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hiệu-triệu, an-ủi các nạn-nhơn, ra lệnh cho chính-quyền cứu-trợ, kêu gọi đồng-bào tham-gia cứu-trợ. Sau đó, Tổng-thống còn đích-thân đến tận nơi để thăm viếng, an-ủi, ban tặng tiền-bạc hay phẩm-vật cho đồng-bào bị nạn. Chẳng hạn, sau biến-cố Mậu-Thần, Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu đã đích-thân đi thăm các nơi, chỉ-thị các Tỉnh-Trưởng trợ-cấp thực-phẩm. Ngày 26-2-1968, khi viếng thăm Huế, Tổng-Thống đã tặng cho đồng-bào chiến nạn 5 triệu tiền mặt và một số lớn thực-phẩm y-phục. Sau đó, Tổng-thống còn cấp thêm 12 triệu đồng để mua thêm thực-phẩm tiếp-tế...(2).

(1) Vấn-đề này sẽ được đề-cập lại đầy đủ hơn nơi Mục 2 của Chương này.

(2) Trích lời hiệu-triệu của Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu gửi đồng-bào toàn-quốc ngày 28-2-1968.

2)- Tổng-thống đi kinh-lý :

Với nhiệm-vụ đại-diện Quốc-gia, Tổng-thống thường đi Kinh-lý tất-cả các miền, các tỉnh trong nước đặc-biệt là những vùng xa-xôi hay vừa mới xảy ra thiên-tai, chiến-trận, để khích-lệ dân chúng. Bình-thường Tổng-thống cũng hay đi đến các địa-phương để tiếp-xúc trực-tiếp với đồng-bào, quan-sát đời sống của người dân, tìm hiểu nhu-cầu, nguyện-vọng của quan chúng để tìm cách cải-thiện đời sống của mọi tầng lớp nhân-dân. Người dân ở nơi xa-xôi hẻo-lánh, được Tổng-thống hỏi thăm tới sẽ rất cảm-động về cử-chỉ ưu-ái này nên sẽ vững lòng tin-tưởng vào chế-độ cũng như ý-thức được đời sống quốc-gia, nhiệm-vụ đối với dân-tộc.

Các cuộc kinh-lý của Tổng-thống còn có tác-dụng san bằng mọi chi-rẻ, cách-biệt địa-phương, đoàn kết lại dân-tộc vào mục-tiêu chung của quốc-gia. Qua những hình ảnh trực-tiếp thật sự của Tổng-Thống, ý-niệm Quốc-gia duy-nhất dễ phát-huy, cho nên tinh-thần địa-phương dần-dần bị lu-mờ.

Dân chúng cũng thừa dịp kinh-lý của Tổng-thống mà đạt được những thỉnh-nguyện, kiến-nghị. Nhân-danh Quốc-gia, Tổng-thống tiếp-nhận để tìm-cách thỏa-mãn nguyện-vọng của họ. Kinh-lý cũng là dịp để Tổng-thống kiểm-soát hoạt-động của Chính-quyền địa-phương, chỉ-thị cho họ rõ những chính-sách chương-trình mới của Quốc-gia. Ở đây, Tổng-thống đã vượt quá vai-trò Quốc-trưởng để đi sang nhiệm-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp của mình. Chẳng hạn, ngày 5-2-1969, trong dịp kinh-lý tại tỉnh Gò-công, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã chỉ-thị cho các Tỉnh-trưởng những biện-pháp của chính-quyền nhằm đối-phó với các nhà tu lợi dụng tôn-giáo, xách-động quần chúng, mưu-đồ chính-trị có hại cho an-ninh quốc-gia (1).

Ngoài ra, với nhiệm-vụ thi-hành chính-sách Quốc-gia do Tổng-thống hoạch-định (điều 67 Hiến-chương), Thủ-Tướng chánh-phủ cũng thường đi kinh-lý các địa-phương. Nhưng các cuộc kinh-lý của Thủ-tướng chỉ nhân-danh Chánh-phủ (Nội Các) cho nên ý-nghĩa cũng như tác-dụng đều kém hơn các cuộc kinh-lý của Tổng-thống với tư-cách Quốc-trưởng. Thí-dụ : ngày 23-1-1968, Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc đã kinh-lý tỉnh An-Giang để duyệt xét chương-trình xây-dựng nông-thôn đồng thời viếng thăm đồng-bào xã Tân-Lộc-Tây. (2)

(1) Công-luận số 334 ngày 7-2-1969.

(2) "Nội-các Nguyễn-văn-Lộc qua 4 tháng hoạt-động từ 9-11-1967 đến 9-3-68" Nha Báo-chí Phủ Thủ-Tướng xuất-ban, trang 74-76.

Qua phân trình-bày trên, chúng ta đã thấy Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có những nhiệm-vụ và thẩm quyền đại-diện Quốc-gia ở trong nước cũng như ngoài nước. Đây là một thẩm-quyền tất-yếu của mọi vị Quốc-trưởng tại nhiều Quốc-gia trên thế-giới, không phân-biệt chính-thể nào.

Sự kiện này không những được luật-lệ Quốc-nội tôn-trọng mà còn được Công-pháp quốc-tế công-nhận. Tại các nước theo chế-độ quân-chủ lập-hiến (Nhật-Bản, Thái-Lan, Cambodge, Ai-Lao...), nhà vua là vị Quốc-trưởng có nhiệm-vụ đại-diện Quốc-Gia. Hiến-pháp Nhật Bản ngày 3-11-1946 (điều 1) ghi rõ : "Hoàng-đế tiêu-biểu cho Quốc-gia và sự thống-nhất của dân-tộc..."(1)

Tại các nước theo chế-độ Đại-Nghị có Tổng-thống như Ấn-độ, Ý, Pháp..., nhiệm-vụ đại-diện Quốc-gia cũng được giao cho Tổng-thống với vai trò Quốc-trưởng.

Tại các quốc-gia theo Tổng-thống chế (Hoa-kỳ, Phi-luật-Tân, Tunisie và các quốc-gia Nam-Mỹ...), Tổng-thống vừa là Quốc-trưởng vừa là Nguyên-thủ Hành-pháp, thẩm-quyền đại-diện Quốc-gia tất-nhiên thuộc về Tổng-thống vì không có cơ-quan công-quyền nào kể cả Quốc-Hội, có thể đầy-đu đủ uy-tín và bền-vững, thuần nhất như Tổng-thống.

Ngay ở Thụy-sĩ với chế-độ Hành-pháp lệ thuộc hoàn-toàn vào Lập-pháp mà Tổng-thống cũng được xem là đại-diện của liên-bang trong việc tiếp-xúc với ngoại-quốc và quốc-dân (2).

Ngày nay, nhiệm-vụ "đại-diện Quốc-Gia" đã chiếm quá nhiều thì-giờ và sức-lực của các vị Quốc-Trưởng nhất là các vị Quốc-trưởng kiêm-nhiệm chức-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp. Cho nên, tại Hoa-kỳ đã có đề-nghị chia xẻ bớt những công-việc thuộc nhiệm-vụ này cho một nhân-vật chính-quyền khác, như phó Tổng-thống chẳng hạn. Nhưng thuyết này bị bác bỏ vì như Giáo-sư Bernard E. Brown đã nói "Chính uy-lực chính-trị của Tổng-thống tăng lên rất nhiều, nhờ ở vai-trò đại-diện có tính-cách nghi-lễ và long-trọng"(3).

(1) Bùi-Quang-Khánh, Ý-niệm Dân-chủ và những chính-thể Dân-chủ, Saigon, Bộ Tam-ly chiến 1965, trang 78.

(2) Lưu-văn-Bình, tổ chức Công-quyền đại-cương, 1956, trang 105

(3) Bùi-Phan-Quốc, phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-thống theo Hiến-pháp ngày 26-10-1956, luận-án Tiến-sĩ Luật-khoa Saigon, niên-khóa 1964-65 trang 55.

Thật vậy, nhân-dân Việt-Nam lưu-ý và nhớ từng hành-động của vị đại-diện Quốc-gia trong chế độ đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam : Tổng-thống cấy cây lúa Thần-nông tại An-giang, đặt viên đá đầu tiên xây cất Viện-Đại-Học Cần-Thơ, xuất-hiện giữa Huế hoang-tàn đầy khói súng, chủ-tọa lễ duyệt-binh ngày Quốc-Khánh, tiếp đãi các Quốc khách, công du sang Đại-Hàn, Trung Hoa Quốc-Gia, tham dự hội nghị thượng đỉnh Mid-Way...

Chính qua tư-cách đại-diện Quốc-Gia của chức-vụ Quốc-Trưởng, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã tạo được nhiều uy-thế chính-trị để dễ hoàn-thành nhiệm-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp của mình hơn. Và cùng mục-đích, Hiến-pháp ngày 1-4-1967 còn giao cho Tổng-Thống thẩm-quyền ban phát các loại huy-chương, và ân-xó, ân-giảm hình phạt các phạm-nhân.



MỤC II

# TỔNG-THỐNG BAN HUY-CHƯƠNG VÀ ÂN-XÁ, ÂN-GIÁM HÌNH-PHẠT CÁC PHẠM-NHÂN

○ **UYÊN** ban huy-chương và ân-xá, ân-giám hình-phạt các phạm-nhân cũng là hình-thức cụ-thể-hóa thẩm-quyền đại-diện Quốc-gia của Vị Quốc-Trưởng. Chỉ có Quốc-Trưởng mới có quyền thay mặt Quốc-gia, nhân-danh quốc-gia, thực-hiện những hành-vi này. Loại thẩm-quyền này được xem có tính cách đặc-biệt, cố hữu dành cho chức-vu Quốc-Trưởng. Hiến-pháp đệ nhị Cộng-hòa Việt-Nam cũng dành cho Tổng-Thống các thẩm-quyền đặc-biệt này. Những thẩm-quyền cố-hữu nói đây chỉ có tính-cách tinh-thần hơn là chính-trị. Nó có tác-dụng làm tăng uy-tín của vị Nguyên-thủ Quốc-gia hơn là đóng góp vào công-việc cai-trị.

Trước khi phân-tích loại thẩm quyền này, thiết tưởng cần tìm hiểu nguồn-gốc của nó.

Tại Tây-phương, các thẩm-quyền cố-hữu của Quốc-Trưởng là kết-quả một quá-trình lịch-sử. Đó là di-tích của vương-quyền mạnh mẽ vô-biên của thời xa xưa đã mai một. Trong thời quân chủ xưa, nhà vua có quyền "sinh-sát" thần-dân, có quyền phong chức tước cho các quan, có quyền chiếm-hữu bất cứ đất đai nào trong nước. Các quyền này không bị một hạn-chế nào và được nhà vua xử-dụng theo ý-muốn riêng. Vương-quyền được xem như bất nguồn từ Thượng-Đế. Vua xử-dụng quyền hành theo lương-tâm và quan-niệm riêng của mình. Nhưng rồi lan sóng dân chủ mạnh-mẽ đã lần-lượt cuốn đi mất nhiều uy-lực của vương-quyền. Nếu còn được ở lại ngai vàng thì vị Quốc-Vương chỉ ngự-trị chớ không được cai-trị nữa. Muốn nhà vua vẫn có uy-tín đối với thần-dân để giữ được sự thống-nhất quốc gia về mặt tinh-thần, Hiến-pháp các quốc-gia tây-phương thường dành cho Ngài một số đặc-quyền như : ban quý-tước, huy-chương, ân xá, ân giám hình-phạt... Đó là trường-hợp của Anh-hoàng, Bỉ-hoàng Quốc-Vương Thụy-Điển, Na-Uy...

Ở vài nơi khác, nền quân-chủ bị nền Cộng-Hòa thay thế. Đứng đầu quốc-gia không phải là nhà vua nữa mà là Tổng-Thống. Tổng Thống do dân cử cũng được trao cho các thẩm-quyền kể trên. Đây là trường-hợp các Tổng-Thống Pháp, Ý, Tây-Đức...

Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có các đặc-quyền này qua khoản 3 và 4 của điều 37 Hiến-pháp năm 1956 : "Tổng-Thống ban các loại huy-chương. Tổng-Thống xử-dụng quyền ân-xá, ân-giám, hoán cải hình-phạt và huyền-án".

Các nhà Lập-hiến năm 1967 trao cho Tổng-Thống Đệ-nhi Cộng Hòa Việt-Nam các thẩm-quyền tương-tự (điều 62 Hiến-pháp năm 1967) Thực ra, đây không hẳn là một định-chế tự Âu-Mỹ nhập-cảng vào nước ta. Bởi vì xưa kia, Việt-Nam đã từng theo chế-độ quân-chủ. Vua là chúa tể muôn dân. Trên nguyên-tắc, Vương-quyền Việt-Nam không bị một kiểm-soát, hạn-chế nào. Ngày nay, trong chế-độ II Cộng-Hòa Việt-Nam Nguyên-Thủ Quốc-Gia là Tổng-Thống. Vì thế, Tổng-Thống tượng trưng cho sự thống-nhất quốc-gia, có nhiệm-vụ hòa giải những xung-đột, dị-biệt của toàn dân. Do đó, việc trao cho Tổng-Thống những thẩm quyền cố hữu của hầu hết các Quốc-Trưởng ngoài lý-do thích-hợp với các định-chế tiến-bộ trên thế-giới, còn mang ý-nghĩa chấp-nhận truyền-thống lịch-sử văn-hóa dân-tộc.

Với vai-trò Quốc-Trưởng, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có hai loại thẩm-quyền cố-hữu để cụ-thể-hóa tính-chất đại-diện quốc-gia của mình là :

- Ban các loại huy-chương.
- Ân-xá, ân-giám hình-phạt.

Ngoài ra, Tổng-Thống cũng còn có một số thẩm-quyền đặc-biệt khác kém quan-trọng hơn.

## DOAN I. - TỔNG-THỐNG BAN CÁC LOẠI HUY-CHƯƠNG. -

Với tư-cách đại-diện Quốc-gia, Tổng-Thống có thể tự-ý ban huy-chương cho những người có công-trạng đặc-biệt với Việt-Nam Cộng-Hòa, đã tận-tâm phục-vụ dân-tộc Việt-Nam hoặc có hạnh-kiếm tốt. Đây là một hình-thức quốc-gia ghi ơn. Điều 62 khoản 1 Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Tổng-Thống ban các loại huy-chương".

Qua điều-khoản trên, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền ban các loại huy-chương chẳng những cho các công-dân Việt-Nam mà còn có thể cho các nhân-vật ngoại-quốc nữa. Ngoài ra, Tổng-Thống cũng có quyền thiết-lập các loại huy-chương. Hơn nữa, thu-tục ban-phát huy-chương cũng thay đổi, linh-động theo mọi trường-hợp, mọi vị Tổng-Thống.

#### A.- TỔNG-THỐNG BAN HUY-CHƯƠNG CHO CÔNG-DÂN VIỆT-NAM.-

Nhân-danh Quốc-gia, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền ban huy-chương cho mọi công-dân bất-luận ở cấp bậc nào, dân sự cũng như quân-sự.

##### 1.- Dân sự.-

Là Quốc-Trưởng, Tổng-Thống có thẩm-quyền ban huy-chương cho mọi công dân, công-chức hay bất cứ nhân-vật cao-cấp nào. Do đó, Tổng-Thống sẽ ban huy-chương cho Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện, Chủ-Tịch Hạ-Nghi-Viện, Chủ-Tịch Tối-cao Pháp-Viện hay các viên-chức cao-cấp nào khác trong nước. Đây là một vinh-dự mà Quốc-gia dành cho các công-dân xứng-đáng, hữu-công. Nó cũng là một bằng-cớ chứng tỏ Tổng-Thống luôn luôn gần-gũi, hiểu-biết dân chúng.

Trên thực-tế, Tổng-Thống dùng quyền ân-thưởng huy-chương để khuyến-khích các công-dân tận-tâm hăng-hái hy-sinh để phục-vụ tổ-quốc, dân-tộc. Vì thế, chúng ta không ngạc-nhiên khi Tổng-Thống luôn luôn lưu-tâm ban phát huy-chương cả cho một công-dân không giữ chức-vụ cao-cấp gì như một giáo-viên tận-tụy, một nhân-viên cứu-hỏa hữu-công. Thí-du điển-hình là trường-hợp Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ban thưởng Chương-Mỹ Bội-tinh cho Ông Nguyễn-Văn Sáu, đoàn-viên Nhân-Dân Tự-Vệ tỉnh Sàdec do Nghị-Định số 036-TT/ND ngày 12.2.1969 (1).

##### 2.- Quân-sự.-

Ở đây, ngoài tư cách Quốc-Trưởng, còn có vai trò của Tổng-Tư-lệnh tối-cao của Quân-lực nên Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường ban các huy-chương quân-sự để tưởng thưởng các chiến-sĩ xuất-xắc có công trong việc bảo-vệ tổ-quốc. Các huy-chương này cũng là một tiêu-chuẩn để thăng cấp-bậc trong quân-đội.

(1) Công-báo số 14 ngày 15.3.69 trang 1.302.



Sự ban huy-chương cho chiến-sĩ thường thực-hiện ngay trong dịp Tổng-Thống đi ủy-lạo quân-đội tại chiến-trường hoặc trong buổi lễ mừng chiến-thắng. Nhưng các chiến-sĩ được cái vinh-độ này thường là thiếu-số sĩ-quan cao-cấp, bởi vì sự đích-thân trao-tặng huy-chương của Tổng-Thống chỉ-tượng-trưng mà thôi. Sau đó, theo đề-nghị của đơn-vị-trưởng, Tổng Tham-mưu-Trưởng và Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng-Thống sẽ ký Sắc-lệnh hay nghị-định ân-thường huy-chương cho toàn-thể các chiến-sĩ hữu-công. Thí-dụ : do Sắc-lệnh số 053-TT/SL ngày 12.2.1969, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã ân-thường Đệ-ngũ đẳng Bảo-quốc Huân-chương cho một số sĩ-quan Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa. (1).

Ngoài ra, Tổng-Thống Đệ-Nhi Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền ân-tặng huy-chương cho các nhân-vật ngoại-quốc nữa.

## B.- TỔNG-THỐNG BAN HUY-CHƯƠNG CHO CÁC NHÂN-VẬT NGOẠI-QUỐC.-

Ở đây, chúng ta phân-biệt trường-hợp các nhân-viên thường và các nhân-vật ngoại-quốc quan-trọng.

### 1.- Các nhân-viên ngoại-quốc thường.-

Bất cứ ngoại kiều nào có công-trạng đặc-biệt hay tận-tâm phục-vụ dân-tộc Việt-Nam đều có thể được Tổng-Thống Đệ II Cộng Hòa Việt-Nam ban thưởng huy-chương để chứng tỏ sự biết ơn của Quốc-Gia Việt-Nam.

Thí dụ : Do Nghị-định số 038-TT/NĐ ngày 12.2.1969, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã ân-thường Chương-mỹ Bội-tinh cho Ông Emil G. Lindahl, phụ-tá Giám-đốc cơ-quan phát-triển Quốc-Tế Hoa-Kỳ (2).

### 2.- Các nhân-vật ngoại-quốc quan-trọng.-

Cũng có khi, Tổng-Thống đại-diện Quốc-gia Việt-Nam, tặng huy-chương cho các nhân-vật quan-trọng ngoại quốc như Đại-Sứ, Thủ-Tướng, Tổng-Thống... Nhằm bày tỏ thiện-cảm của Việt-Nam đối với các vị này ngõ hầu làm tăng-gia tình hữu-nghị giữa nước ta và các quốc gia liên-hệ. Sự ban huy-chương này thường được thực-hiện nhân-dịp các quan-khách viếng-thăm Việt-Nam.

(1) Công báo số 14 ngày 15.3.69 trang 1.302.

(2) Công báo số 14 ngày 15.3.1969 trang 1.302.

Trên thực-tế, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã nhiều lần sử-dụng thẩm-quyền này. Chẳng-hạn, do Sắc-lệnh số 339-TT/SL ngày 27.7.68, Tổng-Thống ân-tặng Bảo-Quốc Huân-chương cho Ông Luis Moreno Salcedo, Đại-sứ Phi-Luật-Tân tại Việt-Nam.

Trong giai-đoạn hiện tại, vì cần được sự hỗ-trợ tích-cực của quân-đội Đồng-minh trong việc chiến-đấu chống Cộng-sản nên Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng thường ban huy-chương cho các chiến-sĩ hay Chỉ-huy-trưởng quân-đội Đồng-minh để một mặt biết ơn, khuyến-khích họ, một mặt tìm hậu-thuần quân-sự của Chính phủ họ. Thí dụ : do Sắc-lệnh số 046-TT/SL ngày 1.2.1969, Tổng-Thống ân-thưởng đệ-tứ đẳng Bảo-quốc huân-chương cho Đệ-Độc William H. House, Tư-lệnh Phó lực-lượng hải-quân Hoa-Kỳ tại Việt-Nam (1).

Xem vậy, phạm-vi và công-dụng của thẩm-quyền ban huy-chương của Tổng-Thống rất rộng-rãi. Nhiều quốc-gia khác cũng trao cho Quốc-Trưởng (Vua hay Tổng-Thống) quyền-hạn các huy-chương. Có khi minh-thị qui-định quyền này trong hiến-pháp, có khi được chấp-thuận theo tục-lệ cổ-truyền mà thôi. Trường-hợp sau được nhìn thấy ở Hoa-Kỳ, Pháp, Bồ-Đào-Nha, Phi-Luật-Tân, Tây-Đức... (2)

Ngoài quyền ban phát huy-chương, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền thiết-lập các loại huy-chương.

### C.- TỔNG-THỐNG THIẾT-LẬP CÁC LOẠI HUY-CHƯƠNG.-

Thực ra, Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không minh-thị trao quyền thiết-lập các loại huy-chương cho Tổng-Thống (điều 61 Hiến-pháp) Hiến-Pháp đệ I Cộng-Hòa cũng không đề-cập đến quyền này (điều 37 Hiến-pháp năm 1956).

Tuy nhiên theo tập-tục từ thời Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, Tổng-Thống có quyền thiết-lập các loại huy-chương. Thí dụ : bằng Sắc-lệnh số 278-a/TTP ngày 12.8.1957, Tổng Thống Ngô-Đình-Diệm

(1) Công-báo số 14 ngày 15.3.1969 trang 1.269.

(2) Bùi-Phan-Quế, phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp ngày 26.10.1956, Luận-án Tiến-sĩ Luật-Khoa Saigon niên khóa 1964 - 1965 trang 128.

đã thiết-lập huy-chương "Kim-Khánh" (1). Do tập-tục này mà trên thực-tế, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng đã sử-dụng quyền thiết-lập huy-chương. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 360-TT/SL ngày 1.8.1968, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu thiết-lập huy-chương "Bội-tinh Văn-hóa Giáo-dục" (2).

Trước khi chế-độ đệ I Cộng-Hòa được thành-lập, sự thiết-lập các loại huy-chương thuộc quyền Lập-pháp. Chỉ sự tặng huy-chương mới thuộc quyền Hành-pháp. Thí-dụ :

- Dụ số 10-a ngày 15.8.1950 thiết-lập "Bảo-Quốc Huân-Chương".
- Dụ số 10-b ngày 15.8.1950 thiết-lập các huy-chương "Anh dũng Bội-tinh".

Những Dụ này do Quốc-Trưởng ký với tư-cách là cơ-quan Lập pháp, thay thế Quốc-Hội chưa được thành-lập. Tại đa-số các quốc-gia dân-chủ quyền thiết-lập huy-chương thuộc Quốc-Hội. Đó là trường hợp Hoa-Kỳ, Phi-Luật-Tân, Trung-Hoa Dân-Quốc.

Cũng có một số quốc-gia (thường nhà vua giữ vai trò Quốc-Trưởng), vì Nguyên-thủ Quốc-gia vừa có quyền ban phát huy-chương vừa có quyền thiết-lập các loại huy-chương. Đó là trường-hợp Anh Quốc, Thái-Lan, Điều 12 Hiến-Pháp Thái-Lan năm 1949 xác định rõ : "Đức vua có thể chiếu theo đặc quyền của Ngài, tạo lập các tước vị cùng huy chương và ban phát những danh-vọng đó" (3).

Thiết-tưởng trong tương-lai, chúng ta có thể theo giải-pháp dung-hòa của chế-độ đệ ngũ Cộng-hòa Pháp, nghĩa là cho cả Quốc-Hội lẫn Tổng-Thống đều có quyền thiết-lập các loại huy-chương tùy theo nhu-cầu, trường-hợp riêng. Tại Pháp, hiện nay mặc dầu theo nguyên-tắc, các loại huy-chương được thiết-lập bằng một đạo luật nhưng cũng đã có khá nhiều loại huy-chương được Tổng-Thống Pháp lập bằng một Sắc-lệnh.

Mặt khác, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn sử-dụng quyền ấn-định thể-thức mang các loại huy-chương. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 253-TT/SL ngày 11.6.1968, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã ấn-định thể-thức mang huy-chương "Chương-mỹ Bội-tinh" (4).

(1) Tuần báo "Thông-Tin Chiến-sĩ" số 131 phát hành ngày 4.2.1963.

(2) Công-báo số 73 ngày 24.8.1958, trang 4.802.

(3) Bùi-Phan-Quế, sách đã dẫn trang 129.

(4) Công-báo số 14 ngày 15.3.1969 trang 1.290 và 1.302.

Việc ban thưởng huy-chương của Tổng-Thống cũng phải được thực hiện theo một số-thủ-tục, nguyên-tắc chính-thức hay không chính-thức. Các nguyên-tắc này sẽ thay đổi tùy theo mỗi Tổng-Thống, Chính-phủ và theo mỗi hoàn-cảnh, thời-gian.

#### D.- THỦ-TỤC BAN HUY-CHƯƠNG CỦA TỔNG-THỐNG.-

Tổng-Thống có thể đích-thân hay ủy-nhiệm cho các nhân-vật khác như Thủ-Tướng, Bộ-Trưởng, Tổng-Trưởng... ban các loại huy-chương. Dù theo thể-thức nào, việc ban phát huy-chương cũng được diễn-tiến theo một thủ-tục đề-nghị, cứu-xét cẩn-thận.

##### 1.- Tổng-Thống đích thân ban huy-chương.-

Theo phương-thức này, cần phân-biệt hai hành-vi :

- Ký văn-kiện ân-thưởng huy-chương
- Gắn huy-chương cho người được thưởng.

##### a) Ký văn-kiện ân-thưởng huy-chương.-

Tổng-Thống Đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam xử-dụng thẩm-quyền ban các loại huy-chương bằng cách ký các Sắc-lệnh hay Nghị-định ân-thưởng huy-chương cho một cá-nhân hay đơn-vị, tập-thể nào đó. Sự phân-biệt giữa Sắc-lệnh và Nghị-Định khi ban huy-chương là tùy thuộc chức-vụ, vai-trò của người được hưởng hay trường-hợp được ân-thưởng. Thí-du :

- Sắc-lệnh số 053-TT/SL ngày 12.2.69 ân thưởng Đệ ngũ-đẳng Bảo-quốc huân-chương cho một số sĩ quan Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa.
- Nghị-định số 036-TT/NĐ ngày 12.2.69 ân-thưởng Chương-Mỹ bội-tinh cho Ông Nguyễn-Van-Sáu, đoàn-viên Nhân-Dân tự-vệ tỉnh Sadec (1).

##### b) Gắn huy-chương.-

Mỗi huy-chương đều có huy-hiệu riêng để người được thưởng mang như là một hãnh-diện. Mặc dầu Tổng-Thống đã ký Sắc-lệnh hay Nghị-định ban huy-chương nhưng không phải lúc nào Tổng-Thống cũng đích-thân đến trao, gắn huy-hiệu của huy-chương cho

(1) Công-báo số 14 ngày 15.3.1969 trang 1.290 và 1.302.

người được thưởng. Tổng-Thống chỉ dành danh-dự này cho một số ít nhân vật quan-trọng có công-trạng đặc-biệt, thường là các nhân-vật cao-cấp trong nước hoặc ngoại quốc hay các sĩ-quan cao-cấp xuất-sắc.

Mỗi khi Tổng-Thống đích thân gắn huy-chương thì phải tổ-chức một buổi lễ long-trọng, trang-nghiêm để làm tăng giá-trị của Tổng-Thống, uy-quyền của quốc-gia và vinh-dự của người thụ-nhận.

Thông thường thì Văn-phòng Phủ Tổng-Thống sẽ chuyển các văn - kiện ân-thưởng huy-chương của Tổng-Thống cho người được thưởng. Đôi khi Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng, các nhân-viên Chính-phủ hoặc một sĩ-quan cao-cấp, tùy trường-hợp và nhiệm-vụ, đến gắn huy-chương cho người được thụ-hưởng.

Tổng-Thống cũng có thể ủy-nhiệm thường xuyên cho các nhân vật khác cấp phát một vài huy-chương kém quan-trọng hay có tính cách chuyên-môn.

## 2.- Tổng-Thống ủy-nhiệm ban các loại huy-chương.

Theo điều 61 khoản 1 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ Tổng-Thống mới có tham quyền ban-phát huy-chương mà thôi. Tuy vậy, trên thực tế vì không đủ thời-giờ và không nắm-vững các yếu-tố liên-hệ, Tổng-Thống có thể ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng hay các chức vụ cao-cấp khác, quyền ban thưởng vài loại huy-chương thông thường kém quan-trọng. Sự ủy-nhiệm này có thể mặc-nhiên hay được minh-thị qui-định trong một văn-kiện thiết-lập một loại huy-chương. Chẳng hạn, điều 3 của Sắc-lệnh số 360-TT/SL ngày 1.8.1968 thiết-lập huy-chương "Bội-tinh Văn-hóa Giáo-Dục", Tổng-Thống đã ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng Chánh-phủ "quyền cấp-thưởng hay truy-tặng hoặc thu-hồi Bội-tinh văn-hóa giáo-dục. Thủ-Tướng Chánh-phủ có thể ủy-quyền này lại cho Tổng-Trưởng Văn-Hóa Giáo-Dục bằng một văn-kiện riêng" (1).

Như vậy, sự ủy-nhiệm này của Tổng-Thống cũng dựa theo hệ-cấp, nghĩa là từ Thủ-Tướng đến các Tổng-Trưởng hay Bộ-Trưởng. Sau khi được sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống, Thủ-Tướng có thể ủy-nhiệm lại quyền cấp-thưởng một loại huy-chương cho một nhân-viên Chính-phủ liên-hệ.

(1) Nguyễn Văn Sắc-lệnh nói trên, trong Công-Báo số 73 ngày 24.8.68 trang 4.802.

Hiện nay, Thủ-Tướng và đa-số các nhân-viên Chính-phủ đều được cấp phát một vài loại huy-chương. Thủ-Tướng có thể ban nhiều loại huy-chương như : "Bội-tinh Văn-hóa Giáo-dục", "Cảnh-sát chiến công Bội-tinh", "Bội-tinh tâm-lý-chiến"...(1). Còn các Tổng, Bộ-Trưởng chỉ được cấp phát các loại huy-chương có liên-hệ đến hoạt-động của Bộ Sở quan mà thôi. Chẳng hạn, Tổng-Trưởng Xây-Dựng Nông Thôn cấp phát huy-chương "nghĩa-vụ bội-tinh" (2), Tổng-Trưởng Thông-tin Chiêu-hồi được cấp-phát "tâm-lý-chiến bội-tinh" (3)...

Trên thực-tế, việc ban các loại huy-chương còn phải trải qua một thủ-tục đề-nghị, cứu xét khá phức-tạp.

### 3.- Thủ-tục cứu-xét để ban huy-chương.

Ngoại trừ một số trường-hợp Tổng-Thống tự-ý ban các huy-chương, trong thực-tế Thủ-Tướng, các nhân viên Chánh-phủ hay các tướng lãnh chỉ huy quân-đội... sẽ đề-nghị lên Tổng-Thống ân-thưởng. Thủ-tục này không cứng rắn mà chỉ có tính-cách linh-động.

Đối với các loại huy-chương quan-trọng như "Bảo-Quốc Huân Chương", "Chương-Mỹ Bội-tinh", nguyên-tắc buộc mỗi khi các hồ-sơ đề-nghị ân-thưởng lên đến Phủ Thủ-Tướng, phải được đem ra cứu xét tại một Hội-Đồng thành-phần gồm có :

- Ông Tổng-Trưởng Phủ Thủ-Tướng hay Đại diện : Chủ-Tịch
  - Một Đại-diện Bộ Nội-Vụ : Hội-viên
  - Một đại-diện Bộ Quốc-Phòng : Hội-viên
  - Một đại-diện Tổng-Nha Công-Vụ : Hội-viên
  - Một viên-chức văn-phòng Phủ Thủ-Tướng : Thư-ký
- (Không có quyền biểu-quyết)

(1) Do Nghị-định số 032-ND ngày 23.2.1968, Thủ-Tướng ân-thưởng "Cảnh-Sát Chiến-Công Bội-tinh" cho một số sĩ-quan và hạ sĩ-quan Q.L.V.N.C.H. Bằng Nghị-định số 209-ND/Th.T/VP ngày 21.2.1969, Thủ-Tướng ân-thưởng "Bội-tinh tâm-lý-chiến" cho trung-ương Hoàn-Xuân-Lâm tư-lệnh quân đoàn I và vùng I Chiến thuật - Công-Báo số 34 ngày 27.4.1968.

(2) Do Nghị-định số 022 - XDNT/213 ngày 15.4.68, Ông Tổng-Trưởng XDNT truy-tặng "Nghĩa-vụ bội-tinh" cho 2 cố trưởng-áp tại tỉnh Long-An (Công-Báo số 34 ngày 27.4.68 trang 2.506) II

(3) Ngày 15.3.1969, Ông Tổng-Trưởng Chiêu-Hồi kiêm Thông-tin đã ân thưởng Tâm-lý-chiến bội-tinh cho 2 Nhân-sĩ tại Sađec.

Hội-đồng này sẽ nhóm do sự triệu-tập của Chủ-tịch và sau khi cứu-xét sẽ lập tờ-trình Thủ-tướng Chính-phủ (1). Sau đó, Thủ Tướng sẽ trình lên Tổng-Thống.

Ngay cả việc cấp phát huy-chương của một Tổng-Trưởng cũng phải theo một thủ-tục đề-nghị, cứu-xét rõ ràng (2).

Xem vậy, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã sử-dụng quyền ban các loại huy-chương một cách khá rộng rãi và với nhiều tác-dụng khác nhau để hoàn-thành nhiệm-vụ cố-hữu của một Quốc-Trưởng. Nhiệm vụ này còn được thể hiện qua thẩm-quyền ân-xá và ân-giảm hình-phạt các phạm-nhân.

## ĐOAN II. - TỔNG-THỐNG ÂN-XÁ VÀ ÂN-GIẢM HÌNH-PHẠT CÁC PHẠM-NHÂN. -

Đây là một thẩm-quyền khá đặc-biệt của bất-cứ vị Quốc-Trưởng nào : Nó xâm-phạm vào lãnh-vực Tư-pháp. Cho nên cần phải tìm hiểu nguồn-gốc, nội-dung cũng như cách sử-dụng thẩm-quyền ân-xá, ân-giảm của Tổng-Thống.

### 1.- Nguyên-nhân Tổng-Thống có quyền ân-xá, ân-giảm hình-phạt.-

Điều 61 khoản 2 Hiến-Pháp Đệ-Nhi Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Tổng-Thống có quyền ân-xá, và ân-giảm hình-phạt các phạm nhân". Đây là một thẩm-quyền đặc-biệt của Tổng-Thống có phần nào xâm-lấn hẳn vào quyền Tư-pháp. Vì-thế, người-ta còn gọi quyền này là "quyền hành tư-pháp" của Tổng-Thống (3). Đó là di-tích sự tập-trung 3 quyền Hành-pháp, Lập-pháp và Tư-pháp vào tay nhà vua trong thời quân chủ. Ngày xưa, vua có toàn quyền xét xử hoặc khoan-hồng đối với thần-dân.

(1) Nghị-định số 176-NĐ/Th.T/VP ngày 8.2.1968, trích Công-Báo số 12 ngày 8.3.1969 trang 1.224.

(2) Vào đầu tháng 3.69, Thiếu-Tướng Tư-lệnh Sư-đoàn Dù đã đề-nghị lên Đại-tướng Tổng-Tham-Mưu QLVNCH đề vị này đề-nghị lên Trung Tướng Tổng-Trưởng Quốc-phòng ân-thưởng Tam-lý-chiến bội-tinh cho 4 phóng-viên chiến-tranh (Công-Luận số 347 ngày 5.3.1969).

(3) Bùi-Phan-Quế, "phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống" theo Hiến-Pháp ngày 26.10.56, Luận-an Tiến-sĩ Luật-Khoa Saigon niên khóa 1964 - 1965, trang 129.

Ngày nay, lý-thuyết Dân-chủ đã phát-triển mạnh. Nhưng các nhà Lập hiến của nhiều Quốc-gia nghĩ rằng nên để Quốc-Trưởng có thẩm-quyền khoan-hồng đối với các phạm-nhân vì các quyền này vừa làm tăng uy-tín của vị Nguyên-thủ Quốc-gia vừa giúp sự áp-dụng thuyết phân-quyền được mềm-dẻo. Quan-niệm này rất phù-hợp với tinh-thần Hiệp-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam : "... sự hoạt-động của ba 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".

Hơn nữa, những phán-quyết của Tòa-án khi đã thành nhất-định có uy-lực quyết-tung và tòa-án không thể tái-thẩm được, dù có sự ngộ-phán. Sự can-thiệp của vị Quốc-trưởng có lợi-ích là làm điubớt tính-cách nghiêm-khắc của hình-phạt đối với can-phạm đã bị oan-ức hoặc đã hối cải.

Cho nên, thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định tại điều 61 khoản 2 Hiến-Pháp cũng chỉ là một loại thẩm-quyền có-hữu mà đa số các vị Quốc-Trưởng đều có như Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa (điều 37 khoản 4 Hiến-pháp năm 1956). Các Quốc-Vương Na-Uy (điều 20 Hiến-Pháp năm 1814), Thụy-Điển (điều 26 Hiến-Pháp năm 1889)... Tuy nhiên, nội-dung loại thẩm-quyền này khá phức-tạp cần phải tìm hiểu.

## 2.- Nội-dung thẩm-quyền ân-giảm, ân-xá của Tổng-Thống.-

### a) Ân-xá.-

Là một ân-huệ miễn cho phạm-nhân sự thụ hình nhưng không xóa bỏ án-phạt. Thường là miễn cho tội tử-hình (1). Ân xá khác với Đại-xá (Amnistie) ở những điều sau đây :

- Ân-xá (grace) thuộc quyền Tổng-Thống (hay Quốc-Trưởng) Đại-xá do Quốc-Hội thực-hiện bằng một đạo-luật.
- Ân-xá là một biện-pháp cá-nhân, ban cho một phạm-nhân riêng-biệt. Đại-xá là một biện-pháp tổng-quát cho tất cả những người bị truy-tố hoặc bị kết-án về một loại tội-phạm nào.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20.2.1967 trang 95.



- Ân-xá không xóa bỏ án-phạt, chỉ miễn cho phạm-nhân sự thụ-hình chính (peine principale) và giữ lại một số phụ-hình hoặc tước-quyền (peine accessoire ou incapacité). Còn Đại-xá xóa bỏ tội-phạm, sự truy-tố và án-phạt (1).

Ngoài ra, còn có định-chế Ân-đại-xá (grâce-Amnistiante). Theo đó, Tổng-Thống sử-dụng quyền ân-xá trong phạm-vi một đạo-luật Đại-xá. Quốc-Hội ấn-định, trong đạo-luật đó, những tội-phạm được xóa bỏ. Sau đó, Tổng-Thống quyết-định, giữa các kẻ phạm tội đã dự-liệu, những ai được hưởng đại-xá.

b) Ân-giảm hình-phạt (Réduction de peine).-

Là một ân-huệ miễn cho phạm-nhân một phần hình phạt. Thí-dụ : tội-nhân bị kết-án 20 năm khổ sai. Sau 10 năm thụ-tình, Tổng-Thống cho y được ân-giảm 5 khổ sai. Như vậy, tội-nhân này chỉ còn phải thụ-hình 5 năm nữa mà thôi.

Ở đây tưởng cũng cần so-sánh với "hoán-cải hình-phạt" và "huyền-án" là những danh-từ tuy không được đề-cập trong Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, nhưng đã có ghi rõ trong điều 37 đoạn 4 Hiến-pháp năm 1956.

- Hoán-cải hình-phạt.-

Tức là thay-thế một hình-phạt đã tuyên bằng một hình-phạt nhẹ hơn, ở bậc dưới. Nhưng hậu-quả của quyết-định hoán-cải hình-phạt không được làm tăng thêm hình-phạt của các phạm-nhân.

Thí dụ : Một can-phạm bị 10 năm khổ sai, sau khi thụ-hình được 7 năm, lúc đó Tổng-Thống quyết-định cho ân-giảm xuống thành 5 năm, nhưng lại quyết định rằng sự ân-giảm này có hiệu lực từ ngày ký Sắc-lệnh. Trong trường-hợp này, phải giải-thích có lợi cho tội-nhân nghĩa là phải phóng thích ngay phạm-nhân vì thời gian thụ-hình đã quá 5 năm. Trái lại, không thể giải-thích rằng thời-gian thụ-hình là 5 năm kể từ ngày Sắc-lệnh, bởi vì như vậy, tổng-cộng hình-phạt sẽ là 12 năm, nghĩa là gia-tăng hình-phạt chứ không chịu ân-giảm (2).

(1) R. Garaud, traité théorique et pratique Droit Pénal, trang 624. trích theo Bùi-Phan-Quế số đã dẫn trang 131.

(2) Trương-Tiến-Hạt, Hiến-pháp chú -thích, Saigon 1967, trang 273.

- Huyền-án.-

Tức là thẩm-quyền của Tổng-Thống cho tội-nhân đã thụ-hình được miễn thụ-hình phần còn lại. Trong khi "án-treo" do quyết định của tòa-án nhằm cho tội-nhân được miễn hình-phạt mà y chưa thụ-hình, trong những điều kiện án-định bởi đạo luật ngày 26.3.1891 (1).

Theo nghĩa tổng-quát, "ân-xá" gồm tất cả 4 biện-pháp ân-xá (nghĩa hẹp), ân-giảm, hoán-cai hình-phạt và huyền-án.

Thực ra, việc ân-xá, ân-giảm phải được thực-hiện theo một số thực-hiện theo một số thủ-tục pháp-định.

3.- Thủ-tục ân-xá, ân-giảm.-

Hình-thức, phạm-vi thẩm-quyền ân-xá cũng như quyền xin ân-xá và thủ-tục cứu-xét hồ-sơ ân-xá là những vấn-đề cần được cứu xét.

a) Hình-thức ân-xá.-

Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường thực-hiện sự ân-xá dưới hình-thức một Sắc-lệnh. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 049-TT/SL ngày 13.2.1969, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu hoán-giảm hình-phạt và miễn trừ kỳ hạn phát gian cho một số phạm-nhân (2).

Người ta còn phân-biệt :

- ân-xá cá-nhân (grâces individuelles)
- ân-xá cộng-đồng (grâces collectives)

Những ân-xá cá-nhân được ban-phát cho từng tội-nhân bất-cứ thời kỳ nào trong năm, thường là đối với các tội-nhân bị kết-án tử-hình. Trái lại, ân-xá cộng-đồng được Tổng-Thống ban-phát chung cho nhiều phạm-nhân trong những thời kỳ nhất-định như các dịp Quốc-lễ hàng năm. Ân-xá cá-nhân hay cộng-đồng đều thế-khien bằng một sắc-lệnh của Tổng-Thống, ngay cả sự bác đơn xin ân-xá cũng vậy (3). Thẩm-quyền ân-xá ân-giảm hình-phạt của Tổng-Thống cũng gặp phải những giới-hạn luật-định.

(1) Bùi-Phan-Huế, sách đã dẫn trang 132.

(2) Công-báo số 14 ngày 15.3.1969 trang 1.287.

(3) Thí dụ : do Sắc-lệnh số 077-TT/SL ngày 7.3.69, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã bác đơn xin ân-xá của phạm-nhân Nguyễn-Công-Cảnh, tự Năm Cảnh (Công-báo số 14 nt trang 1.299.).

b) Phạm-vi thẩm-quyền ân-xá.-

Tổng-Thống chỉ có thể sử-dụng thẩm-quyền ân-xá hay ân-giảm, hoán-cải hình-phạt kể từ khi cơ-quan tư-pháp hết thẩm-quyền vì đã thụ-lý xong, khi việc xử-án đã thành nhất-định.

Thẩm-quyền ban ân-xá hay ân-giảm hình-phạt của Tổng-Thống chỉ có thể áp-dụng đối với những hình-phạt về thể-xác hay tiền-bạc, nếu là hình-phạt chính mà thôi. Những khoản tiền bồi-thường cho sở thuế, tiền án-phí tụng-lệ đều không thể bị thay đổi. Ân-xá hay ân-giảm cũng không áp-dụng cho các biện-pháp chế-tài kỹ-luật hay hành-chánh vì những biện-pháp này không phải là hình-phạt(1).

Tuy vậy, trên thực-tế, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thể, bằng phương-tiện và uy-thế chính-trị riêng, can-thiệp với cơ-quan tư-pháp trong bất-cứ giai đoạn nào nhằm ảnh-hưởng đến sự trừng-phạt các phạm-nhân nhất là trong hoàn-cảnh phối-thai của nền Dân-chu, trong tình trạng chiến-tranh như hiện nay.

Với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-Thống còn quyết-định cách đối xử với các phạm-nhân trong suốt thời-kỳ giam giữ, trước hay sau khi bản-án đã thành hình. Do đó, mà dù bị giới-hạn, thẩm-quyền ân-xá, ân-giảm của Tổng-Thống cũng vẫn khá rộng-rãi. Mặt khác thẩm-quyền xin ân-xá cũng là một yếu-tố quan-trọng ảnh-hưởng đến vấn-đề ân-xá.

c) Thẩm-quyền xin ân-xá.-

Theo luật-lệ hiện-hành, những người bị kết-án tử-hình đều có quyền đệ-đơn xin ân-xá tại phòng Lục-sự tòa đã xử chung-tham việc ấy, trong 3 ngày toàn kể từ ngày tuyên án (2). Tòa-án sẽ chuyển đơn lên Tổng-Thống quyết-định. Tôi nhận chỉ bị hành quyết thực-sự sau bị Tổng-Thống bác đơn xin ân-xá (3).

Hơn nữa, nếu chính tử-tội không đệ-đơn xin ân-xá thì thông thường cơ-quan liên-hệ cũng lập hồ-sơ xin ân-xá cho phạm-nhân và chuyển lên Tổng-Thống. Đây là thủ-tục được dự-liệu trong điều 13

(1) Trương-Tiến-Đạt Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 272 - 273

(2) Điều 3 khoản 3 của Du-số 5 ngày 6.4.1950.

(3) Điều 96 Bộ Quân-Luật-Việt-Nam do Du số 8 ngày 14.5.51 ; điều 19 luật số 10/59 ngày 6.5.59 ; điều 13 Sắc-luật số 11/62 ngày 21.5.1962.

Sắc-luật số 11/62 ngày 25.1.1962 (tổ-chức tòa án quân-sự tại mặt-trận) : "Nếu là án tử-hình, mặc dầu có hay không có đơn xin ân-xá của phạm-nhân, ủy-viên Chính-phủ phải lập hồ-sơ xin ân-xá trong thời-hạn tối đa 10 ngày sau khi tòa tuyên-án".

Ngoài ra, thủ-tục cứu-xét đơn ân-xá, ân-giảm cũng được tổ chức rõ ràng để bảo-vệ quyền-lợi của tội-nhân.

d) Cứu-xét hồ-sơ xin ân-xá.

Nếu là hồ-sơ xin ân-xá tử-tội thì do Tòa-án liên-hệ chuyển. Các hồ-sơ ân-xá tập-thể trong các dịp Tết Nguyên-Đán, Tết Dương-lịch hay Quốc-Khánh... thì lại do Bộ Tư-Pháp lập. Nhưng trước khi đệ-trình Tổng-Thống, hồ-sơ ân-xá phải qua Hội-Đồng ân-xá (1) cứu xét, chú ý-kiến.

Dựa vào đề-nghị của Hội-Đồng ân-xá, Tổng-Thống sẽ ký Sắc-lệnh ân-xá tử-tội hay ân-giảm, hoán-cải hình-phạt hoặc huyền án cho các can-nhân. Tổng-Thống cũng có toàn-quyền bác-đơn xin ân-xá của tử-tội. Chẳng-hạn, do Sắc-lệnh số 054-TT/SL ngày 3.3.1969, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu bác đơn xin ân-xá của tử-tội(2).

Mặc dầu quyền quyết-định tối-hậu về việc ân-xá vẫn do Tổng-Thống nhưng ý kiến của Hội-Đồng Ân-Xá cũng có ảnh-hưởng quan trọng.

Trong chế-độ Đại-nghị, thông-thường, lệnh ân-xá của Quốc-Trưởng phải được sự phò-thự của vị Tổng-Trưởng chịu trách-nhiệm. Tại Na-uy, Đức-vua, có quyền ân-xá các phạm-nhân, chiếu quyết-định của Hội-Đồng Tổng-Trưởng (điều 20 Hiến-pháp 1.814). Ở Thụy-Điển các đơn xin ân-xá phải được các tòa án hành-chánh cứu-xét và đệ-trình Quốc-vương quyết-định tại Tham-chính-viên (điều 26 Hiến-pháp năm 1809).

Tại Nhật-Bôn, Hoàng-Đế chỉ được ân-xá với sự chấp-thuận của Nội-Các (điều 74 Hiến-Pháp năm 1946). Tại Pháp, dưới thời Đế III Cộng-Hòa, Tổng-Thống được quyền ân-xá nhưng phải có sự phò thự

(1) Hội-Đồng Ân-Xá được thiết-lập do điều 6 Dự số 5 ngày 6.4.1950.

(2) Công-báo số 14 ngày 15.3.1969 trang 1.299.

của Tổng-Trưởng Bộ Tư-Pháp (điều 3 Hiến-Luật ngày 25.2.1875 về tổ chức công-quyền). Dưới thời đệ-tứ Cộng-Hòa, Tổng-Thống xử-dụng quyền ân-xá tại Thượng-Hội-Đông thăm-phán mà Tổng-Thống là Chủ-tịch (1). Sắc-lệnh ân-xá còn phải được Tổng-Trưởng Tư-pháp phó-thự. Đến thời Đệ V Cộng-Hòa, Tổng-Thống Pháp có quyền ân-xá (điều 17 hiến-pháp), Thượng-Hội-Đông Thăm-phán chỉ cho ý-kiến về ân-xá (điều 66 khoản 4 Hiến-pháp). Tuy vậy, Sắc-lệnh ân-xá phải được Thủ-Tướng và Tổng-Trưởng Tư-pháp phó-thự (điều 19 Hiến-pháp 1958).

Như thế, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được hành-xử, thăm-quyền ân-xá một cách rộng-rãi hơn đa-số các Quốc-Trưởng khác.

Dẫu theo hình thức nào, để thực-hiện biện-pháp khoan-hồng cho tội-nhân, trên thực-tế, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng thường hành-động bởi nhiều động-lực khác nhau.

#### 4.- Những động-lực ảnh-hưởng đến quyền ân-xá của Tổng-Thống

Không ai có thể phủ-nhận ảnh-hưởng quan-trọng, của Hội-Đông ân-xá đối với quyết-định ân-xá của Tổng-Thống, không kể ân-xá cá-nhân hay ân-xá cộng-đồng. Thêm vào đó, áp-lực của Quốc-Hội hay các đoàn-thể, dư-luận quần-chúng cũng là những động-lực chi-phối hành-vi ân-xá của vị Nguyên-thủ Quốc-gia.

##### a) Do áp-lực của Quốc-Hội.-

Xử-dụng quyền kiểm-soát chính-phủ trong việc thi-hành chính-sách Quốc-gia, chiếu điều 39 khoản 5 Hiến-pháp, và uy-thế chính-trị riêng, Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường khuyến-cáo Tổng-Thống ân-xá, ân-giảm hình phạt cho các phạm-nhân. Sự yêu cầu này có khi được thể-hiện một cách chính-thức, nhân danh Quốc-Hội hay không chính-thức, nhân-danh một vài ủy-ban Quốc-hội hay cá nhân các Dân-biểu, Nghị-sĩ. Thí-dụ :

- Nhân-dịp kỷ-niệm Đệ I Chu-niên ngày bầu-cử Thượng-nghị-Viện 3.9.1958, Ông Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện gửi văn-thư yêu-cầu Tổng-Thống cứu-xét ân-xá cho một số can-nhân biết hối-cải để chứng-tỏ sự khoan-hồng của chế-độ và đồng-thời đề ghi dấu ngày kỷ-niệm nói trên (2).

(1) Điều 35 Hiến-Pháp Pháp-Quốc ngày 27.10.1946.

(2) Công-Luận số 198 ngày 3.9.1968.

- Ngày 21.1.1969, Liên Ủy-ban Nội-vụ và Xây-Dựng Nông-Thôn của Hạ-Nghi-Viện đã mở cuộc họp báo để công-bố một văn-thư gửi Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa và Thủ-Tướng Chánh-phủ xin ân-xá hoặc ân-giảm, nhân dịp Tết Kỳ-Dậu, đối với :

- 1.- Các chính-trị phạm can-tội đối-lập với chính-phủ trong tất-cả các biến-cố.
- 2.- Các can-phạm tình nghi thân cộng-sản đã an-nãn hồi-cải
- 3.- Các thường-phạm can-tội nặng-nhẹ hoặc lớn tuổi.
- 4.- Các quân-nhân phạm-pháp hiện đang bị giam tại các quân lao.

Qua những áp-lực của Quốc-Hội, tùy trường-hợp, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ cứu-xét và xử-dụng thẩm-quyền ân-xá, ân-giảm hình-phạt cho các can-phạm.

Hơn nữa, Quốc-Hội có thể biểu-quyết một đạo-luật đại-xá. Nhưng cho đến nay, Quốc-Hội chưa xử-dụng thẩm-quyền này, mặc dầu các Dân-biểu, Nghị-sĩ cũng đã từng đặt vấn-đề đại-xá. Trong phiên họp khoáng-đại ngày 7.12.1967, Thượng-Nghi-Viện đã chấp-thuận đề nghị của Ủy-ban Đặc-biệt về việc đưa ra một dự-luật Đại-xá và giao cho Ủy-ban này nhiệm-vụ soạn-thảo (1).

Những buổi thảo-luận như thế này tại diễn đàn, Quốc-Hội cũng tạo nên một dư-luận ảnh-hưởng nhiều đến các quyết-định ân-xá của Tổng-Thống.

b) Do áp-lực của các đoàn-thể, dư-luận.-

Đôi khi trước một bản-án có tính-cách chính-trị làm xôn xao dư-luận và bị áp-lực của nhiều đoàn-thể, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thể ân-xá hay ân-giảm cho tội-nhân đó để trấn-an dư-luận. Một trường-hợp điển-hình là vụ án Thượng-Tọa Thích-Thiện-Minh.

Ngày 23.2.1969, Thượng-Tọa Thích-Thiện-Minh bị bắt giữ sau khi cơ-quan an-ninh tìm thấy một số vũ-khí và tài-liệu Cộng-Sản tại cư-xá Quảng-Đức do Thượng-Tọa làm Quản-Đốc (2). Sau đó,

(1) Biên-bản Thượng-Nghi-Viện số 024 ngày 7.12.1967 trang 31 - 63.

(2) Công-Luận số 357 ngày 17.3.1969 và số 358 ngày 18.3.1969.

trong hai phiên xử ngày 15.3.1969 và ngày 17.3.1969 của Tòa án Mặt-trận Vùng 3 Chiến-thuật và tòa-án Quân-sự Vùng 3 Chiến-thuật, Thượng-tọa Thích-Thiện-Minh đã bị kết án 10 năm khổ sai.

Trước sự kiện trên, nhiều đoàn-thể đã chống đối như sau :

- Đoàn Sinh-viên Phật-Tử Saigon gửi lên Tổng-Thống, nhì vị Chủ-tịch Thượng-nghị-viện và Hạ-nghị-viện, Thủ-tướng Chính-phủ, một kháng-thư yêu-cầu trả tự-do cho Thượng-tọa Thích-Thiện-Minh (1).

- Ngày 12.3.1969, 10 Dân-biểu và Nghị-sĩ xin yết-kiến Tổng Thống để trình bày vấn-đề bắt giữ Thượng-Tọa Thích-Thiện-Minh (2).

- Ngày 16.3.1969, Hội-Đồng Viện Hóa-Đạo Ấn-Quang họp báo với sự hiện diện của một số các Dân-biểu, bày tỏ lập-trường chống đối bản án nói trên (3).

- Ngày 18.3.1969, Thượng-Tọa Thích-Tâm-Châu, nhân danh Đệ Nhất Phó Chủ-tịch Giáo-hội Phật-giáo Tăng-già Thế-giới, yêu-cầu Tổng-Thống ân-xá cho Thượng-tọa Thích-Thiện-minh (4).

Trước áp-lực này, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã phải họp Hội-Đồng Tổng-Trưởng để cứu xét vấn-đề (5). Cuối cùng, sáng ngày 17.3.1969, Tổng-Thống loan báo đã gửi một tư-vấn cho Thủ-Tướng Chính-phủ, quyết-định cho áp-dụng những biện-pháp đặc-biệt nhằm ân-giảm phần nào hình-phạt cho Thượng-Tọa Thích-Thiện-Minh như sau :

1.- Được giam giữ tại một cơ-sở riêng có nghĩa là không phải tại các nhà giam thường như những tội-nhân khác, mà cũng không phải thi-hành bản-án hoàn-toàn như luật-pháp qui-định đối với các tội nhân khác.

(1) Công-Luận số 346 ngày 04.3.1969

(2) Quyền-Sóng số 13 ngày 13.3.1969

(3) Công-Luận số 358 ngày 18.3.1969

(4) Quyền-Sóng số 19 ngày 20.3.1969

(5) Quyền-Sóng số 18 ngày 19.3.1969

2.- Được phép và được dành những điều-kiện đủ để thực hành tại chỗ những nghi-lễ phụng-sự tôn-giáo cần-thiết đối với một tu-sĩ.

3.- Được hưởng những điều-kiện phù-hợp với tình-trạng sức khỏe và thuận lợi cho việc điều-trị khi cần...

Với lý do Thượng-tọa Thích-Minh là một tu-sĩ và hơn nữa, không được đầy-đu sức-khoẻ (1).

Thực ra, vụ án này nhuộm đầy màu sắc chính-trị. Bằng cơ là sau đó, ngày 8.4.1969, 39 Dân-biểu và Nghị-sĩ đã gửi lên Tổng Thống Việt-Nam Cộng-Hòa một văn-thư bày tỏ mối xúc-dộng đối với vụ án Thượng-tọa Thích-Thiền-Minh, trong hiện-tình Chính-trị Quốc Gia (2). Cũng vì thế mà nhân dịp lễ Phật-Đản năm 1969, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã ký sắc-lệnh số 180-TT/SL ngày 24.5.1969 hoán-giảm hình phạt còn 3 năm tù cho Thượng-tọa Thích-Thiền-Minh (thay vì 10 năm khổ sai và 5 năm cấm cố như khi bị tuyên-án (3)).

Trong quá khứ, việc phóng-thích Thượng-tọa Thích-Trí-Quang (4) cũng chỉ được thực-hiện sau bản kiến-nghị ngày 28.6.68 của một số Linh-mục Thiên-chúa-giáo đặt thẳng vấn-đề Công-giáo và Phật-giáo trong hiện tình chính-quyền và đòi phải thả các Phật-tử cùng trả tự-do cho Thượng-tọa Thích-Trí-Quang. Như vậy, thì áp-lực quần-chúng và tôn-giáo đã quyết-định việc trả tự-do này hơn là quyết-định của Tổng-Thống, nhất là lại có bản kiến-nghị của 28 dân biểu nữa (5).

Mặt khác, nhân các dịp lễ quan-trọng, các đoàn-thể cũng thường gửi kiến-nghị yêu-cầu Tổng-Thống ân-xá các phạm-nhân. Chẳng

(1) Công-Luận số 360 ngày 20.3.1969.

(2) Công-Luận số 377 ngày 09.4.1969.

(3) Cấp-Tiến số 36 ngày 26.5.1969 trang 2.

(4) Thượng-tọa Trí-Quang bị giam-giữ sau biến-cố Tết Mậu-Thân với lý do để "bảo-vệ an-ninh".

(5) Minh-Tân, "Chế-độ và tương lai đất nước", Công-Luận số 134 ngày 10.7.1968 trang 2.



hạn, nhân dịp lễ Phật-Đản năm 1969, ngày 22.5.1969, 10 tôn-giáo đã gởi kiến-nghị yêu-cầu Tổng-Thống ban đặc-ân, ân-xá cho các can phạm. (1).

Ngoài ra, ngày nay hoạt-động của một số Hội-Đồng dân cư địa-phương cũng tạo nên một áp-lực trong việc ân-giảm, ân-xá hình phạt (2).

Thực ra, mức độ trọng pháp và vai trò của cơ quan tư-pháp tại Việt-Nam trong tình-trạng chiến-tranh khốc-liệt, hỗn-loạn hiện-nay bị suy-yếu vì nhiều lý-do. Hành-pháp cũng đã tỏ thiện-chí qua nhiều biện-pháp nhằm giải-quyết phần nào vấn-đề. Điển-hình là việc Thủ-Tướng Trần-Văn-Hương, ngày 18.6.1968, quyết-định thành-lập tại Đô-Thành thị-xã và tỉnh một ủy-ban đặc-biệt gồm đại-diện các cơ-quan tư-pháp, hành-chánh, an-ninh, quân-sự, với nhiệm-vụ cứu-xét các vụ tình-nghi bị tạm-giữ trong thời-gian tối-đa 2 tuần. Nếu đã bị giam quá 1 tháng mà tình-trạng chưa giải-quyết, sẽ được tạm trả tự-do nếu có người bảo-đảm hay chính-quyền địa-phương nhận-lãnh(3).

Tuy vậy, với sự hiện-hiện của tòa-án quân-sự đặc-biệt, có tính-cách "phần dân-chủ và vi-hiến" (4) và tình-trạng còn hàng chục ngàn người đang bị giam giữ tại các cơ-quan an-ninh mà không được xét xử tại các tòa-án (5) khiến cho uy-lực công-lý chưa được sáng tỏ. Chính Đại-Tướng Trần-Thiện-Khiêm, Tổng-Trưởng Nội-Vụ trong buổi điều-trần trước Ủy-Ban Nội-Vụ Hạ-Nghi-Viện ngày 28.6.1968, cũng xác nhận : "còn nhiều cơ-quan nữa bắt người do tình-trạng chiến-tranh và luật-lệ cũ phức-tạp. Ước mong Quốc-Hội duyệt lại để có những luật-lệ mới hợp-lý hơn" (6).

---

(1) Thí-dụ : trong phiên-họp ngày 15.5.1969, Hội-đồng tỉnh Kiến-Phong đã quyết-nghị yêu-cầu chánh-quyền nên thi-hành thủ-tục giam-giữ một cách hợp-pháp, nhân-đạo, tôn-trọng ý-kiến của các Hội-đồng dân-cư địa-phương trong vấn-đề này, nhất là không nên tra tấn, đánh đập những người bị bắt vì tình-nghi.

(2) Quyền-Sống số 70 ngày 19.5.1969.

(3) Công-Luận số 127 ngày 24.6.1968.

(4) Lời của Nghị-sĩ Phạm-Nam-Sách trong phiên-họp Thượng-Nghi-Viện ngày 7.3.1969 (Công-Luận số 350 ngày 8.3.1969).

(5) Lời Nghị-sĩ Vũ-Minh-Trần trong phiên-họp Thượng-Nghi-Viện nói trên.

(6) Công-Luận số 133 ngày 30.6.1968.

Nhưng, với Luật số 008/69 ngày 26.5.1969 bãi bỏ tòa-án quân-sự đặc-biệt và cùng với mức độ văn-hội hòa-bình, tình-trạng nói trên sẽ được cải-thiện dần. Thêm vào đó, Tổng-Thống Đệ II Cộng Hòa Việt-Nam có thể xử-dụng thẩm-quyền ân-xá, ân-giảm một cách tích-cực và rộng-rãi hơn trong chiều-hướng hợp-tác, bổ-khuyết cho hoạt-động tư-pháp, nhằm xóa bỏ, xoa dịu bớt những nỗi oan-ức, đau đớn mà người dân Việt-Nam đã chịu-đựng quá nhiều trong hơn một phân-tư thế-kỷ chiến-tranh liên-tiếp.

\*

\* \*

Ngoài hai thẩm-quyền cổ-hữu dành cho chức-vụ Quốc-Trưởng là ban huy-chương và ân-xá đã quy-định tại điều 61 Hiến-pháp, Tổng-Thống Đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam còn có một số thẩm-quyền đặc-biệt khác là được quy-định rải-rác trong luật-pháp quốc-gia. Trong số đó, thẩm-quyền cho phép từ bỏ hay nhập quốc-tịch Việt-Nam cũng rất quan-trọng cần được tìm hiểu.

### ĐOẠN III : TỔNG-THỐNG CHO PHÉP TỪ BỎ HAY NHẬP QUỐC-TỊCH VIỆT-NAM.

Thẩm-quyền này có tính cách quan-trọng vì là một phương-thức thể-hiện chủ-quyền độc-lập và sự thống-nhất Quốc-gia. Nó cũng tượng-trưng cho uy-tín của một dân-tộc.

#### 1.- Tổng-Thống cho phép gia-nhập quốc-tịch Việt-Nam.-

Thẩm-quyền cho phép ngoại-kiều nhập Quốc-tịch thường được luật-pháp nhiều quốc-gia dành cho vị Quốc-Trưởng. Chỉ có Quốc-Trưởng mới đủ tư-cách nhân-danh quốc-gia để chấp-nhận cho một ngoại-kiều trở thành một công-dân bản-xứ mà hậu-quả là đương-sự được hưởng quyền-lợi và bổn-phận như một công-dân thực-sự của Quốc-gia, theo những điều-kiện luật-định.

Có nhiều khi vì quyền-lợi nghề-nghiệp, chính-trị hay vì thực-sự yêu-mến quốc-gia Việt-Nam, các ngoại-kiều có thể xin nhập Việt-tịch theo những nguyên-tắc pháp-lý bắt buộc. Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa, cũng như Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa, với tư cách Quốc-Trưởng, sẽ quyết-định vấn-đề cho phép nhập Việt-tịch. Quyết-định

này có tính cách vô-cùng quan-trọng vì có thể ngoại-kiều xin nhập quốc-tịch Việt-Nam nhằm những âm-mưu chính-trị như len lỏi vào để dễ bề thao-túng các cơ-quan công-quyền Việt-Nam. Bởi vậy luật-lệ đã bắt buộc nhiều điều-kiện khắc-khe ngõ hầu ngăn-ngừa các hậu-quả tai-hại này.

Điều 72 đoạn 1 Bộ luật Quốc-tịch năm 1955 đã ấn-dịnh rằng, trong thời-hạn 5 năm kể từ ngày có sắc-lệnh cho nhập Việt-tịch, các đương-sự không thể giữ những chức-vụ hay những sự ủy-nhiệm công-cử khi mà sự hành-sử những chức-vụ đó bắt-buộc phải có tư-cách Việt-Nam. Nhưng theo điều 74 của bộ luật này thì Tổng-Thống có quyền miễn cho người được nhập tịch những vô năng-lực kể trên, nếu xét ra y đã có những công-trạng đặc-biệt hoặc sự nhập-tịch của y có những công-trạng đặc-biệt đối với Việt-Nam. Tuy vậy, Tổng-Thống chỉ ra Sắc-lệnh miễn sự vô năng lực sau khi có sự đồng-ý của Tham chính-viện và chiếu theo một tờ-trình có viện-dẫn lý do của Bộ-Trưởng Tư-Pháp.

Thẩm-quyền cho-nhập Việt-tịch của Tổng-Thống còn quan-trọng hơn nữa khi ngoại-kiều nhập Việt-tịch có quyền ứng cử vào Quốc-Hội Việt-Nam. Điều 32 khoản 1 Hiến-Pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt Nam qui-dịnh : được quyền ứng-cử Dân-biểu hay Nghị-sĩ những công dân : "có Việt-tịch từ khi mới sanh hoặc đã nhập Việt-tịch ít nhất bảy năm hoặc đã thụ-đặc hoặc hồi-phục Việt-tịch ít nhất 5 năm tính đến ngày bầu-cử...".

Trong khi đó, điều 50 khoản 1 Hiến-pháp năm 1956 chỉ qui-dịnh thời-gian nhập Việt-tịch bắt buộc trong trường-hợp này là "... ít nhất là 5 năm hoặc đã hồi Việt-tịch ít nhất 3 năm, trừ những người đã hồi-phục Việt-tịch trước ngày ban-hành Hiến-pháp". Hơn nữa, đoạn cuối của điều 50 Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam dự-trù : "... trong trường-hợp đặc-biệt, những người nhập Việt-tịch có thể được Tổng-Thống ký Sắc-lệnh giảm thời-hạn năm năm hoặc ba năm ghi trên", mà trong Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa không có điều khoản nào tương-tự.

Xem vậy, thẩm-quyền Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bị hạn-chế hơn thẩm-quyền Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa trong vấn-đề giải-quyết quốc-tịch của các ứng-cử-viên Dân-biểu hay nghị-sĩ. Hơn nữa, những người nhập Việt-tịch cũng có thể lọt vào Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa hơn Quốc-Hội Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam. Đây là một điểm tiên-bộ của Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, thể-hiện phần nào ý-chí bảo-vệ tổ-quốc, chủ-quyền Quốc-gia của các nhà Lập-Hiến năm 1967.

Trên thực-tế, Tổng-Thống cho phép nhập Việt-tịch bằng một sắc-lệnh (1).

Tại Việt-Nam, vấn-đề nhập Việt-tịch xảy ra nhiều nhất đối với những Hoa-kiều. Họ sang Việt-Nam sinh cơ lập-nghiệp từ lâu, nhất là cuối thế-kỷ thứ 17, sau khi nhà Minh bị mất ngôi. Họ định-cư nhiều nhất tại Nam-Việt, ở các vùng Hà-Tiên, Chợ-Lớn. Người Hoa-Kiều sống hòa-lẫn với người Việt-Nam, đồng-hóa một số các phong-tục của-họ, không nghĩ đến việc hồi hương nữa. Và lại, vì lý do kinh-tế, chính-trị, chính-quyền Việt-Nam thời Đệ I Cộng Hòa đã chủ-trương áp-dụng chính-sách đồng-hóa họ. Do đó, điều 16 Bộ luật Quốc-tịch Việt-Nam (do Dự số 10 ngày 7.12.1955 sửa đổi bởi Dự số 48 ngày 21.8.1956 và Dự số 58 ngày 25.10.1956) ấn-định rằng : "Là người Việt-Nam, trẻ nào sinh tại Việt-Nam có cha mẹ vốn gốc người Trung-Hoa".

Thực ra, chính-sách đồng-hóa vội vàng Hoa-kiều của chính quyền Đệ I Cộng-Hòa chẳng những đã không thành-công mà còn có thể đem đến nhiều hậu-quả tai-hại. Bởi lẽ, người Hoa-kiều, dù đã nhập Việt-tịch, vẫn giữ nguyên bản-chất Trung-Hoa. Mặt khác họ lại được thêm nhiều quyền-lợi dành cho công-dân Việt-Nam như ứng cử Dân-biểu Nghị-sĩ, đóng thuế như người Việt-Nam. Họ chỉ bị thêm một bổn-phận là thi-hành nghĩa-vụ quân-dịch. Nếu càng ngày, qua các khe hở của pháp-luật, họ chiếm dần các chức vụ quan-trọng trong các cơ-quan công-quyền Việt-Nam nhưng dòng máu, ý thức họ vẫn là Trung-Hoa, vẫn hướng về Trung-Hoa, nhất là lục địa Trung-Cộng thì hậu-quả không thể lường được. Có lẽ nhận rõ tầm quan-trọng của vấn-đề này, các nhà lập hiến năm 1967 đã nâng cao thời gian nhập Việt-tịch để được ứng cử vào Quốc-Hội lên 7 năm thay vì 5 năm như thời Đệ I Cộng-Hòa (2).

Tuy vậy, mối lo ngại của giả-thuyết nói trên có thể được một chính-sách, kế-hoạch hợp lý hơn bổ khuyết. Và nếu tế nhị, cố gắng với một thái-độ thích-ứng, chúng ta có thể hội-nhập được

---

(1) Thí dụ : do sắc-lệnh số 108-TT/SL ngày 30.3.1968, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu cho phép Cô Nguyễn-Công-Biểu Jacqueline nhập quốc-tịch Việt-Nam (Công-Báo số 34 ngày 27.4.68 trang 2.297)

(2) Điều 32 Hiến-Pháp năm 1967 và điều 50 Hiến-Pháp năm 1956.

khỏi người Việt gốc Hoa vào dân-tộc Việt-Nam như tổ-tiên chúng ta đã từng thực-hiện và thành-công mỹ-mãn trong quá-khứ (1). Sự hội nhập này là một điều cần-thiết và có lợi cho Việt-Nam Cộng-Hòa trong lãnh-vực phát-triển kinh-tế (2) cũng như về phương-diện đối ngoại, người Việt gốc Hoa có thể làm mối dây liên-lạc hữu-hiệu giữa Việt-Nam Cộng-Hòa và các quốc-gia khác Đông-Nam-Á, qua những người gốc Hoa khác ở các quốc-gia này (3).

Ngoài thẩm-quyền cho gia-nhập Việt-tịch, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn được quyền cho phép bỏ Việt-tịch hay hồi Việt-tịch nữa.

## 2.- Tổng-Thống cho phép bỏ hay hồi Việt-tịch.-

Vấn-đề từ bỏ hay phục-hồi Việt-tịch quy-chiếu vào đối-tượng là các công-dân Việt-Nam.

### a) Từ bỏ Việt-tịch.-

Bỏ Việt-tịch có hậu-quả là từ bỏ những quyền-lợi và bổn-phận mà quốc-gia đã dành cho hay đòi hỏi ở một công-dân Việt Nam. Hành vi này có tính-cách rất quan-trọng nên phải được sự cho phép của Tổng-Thống, vị đại-diện thực-sự cho quốc-gia. Nếu

- (1) Các thí-du điển-hình của sự thành-công trong việc hội-nhập người Việt gốc Hoa của tổ-tiên chúng ta là : chúa Nguyễn đã được sự cộng-tác chặt-chẽ của các người Hoa-Kiều di-thần nhà Minh trong công cuộc mở-mang miền Nam. Ông Trần-Thương-Xuyên một người Trung-Hoa có công đã được thờ làm Thành-hoàng làng Tân-Lân tỉnh Biên-Hòa. Gia-đình họ Mạc ở Hà-Tiên vẫn được người Việt-Nam xem là một gia-đình hữu-công với Tổ-quốc Việt Nam. Nhiều vị công-thần của Vua Gia-Long và chính Ông Phan-Thanh-Giản cũng đều là người Việt gốc Hoa.
- (2) Bởi vì hiện nay người Việt gốc Hoa hay Hoa-kiều còn đang nắm giữ hầu hết các cơ-sở Kinh-tế Việt-Nam.
- (3) Nguyễn-Ngọc-Huy, "Phong-trào Quốc-gia cấp-tiến và Xã-hội Việt Nam Cộng-Hòa ngày mai", Nhật-báo Cấp-Tiến số 45 ngày 28.6.69 trang 1 và 8.

không nhiều công dân có thể, trong một hoàn-cảnh nào đó, trốn tránh bổn-phận, nghĩa-vụ đối với tổ-quốc nên từ bỏ Việt-tịch. Như thế, vận mạng quốc-gia, tiền-đồ dân-tộc sẽ bị nguy-hại. Chỉ khi nào hội đủ các điều-kiện luật-định, đơn xin từ bỏ quốc-tịch Việt-Nam của một công-dân Việt mới được Tổng-Thống chấp thuận dưới hình-thức một Sắc-lệnh (1).

Ngày nay, số người Việt-Nam từ bỏ Việt-tịch rất ít. Trong khi trước năm 1949, khi nước Việt-Nam còn bị đặt dưới sự đô hộ của người Pháp, số người này rất đông. Theo luật-lệ thời đó, những người sinh tại Bắc, Trung-Việt có qui-chế dân bảo-hộ Pháp (protégé français), còn những người sinh tại Nam-Việt và Hà-Nội, Hải-Phòng Đà-Nẵng, có qui-chế thuộc dân Pháp (Sujet français). Dù là thuộc dân hay dân bảo-hộ Pháp, người Việt-Nam chỉ được hưởng những quyền-lợi thấp kém so với quyền lợi người Pháp. Vì vậy, một số khá đông người Việt đã nhập Pháp-tịch để được hưởng những quyền-lợi như người Pháp.

Chính những người này, khi Quốc-gia Việt-Nam độc-lập, đã xin hồi Việt-tịch.

#### b) Hội Việt-tịch.

Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có thẩm-quyền cho phép một công dân đã từ bỏ Việt-tịch để phục-hồi Việt-tịch. Dĩ-nhiên, điều-kiện hồi việt-tịch được dễ-dãi hơn điều-kiện xin nhập Việt-tịch.

Sự phục-hồi Việt-tịch rất quan-trọng đối với các công-dân muốn ứng-cử những chức-vụ dân cư. Như trên đã trình-bày, điều 32 khoản 1 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam buộc một ứng cử-viên Dân-biểu hay nghị-sĩ nếu là trường-hợp phục-hồi Việt-tịch thì phải đã hồi Việt-tịch ít nhất là 5 năm tính đến ngày bầu-cử. Hiến pháp Đệ I Cộng-Hòa chỉ bắt-buộc thời hạn này tối thiểu là 3 năm mà lại còn ngoại-trừ những trường-hợp phục-hồi Việt-tịch trước ngày ban-hành Hiến-pháp và thời-hạn này còn có thể được Tổng-Thống giảm cho (điều 50 Hiến-pháp năm 1956).

---

(1) Thí dụ : do Sắc-lệnh số 351-TT/SL ngày 31.7.1968, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu cho phép Ông Nguyễn-Hòa-Hiệp bỏ Việt-tịch (Công-báo số 73 ngày 24.8.1968 trang 4801).

Mặt khác, những người hồi Việt-tịch sẽ không được quyền ứng-cử chức-vụ Tổng-Thống hay Phó-Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt Nam, bởi vì điều 53 khoản 1 Hiến-pháp đã qui-định rằng một Ứng-cử-viên Tổng-Thống hay Phó Tổng-Thống phải "có Việt-tịch từ khi mới sanh..."

Chính vì điều khoản này mà trong cuộc bầu cử Tổng-Thống nhiệm kỳ I của nền Đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, liên-danh Dương-Văn-Minh và Trần-Ngọc-Liêng đã bị bác đơn ứng-cử với lý do là Ứng-cử-viên Phó Tổng-Thống Trần-Ngọc-Liêng trước kia đã có quốc-tịch Pháp.

Thực ra, đây chỉ là một lý do phụ. Bởi vì chính ứng-cử-viên Phó Tổng-Thống Trần-Cửu-Chấn trong liên-danh thứ 11 (Nguyễn Đình-Quát - Trần-Cửu-Chấn) cũng bị khiếu-nại đã từng có quốc-tịch Pháp mà vẫn được Quốc-Hội Lập-Hiến lưu-nhiệm thông qua. Sở dĩ liên-danh Dương-Văn-Minh - Trần-Ngọc-Liêng bị bác đơn ứng-cử phần lớn do áp-lực của Hội-Đồng Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa qua quyết-định ngày 28.6.1967 (1) và những phương-cách khác, không công khai.

Vì quốc-tịch là vấn-đề quan-trọng thể-hiện tư-cách một công-dân hay một ứng cử-viên nhất là ứng cử-viên Tổng-Thống, nên thiết-tưởng trong tương-lai, với thẩm-quyền và nhiệm-vụ điều-khiển việc tổ-chức cuộc bầu-cử Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam (2), Tối-Cao Pháp-Viện phải có thái-độ, quan-niệm, nghiêm-khắc, dứt khoát đối với các ứng-cử-viên không có Việt-tịch từ khi mới sanh, đúng như ý-chí Các nhà Lập-Hiến cũng như văn-thức Hiến-Pháp ngày 1.4.1967.

Như đã trình-bày, với tư-cách Quốc-Trưởng, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có một số thẩm-quyền cố-hữu mà đa số Quốc-Trưởng ngoại-quốc đều có. Những thẩm-quyền này, trong bản-chất có xâm-lấn vào quyền Tư pháp ít nhiều do nguồn gốc vương-quyền thời xưa. Tuy vậy, đây không phải là một quan-niệm bảo-thủ mà là

---

(1) Xem Thông-cáo của Văn-phòng Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia ngày 29.6.1967 (Chính-Luận số ngày 30.6.1967).

(2) Điều 54 khoản 1 Hiến-Pháp ngày 1.4.1967,

một định-chế cấp-tiến, thể-hiện phần nào sự "phối-hợp và điều-hòa" hoạt-động giữa các cơ-quan công-quyền như điều 3 Hiến-Pháp 1967 đã qui-định.

Trong thực-trạng nỗ-lực xây-dựng Quốc-gia giữa hoàn-cảnh chiến-tranh, sau gần một thế-kỷ Pháp-thuộc, sự hiện-diện của một vị Nguyên-Thủ Quốc-gia có nhiều uy-tín rất cần-thiết để kết-hợp mọi tầng-lớp dân-chúng. Hơn nữa, những đặc-quyền ban-phát huy-chương, ân-xá... cũng chỉ có tác-dụng tượng-trưng, nhằm thể-hiện uy-quyền quốc-gia, nâng cao uy-tín của Tổng-Thống hơn là một phương-tiện cai-trị.

\*  
\* \*

Với những thẩm-quyền tổng-quát đại-diện Quốc-gia trong và ngoài nước cũng như quyền ban phát huy-chương, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã thể-hiện rõ vai-trò Quốc-Trưởng của mình. Vai-trò này còn được nhận rõ hơn khi phân-tích đến những loại thẩm-quyền để Tổng-Thống bảo-vệ tổ-quốc và tôn-trọng Hiến-pháp.





## CHƯƠNG II

## TỔNG-THỐNG BẢO-VỆ TỔ-QUỐC VÀ TÔN-TRỌNG HIẾN-PHÁP

**B**ẢO vệ tổ-quốc và tôn-trọng Hiến-pháp là 2 nghĩa-vụ căn-bản và quan-trọng nhất của mọi công-dân (điều 25 và 26 Hiến-pháp đệ - Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam). Nghĩa-vụ này thường được ghi hẳn vào Hiến-pháp đa-số các Quốc-gia hiện nay trên thế-giới. Vì Quốc - Trưởng cũng là một công-dân nên đương-nhiên phải có những nghĩa-vụ này. Hơn nữa vì là người được toàn dân tín-nhiệm, giữ vai-trò đại-diện Quốc-Gia trong bất cứ trường-hợp nào, Quốc-trưởng càng phải thi-hành chu - toàn những nghĩa-vụ căn-bản nói đây để làm gương cho mọi công-dân khác. Và lại, với những uy-tín và quyền-hạn rộng-lớn mà Hiến-pháp hay tục - lệ Hiến-pháp dành riêng cho mình, các vị Quốc-trưởng có nhiều phương-tiện hữu-hiệu để thi-hành các nghĩa-vụ căn-bản vừa kể. Chính vì thế mà điều 55 Hiến-pháp đệ-Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã bắt buộc khi nhậm-chức, tân Tổng-Thống phải tuyên-thệ bảo-vệ Tổ-quốc và tôn-trọng Hiến-pháp. Cho nên, chương này sẽ được khai-triển theo 2 mục chính :

\* Tổng-Thống bảo-vệ Tổ-quốc.

\* Tổng-Thống tôn-trọng Hiến-pháp.



## MỤC I

# TỔNG-THỐNG BẢO-VỆ TỔ-QUỐC

**B**ẢO-vệ tổ-quốc là một nghĩa-vụ tất-yếu và thiêng-liêng của mọi công-dân. Tinh-thần bảo-vệ tổ-quốc cũng là một truyền thống kiêu-hùng của dân-tộc Việt-Nam. Những câu tục-ngữ, thành-ngữ, ca dao còn là dấu tích của tinh-thần đó (1). Hiến-pháp ngày 1-4-1967 đã qui-định rõ nghĩa-vụ bảo-vệ tổ-quốc. Cho nên, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc qua hai tư-cách :

- Công-dân
- Nguyên-thủ Quốc-gia.

### 1)- Với tư-cách công-dân :

Tổng-thống có nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc như điều 25 Hiến-pháp qui-định : "mọi công-dân đều có nghĩa-vụ bảo-vệ Tổ-Quốc và Chính-thể Cộng-Hòa". Không ai có quyền phản lại quyền-lợi Tổ-Quốc. Không ai có quyền phản lại chính-thể Cộng-Hòa.

Về phương-diện tích-cực, bảo-vệ tổ-quốc là đóng góp, tòng-quân, tham-dự công-vụ, tham-chính, hy-sinh quyền-lợi cá-nhân để phục-vụ tổ-quốc. Về phương-diện tiêu-cực, bảo-vệ tổ-quốc là không bán đứng tổ-quốc cho ngoại-bang hay làm bất-cứ hành-vi nào có hại cho quyền-lợi tổ-quốc (chẳng-hạn, tiết-lộ bí-mật quân-sự, quốc-phòng).

Các nhà Lập-hiến còn đi xa hơn nữa khi gắn liền nghĩa-vụ bảo-vệ tổ-quốc và bảo-vệ chính-thể Cộng-Hòa. Ngày nay, chính-thể Cộng-Hòa vượt quá giới hạn lịch-sử và không-gian để trở thành một khuôn mẫu chung vừa có tính-cách tiến-bộ, hợp-lý, dân-chủ mà mọi Quốc-gia đều áp-dụng và bảo-vệ.

(1) Như : "nước mất, nhà tan", "giặc tới nhà, đàn bà phải đánh", "quốc-gia hưng-vong, thất-phu hữu-trách".

Cho nên, phần lại chính-thể Cộng-Hòa cũng có thể xem là phản-quốc, một trọng-tội mà hình-phạt ở bất cứ nước nào cũng là hình-phạt nặng nhất và thường là tử-hình. Mọi công-dân đều phải có nghĩa-vụ bảo-vệ tổ-quốc và chính-thể Cộng-Hòa. Tổng-thống cũng là một công-dân nên mặc-nhiên có nhiệm-vụ này. Hơn nữa, ở chức-vụ Tổng-thống, với tư-cách Nguyên-thủ Quốc-gia, Tổng-thống lại càng phải bảo-vệ tổ-quốc.

2)- Với tư-cách Nguyên-thủ Quốc-gia :

Danh-từ "Quốc-trưởng" chỉ có ý-nghĩa khi Quốc-gia được hiện-hữu và trường-tồn. Vì vậy, điều 55 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bắt buộc, khi nhậm-chức, Tổng-thống phải tuyên-thệ trước Quốc-dân với sự chứng-kiến của Tối-Cao pháp-viện và Quốc-hội : "Tôi long-trọng tuyên-thệ trước quốc-dân sẽ bảo-vệ Tổ-quốc, tôn-trọng Hiến-pháp, phục-vụ quyền-lợi Quốc-gia Dân-tộc và tận-lực làm tròn nhiệm-vụ Tổng-thống Việt-Nam Cộng-Hòa".

Trong khi đó, điều 45 Hiến-pháp đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Khi nhậm-chức, Tổng-thống tuyên-thệ như sau :

- Tôi long-trọng tuyên-thệ
- Tận-lực cố-gắng làm tròn nhiệm-vụ Tổng-thống.
- Tôn-trọng giữ-gìn và bảo-vệ Hiến-pháp.
- Trung-thành phụng-sự tổ-quốc và hết lòng phục-vụ lợi-ích công-cộng..."

Qua hai văn-thức tuyên-thệ này, chúng ta thấy rõ sự tiến-bộ và hợp-lý hơn của Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam khi đặt nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc của Tổng-thống lên trên hết, vì đó là nhiệm-vụ căn-bản quan-trọng nhất của mọi công-dân. Ở chức-vụ nguyên-thủ Quốc-gia, nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc của Tổng-thống lại càng nặng-nề hơn bởi lẽ Tổng-thống có nhiều quyền-hạn, phương-tiện hơn bất-cứ mọi công-dân nào khác. Và lại, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, ngoài vai trò Quốc-trưởng, còn có vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp, nắm cả guồng máy hành-chánh, quan-sự. Nếu một công-dân tâm-thường tỏ ra thụ-động trong việc bảo-vệ tổ-quốc hay có hành-vi phản-quốc thì hậu-quả vẫn ít tai-hại cho Quốc-Gia hơn trường-hợp Tổng-thống. Cho nên, khi minh-thị ghi-nhận nhiệm-vụ bảo-vệ Tổ-quốc vào phần đầu-tiên của văn-thức tuyên-thệ nhậm-chức của Tổng-thống trước Quốc-dân trong một buổi lễ đầy nghi-thức trọng-đại, trang-nghiêm với sự chứng-kiến của Tối-cao Pháp-viện và Quốc-Hội, các nhà Lập-hiến năm 1967 muốn nhấn-mạnh tính-cách tối quan-trọng của nhiệm-vụ này.

Cũng vì vậy mà tội phản-quốc của Tổng-thống cũng được xem khác với tội phản-quốc của một thường-dân, nghĩa là bị xét tại Đặc-biệt Pháp-viện chiếu điều 85 Hiến-pháp.

Mặt khác, bảo-vệ Tổ-quốc cũng còn có nghĩa là phục-vụ quyền-lợi Quốc-gia Dân-tộc. Ngày nay, trong bất cứ chính-thể nào, chỉ cơ-quan Hành-pháp là có đủ phương-tiện, kỹ-thuật để phục-vụ quyền-lợi quốc-gia dân-tộc một cách hữu-hiệu. Trong những chế độ mà Tổng-thống kiêm-nhiệm vai-trò Quốc-trưởng lẫn Nguyên-thủ Hành-pháp như chế độ Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay, Tổng-thống có rất nhiều quyền-hạn. Những quyền-hạn này là phương-tiện để Tổng-thống làm tròn nhiệm-vụ Hiến-pháp đã giao-phó. Chỉ cần tích-cực làm tròn nhiệm-vụ của mình, Tổng-Thống cũng đã bảo-vệ tổ-quốc rồi. Quan-niệm này cũng được hầu hết các quốc-gia Dân-chủ hiện nay chấp-nhận. Chỉ có những phương-tiện để Tổng-thống bảo-vệ tổ-quốc và xét xử khi Tổng-thống can-tội phản-quốc là khác nhau.

Thế nên, mục này sẽ có 2 đoạn chính :

- Những phương-tiện để Tổng-thống bảo-vệ Tổ-quốc.
- Trường-hợp Tổng-Thống phản Quốc.

#### Đoạn I. - NHỮNG PHƯƠNG-TIỆN ĐỂ TỔNG-THỐNG BẢO-VỆ TỔ-QUỐC. -

Đoạn này sẽ đề cập đến 2 phương-tiện chính để Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bảo-vệ tổ-quốc là :

- Thẩm-quyền Tổng-tư lệnh Tối-cao Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa
- Thẩm-quyền chủ-tịch Hội-đồng an-ninh Quốc-gia.

Sau đó, cũng sẽ đề-cập đến vài phương-tiện phụ mà Tổng-Thống có quyền sử-dụng để bảo-vệ tổ-quốc như :

- Quyền ký Sắc-luật ban-bố các tình-trạng đặc-biệt
- Quyền ký-kết và ban-hành các Hiệp-ước và Hiệp-định Quốc-tế.

#### A. - THẨM-QUYỀN TỔNG TƯ-LỆNH TỐI-CAO QUÂN-LỰC VIỆT-NAM CỘNG-HÒA :

1. Thẩm-quyền này là một phương-tiện rất quan-trọng giúp Tổng-thống hoàn-thành nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc của mình bằng cách chỉ-huy toàn-thể quân-lực trong nước. Điều 60 Hiến-pháp qui-định : "Tổng-thống là Tổng Tư-lệnh tối-cao Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa".

Danh-từ "Quân-lực" ở đây có ý nói là "lực-lượng quân-sự", nghĩa là gồm cả địa-phương-quân, nghĩa quân và các lực-lượng bán chính-thức như lực-lượng đặc-biệt, lực-lượng Trường-sơn (1). Như vậy, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có toàn-quyền chỉ-huy, bổ-nhiệm, giải-nhiệm, thăng-thưởng, trừng-phạt và chuyển-chuyển quan-nhân các cấp. Chiêu-điều 92 Hiến-pháp, một Hội-đồng Quân-lực sẽ cố-vấn cho Tổng-thống trong lãnh-vực này (2).

Thực ra, quyền chỉ-huy quân-lực là một quyền nằm trong thẩm-quyền tổng-quát của Tổng-thống đối với Nội-các, trong đó có Bộ Quốc-phòng. Nhưng, Hiến-pháp muốn đặc-biệt nhấn-mạnh đến thẩm-quyền này để nâng-cao uy-tín của Tổng-thống đối với quân-đội, một lực-lượng bảo-vệ tổ-quốc cụ-thể và hữu-hiệu nhất.

Trên thực-tế, quyền chỉ-huy binh-lực của Tổng-thống được hành-xử một cách thận-trọng. Thường, Tổng-thống chỉ xử-dụng một cách đại-cương và trên nguyên-tắc. Tổng-thống ra lệnh cho quân-đội dẹp một cuộc rối-loạn, tấn công một cứ-diêm của quan thù, trả-đũa một cuộc xâm-phạm biên-giới... Việc hoạch-định chiến-lược, chiến-thuật sẽ do các cấp chỉ-huy quân-đội như là Tổng-thống Quốc-phòng, Tổng tham-mưu-Trưởng Quân-lực đảm-nhiệm. Tổng-thống điều-khiển quân-đội qua các chỉ-thị cho Tổng-trưởng Quốc-phòng, tổng Tham-mưu-trưởng, Tư-lệnh các quân binh-chúng, Tư-lệnh các vùng chiến-thuật và Biệt-khu Thủ-đô...

Đôi khi Tổng-thống còn đích-thân ra tận chiến-trường để quan-sát và có thể tùy-nghị điều-động Quân-lực nhất, là khi Tổng-Thống xuất thân từ hàng Tướng-lãnh như trường-hợp Tổng-Thống nhiệm-kỳ đầu tiên của Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hiện-nay, Chàng han, ngày 2-7-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã đến Biệt-Khu Thủ-Đô duyệt xét tình-hình an-ninh với Tổng-Trưởng Quốc-phòng, Đại-Tướng Tổng-Trưởng Nội-vụ, Đại-Tướng Tổng Tham-mưu-Trưởng, Trung-Tướng Tư-lệnh Vùng 3 chiến-thuật và một số các Tướng-lãnh Hon-kỳ(3)

Có quan-điểm cho rằng nếu Tổng-thống đích-thân chỉ-huy quân-đội, đích thân hoạch-định các chiến-thuật, thì sẽ nguy-hiêm, nhất là đối với một Tổng-thống dân-sự chưa từng giữ vai-trò lãnh-đạo cao-cấp trong quân-đội bởi vì binh-nghiệp là một nghề đòi hỏi cấp chỉ-huy những khả-năng và kinh-nghiệm đặc-biệt. Một Tổng-thống dân-sự dù có tài-đức tới đâu cũng khó có thể là một vị Tổng Tư-Lệnh Quân-đội tài ba (4).

(1) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 93-95.

(2) Trương-tấn-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967 trang 270

(3) Công-luận số 137 ngày 4-7-1968

(4) Trương-tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 270.

Thực ra, Tổng-thống giữ chức-vụ Tổng Tư Lệnh tối-cao Quân-lục chỉ là thể-hiện nguyên-tắc quyền dân-sự ở trên quyền Quân-sự, phát-sinh từ các nước Dân-chủ tiên-tiến Âu-mỹ mà ngày nay hầu hết các Quốc-gia đều công-nhận.

2. Để hoàn-thành nhiệm-vụ này, Tổng-thống đề II Cộng-Hòa Việt-Nam được sự phụ-tá của Bộ Quốc-phòng và Bộ Tổng tham-mưu. Bộ Quốc-phòng giúp-đỡ Tổng-thống về các công-việc thiết-lập, tổ-chức, quản-trị quân-đội. Bộ Quốc-phòng nghiên-cứu mọi vấn-đề Quốc-phòng, quân-sự, góp ý-kiến, đưa đề-nghị và tường-trình lên Tổng-thống quyết-định. Bộ Quốc-phòng cũng được tổ-chức như các Bộ khác: gồm nhiều nha-sở hành-chánh và chuyên-môn. Mặc dầu trên nguyên-tắc vị Tổng-Trưởng Quốc-phòng vẫn dưới quyền Thủ-Tướng, Tổng-thống không trực tiếp điều-khiển, nhưng thực-tế Tổng-thống thực-sự điều-khiển Bộ này.

Bộ Tổng-tham-Mưu Quân-lục Việt-Nam Cộng-Hòa nằm trong Bộ Quốc-phòng. Về phương-diện hành-chánh, cơ-quan này đặt dưới quyền quản-trị của Bộ Quốc-phòng. Nhưng về phương-diện chuyên-môn, Bộ Tổng Tham-mưu liên-lạc thẳng với Tổng-thống và do Tổng-thống trực tiếp điều-khiển. Tổng tham-mưu-Trưởng đứng đầu cơ-quan này có tính-cách cố-vấn và phụ-tá Tổng-thống trong nhiệm-vụ chỉ-huy quân-đội. Bộ Tổng-tham-Mưu đưa đề-nghị lên Tổng-thống về chiến-lược, kế-hoạch tác-chiến... Tổng-thống lại có thể giao-phó cho Bộ Tổng-Tham-Mưu nghiên-cứu về mọi vấn-đề quân-sự, Quốc-phòng. Nói tóm lại, Bộ Tổng-Tham-Mưu phụ-tá Tổng-thống về chuyên-môn quân-sự cũng như Bộ Quốc-phòng có nhiệm-vụ chính-yếu là giúp-đỡ Tổng-Thống về phương-diện hành-chánh, chính-trị quân-sự.

3. Mặt khác, Tổng-thống có thể bị áp-lực nặng-nề của quân-đội nhất là tại các quốc gia chậm tiến Á-phi, mới thu-hồi độc-lập, thiếu truyền-thống dân-chủ. Nhiều nơi như Ai-Cập, Thái-Lan, Nam-Dương, Miên-Điện, Hôi-quốc... quân-đội đang nắm chính-quyền. Ở các nơi khác, dù không trực-tiếp nắm chính-quyền, quân-đội vẫn ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến vị Nguyên-thủ Quốc-gia. Đó là trường-hợp Đại-Hàn và Việt-Nam hiện nay.

Điều này thể-hiện rõ qua việc Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu xuất-thân là một Tướng-lãnh, khi ra tranh-cử Tổng-thống,

theo luật bầu-cử, đã phải có giấy phép nghỉ gia-hạn do Tổng-Tham-Mưu-Trưởng Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa cấp (1). Trong phạm-vi bảo-vệ tổ-quốc, chống Cộng-sản hiện tại, Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa tin-tưởng Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu bởi vì Ông đã từng được Quân-Đội đề-cử giữ chức-vụ Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia trước khi Hiến-pháp 1-4-1967 ra đời.

Tuy vậy, ở cương-vị Nguyên-thủ Quốc-gia, việc bảo-vệ tổ-quốc phức-tạp đòi hỏi nhiều chiến-lược, chiến-thuật linh-động, mềm dẻo và đa-diện hơn một công-việc của Tướng-lãnh, trên mặt trận quân-sự nhiều. Cho nên, trước khi chấp-nhận tham-dự hòa-dàm Paris, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã có tham-khảo ý-kiến các Tướng-Lãnh và tốn nhiều công-lao để giải-thích, thuyết-phục họ. Ngày 20-11-1968, Tổng-thống còn mật-nghị với các tướng-lãnh và Thủ-Tướng, Trung-Tướng Tổng-Trưởng Quốc-phòng... Về các cuộc đàm-phán và việc chọn một phái-đoàn sang Paris (2). Trường-hợp tương-tự cũng xảy ra khi Tổng-Thống tuyên-bố chấp-thuận mật-dàm riêng-ré với Mặt-trận Giải-phóng Miền-Nam, ngày 25-3-1969.

Tuy-nhiên, trong một giới-hạn nào, hiện nay, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu vẫn xử-dụng được thẩm-quyền Tổng Tư-Lệnh tối-cao Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa của mình để điều-khiển quân-đội. Áp-lực của quân-đội đối với Tổng-thống sẽ giảm dần theo đà trưởng-thành của chế-độ và việc kết-thúc cuộc chiến-tranh này để Tổng-thống thực-sự là Tổng Tư-Lệnh tối-cao của Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa, chủ-động trong việc huy-động quân-đội vào mục-tiêu bảo-vệ tổ-quốc.

- 
- (1) Thật ra, áp-lực của Quân-đội đối với chính-quyền hiện nay là hậu-quả của thời-kỳ quân-nhân cầm-quyền từ sau cách-mạng 1-11-1963 với những "Hội-đồng quân-nhân Cách-mạng" (1963) "Hội-đồng quân-đội Cách-mạng" (1964), "Hội-đồng Quân-lực" (1965). Chính "Hội-đồng Quân-lực" đã có ảnh-hưởng nhiều đến cuộc bầu-cử Tổng-thống ngày 3-9-1967 bằng cách quyết-định không cho Đại-Tướng Dương-văn-Minh về nước ứng-cử và kết-hợp Trung-tướng Nguyễn-văn-Thiệu và Thiếu-tướng Nguyễn-Cao-Kỳ vào một liên-danh duy nhất.
- (2) Công-luận số 266 ngày 22-11-1968.

Trên thực-tế, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu cũng rất tin-tưởng vào Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa nên đã giao cho các tướng-lãnh nhiều sứ-mạng vượt quá phạm-vi quan-sự, nhằm bảo vệ tổ-quốc trên khía cạnh chính-trị. Đó là trường-hợp, ngày 20-12-1969, Tổng-thống đã ủy-nhiệm cho Trung-tướng Đỗ-cao-Trí, Tư-lệnh Quân-Đoàn 3 và vùng 3 chiến-thuật, "đại-diện Chánh-phủ và đại-diện QLVNCH, nhân-danh tư-lệnh quân-đoàn 3 kiêm Tư-lệnh vùng 3 chiến-thuật, chấp-nhận cho phép nam ((5)) đại-diện của lực-lượng Cộng-sản được vào lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hòa trong vùng 3 chiến-thuật để gặp nam ((5)) đại-diện của lực-lượng 2 Dã-chiến Hoa-kỳ với mục-đích bàn về việc trao-trả các chiến-sĩ đã chiến đấu vì tự-do Việt-Nam và đang bị Cộng-sản cầm-giữ" (1).

4. Ngoài ra, mặc dù Hiến-phép không đề-cập đến vai-trò của Thủ-Tướng trong việc điều-khiển quân-đội nhưng với tư-cách Thủ-Tướng Chánh-phủ điều-khiển luôn cả Bộ Quốc-phòng, Thủ-Tướng đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có nhiều uy-tín và quyền-hạn đối với quân-đội. Chẳng hạn, sau khi Cộng-sản xâm-nhập Đô-thành, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đã ra lệnh cho Quân-đội phải thanh-toán xong dịch-quân trước ngày 10-6-1968(2). Và ngày 22-6-1968, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương cũng tuyên-bố ông đã hội-ý với Đại-tướng Tổng-tham-Mưu-Trưởng Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa và Thống-Tướng Abrams, tư-lệnh quân-đội Hoa-kỳ tại Việt-Nam, yêu cầu cho nói rộng vòng-dai an-ninh ở Thủ-Đô để chống các cuộc pháo-kích (3).

5. Ngay cả Phó Tổng-thống, trên nguyên-tắc, không có thẩm-quyền gì đối với quân-đội nhưng thực-tế, vì xuất thân từ hàng Tướng-lãnh và từng được quân-đội đề-cử giữ chức-vụ Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-pháp Trung-ương trước khi chế-độ đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam ra đời, Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ có nhiều ảnh-hưởng thực-sự đối với quân-đội. Điều này đã nhiều lần xuất-gây khó-khăn cho Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu trong vai-trò Tổng Tư-lệnh Tối-cao Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa khi có sự mâu-thuân ý-kiến giữa Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống về việc xử-dụng, bổ-nhiệm một vài chức-vụ quan-sự (4).

(1) Trích nguyên-văn Thông-gáo của Trung-Tướng Tư-Lệnh Quân-Đoàn 3 kiêm Vùng 3 Chiến-thuật trên nhật-báo Hòa-Bình số 30 ngày 22-12-1968.

(2) Trần-Tử, "Dưới mắt chúng tôi", Công-Luận số ngày 14-6-1968 trang 2.

(3) Công-luận số 115 ngày 12-6-1968.

(4) Thí-dụ trường-hợp Tổng-thống bổ-nhiệm Thiếu-tướng Nguyễn-văn-Minh giữ chức-vụ Tư-Lệnh biệt-khu Thủ-Đô kiêm Tổng-trấn Đô-Thành Saigon-Giá-dinh mà trước kia Trung-Tướng Lê-nguyên-Khang, người thân Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ kiêm-nhiệm, vào đầu tháng 6/1968.



Trong nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có nhiều phương-tiện qua vai-trò chủ-tịch Hội-Đồng An-ninh Quốc-Gia.

B.- THẨM-QUYỀN CHỦ-TỊCH HỘI-ĐỒNG AN-NINH QUỐC-GIA :

Điều 69 khoản 2 Hiến-pháp ngày 1-4-1967 qui-định : "Tổng-thống là chủ-tịch Hội-đồng An-ninh quốc gia". Tuy danh-xưng và thẩm-quyền khác nhau, ngày nay Hội-đồng An-ninh Quốc-gia là một định-chế được hiện-hữu trong nhiều quốc-gia như :

- Pháp-quốc : điều 15 Hiến-pháp đệ ngũ Cộng-Hòa-Pháp
- Đại-Hàn : điều 86 Hiến-pháp năm 1962.

Trong thời đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, mặc dầu Hiến-pháp không minh-thị đề-cấp đến nhưng trên thực-tế cũng có một Hội-đồng An-ninh Quốc-gia cố-vấn cho Tổng-thống mà Hội-viên gồm có :

- Bộ Trưởng phụ-tá Quốc-phòng
- Bộ-Trưởng Nội-vụ
- Các tướng-lãnh.

Phó Tổng-thống có thể được Tổng-thống ủy-quyền chủ-tọa phiên nhóm của Hội-đồng (1).

1. Thật ra, nguồn-gốc của Hội-đồng An-Ninh Quốc-Gia phát xuất từ Hoa-kỳ mặc dầu Hiến-pháp Quốc-gia này cũng không đề cập đến. Do đạo luật của Quốc-Hội năm 1947, Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia Hoa-kỳ ra đời. Nhìn nhận sự tương-quan chặc-chẽ giữa chính-sách đối ngoại và quốc-phòng. Đạo-luật nói trên đã lập ra một Hội-đồng mà những hội-viên luật-định là Tổng-thống, Phó Tổng-thống, Bộ-Trưởng Ngoại-giao, Quốc-phòng, Giám-Đốc cục Động-viên dân-sự và phòng-thủ, Chủ-tịch ban tham-mưu hỗn-hợp, một chức-vụ quân-sự cao-cấp nhất, và Giám-đốc Trung-Uương tình-báo. Những nhân-vật khác có thể được mời dự, dưới thời Tổng-thống Eisenhower là Bộ-Trưởng Ngân-kho, Giám-đốc Ngân-sách và Chủ-tịch Ủy-Ban Nguyên-tử-Năng. Hội-đồng có một Ban tham-mưu lớn dưới quyền một nhân-viên chấp-hành có trách-nhiệm soạn-thảo các văn-kiện về những vấn-đề chính-sách quan-trọng.

---

(1) Bùi-phan-Quế, phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-thống theo Hiến-pháp ngày 26-10-1956, luận-án Tiến-sĩ luật-khoa Saigon, niên-khoá 1964-1965, trang 355.

Hội-đồng An-ninh Quốc-gia Hoa-kỳ không quyết-định. Sau cùng, quyết-định phải thuộc về Tổng-thống, Ngoại-Trưởng và Bộ-Trưởng Quốc-phòng hay một nhân-viên chấp-hành khác trong Chính phủ. Tính-chất của những kết-luận đạt tới tại Hội-đồng sẽ thay đổi tùy theo tư-kiến của những cá-nhân liên-hệ, tùy theo kiến-thức của họ và dĩ-nhiên tùy theo tâm-trạng của chính Tổng-thống. Cả hai ông Truman và Eisenhower đã tôn-trọng cơ-quan mới thiết-lập này và mỗi ông xử-dụng nó theo lối riêng của mình. Cơ-quan này còn quá mới nên chưa có thể có được những nhận, xét khái-quát, rộng-rải về hoạt-động thực-sự của nó. Một mặt, nó có vẻ là một cơ-quan cần-thiết để phối-hợp công-tác của những cơ-quan khác có vai-trò trong việc hoạch-định chính-sách, mặt khác, nó có thể làm cho quyết-định chính sách, mặt khác, nó có thể làm cho quyết-định thêm khó-khăn vì có nhiều quan-điểm khác biệt (1).

2. Tại Việt-Nam Cộng-Hòa, Khi bàn đến Hội-đồng An-Ninh Quốc-gia, các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã tranh-luận khá sôi-nổi (2). Tuy-trung, tất cả đều đồng-y thiết-lập cơ-quan này để giúp Tổng-Thống phương-tiện bảo-vệ tổ-quốc hữu-hiệu hơn.

Những lý-do biện-minh cho sự hiện-hữu của Hội-đồng An-Ninh Quốc-gia là :

- Hiểm-họa xâm-lang của Cộng-sản
- Vị Tổng-thống tương-lai là một nhà chính-trị nên cần những phụ-tá chuyên-môn.
- Không muốn cho một chính-trị gia như Tổng-thống có toàn-quyền quyết-định về vấn-đề an-ninh, Quốc-phòng vì 2 vấn-đề này có một tầm quan-trọng đặc-biệt (3).

Các nhà Lập-hiến quan-niệm rằng Hội-đồng An-ninh Quốc-gia là một cơ-quan phụ-tá đặc-biệt của Tổng-thống trong các vấn-đề liên-quan tới An-ninh và Quốc-phòng, một tổ-chức có quyền-hạn, nhiệm-vụ rõ-rệt và có một phần nào tính chất quyết-định, trực-thuộc hẳn vào Hành-pháp (4).

---

(1) Dexter Perkins, Chính-sách ngoại-giao, Lê-bá-Kông, Phan-Khải, Nguyễn-Hải-Bình dịch, Saigon, Viên-Hồng 1966, trang 189-190

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 73 ngày 22-2-67

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 73 ngày 22-2-67 trang 53-77

(4) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 73 ngày 22-2-67 trang 73.

Bởi vậy, điều 69 khoản 1 Hiến-pháp qui-định :

"Hội-đồng An-ninh Quốc-Gia có nhiệm-vụ :

- nghiên-cứu các vấn-đề liên-quan đến an-ninh, Quốc-phòng
- đề-nghị các biện-pháp thích-ứng để duy-trì an-ninh Quốc-gia
- đề-nghị tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghiêm, khẩn-trương hoặc chiến-tranh.
- đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa".

Hơn nữa, khi Quốc-Hội đã tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh hay Tổng-thống tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt khác, Hội-đồng An-ninh Quốc-gia còn có nhiệm-vụ phải hoạch-định những kế-hoạch để đáp-hứng với nhu-cầu của tình-thế lúc đó (1).

Trong những giờ phút nghiêm-trọng nhứt của đất nước, quyền hành của Tổng-thống được tăng-cường rất nhiều. Qua các đề-nghị của Hội-đồng An-ninh Quốc-gia, chiếu-điều 64 Hiến-pháp, Tổng-thống sẽ ký Sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương trên một phần hay toàn thể lãnh-thổ. Quốc Hội, sau đó sẽ được triệu-tập để cứu-xét lại các Sắc-luật này.

Như vậy, với tư-cách Chủ-tịch Hội-đồng An-ninh Quốc-gia, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có một phương-tiện vững-chắc và hữu-hiệu để hoàn-thành nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc trong bất-cứ hoàn-cảnh nào. Việc duyệt-xét lại các Sắc-luật tuyên-bố tình-trạng đặc-biệt của Tổng-Thống, chỉ có tính-cách phòng-ngừa, tương-trung, nên không thể xóa bỏ được trọn vẹn hậu-quả do Sắc-luật đó gây ra, nhứt là khi Tổng-thống cũng là lãnh-tụ đảng đa số tại Quốc-hội. Tuy vậy, trên thực-tế, trong những trường-hợp này, Tổng-thống luôn-luôn tham-khảo ý-kiến Quốc-hội, các chính-đảng, đoàn-thể trước khi ký Sắc-luật. Ngay cả trong những trường-hợp mà Hiến-pháp dành trọn quyền cho Tổng-thống, nhưng đối với những vấn-đề nghiêm-trọng liên-quan đến vận-mạng quốc-gia, Tổng-thống cũng thường chia sẻ quan-điểm với Quốc-hội như trường-hợp Tổng-thống xử-dụng sáng quyền ngoại-giao hay ký-kết (2).

---

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 67.

(2) Thí-dụ Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã yêu-cầu Quốc-Hội chấp-thuận việc cử phái-đoàn tham-dự hòa-đàm Paris mà trong phiên họp khoáng đại lưỡng-viện ngày 7-12-1968, Quốc-Hội đã chấp-thuận.

Thủ-tục này cũng từng được một số các Tổng-thống Hoa-kỳ, nhất là Tổng-thống John F. Kennedy áp-dụng để đích thân ra trước Quốc-Hội trình-bày, thuyết-phục Quốc-hội chấp thuận những vấn-đề mà lẽ ra chính Tổng-thống có quyền quyết-định. Nhưng, khi hành-động như thế Tổng-thống đã lấy tư-cách một vị Nguyên-thủ Hành-pháp hơn là tư-cách một Quốc-trưởng.

Hội-đồng An-ninh Quốc-gia trong Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã vượt quá vai-trò tư-vấn để trở thành một cơ-quan phụ-tá đặc-biệt quan-trọng của Tổng-thống (1) và được xếp ngay trong chương Hành-pháp, dưới những điều-khoản qui-định thẩm-quyền của Tổng-thống. Trong khi đó, các Hội-đồng tư-vấn như Hội-đồng quân-lực, văn-hóa giáo-dục, kinh-tế xã-hội... lại được xếp vào Chương thứ sáu ở sau.

Các nhà Lập-hiến muốn qui-định hẳn thành-phần của Hội-đồng An-ninh Quốc-gia ngay trong Hiến-pháp nhưng sau cùng đồng-ý dành cho một đạo-luật (điều 69 khoản 3 Hiến-pháp). Tuy vậy, các nhà Lập-Hiến cũng đã phác-họa sơ-lược thành-phần Hội-đồng này như sau :

- Tổng-thống
- Phó Tổng-thống
- Thủ-Tướng
- Tổng-Trưởng Quốc-phòng
- Tổng-Trưởng Ngoại-giao
- Tổng Tham-mưu-Trưởng
- Chỉ-huy-trưởng cơ-quan tình-báo (2).

Trên thực-tế, cho đến nay, chưa có đạo-luật quy-định sự tổ-chức và điều-hành Hội-đồng An-ninh quốc-gia. Mặc-dẫu vậy, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu vẫn thường triệu-tập Hội-đồng này mà thành-phần thay đổi ít nhiều tùy theo mỗi vấn-đề, mỗi phiên họp. Thông-thường, phiên họp gồm có : Tổng-thống, Phó Tổng-thống, Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng, Quốc-Phòng, Ngoại-giao, Nội-vụ, Tổng Tham-Mưu-Trưởng Quân-lực. Đôi khi có cả Tổng-Trưởng Phủ Thủ-Tướng như trong phiên họp ngày 9-12-1968.

---

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 55

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 56 và 71.

Cuộc cải-tổ chính-phủ ngày 12-3-1969 có thêm chức-vụ Phó Thủ-Tướng nên từ đó các phiên họp Hội-đồng An-ninh Quốc-gia còn có Phó Thủ-Tướng nữa (1). Trong thời-gian từ cuối năm 1968, cùng với sự ngưng oanh-tạc Bắc-Việt của Hoa-kỳ để mở Hội-nghị Paris, tình-thế quốc-nội và quốc-tế biến-chuyển đòn-đập nên Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu thường họp Hội-đồng An-ninh Quốc-gia để tìm những biện-pháp đối-phó. Thí-dụ :

- Ngày 14-11-1968, Hội-đồng An-ninh Quốc-gia họp, nội-dung không được tiết-lộ.
- Ngày 22-11-1968, Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu triệu-tập Hội-đồng An-ninh Quốc-gia theo lời yêu-cầu của Đại-sứ Hoa-kỳ tại Việt-Nam E. Bunker để thảo-luận về việc gửi phái đoàn sang Paris(2).
- Cùng mục-tiêu này, Hội-đồng An-ninh Quốc-gia lại họp ngày 24 và 26-11-1968. Đặc-biệt, trong phiên-họp này ngoài các Hội-viên thường-lệ của Hội-đồng, còn có đặc-sứ Phạm-đang-Lâm.

Đôi khi Hội-đồng An-ninh Quốc-gia được thu hẹp đến mức tối thiểu, chỉ còn có Tổng-thống và Thủ-Tướng như trong phiên-họp ngày 29-11-1968 bàn về thành-phần tham-dự hòa-đàm Paris.

Hơn nữa, vì xuất thân từ hàng ngũ Tướng-lãnh và được sự hậu-thuần mạnh-mẽ của quan-đội(3), trong những giờ phút nghiêm-trọng nhứt của đất nước, Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu đã tỏ ra tin-tưởng vào quan-đội hơn cả Hội-đồng An-ninh Quốc-gia. Bằng cố là ngay trong đêm 3-5-1968 sau khi được tin Hòa-kỳ và Bắc-Việt đồng-ý chọn Paris làm nơi mở hòa-hội, Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu đã hội-họp với Phó Tổng-thống, các tướng-lãnh, tham-mưu-trưởng, Chỉ-huy-Trưởng Quan-Đoàn để duyệt-xét tình-hình Chính-trị và Quan-sự Việt-Nam (4). Tuy vậy, hiện nay, theo lời tiết lộ của Ngoại-Trưởng Trần-Chánh-Thành ngày 27-1-1969, Hội-đồng An-ninh Quốc-gia đã giữ vai-trò vô-cùng quan-trọng trong việc điều-khiển phái-đoàn Việt-Nam tại hội-nghị Paris(5)

- (1) Thí-dụ, Trong phiên họp Hội-đồng An-ninh Quốc-gia ngày 12-5-1969 để tìm cách đối phó với các vụ pháo-kích và xâm-nhập Thủ-Đô của Việt-cộng, có sự tham-dự của Phó Thủ-Tướng đặc-trách Bình-định và say Dựng kiêm Tổng-Trưởng Nội-vụ - Quyền sống số 65 ngày 13-5-69.
- (2) Công-luận số 269 ngày 24-11-1969.
- (3) Từ 1965, Trung-Tướng Nguyễn-van-Thiệu đã được Đại Hội-Đoàn Quân-lực chỉ-định giữ chức-vụ Chu-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-gia.
- (4) Chính-luận số 1.239 ngày 6-5-1968.
- (5) Công-Luận số 325 ngày 28-1-1969.

3. Ngoài ra, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thể xử-dụng quyền thay mặt Quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc, quyền ký-kết và sau khi Quốc-hội phê-chuẩn, ban-hành các Hiệp-ước và Hiệp-định quốc-tế qui-định trong các khoản 2 và 3 của điều 59 Hiến-pháp, để vận-động với các cường-quốc, các quốc gia đồng-minh ủng-hộ Việt-Nam trong việc tranh-đấu bảo-vệ tổ-quốc. Sự-kiện này có thể đi xa hơn để Tổng-Thống ký-kết các Hiệp-ước liên-minh quân-sự hay Viện-trợ quân-sự.

Trước khi ký-kết các Hiệp-ước hay Hiệp-định Quốc-tế thường vấn-đề được đem ra thảo-luận tại các Hội-nghị Quốc-tế. Chính sự tham dự các Hội-nghị này cũng đã là một phương-tiện tranh-thủ chính-trị Quốc-tế, có thể phục-vụ cho mục-tiêu bảo-vệ tổ-quốc. Bởi vì ngày nay, không có một quốc-gia nào có thể tồn-tại nếu đứng lẻ-lỏi, ngay cả các cường-quốc cũng vậy. Chính một phần nào nhằm mục-tiêu đó mà ngày 27-11-1968, Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu đã chấp-thuận tham-dự Hội-nghị Paris và ngày 7-12-1968, phái-đoàn Việt-Nam đã chính-thức lên đường.

Nếu gặp vấn đề quan-trọng hơn hay nhằm một cuộc vận-động ngoại-giao rộng lớn hơn để phục-vụ quyền-lợi tối-cao của dân-tộc, Tổng-thống có thể đích-thân Công-du, thảo-luận với các Nguyên-thủ Quốc-gia khác để vừa tìm hậu-thuần vừa nâng cao địa-vị Việt-Nam trên đường quốc-tế (1). Đối với các vấn-đề kém quan-trọng hơn, Tổng-thống có thể ủy-nhiệm cho một nhân-viên Chánh-phủ như trường-hợp Ngoại-Trưởng Trần-chánh-Thành được ủy-nhiệm tham-dự Hội-nghị Liên-phòng Đông-Nam Á (SEATO) và Hội-nghị các Quốc-gia Đồng-minh tại Vọng-Các từ 19-5 đến 24-5-1969 (2).

Để hoàn-thành nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc, nhiều khi Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam vượt quá quyền hạn một Quốc-trưởng để bước sang thăm-quyền một nguyên-thủ Hành-pháp (3)

---

(1) Thí-dụ : Tổng-thống Nguyễn-van-Thiệu đã công-du sang Đại-Hàn và Trung-Hoa Dân-Quốc từ 27-5 đến 3-6-1969 để tìm hậu-thuần cho lập-trường văn-hội hòa-bình của Việt-Nam Cộng-Hòa.

(2) Cấp-Tiến số 29 ngày 18-5-1969.

(3) Những thăm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp sẽ phân-tích trong phần thứ hai.

Tóm lại, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có rất nhiều phương-tiện để hoàn-thành nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc. Ở đây, biên-giới giữa thẩm-quyền Quốc-trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp không còn có thể phân-biệt được nữa. Với những phương-tiện rộng-rãi như vậy, nếu Tổng-thống không dùng chúng để bảo-vệ tổ-quốc, phục-vụ quyền-lợi quốc-gia dân-tộc như Hiến-pháp qui-định mà lại sử-dụng các thẩm-quyền này vào những mục-tiêu trái-ngược thì mục-độ tai hại không thể lường được. Cho nên các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã dự-trù rõ-ràng thủ-tục truất-quyền Tổng-thống trong trường-hợp can tội phản quốc và các trọng-tội khác.

## Đoạn II :- TRƯỜNG-HỢP TỔNG-THỐNG PHẢN-QUỐC. -

Điều 85 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định trong trường-hợp Tổng-thống (hay Phó Tổng-thống, Thủ-tướng, các Tổng-Trưởng, Bộ-trưởng, các Thẩm-phán Tối-cao pháp-viện và các (Giám-sát-viện) can tội phản-quốc hay các trọng-tội khác, Tổng-thống có thể bị Quốc-Hội luận-tội và Đặc-biệt Pháp-viện truất-quyền.

Khi bàn đến điều-khoản này, có một số Dân-biểu Quốc-Hội Lập-hiến đòi ghi rõ tên "các trọng-tội khác" để làm tài-liệu tham-khảo nhưng thuyết-trình-viên của Ủy-Ban Thảo-Hiến đã giải-thích rằng các trọng-tội khác thuộc về phạm-vi Đại-hình, được kê khai trong Bộ Hình-luật, không thể kể ra hết được. Hơn nữa, khi xã-hội tiến-triển, có thể có nhiều trọng-tội khác được phát-sinh.<sup>(1)</sup>

Ở đây sẽ lần-lượt bàn qua thẩm-quyền truy-tố Tổng-thống, thẩm-quyền truất-quyền Tổng-thống, thủ-tục truất quyền Tổng-thống và hiệu-lực của thủ-tục này.

### 1)- Thẩm-quyền truy-tố Tổng-thống :

Hiến-pháp dành quyền khởi-tố Tổng-Thống cho Quốc-Hội (điều 87). Điều này bị một số các nhà Lập-Hiến chỉ-trích vì cho rằng như vậy, qua thành-phần Đặc-biệt Pháp-viện, Quốc-Hội đã dành cả hai quyền truy-tố và xử-đoán, trái nguyên-tắc tư-pháp. Tuy nhiên, đa số đều chủ-trương "trong lãnh-vực chánh-trị, theo nguyên-tắc, sự truy-tố và xử-đoán vẫn do một cơ-quan hành-xử chứ không có sự phân-nhiệm như trong cương-vị tư-pháp" (2).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 10-12.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 79 ngày 01-3-1967 trang 26.

Một vấn-đề đặt ra là các Dân-biểu và Nghị-sĩ trong Đặc-biệt Pháp-viện có được quyền đề-nghị Khởi-tố không ? Các nhà Lập-Hiến quan-niệm các Dân-biểu và Nghị-sĩ này không được quyền đề-nghị khởi-tố nhưng cần-phải cho họ biểu-quyết khởi-tố bởi vì họ có thể biểu-quyết chống-lại đề-nghị khởi-tố chứ không hẳn chỉ chấp-thuận mà thôi (1).

Quốc-Hội Anh-quốc và Hoa-kỳ đều có thẩm-quyền truy-tố Tổng-thống hay nhân-viên chánh-phủ theo thủ-tục Impeachment.

2)- Thẩm-quyền truất-quyền Tổng-Thống :

Thẩm-quyền truất-quyền Tổng-thống được giao-phó cho Đặc-biệt Pháp-viện (điều 85 Hiến-pháp 1967) mà thành phần gồm 5 Dân-biểu và 5 Nghị-sĩ và do Chủ-tịch Tối-cao Pháp-viện giữ chức chánh-thẩm. Khi Chủ-tịch Tối-cao Pháp-viện là bị can, chủ-tịch Thượng-nghị-Viện giữ chức Chánh-thẩm.

Đặc-biệt Pháp-viện chỉ là một tòa-án Chánh-trị, xét-xử các tội-trạng chánh-trị, đặc-biệt là tội phản-quốc nên các nhà Lập-Hiến năm 1967 Chủ-trương để cho những nhà chính-trị quyết-định hay hơn là những nhà chuyên-môn (2).

Tuy vậy, mặc-dầu là một tòa-án chính-trị nó cũng cần phải tuân-theo các thủ-tục biện-hộ để bảo-đảm quyền-lợi của bị-can. Do đó, chức-vụ Chánh-thẩm của Đặc-biệt Pháp-viện được giao cho Chủ-Tịch tối-cao Pháp-viện (3).

Về thể-thức tuyển-chọn các Dân-Biểu và Nghị-sĩ vào Đặc-biệt Pháp-viện còn tùy-thuộc vào đạo-luật an-định tổ-chức và điều-hành Đặc-biệt pháp-viện. Nhưng theo các nội-qui của Quốc-hội thì Thượng-nghị-Viện sẽ giao cho một Ủy-Ban đặc-biệt gọi là "Ủy-Ban tuyển-chọn" có nhiệm-vụ cứu-xét và phúc-trình cho Thượng-nghị-Viện trong việc chỉ-định các Hội-thẩm Đặc-biệt Pháp-viện. Ủy-Ban này còn cứu-xét việc tuyển-chọn các Tham-phán Tối-cao Pháp-viện và Giám sát-viện (điều 283 Nội-qui TNV.). Trong khi đó, điều 276 nội-quy Hạ Nghị-Viện chỉ ghi nhận rằng thủ-tục bầu Dân-biểu Đặc-biệt Pháp-viện sẽ được qui-định sau khi đạo-luật tổ-chức cơ-quan này được ban-hành.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 01-3-1967 trang 42-43.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 01-3-1967 trang 10 và 31.

(3) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 01-3-1967 trang 19.



Đặc-biệt pháp-viện có quyền tuyên-bố truất-quyền Tổng-thống chứ không có quyền tuyên-bố một hình-phạt nào khác. Sau khi bị truất quyền, tòa án thường sẽ xét cho đương-sự (1).

Sở-dĩ các nhà Lập-hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thiết-lập Đặc-biệt pháp-viện là vì "có những trường-hợp những người cầm đầu Hành-pháp như Tổng-thống, Phó Tổng-thống, Thủ-Tướng, đứng về mặt Tư-pháp thuần-túy hay công-pháp thuần-túy, phạm-tội đối với Quốc-gia. Ví-dụ: Ký những Hòa-uớc dành cho ngoại-quốc một vài ưu-quyền về thương-mãi để trao đổi một vài đặc-quyền khác về chính-trị. Và các hành-vi nặng về chính-trị, không thể nào các vị Thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện có thể hiểu được nếu không đứng trên phương-diện chính-trị để cứu-xét. Vì vậy cho nên phải có một thủ-tục đặc-biệt qui-định việc xét xử các vị này khi vi-phạm các trọng-tội. Mục-dịch của Đặc-biệt pháp-viện không phải là chế-tải hoàn-toàn đối với các vị này mà chính là bảo-đảm cho các-vị giữ những chức-vụ quan-trọng trong quốc-gia. Các thủ-tục đặc-biệt này đã được áp-dụng hầu hết tại các Quốc-gia Dân-chủ kể cả các quốc-gia theo chủ nghĩa xã-hội" (2).

Thực ra, Đặc-biệt pháp-viện chỉ là một biến-hình của Quốc-Hội mà thôi vì trên thực-tế, ông Chủ-tịch Tối-cao Pháp-viện qua chức-vụ Chánh-tham Đặc-biệt Pháp-viện không-thể thay đổi được quyết-định của 10 Dân-biểu và Nghị-sĩ hội-tham. Các Nhà Lập-Hiến 1967 quan-niệm "Không phải Quốc-Hội dành quyền phán-xử về phương-diện chính-trị các nhân-vật lãnh-đạo Quốc-gia. Nhưng nguyên-tắc là để Quốc-hội biến-thành một tòa-án chính-trị. Đó là điều mà không có một quốc-gia nào trên thế-giới có thể phủ-nhận được" (3).

Hiến-pháp Hoa-kỳ dành quyền truất-quyền Tổng-thống cho Thượng-nghị-Viện mà không giao cho Tối-cao Pháp-viện vì các nhà Lập-hiến Hoa-kỳ cho rằng Tối-cao pháp-viện không đủ tín-nhiệm và uy-quyền để dung-hòa ý-kiến của những người tố-cáo và ý-kiến của những người thẩm-phán trong khi những người này là đại-diện dân-chúng. Hạ Nghị-viện cũng không thể xét xử các nhân-vật cao-cấp trong Hành-pháp vì nhiệm-kỳ quá ngắn nên không duy-trì được tinh-thần hoàn-toàn trung-lập (4).

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 9-10

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 2-3.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 26.

(4) Ralph. H. Gabriel, luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ Việt-

Nam Khảo-Dịch-Xã dịch và xuất-bản in lần II, Saigon, 1966 trang 164-166.

Mặc dầu điều 87 khoản 6 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam dự-trù một đạo-luật qui-định sự tổ-chức, điều-hành và thủ-tục trước Đặc-biệt Pháp-viện nhưng cho đến nay, đạo-luật này vẫn chưa được ra đời. Những thủ-tục truất-quyền Tổng-thống bàn đến sau đây, chỉ căn-cứ vào điều-khoản Hiến-pháp mà thôi.

3)- Thủ-tục truất-quyền Tổng-thống :

Thủ-tục truất-quyền Tổng-thống qui-định trong điều 87 Hiến-1967, trải qua 3 giai-đoạn :

- đề-nghị khởi-tố
- quyết-nghị khởi-tố
- luận-tội để quyết-định truất-quyền.

a)- Đề-nghị khởi-tố : Đề-nghị khởi-tố Tổng-thống (hay phó Tổng-thống) phải có Viện-dẫn lý-do và được 2/3 Tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ ký tên (1). Trong khi đề-nghị khởi-tố Thủ-tướng các Tổng, Bộ-Trưởng, các Thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện hay các Giám-sát-Viện chỉ cần đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ ký tên. Trường-hợp đề-nghị truất-quyền Dân-biểu hay Nghị-sĩ phải có 2/3 tổng-số Dân-biểu hay Nghị-sĩ (điều 38 Khoản 2 Hiến-pháp 1967).

Trên thực-tế chắc-chắn khó đạt được đa số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ để đề-nghị khởi-tố Tổng-thống, trừ trường-hợp Tổng-Thống phạm-tội phản-quốc quả-tang và Tổng-thống không nắm được 1/3 tổng-số các nhà Lập-pháp.

b)- Quyết-nghị khởi-tố : Quyết-nghị khởi-tố Tổng-Thống phải được đa số 3/4 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ biểu-quyết chấp-thuận. Trong trường-hợp các nhân-vật khác, chỉ cần đa-số 2/3 (điều 87 khoản 1 Hiến-pháp). Đa số 3/4 nói đây khiến cho trên thực-tế, không một vị Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam nào bị truất-quyền. Bởi vì tối-thiểu, một vị Tổng-Thống phải nắm được 1/4 nhân-viên Quốc-Hội. Đó là chưa kể, trong tình-thế hiện tại, con số các Dân-biểu, Nghị-sĩ rớt rề, không dám có thái-độ dứt-khoát trước những vấn-đề trọng-đại rất cao.

Mặc dầu Hiến-pháp không minh-định rõ thủ-tục họp Quốc-hội trong trường-hợp trọng-đại này nhưng đúng tinh-thần Hiến-pháp, phải triệu-tập một phiên-khoảng-đại lưỡng-viện vì trong các trường-hợp kém quan-trọng hơn như cứu-xét phúc-nghị một dự-luật của Tổng-thống, khuyến cáo thay thế chánh-phủ (2) thủ-tục này cũng đã được áp-dụng.

(1) Tức là 2/3 của Tổng-số thành-phần Dân-biểu và Nghị-sĩ cộng lại - xem Công-báo số 13 ngày 15-6-1967 trang 1.377

(2) Các điều 45, 42 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

Sau khi Quốc-Hội biểu-quyết truy-tố, đương-sự phải đình-chỉ nhiệm-vụ đến khi Đặc-biệt pháp-viện phán-quyết (điều 87 khoản 2 Hiến-pháp).

c) - Quyết-định truất-quyền : Theo các khoản 3, 4, 5 của điều 87 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Đặc-biệt Pháp-viện sẽ phán-quyết truất-quyền Tổng-thống (hay Phó Tổng-thống) theo đa số 4/5 nhân-viên. Đối với các bị-cáo khác, đa số hiến-định là 3/4. Đương-sự được quyền biện-hộ trong mọi giai-đoạn của thủ-tục truy-tố. Sau khi bị truất-quyền, Tổng-thống còn có thể bị truy-tố trước các Tòa-án có thẩm-quyền như một công dân thường.

Đoạn chót của điều 3 khoản 3 Hiến-pháp Hoa-kỳ qui-định "Quốc-hội sẽ có quyền xác-định hành-phạt phản-bội (tố-quốc) nhưng một phán-quyết đưa tới sự hành-hình hoặc tịch-thu tài-sản vì tội-trạng ấy chỉ thi-hành trong trường-hợp tội-nhân hãy còn sống".

Thật ra, đối với những vấn-đề trọng-đại ảnh-hưởng đến vận-mạng đất nước như việc truất-quyền một Tổng-thống, mọi Dân-biểu hay Nghị-sĩ trong Đặc-biệt pháp-viện không thể tự-ý quyết-định mà theo quan-điểm của Quốc-Hội, các chính-đảng hay đoàn-thể áp-lực. Trên thực-tế, muốn đạt đa-số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ để khởi-tố Tổng-thống còn rất khó-khăn nếu không nói là không thể xảy ra. Đa số 4/5 để quyết-định truất-quyền Tổng-thống khó có thể nào đạt được, nhứt là trong tương lai Việt-Nam Cộng-Hòa, vì Tổng-Thống là lãnh một chính-đảng lớn chiếm được nhiều ghế trong Quốc-Hội.

d) - Hiệu-lực của thủ-tục truất-quyền Tổng-thống :

Qua thủ-tục trên, các nhà Lập-Hiến năm 1967 muốn làm khó-khăn vấn-đề truất-quyền Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Đa-số Dân-biểu và Nghị-sĩ hiến-định để đề-nghị khởi-tố, quyết-nghị khởi-tố và phán-quyết truất-quyền Tổng-Thống quá cao so với trường-hợp các vị can là Dân-biểu, Nghị-sĩ hay Thủ-tướng, các nhân-viên Chánh-phủ, Thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện hay Giám-sát Viên. Điều này nhằm mục-đích :

- Bảo-vệ uy-tính của Tổng-thống
- Giữ tình-trạng chính-trị được ổn-định
- Đạt các vấn-đề chính-trị ra ngoài tình-cảm.

Các nhà Lập-Hiến e-ngại trên thực-tế, có thể vì những lý-do bất đồng ý-kiến về vấn-đề hòa hay chiến mà cũng có những chính-đảng đề-nghị ngay với Quốc-hội khởi-tố Tổng-thống, nói rằng Tổng-thống phản quốc chẳng hạn.

Đôi khi có những khác-biệt ý-kiến về chiến-thuật thôi mà cũng có thể đề-nghị khởi-tố (1). Chính vì vậy mà phải hạn-chế sự lạm-dụng này.

Theo dõi hoạt-động của Quốc-hội Lập-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam nhiệm-kỳ I, chúng ta thấy rằng vì chỉ cần với 1/3 Tổng-số Dân-Biểu hay Nghị-sĩ để quyết-định chất-vấn chánh-phủ, một đa-số quá nhỏ, nên Quốc-hội đã lạm-dụng chất-vấn những vấn-đề không mấy quan-trọng và xác-thực làm giảm uy-tín Chính-phủ một cách tai-hại (2).

Và lại, không có một tiêu-chuẩn nào rõ-ràng để xác-nhận xem thế nào là phản-quốc nên việc truy-tố và truất-quyền Tổng-thống lại càng khó thực-hiện hợp-lý và vô-tư được. Khoản 3 của điều III Hiến pháp Hoa-kỳ minh-định: "Sẽ chỉ coi là phản-bội đối-với Hiệp-Chúng-Quốc, mọi hành-động tuyên-chiến với Hiệp-chúng-Quốc hoặc mọi hành-động liên-minh với địch-phương của Hiệp-chúng-Quốc bằng cách viện-trợ cho địch-phương hoặc hủy-lạc địch-phương. Không một người nào sẽ bị kết-tội phản-bội, nếu không phải là do sự tố-cáo của Hai chứng-nhân cùng chứng-kiến một hành-động công-khai đó, hoặc cho chính bị-cáo thú nhận trong một phiên tòa-án hợp công-khai" (3). Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không có điều-khoản nào tương-đương với điều-khoản này. Hơn nữa, tiêu-chuẩn của Hoa-kỳ qui-định tội phản-quốc cũng chưa được rõ-ràng, cụ thể.

Chúng ta có thể nhận thấy rõ thủ-tục truất-quyền Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam tương-tự như thủ-tục truy-tố và xét-xử Tổng-Thống Hoa-kỳ. Thủ-tục này bắt chước thủ-tục cổ-điển Impeachment áp-dụng tại Thủ-Dân Nghị-viện Anh để truy-tố về phùng-diện hình-sự một vị Tổng-Trưởng phạm tội. Vị này chỉ có một cách để khỏi bị truy-tố là xin từ-chức. Bắt đầu từ thế-kỷ 17, thủ-tục ấy được áp-dụng cho cả những lỗi về chính-trị của các Tổng-Trưởng. Rồi dần dần nó trở thành một tập-tục là cả Tổng-trưởng chịu trách-nhiệm chính-trị trước Nghị-viện (4).

Tại Hoa-kỳ, Hạ-nghị-viện có quyền mở cuộc điều-tra để Thượng nghị-viện xét-xử và phán-quyết truất-quyền Tổng-Thống với đa số 2/3 Tổng-số Nghị-sĩ. Thủ-tục Impeachment đã được áp-dụng 12 lần.

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 79 ngày 1-3-1967.

(2) Vấn-đề này sẽ được đề-cập lại trong phần thứ II và phần Kết-luận.

(3) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967  
trang 388

(4) Nguyễn-quang-Quýnh, Hiến-pháp lược-khảo, Saigon 1961 trang 102.

Chỉ có 1 lần Tổng-Thống Andrew Johnson bị xét-xử trước Thượng-nghi-Viện năm 1868 nhưng lại được trắng án. Chính vì Hạ-nghi-Viện muốn loại-trừ Tổng-Thống Andrew Johnson nên áp-dụng thủ-tục ấy. Nhưng Thượng-nghi-Viện đã phán-quyết miễn-tố. Từ đó về sau, không có Tổng-Thống Hoa-kỳ nào bị truy-tố. Nếu khi ấy Quốc-Hội kết-án và truất-quyền Tổng-Thống Andrew Johnson thì chế-độ Tổng-Thống Hoa-kỳ đã đổi thành chế-độ đại-nghị như tại Anh-quốc.

Tại Việt-Nam, Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống là những vị do dân bầu, không thể bị cách chức nên cần được đưa ra trước Đặc-biệt Pháp-Viện. Viện này không xét đến trách-nhiệm hình-sự hay dân sự, chỉ xét đến trách-nhiệm chính-trị nhân khi những vị ấy phạm các trọng-tội (1). Đối với Thủ-Tướng và các Tổng, Bộ-Trưởng, Quốc-Hội có thể dùng kỹ-thuật chất-vấn (dự-liệu ở điều 40 Hiến-pháp) và yêu-cầu giải-nhiệm (điều 42 Hiến-pháp) để trực-tiếp lật-đổ, Quốc-Hội lại có thể, nếu muốn, đưa ra xét-xử trước Đặc-biệt Pháp-viện.

Mặc dầu 5 dân-biểu và 5 nghị-sĩ được chỉ-định làm những Hội-thẩm xử-án có thể "quyết-định theo lương-tâm và pháp-luật" (điều 78 khoản 2 Hiến-pháp 1967) nhưng các vị ấy không phải là những thẩm-phán chuyên-nghiệp, không đặt dưới sự kiểm-soát của Tối-cao Pháp-Viện và cũng không liên-hệ gì với Hội-đồng Thẩm-phán là cơ-quan có nhiệm-vụ đề-nghị, bổ-nhiệm, thăng-thưởng, thuyên-chuyển và chế-tài kỹ-luật các thẩm-phán xử-án. Hiến-pháp không dự-liệu và cũng như mọi Thượng-nghi-Viện, Hạ-nghi-Viện chưa qui-định rõ thủ-tục đề-cử các Dân-biểu và Nghị-sĩ vào Đặc-biệt Pháp-viện.

Có thể giả-thiết rằng các vị ấy do mỗi Viện chỉ-định theo lối đại-diện tỷ-lệ của mỗi khối (điều 83 và 108 nội-quy Hạ-nghi-Viện) hay biểu-quyết với đa-số quá bán các Nghị-sĩ hiện-diện (điều 145 và 146 nội-quy Thượng-nghi-Viện) hoặc cao nhất là 2/3 hay 3/4. Nếu kỹ-luật sinh-hoạt nội-bộ của các đảng, khối được tổ-chức chặc-chẽ, các vị ấy có thể sẽ thiêng về ý-kiến Quốc-Hội. Hơn nữa, khi đề-nghị khởi-tố và quyết-nghị khởi-tố đã đạt được những đa-số lớn lao 2/3 và 3/4, không khối có hậu-quả là phần đông số Dân-biểu và Nghị-sĩ đã quyết-định đề-cử Hội-thẩm Tối-cao Pháp-viện lúc trước bây giờ ký tên và biểu-quyết chấp-thuận truy-tố Tổng-Thống sẽ có ảnh-hưởng nhiều đến phán-quyết của 10 Dân-biểu và Nghị-sĩ do đó ảnh-hưởng đến Đặc-biệt Pháp-viện.

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 66 ngày 14-2-1967 trang 28-31.

Giải-thuyết trên đây có thể khó xảy ra trên thực-tế vì hiện nay Việt-Nam có quá nhiều đảng-phái, Quốc-hội không có lập-trường thống-nhất. Chỉ quyết-định khuyến-cáo cải-tổ chánh-phủ mà sau nhiều lần đặt vấn-đề và thảo-luận nhưng chưa bao giờ Quốc-hội tìm được đa-số 2/3 như điều 42 Hiến-pháp đã dự-trù.

Trong tương-lai, khi mà Tổng-thống là lãnh-tụ một chính-đảng mạnh thì thủ-tục truất-quyền lại càng khó thực-hiện. Thực ra, đây cũng là một điều hay bởi lẽ ở cương-vị Tổng-thống do toàn dân bầu-cử và luôn luôn bị dư-luận toàn dân, Quốc-hội, các chính-đảng, đoàn-thể áp-lực... Tổng-thống khó có thể thực-hiện được âm-mưu phản-quốc. Cho nên vấn-đề Tổng-thống phản-quốc chỉ là trường-hợp hi-hữu.

Mặt khác, với tư-cách Quốc-trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-thống đệ II Cộng-Hào Việt-Nam ngoài nhiệm-vụ tối quan-trọng là bảo-vệ tổ-quốc, còn nhiều nhiệm-vụ khác vô-cùng nặng-nề và phiền-toái. Vì vậy, không thể giao-phó chức-vụ này cho một người bị bệnh-tật trầm-trọng kéo dài không còn năng-lực để làm tròn nhiệm-vụ. Cho nên, Hiến-pháp cũng dự-trù thủ-tục giải-quyết trường-hợp này tại điều 56.

Nhiệm-kỳ của Tổng-thống có thể chấm-dứt trước kỳ-hạn trong những trường-hợp Tổng-thống mệnh-chung, từ chức, bị truất-quyền hay bị bệnh-tật trầm-trọng và kéo dài không còn năng-lực để làm tròn nhiệm-vụ. Trường-hợp sau cùng này, sự mất năng-lực phải được Quốc-hội xác-nhận với đa số 3/4 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ sau các cuộc giám-định và phản giám-định Y-khoa.

Trong trường-hợp nhiệm-vụ của Tổng-thống chấm dứt trên một năm trước kỳ hạn, Phó Tổng-thống sẽ tạm thời đảm-nhận chức-vụ Tổng thống trong thời hạn 3 tháng để tổ-chức cuộc bầu-cử tân Tổng-thống và Tân Phó Tổng-Thống cho nhiệm-kỳ mới. Trong trường-hợp nhiệm-vụ Tổng-thống chấm-dứt dưới một năm trước kỳ-hạn, Phó Tổng-Thống đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-Thống đến hết nhiệm-kỳ, ngoại-trừ trường-hợp Tổng-Thống bị truất-quyền.

Nếu vì một lý-do gì Phó Tổng-thống không thể đảm-nhiệm chức-vụ Tổng-thống, Chủ-tịch Thượng-nghị-Viện sẽ đảm-nhiệm chức-vụ này trong thời-hạn 3 tháng để tổ-chức cuộc bầu-cử tân Tổng-thống và tân Phó Tổng-thống.

Sở dĩ Phó Tổng-thống không được quyền thay-thế Tổng-thống trong suốt nhiệm-kỳ vì các nhà Lập-hiến e-ngại như thế "Phó Tổng-thống sẽ tìm cách ám-sát Tổng-thống để lên nắm ngay quyền Tổng-thống" (1).

Hiến-pháp 1967 không dự liệu các trường-hợp Tổng-thống đau ốm tạm-thời, công-du ngoại-quốc. Có thể suy-luận là trong các Trường-hợp ấy Phó Tổng-thống sẽ thay-thế Tổng-thống tạm-thời. Tuy nhiên, Phó Tổng-thống chỉ xử-lý thường-vụ để giải-quyết những việc thông-thường mà thôi. Theo Hiến-pháp, Phó Tổng-thống không phải là nhân-vật sẵn-sàng thay thế nắm quyền Tổng-thống.

\*

Như vậy, nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc của Tổng-thống thật nặng nề. Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dành cho Tổng-thống nhiều quyền-hạn để hoàn-thành nhiệm-vụ này. Mặt khác, Hiến-pháp cũng đặt ra những chế-tại nghiêm-khắc. Nếu vì một lý-do nào đó, Tổng-thống cảm thấy không thể đảm-nhận nổi nhiệm-vụ, Tổng-thống có thể từ-chức như điều 56 khoản 1 đoạn C Hiến-pháp đã dự-trù. Trường-hợp này, trên thực-tế khó xảy ra. Đôi khi Tổng-thống có thể dọa từ-chức để làm áp-lực với Quốc-hội hay dân-chúng để họ chấp-nhận chính-sách của Tổng-thống. Tổng-thống Pháp De Gaulle từng áp-dụng và thành-công nhiều-lần nhưng đến cuộc trưng-cầu dân-ý ngày 27-4-1969, ông đã thất-bại và thực-sự từ-chức theo lời hứa vào ngày 28-4-1969 trong khi đến ngày 19-12-1972 nhiệm-kỳ Tổng-thống Pháp mới chấm-dứt (2).

Có thể nói rằng nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc là nhiệm-vụ căn-bản của mọi công-dân. Với tư-cách Quốc-trưởng, Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn phải triệt-để bảo-vệ Tổ-quốc như Hiến-pháp đã qui-định. Để hoàn-thành nhiệm-vụ thiêng-liêng và nặng-nề này, Tổng-thống được xử-dụng nhiều Thẩm-quyền rộng-rãi từ quyền Tổng-tư Lệnh Tối-cao Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa đến Chủ-tịch Hội-đồng An-ninh Quốc-gia... và nếu cần, tất cả những quyền-hành mà Hiến-pháp dành cho hai chức-vụ Quốc-Trưởng lẫn Nguyên-thủ Hành-pháp, bởi không có gì tách-biệt hai loại thẩm-quyền này.

Sau nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc, với tư-cách Quốc-Trưởng, Tổng-thống đệ II Cộng - Hòa Việt-Nam còn phải tôn-trọng Hiến-pháp.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 21.

(2) Cấp-Tiến số 14 ngày 29-4-1969.

## TỔNG-THỐNG TÔN-TRỌNG HIẾN-PHÁP

**H** IẾN-PHÁP là luật-lệ căn-bản của Quốc-gia. Tất cả các luật-lệ khác chi-phối đời sống của quốc-dân đều bắt nguồn từ Hiến-pháp. Nếu luật-lệ căn-bản này bị xâm-phạm, phá-hủy thì toàn-thể hệ-thống pháp-lý sẽ tàn-tạ, xã-hội sẽ hỗn-loạn, quốc-gia sẽ suy-vong.

Vả lại, Hiến-pháp còn là luật-lệ ấn-định chính-thể một quốc-gia, vạch những nguyên-tắc căn-bản đầu-tiên về tổ-chức Quốc-gia. Chỉ những quốc-gia độc-lập, những dân-tộc tự-chủ mới có quyền lập-hiến. Đó là một quyền nguyên-thủy (pouvoir originaire) mà quốc-dân sử-dụng để biểu-dương chủ-quyền của mình (1).

Khi Hiến-pháp bị xâm-phạm tức là chủ-quyền của quốc-dân bị thương-tổn, quốc gia sẽ phải chịu những hậu-quả, chính-trị và pháp-lý tai-hại nặng-nặng. Vì thế, bất cứ quốc-gia nào cũng chú-trọng đặc-biệt tới vấn đề bảo-vệ Hiến-pháp. Các nhà Lập hiến Đế II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng vậy. Điều 26 Hiến-pháp qui-định : "mọi công-dân đều có nghĩa-vụ bảo-vệ Hiến-pháp và tôn-trọng luật-pháp".

Như thế, toàn dân đều có nhiệm-vụ bảo-hiến, chứ không riêng gì các cơ-quan công-quyền. Với tư-cách một công-dân, Tổng-Thống Đế II Cộng-Hòa Việt-Nam đương-nhiên có nhiệm-vụ bảo-vệ Hiến-pháp. Điều 29 Hiến-pháp Đế I Cộng-Hòa Việt-Nam cũng ghi nhận nhiệm-vụ này.

(1)-Héraud, L'ordre Juridique et le pouvoir originaire, trang 205 và kế tiếp.

-Nguyễn-Quang-Quỳnh, "Hiến-pháp lược khảo", in lần thứ II, Saigon 1962 trang 34.



Điều 55 Hiến-pháp 1967 bắt buộc khi nhậm-chức, Tổng-Thống phải tuyên-thệ "bảo-vệ tổ-quốc, tôn-trọng Hiến-pháp..." Cho nên tôn-trọng Hiến-pháp là nhiệm vụ chính-yếu của Tổng-Thống. Trong khi đó, điều 45 Hiến-pháp 1956 buộc Tổng-Thống tuyên-thệ : "... tôn-trọng, giữ-gìn và bảo-vệ Hiến-pháp...".

Sở dĩ văn-thức tuyên-thệ của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ nói đến "tôn-trọng" mà không nói "bảo-vệ" Hiến-pháp như trong Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa là vì kỹ-thuật hành-văn, tránh điệp-tự. Hơn nữa, nhiệm-vụ bảo-vệ Hiến-pháp của Tổng-Thống đã được mặc nhiên qui-định tại điều 26 Hiến-pháp rồi. Các nhà lập-hiến năm 1967 quan-niệm nhiệm-vụ bảo-vệ tổ-quốc quan-trọng hơn bảo-vệ Hiến-pháp. Có lẽ qua kinh-nghiệm sụp đổ của Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, các nhà Lập-hiến năm 1967 có một quan-niệm linh-động hơn về vấn-đề bảo-vệ Hiến-pháp. Hiến-pháp phải thích-hợp với điều-kiện sinh-hoạt của quốc-gia nên khi điều-kiện sinh-hoạt thay-đổi, Hiến-pháp cũng cần được tu-chỉnh. Do đó, bảo-vệ Hiến-pháp không có nghĩa là bảo-thủ cố-chấp, cứ khư-khư ôm giữ một bản Hiến-pháp đi ngược lại với đời sống quốc-gia. Vì thế, bảo vệ Hiến-pháp phải được hiểu một cách uyển-chuyển, tiến-bộ.

Điều đáng chú-ý là, Hiến-pháp chỉ đề-cập đến sự tuyên-thệ tôn-trọng Hiến-pháp của Tổng-Thống mà không nói sự tuyên-thệ này đối với nhân-vật cao-cấp khác như Phó Tổng-Thống, Chủ-Tịch Tối-Cao Pháp-Viện, Dân-biểu hay Nghị-sĩ (1). Việc này có một ý-nghĩa sâu-xa. Có thể hiểu là Hiến-pháp dành cho Tổng-Thống cái vinh-dự "Giám-thủ Hiến-pháp" (2). Cũng có thể các nhà Lập-hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam lo ngại Tổng-Thống có nhiều quyền-hành, phương-tiện nên có thể vượt lên trên Hiến-pháp được. Điều này sẽ được nhận thấy khi Hiến-pháp đề ra nhiều kỹ-thuật hạn-chế, kiểm soát cơ-quan hành-pháp (3).

Tại ngoại-quốc, vị Quốc-trưởng thường được coi là vị "Giám-thủ Hiến-Pháp". Một số các Hiến-pháp ghi rõ nhiệm-vụ bảo-

(1) Sự tuyên-thệ bảo-vệ Hiến-pháp của các Thẩm-phán Tối Cao Pháp-Viện, được qui-định ở cấp-bực luật-pháp (điều 53 luật số 007/68 ngày 3.9.68 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao-Pháp-Viện.

(2) Bùi-Phan-Quốc, sách đã dẫn trang 57.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1.12.1966 trang 39 và kế-tiếp,

hiến của Quốc-Trưởng như : Hiến-pháp Đệ Ngũ Cộng-Hòa Pháp (điều 5) và Hiến-pháp Tunisie năm 1959 (điều 38). Lại có những Hiến-pháp buộc Quốc-Trưởng phải tuyên-thệ trung-thành và bảo-vệ Hiến-pháp, khi nhậm-chức. Đó là trường-hợp Hy-Lạp, Đan-Mạch, Hoa-Kỳ, Phi-Luật-Tân, Ái-Nhĩ-Lan, Áo, Bồ-Đào-Nha, Phần-Lan, Tho-Nhĩ-Kỳ (1)...

Tại các nước khác, tuy nhiệm-vụ bảo-hiến của Quốc-Trưởng không được ghi vào Hiến-pháp nhưng tục-lệ Hiến-pháp cũng có công nhận cho Quốc-Trưởng nhiệm-vụ này.

Sở dĩ nhiệm-vụ tôn-trọng bảo-vệ Hiến-pháp được trao cho Tổng-Thống là vì Tổng-Thống có nhiều quyền hạn. Những quyền-hạn này là phương-tiện giúp Tổng-Thống bảo-vệ Hiến-pháp hữu-hiệu. Mặt khác, đây cũng có thể là phương-tiện khiến Tổng-Thống có thể vượt lên trên Hiến-pháp. Cho nên, bắt buộc Tổng-Thống phải tôn-trọng Hiến-pháp. Và vì vậy, chúng ta cần tìm-hiểu những phương-thức tôn-trọng Hiến-pháp của Tổng-Thống và vấn-đề kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống.

## ĐOẠN I : NHỮNG PHƯƠNG-THỨC TÔN-TRỌNG HIẾN-PHÁP CỦA TỔNG-THỐNG. -

Sự tôn-trọng Hiến-pháp của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được thể-hiện qua một số hành-vi như :

- Chỉ-thị cho các công-chức tôn-trọng Hiến-pháp
- Các hành-vi của Tổng-Thống đều căn-cứ vào Hiến-pháp
- Yêu-cầu Tối-cao Pháp-viện giải-tán các chính-đảng có hành-vi chống lại chính-thể Cộng-Hòa.
- Giải-nhiệm nhân-viên các cơ-quan dân-cử địa-phương vi-phạm Hiến-pháp.
- Ban-hành, phúc-nghị luật.
- Đề-nghị tu-chính Hiến-pháp.

(1) Bùi-Phan-Quế, phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp ngày 26.10.1956, luận án Tiến-sĩ Luật-khoa Saigon, niên-khoá 1964 - 1965 trang 58.

1.- Tổng-Thống chỉ-thị cho các công-chức tôn-trọng Hiến-pháp.-

Vừa là Nguyên-thủ Quốc-gia, vừa là nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đứng đầu tất cả các công-chức dân-sự và quân-sự. Cho nên Tổng-Thống có thể ra chỉ-thị cho họ phải tôn-trọng Hiến-pháp trong khi thi-hành nhiệm-vụ. Những kẻ bất-tuân lệnh của Tổng-Thống có thể bị trừng-phạt. Các hành-vi phạm-hiến có thể bị hủy bỏ. Tổng-Thống còn có thể nhân danh Quốc-gia để hiệu-triệu ra lệnh cho toàn-dân phải tôn-trọng Hiến-pháp. Tổng-Thống có thể truy-tố bất-cứ tư-nhan hay cơ-quan công-quyền nào có những hành-động vi-phạm Hiến-pháp.

2.- Các hành-vi của Tổng-Thống đều căn-cứ vào Hiến-pháp.-

Các hành-vi của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam như Sắc-luật, Sắc-lệnh, Nghị-định... đều phải căn-cứ vào Hiến-pháp mới có giá-trị và có lý-do chính-đáng. Cho nên, nơi phần mở đầu các văn-kiện này luôn luôn có văn-thức : "Chiếu Hiến-pháp ngày 1.4.1967...".

Tuy nhiên, trên thực-tế, văn-thức của Hiến-pháp thường quá tổng-quát, trừu-tượng nên căn-cứ vào Hiến-pháp lại là một vấn-đề khó-khăn. Hơn nữa, một hành-vi hợp-hiến không hẳn chỉ theo sát văn-thức của Hiến-pháp mà còn phải theo đúng tinh-thần Hiến-pháp và ý-chí các nhà Lập-hiến nữa. Những tiêu-chuẩn này thì luôn luôn mơ-hò, thay-đổi tùy theo mỗi quan-điểm giải-thích, mỗi giai-đoan, hoàn-cảnh khác nhau. Vì vậy, Tổng-Thống vẫn có thể vượt qua Hiến-pháp bằng nhiều kỹ-thuật pháp-lý hay bằng những cuộc vận-động chính-trị không chính-thức để ảnh-hưởng vào quan-điểm của Tối-cao Pháp-viện và Quốc-hội đối với Hiến-pháp. Chẳng hạn, để tránh sự kiểm-soát của Thượng-Nghị-Viện khi bổ-nhiệm một Viện-Trưởng Viện Đại-Học, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm chức-vụ "Quyền viện-trưởng" mà trên thực-tế vẫn có quyền của một Viện-trưởng thực-sự.

Thực ra, nếu muốn không vi-phạm Hiến-pháp, mỗi khi gặp điều-khoản nào của Hiến-pháp không rõ nghĩa Tổng-Thống có thể yêu cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Hiến-pháp (1).

(1) Điều 81 Hiến-Pháp và điều 73 luật số 007/68 ngày 3.9.1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

Tuy vậy cho đến nay, chưa khi nào Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sử-dụng thẩm-quyền nói trên. Trái lại, Quốc-Hội đã nhiều lần yêu-cầu Tối-Cao-pháp-viện giải-thích Hiến-pháp để xem Tổng-Thống có vi-hiến hay không. Thí-dụ :

- Ngày 13.1.1969, 22 Nghị-sĩ đã gửi văn-thư yêu cầu Tối-Cao-Pháp-Viện giải-thích Hiến-pháp xem Tổng-Thống có quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị dự-luật Ngân-sách hay không (1).

- Ngày 5.2.1969, 23 Nghị-sĩ và 6 Dân-biểu yêu-cầu Tối-Cao-Pháp-viện giải-thích xem bản thông-điệp tu-chính phúc-nghị của Tổng-Thống ngày 3.2.1969 còn có trong thời-hạn Hiến-định hay không ? (2).

Dù cho có muốn vượt qua Hiến-pháp nhưng Tổng-Thống luôn luôn đề-cao sự hợp-hiến tính của các hành-vi của mình để thu-phục nhân-tâm, làm gương cho Chính-phủ, công-chức. Mặt khác vì muốn tránh sự tranh-chấp quyền-hành với các cơ-quan công-quyền khác như Quốc-Hội, Tối-Cao-Pháp-Viện, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng thực-sự tôn-trọng Hiến-pháp. Sự tôn-trọng Hiến-pháp còn được thể-hiện qua việc Tổng-Thống yêu cầu Tối-Cao-Pháp-Viện giải-tán các chính-đảng có hành-vi chống lại chính-thể Cộng-Hòa.

3.- Tổng-Thống yêu-cầu Tối-Cao-Pháp-Viện giải-tán các chính-đảng có chu-trương và hành-động chống-lại chính-thể Cộng-Hòa.-

Điều 1 Hiến-pháp 1967 qui-định : "Việt-Nam là một nước Cộng-Hòa, độc-lập, thống-nhất, lãnh-thổ bất khả-phân. Chủ-quyền Quốc-gia thuộc về toàn-dân. Đây là một điều-khoan căn-bản của Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, không thể hủy-bỏ hoặc tu-chính được (điều 107 Hiến-pháp). Quan-niệm này cũng thường thấy trong Hiến-pháp nhiều quốc-gia khác hiện-nay như là một trình-độ, một biểu-tượng của Dân-chu. Cho nên, một chánh-đảng chống lại chính-thể Cộng-Hòa tức là chống lại Hiến-pháp, xâm-phạm Hiến-pháp mà thẩm-quyền xét xử thuộc Tối-Cao-Pháp-Viện (điều 81 khoản 2 Hiến-pháp.).

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lương-Viện số 01/69 ngày 14.1.69 trang 7.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lương-Viện số III/69 ngày 26.2.69 trang 4.

Thực ra, việc dành quyền giải-tán chánh-đảng cho Tối-Cao Pháp-Viện đã bị Ủy-ban Lãnh-đạo Quốc-gia phản-đối với lý-do rằng chỉ cơ-quan Hành-pháp, mới có đủ yếu-tố để xét định xem một chính-đảng có đáng bị giải-tán hay không. Bởi vì "Cơ-quan Hành-pháp cho phép thành-lập chánh-đảng sẽ có đầy-dủ dữ-kiện, yếu-tố và phương-tiện để theo dõi hoạt-động, chủ-trương của chánh-đảng" (1). Nhưng quan-điểm của Ủy-ban Lãnh-đạo Quốc-gia đã bị đa số Dân-biểu Quốc-Hội Lập-Hiến bác bỏ. Các nhà Lập-hiến cho rằng nếu trao quyền giải-tán chánh-đảng cho hành-pháp, các đảng đối-lập sẽ gặp nguy vì có thể bị giải-tán dễ-dàng, không lý-do xác-thực. Còn về những yếu-tố mà cơ-quan Hành-pháp có thẩm-quyền để nắm đủ, Hành-pháp sẽ chuyển tới Tối Cao Pháp-Viện để cơ-quan này có đủ tài-liệu xét-xử. Tối-Cao Pháp-Viện là một cơ-quan tư-pháp, có ít màu sắc chính-trị nên có thể khách-quan khi phán-xử chính-đảng (2).

Trong điều 100 của Bản dự-thảo Hiến-pháp, các nhà Lập-hiến định dành quyền khởi tố chính-đảng cho công-tố đoàn (3). Về sau vì quan-niệm rằng công-tố đoàn không đủ tư-cách và uy-thế chính-trị nên điều-khoản này của bản dự-thảo Hiến-pháp bị hủy bỏ để dành cho đạo-luật tổ-chức Tối-Cao Pháp-Viện qui-định.

Điều 73 luật số 007/68 ngày 3.9.1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện, dành quyền khởi-tố chính-đảng cho Tổng-Thống, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện, Chủ-Tịch Hạ-nghị-viện hay 1/3 tổng số Nghị-sĩ hoặc 1/3 tổng-số Dân-biểu. Thực ra, dành cho Tổng-Thống quyền khởi-tố một chính-đảng, cũng là một điều hợp-lý và tiến-bộ nếu so với quá-khứ Hành-pháp có toàn-quyền giải-tán chính-đảng. Tuy-vậy, các chế-tài chính-đảng còn tùy thuộc vào đạo luật ấn-định qui-chế chính-đảng và đối-lập chính-trị dự-trù tại điều 102 Hiến-pháp (4).

---

(1) Thông-điệp của Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia gửi Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 27.2.1967. Xem biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 49 ngày 3.1.1967 trang 59.

(2) Trương-Tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967 trang 316 - 317.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 49 ngày 3.1.1967 trang 56 .

(4) Cho đến cuối tháng 6.1969 đạo-luật ấn-định qui-chế chính-đảng và đối-lập chính-phủ mới được hoàn-thành và được ban-hành dưới số 6/69 ngày 19.6.1969.

Đa số các quốc-gia hiện nay đều công-nhận sự ích-lợi của của hệ-thống chính-đảng trong sinh-hoạt chính-trị. Bởi vì chính-đảng là một dụng-cụ, phương-tiện ưu-thế của sự tham-gia chính-trị. Chính-thể Dân-chủ ngày nay không thể ăn-sâu vào quần-chúng, không thể tồn-tại nếu không có sự hiện-diện của chính-đảng vì chính-đảng là cơ-quan vận-dụng và tập-trung dư-luận (1).

Chia xẻ quan-điểm này, điều 99 đến 102 Hiến-pháp xác-nhận "Quốc-gia công-nhận chánh-đảng giữ vai-trò thiết-yếu trong chế-độ dân-chủ. Chánh-đảng được tự-do thành-lập và hoạt-động theo các thể-thức và điều-kiện luật-định. Quốc-gia khuyến-khích việc tiến-tới chế-độ lưỡng-đảng. Quốc-gia công-nhận sự định-chế-hóa đối-lập chính-trị...".

Như vậy, chính-đảng và đối-lập đã trở thành một định-chế có tính-cách Hiến-định của Chế-độ Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Chính các nhà Lập-hiến năm 1967 cũng quan-niệm rằng "Chính-đảng là một gạch nối giữa công-dân và chính-quyền. Chính-đảng có được qui-định căn-thân thì nó mới có hiệu-năng và làm tròn phận-sự Quốc-gia giao-phổ. Cũng như vai-trò đối-lập có được công-nhận và qui-định rành-mạch thì, nền Dân-chủ mới được bảo-đảm và Quốc-gia mới tiến-triển được (2).

Tuy-nhiên, chính-đảng cũng có nhiều tai-hại khi không đóng trọn hay lạm-dụng vai-trò của nó như trường-hợp chánh-đảng có chủ-trương và hành-động chống lại Chánh-thể Cộng-Hòa, nghĩa là chống lại Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Với nhiệm-vụ tôn trọng, bảo-vệ Hiến-pháp, Tổng-Thống có thể khởi-tổ chính-đảng này và Tối-Cao Pháp-Viện sẽ phán-quyết. Khi đó, chánh-đảng bị đơn có thể đến tham-khảo hồ-sơ, đệ-nạp biện-minh trạng và cử đại-diện tới trình bày lý lẽ trong phiên-xử công-khai của Đại-hội Đồng Tối Cao Pháp-Viện. Tại phiên-xử này, đại-diện của Lập-pháp và Hành-pháp có quyền tham-dự để trình bày quan-điểm của mình(3)

(1) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học, Saigon 1967 trang 181.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 49 ngày 3.1.1967 trang 5.

(3) Điều 74 luật số 007/68 ngày 3.9.1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối Tao Pháp-Viện.

Hiến-pháp cũng dự-trừ thủ-tục Tối-Cao Pháp-Viện sẽ họp khoáng đại toàn-Viện trong trường-hợp này và quyết-định phải hội đủ 3/4 tổng-số thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện tại chức, nhằm mục-đích giúp sự phán-xét giải-tán chính-đảng được cẩn-thận, đồng thời cũng đặt đúng tầm quan-trọng của vấn-đề.

Nhưng qua việc cung-cấp tài-liệu, sự kiện cho Tối-cao Pháp-viện hay cử đại-diện tham-dự các phiên-họp xét xử một chính-đảng để trình-bày quan-điểm (điều 81 Hiến-pháp). Tổng-Thống có thể ảnh-hưởng nhiều đến số-phần chính-đảng bị truy-tố. Trong khi đó, tiêu-chuẩn "có chủ-trương và hành-động chống lại chính-thể Cộng-Hòa" lại quá mơ-hò, mông-lung, làm cho việc xét xử khó công bằng và hợp-lý được. Tai hại này càng trầm-trọng thêm nếu trong tương-lai, khi Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là một lãnh-tu chính-đảng đa-số, nắm được Quốc-Hội, do đó ảnh-hưởng đến việc tuyển chọn các Thẩm-phán Tối Cao Pháp-viện theo thủ-tục dự-trừ tại điều 80 Hiến-pháp. Điều này có thể xảy ra hay không tùy ở thực-lực của các chính-đảng, nhất là vai-trò của chính-đảng đối-lập.

Dẫu rằng chính-đảng là một nguồn lo âu và nhiều lúc là trở-lực không ít cho cuộc sinh-hoạt chính-trị, nhưng không thể nào quan-niệm được một nền Dân-chủ hữu-hiệu một khung-cảnh chính-trị tự-do và hợp-lý nếu không có chính-đảng. Cho nên, nếu thực-sự muốn xây-dựng Dân-chủ, chẳng những Tổng-Thống không nên lạm dụng quyền truy-tố và dùng áp-lực chính-trị để tiêu-diệt các chính-đảng đối-lập dưới chiêu-bày "tôn-trọng Hiến-pháp", "bảo vệ chính-thể Cộng-Hòa", mà còn phải nâng-đỡ, khuyến-khích sinh-hoạt đảng phái nữa. Chỉ khi nào có những chứng cứ rõ-rệt về sự phá-hoại chính-thể Cộng-Hòa của một chính-đảng Tổng-Thống Đệ II Cộng Hòa Việt-Nam mới xử-dụng thẩm-quyền truy-tố chính-đảng này mà thôi. Đây là một phương-tiện để Tổng-Thống bảo-vệ Hiến-Pháp, bảo vệ quyền-lợi tối cao của Quốc-gia. Nếu Tối-Cao Pháp-Viện có được tính cách độc-lập và có uy-tín đầy-đủ như truyền-thống Tối-Cao Pháp-Viện Hoa-Kỳ thì Tổng-Thống khó có thể ảnh-hưởng đến thẩm-quyền giải-tán một chính-đảng của cơ-quan này.

Trong trường-hợp các nhân-viên dân-cử địa-phương vi-phạm Hiến-pháp thì Tổng-Thống có toàn quyền quyết-định.

4.- Tổng-Thống giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa phương vi-phạm Hiến-pháp.-

Một trong những đặc-điểm của Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân quyền (1). Theo đó, dân tự bầu-cử các Đô-trưởng, Thị-trưởng, Tỉnh-Trưởng, Xã-Trưởng ; Hội-Đông Đô-Thành, thị xã, tỉnh, xã.

Tuy nhiên vì e-ngại trong tương-lai, các nhân-vật nói trên có thể là người thuộc nhiều đảng phái khác nhau, không ý-thức được quyền-lợi thực-sự của Quốc-gia nên điều 75 Hiến-pháp qui-định : "Nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành của các tập-the địa-phương phân-quyền có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm trong trường-hợp vi-phạm Hiến-pháp, luật-pháp Quốc-gia hay chánh-sách Quốc-gia".

Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền có thể bị lạm-dụng làm chia rẽ, suy-yếu quốc-gia. Cho nên với trách-nhiệm của một Quốc-Trưởng, Tổng-Thống có nhiệm-vụ chống lại các tai-hại này bằng cách giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương để việc bảo-vệ Hiến-pháp, vừa bảo-vệ quyền lợi tối-cao và vĩnh-cửu của Quốc-gia dân-tộc.

Các nhà Lập-hiến năm 1967 không xác-định rõ xem thế nào là vi-phạm Hiến-pháp ? Thông-thường chỉ có hai loại vi-phạm : đó là vi-phạm dân-sự và vi-phạm hình-sự. Chúng ta không thể xếp loại vi-phạm Hiến-pháp vào hai thứ kể trên.

Người ta chỉ thường ghi-nhận các tội-phạm chống Hiến-pháp. Trong Bộ Hình-luật cạnh-cải áp-dụng tại Nam-phần hiện nay, các điều từ 109 đến 131 của Chương 2, tiết I, quyền II đã qui-định về các trọng-tội và khinh-tội chống hiến-pháp (2) Trong Bộ hình luật Hoàng-Việt áp-dụng tại Trung-Phần cũng có một số điều khoản trong chương 2 mục 5 tương-tự như các điều vừa kể trong Bộ Hình-Luật Canh-cải. Tuy-vậy, các tội qui-định ở các Bộ hình-luật kể trên cũng chỉ được kể là tội-phạm hình-luật chứ không phải là tội vi-phạm Hiến-pháp vì khi xét xử, tòa án chỉ quy-chiếu Bộ Hình luật để tuyên-án. Do đó có thể nói rằng không thể có những vụ vi-

(1) Điều 70, 71 Hiến-pháp 1967 và kế-tiếp

(2) Trương-Tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 295.



phạm Hiến-pháp hiểu theo nghĩa những sự vi-phạm thông thường. Trái lại, chỉ có trường-hợp cơ-quan Lập-pháp hoặc cơ-quan hành pháp đi ngược lại Hiến-pháp.

Chúng ta biết rằng Hiến-pháp là một đạo-luật nguyên-tác căn-bản cho các nhà Lập-pháp noi theo khi làm ra các đạo-luật. Các đạo-luật lại là khuôn mẫu cho các hành-vi lập-qui như Sắc-lệnh hay Nghị-định. Trong trường-hợp kể-trên, nếu có sự vi-phạm Hiến-pháp thì chỉ có thể là một hành-vi bất-hợp-hiến. Tính-cách bất-hợp-hiến chỉ có thể tìm thấy trong các đạo-luật, Sắc-lệnh Nghị-định hay quyết-định hành-chánh. Chỉ có Tối-Cao Pháp-Viện mới có thẩm-quyền phán-quyết về tính-cách hợp-hiến hay bất-hợp-hiến của các loại hành-vi vừa kể (điều 81 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967). Một khi đã bị tuyên-bố là bất-hợp-hiến, hành-vi bị chỉ-trích sẽ trở nên vô-hiệu-lực.

Các nhà Lập-hiến năm 1967 đã xác-định rằng : "vi-phạm về Hiến-pháp tức là ban-hành các văn-kiện bất-hợp-hiến(...). Sau khi có quyết-nghị của Tối-Cao Pháp-Viện xác-nhận lỗi của cơ-quan hành-chánh này, Tổng-Thống có thể "áp-dụng kỹ-luật" (1). Tuy nhiên, đây là một chế-tài có phạm-khắc-khe đối với các cơ-quan dân-cử địa-phương. Bởi vì, nếu so-sánh với Quốc-Hội hay một cơ-quan công-quyền nào khác khi phạm lỗi tương-tự thì vẫn không có chế-tài như thế. Chỉ có hành-vi (đạo-luật, Sắc-lệnh, Sắc-luật, Nghị-định...) phạm-hiến bị hủy-bỏ mà thôi. Không thể có một căn-bản pháp-lý nào biện-minh cho một chế-tài như vậy.

Thực ra, điều 75 Hiến-pháp nói trên chỉ nhằm mục-đích giao cho Tổng-Thống nhiều phương-tiện để bảo-vệ Hiến-pháp, Bảo-vệ quyền-lợi tối-cao của Quốc-gia, toàn-dân, Tổng-Thống chỉ sử-dụng quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương khi quyền-lợi này bị thương-tổn. Có thể các nhân-viên này sẽ lợi-dụng tính-cách dân-cử của mình để phục-vụ quyền-lợi đảng phái, địa-phương đến độ làm hại quyền-lợi chung của Quốc-gia và đôi khi phạm lại cả quyền-lợi địa-phương nữa. Và lại, các cuộc bầu cử chưa hẳn là phương-pháp lý-tưởng để thể-hiện ý-nguyện

---

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 74 ngày 23.2.1967 trang 80-81.

toàn dân ngay tại các nước dân-chủ Tây-phương. Thủ-tục này còn mất một phần lớn tác-dụng của nó ở các nước chậm-tiến (1).

Trên thực-tế, Tổng-Thống phải sử-dụng thẩm-quyền này một cách dè-dặt nhưng cũng không có gì cấm cản một sự lạm-dụng để củng cố quyền-hành, nhất là để loại bỏ các viên-chức đối-lập có thể làm khó khăn cho Tổng-Thống hay ứng cử-viên của Tổng-Thống trong các cuộc bầu-cử.

Mặt khác, điều 75 Hiến pháp chỉ nhấn mạnh việc giải-nhiệm nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị địa-phương, chứ không nói đến việc giải-nhiệm các Hội-Đông. Hiến-pháp muốn quy-trách hành-vi vi-phạm Hiến-pháp cho từng cá-nhân trong Hội-Đông chứ không phải là hành-vi tập thể của Hội-Đông. Nhưng điều này không thể chấp nhận được khi Quốc-Hội làm ra một đạo-luật, nếu đạo-luật đó bị phán-quyết là bất hợp-hiến thì không thể gạn tính cách bất-hợp-hiến đó cho từng vi Dân-biểu hay Nghị-sĩ để coi là sự vi-phạm cá-nhân đáng bị chế tài. Đối với các Hội-đông địa-phương cũng vậy, nếu có quyết-định nào bất-hợp-hiến thì toàn-thể Hội-đông phải chịu trách-nhiệm. Tuy nhiên, cũng có thể hiểu được trách-nhiệm cá-nhân các nhân-viên này nếu việc phạm lỗi do những hành vi riêng-tư không nhân danh Hội-đông. Mặc dầu chỉ giải-nhiệm các nhân-viên, trên thực-tế, nếu các nhân-viên đều bị giải-nhiệm thì Hội-Đông cũng không tồn tại được.

Thực ra, thẩm-quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa phương của Tổng-Thống được xem là một phương-tiện để đảm-bảo quyền-lợi quốc-gia, sự thống-nhất chính-sách quốc-gia hơn là một phương-tiện để bảo-vệ Hiến-pháp. Đây cũng là một kỹ-thuật nhằm ngăn-ngừa, hạn-chế bớt những khuyết-điểm của nguyên-tắc địa-phương phân-quyền mà hầu hết các quốc-gia đều công-nhận. Dù tự-trị đến mức-độ nào, địa-phương vẫn phải đặt dưới sự kiểm-soát của Trung-ương. Thêm vào đó, mặc-cầm hậu-quả tai-hại của tình-trạng "sứ-quân" do các Tướng lãnh tư-lệnh Vùng chiến-thuật kiêm Đại-biêu Chính-phủ sau Cách-Mạng 1963 gây ra, nhất là cuộc biến-động tại miền Trung vào những tháng đầu năm 1966, đã làm cho các nhà Lập-Hiến dành cho Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thẩm-quyền nói trên.

(1) Nguyễn-Hữu-Chí "Các quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật dân-chủ Tây-Phương" Quê-Hương số 35 tháng 5 năm 1962 trang 255.

Trong tương-lai, đạo-luật ấn-định sự tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương dự-trù tại điều 70 khoản 2 Hiến-pháp sẽ qui-định rõ-ràng thủ-tục giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương. Muốn hạn-chế bớt thẩm-quyền giải-nhiệm này của Tổng-Thống, có thể bắt buộc phải thông-báo cho Quốc-Hội ngay và cấp-tốc tổ-chức bầu-cử các nhân-viên khác như tập-tục của nền hành-chánh địa-phương Pháp-Quốc.

Khi giao cho Tổng-Thống thẩm-quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương, ngoài việc giúp Tổng-Thống một phương-tiện tích-cực để bảo-vệ Hiến-pháp, Luật-pháp, chính-sách Quốc-gia, các nhà Lập-hiến năm 1967 còn muốn nâng cao giá-trị của các nhân-viên dân-cử này. Vì trong quá-khứ, các nhân-viên này có thể bị các nhân-vật kém quan-trọng hơn Tổng-Thống giải-nhiệm. Chẳng hạn, theo điều 6 Sắc-lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.66 về việc cải-tổ hành-chánh xã-ấp, các Tỉnh-trưởng có quyền giải-nhiệm Hội-viên Hội-Đông Nhân-dân xã.

Dù sao, thẩm-quyền giải-nhiệm các nhân dân cử địa-phương của Tổng-Thống cũng khá rộng-rãi vì các tiêu-chuẩn để giải-nhiệm không được xác-định rõ-ràng. Tuy vậy, trong một chừng-hạn nào đó có thể xem đây là một phương-tiện nhằm bảo-vệ Hiến-pháp. Cùng mục-tiêu này, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền ban-hành, phúc-nghị một dự-luật đã được Quốc-Hội biểu-quyết.

#### 5.- Tổng-Thống ban-hành, phúc-nghị luật.-

Điều 44 Hiến-pháp ấn-định rằng các dự-luật được Quốc-Hội chung-quyết sẽ được chuyển đến Tổng-Thống trong thời-gian ba ngày tròn để ban-hành. Thời-gian ban-hành là 15 ngày tròn kể từ ngày Tổng-Thống tiếp nhận dự-luật. Trong trường-hợp khẩn-cấp do Quốc-Hội thẩm-định, thời-hạn này chỉ còn 7 ngày tròn.

Hầu hết các nước đều dành cho Hành-pháp một thời-gian để xem-xét dự-luận cẩn-thận trước khi ban-hành. Thời hạn này là 10 ngày ở Hoa-Kỳ, Ba-Tây, Trung-Hoa Quốc-Gia ; 7 ngày ở Miến-Điện ; 15 ngày ở Đại-Hàn và Ý-Đại-Lợi ; 20 ngày ở Phi-Luật-Tân, 3 tháng ở Phần-Lan.

Việc ban-hành luật được coi như là một bổn-phận của Tổng-Thống. Nếu khước từ hay sơ-sốt trong việc ban-hành thì Tổng-Thống

đã vi-phạm rõ-rệt vào Hiến-pháp (1). Có nhiệm-vụ tôn-trọng Hiến-pháp, Tổng-Thống phải có bổn-phận ban-hành Luật. Sự ban-hành làm cho một dự-luật có hiệu-lực của một đạo-luật. Muốn cho đạo-luật đó có hiệu-lực đối-kháng với quần-chúng, đạo-luật cần phải được công-bố.

Đa số các luật-gia Pháp cho rằng việc Tổng-Thống ban-hành luật có hai ý-nghĩa :

- a) Tổng-Thống chứng-thực rằng luật hợp với Hiến-pháp.
- b) Tổng-Thống ra lệnh thi-hành luật này (2).

Như vậy, Tổng-Thống có thể được quan-niệm như một cơ-quan kiểm-Hiến. Trước khi ban-hành một đạo-luật, Tổng-Thống kiểm-soát về hai phương-diện để xem :

- Đạo-luật có được soạn-thảo và biểu-quyết theo đúng thủ-tục do Hiến-pháp ấn-định không ?
- Nội-dung của đạo-luật có vi-phạm vào điều-khoản nào của Hiến-pháp không ?

Nếu thấy đạo luật vi-hiến, Tổng-Thống có quyền không ban-hành. Tổng-Thống kiểm-soát trước khi đạo-luật được mang ra thi-hành. Đây là sự kiểm-soát tiền-thiên nhằm mục-đích ngăn-chặn đạo-luật phạm-hiến khi chưa phát sinh ra những tương-quan pháp-lý. Còn kiểm-soát hậu-thiên (Contrôle à postériori). Cũng dựa đến sự hủy-bỏ một đạo-luật vi-hiến nhưng đạo-luật này đã được áp-dụng trong một thời-gian, đã gây những hậu-quả pháp-lý mà người ta phải quan-tâm. Đây là phương-thức kiểm-soát của Tối Cao Pháp-Viện (điều 81 khoản 1 Hiến-pháp 1967).

Đối với những đạo-luật có một hay nhiều điều-khoản phạm-hiến, Tổng-Thống có quyền gửi thông-điệp yêu cầu Quốc-Hội phúc-nghi chiếu điều 45 Hiến-pháp.

(1) ESMEIN, traité de Droit Constitutionnel 2è Edition Tome IV, trang 632. Bùi-Phan-Quế trích dẫn trong "phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp ngày 26.10.56" Luận-án Tiến-sĩ Luật-khoa Saigon, niên-khoá 1964-1965, trang 60.

(2) ESMEIN, sách đã dẫn trang 624.

Như vậy, quyền phúc-nghị luật cũng là một phương-tiện để Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bảo-vệ, tôn-trọng Hiến-pháp. Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có thẩm-quyền này (điều 58 Hiến-pháp 1956). Thủ-tục này bắt nguồn trước tiên tại Anh-Quốc Từ năm 1.215, khi bản Đại Hiến-Chương (Magna Charta) được ban-bố nhà vua không còn độc-quyền lập-pháp mà chia sẻ quyền này với Quốc-Hội. Một đạo-luật do Quốc-Hội biểu-quyết không thể có giá-trị nếu không được vua phê-chuẩn. Đây là quyền "ngự-phê" (Sanction royale) mà về sau được gọi là "Vương-quyền phủ-quyết" (veto royal). Cho tới nay, quyền phủ-quyết của Anh-Hoàng, theo nguyên-tắc, vẫn là tuyệt đối. Một đạo-luật khi đã bị nhà vua phủ-quyết, sẽ không bao giờ được ban-hành.

Tại hầu hết các nước Dân-chủ, Hiến-pháp trao cho Quốc-Trưởng quyền phủ-quyết ngưng hoãn (veto suspensif) hay quyền phủ quyết tạm thời (veto temporaire) :

Một đạo-luật, khi đã bị Quốc-Trưởng phủ-quyết, sẽ được Quốc-Hội thảo-luận và biểu-quyết lần thứ hai. Nếu đạo-luật này lại được Quốc-Hội chấp-thuận, Quốc-Trưởng bắt-buộc phải thi-hành.

Quyền phủ-quyết có thể là toàn-bộ (veto total) nghĩa là Quốc-Trưởng chỉ có thể hoặc chấp nhận toàn bộ hoặc từ khước toàn bộ những đạo-luật đã được Quốc-Hội biểu-quyết chấp-thuận. Quyền phủ-quyết có thể mềm dẻo hơn khi Quốc-Trưởng chỉ khước từ một hay nhiều điều-khoản của đạo-luật. Như vậy, Quốc-Hội chỉ phúc-nghị những điều-khoản bị phủ-quyết mà thôi. Đây là quyền phủ-quyết nhất bộ (Veto partiel).

Điều 45 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "trong thời-hạn ban-hành, Tổng-Thống có quyền gửi Thông-diệp có viện-dẫn lý-do yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một hay nhiều điều-khoản của dự-luật. Trong trường-hợp này, Quốc-Hội sẽ họp khoáng Đại-lưỡng-viện để chung-quyết dự-luật với đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghi-sĩ. Nếu Quốc-Hội chung-quyết bác bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, dự-luật đương-nhiên thành-luật và được gửi sang Tổng-Thống để ban-hành". Khoản 4 của điều 44 Hiến-pháp, còn dự-trù nếu Tổng-Thống không ban-hành trong các thời hạn kể trên, dự-luật đã được Quốc-Hội biểu-quyết đương-nhiên thành luật và sẽ được Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện ban-hành.

Thủ-tục dự-tru tại điều 44 khoản 4 trên đây tương-tự ở khoản 5 và 6 của điều 49 Hiến-Pháp Đại-Hàn năm 1962. Thực ra, một

dự-luật không thể đương-nhiên thành luật hay có hiệu-lực nếu không được ban-hành và công-bố. Và lại, nếu đương-nhiên thành luật thì đâu cần phải được Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện ban-hành ?

Hiến-Pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không dự-trừ trường-hợp Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện không ban hành thì đạo-luật sẽ do ai ban-hành ? Có thể dựa vào điều 50 khoản 2 (qui-định trong trường-hợp Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện bị ngăn-trở, Chủ-tịch Hạ-nghị-viện sẽ thay thế chủ-tịch Thượng-nghị-viện để chủ-toạ các phiên-họp khoáng-đại lưỡng-viện) mà giao cho Chủ-tịch Hạ-nghị-viện ban-hành đạo-luật trong trường-hợp này. Hiến-pháp Ba-Tây 1946 giao cho Phó Chủ-Tịch ban-hành một đạo-luật sau khi Quốc-Hội phúc-nghị mà Tổng-Thống lẫn Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện đều không ban-hành (1).

Qua các điều-khoản kể trên, quyền phủ-quyết của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có tính-cách ngưng hoãn và nhất bộ. Ngưng hoãn vì Quốc-Hội có thể bỏ qua được sự phủ-quyết của Tổng-Thống, nếu Quốc-Hội chung-quyết bác bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống với đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Nhất bộ vì Tổng-Thống có thể phủ-quyết một hay nhiều điều-khoản của dự-luật. Điều 44 Hiến-pháp cũng dự-trừ sự thu-động của Tổng-Thống trong việc ban-hành khi quan-điểm của Tổng-Thống bị bác bỏ. Do đó, đối với một dự-luật vi-hiến, Tổng-Thống có thể có những thái-độ như sau :

- Nếu toàn-bộ dự-luật phạm-hiến, Tổng-Thống có thể hoàn lại Quốc-Hội, kèm theo một thông-điệp khước từ ban hành có viện-dẫn lý do.
- Nếu một hay nhiều điều khoản của dự-luật phạm-hiến, Tổng-Thống có thể gửi Thông-điệp viện-dẫn lý-do để yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị hay nhiều điều-khoản này.

Nếu sự yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống bị Quốc-Hội bác bỏ, Tổng-Thống đành phải theo quan-điểm của Quốc-Hội không ? Quốc-Hội là cơ-quan Lập-pháp do sự ủy-nhiệm của Quốc-Hội-Dân (điều 40 Hiến-pháp). Cho nên Quốc-Hội có quyền quyết-định tối-hậu về số phận của các dự-luật. Khi Quốc-Hội đã bác bỏ lời yêu

---

(1) Trương-Tiến-Đạt, Hiến-Pháp Chú-Thích, Saigon 1967, trang 44.

cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, chiếu điều 45 Hiến-pháp, Tổng-Thống đành phải ban-hành dự-luật đã được Quốc-Hội phúc-nghị và biểu-quyết chấp-thuận lần thứ hai. Đến đây, nếu Tổng-Thống không chịu ban-hành thì dự-luật cũng đương-nhiên thành luật và được Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện ban-hành (điều 44 khoản 4 Hiến-pháp).

Sau đó, Tổng-Thống còn có thể yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện phán-quyết về tính-cách hợp-hiến của đạo-luật nói trên đã được áp-dụng (1).

Trên thực-tế, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như phần lớn các vị Quốc-Trưởng khác chỉ sử-dụng thẩm-quyền phúc-nghị một dự-luật như là phương-tiện để bảo-vệ chính-sách Quốc-gia do Tổng-Thống có nhiệm-vụ hoạch-định hơn là một kỹ-thuật kiểm-hiến, thể-hiện sự tôn-trọng Hiến-pháp của Tổng-Thống. Và quan-điểm phúc-nghị của Tổng-Thống thường được xem như chung-quyết vì Quốc-Hội không hội-đủ đa-số quá bán để bác bỏ (2). Chẳng-hạn, trong các phiên-họp khoáng đại lưỡng-viện để cứu-xét lời yêu-cầu phúc-nghị các dự-luật Tổng-Động-Viện (3), dự-luật tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện, dự-luật tổ-chức và điều-hành Giám-Sát-Viện... "Cả ba lần đó, Hành-pháp thắng vẻ-vàng và Quốc-Hội đã thua thảm-bại" (4). Đó là chưa kể sự thất bại của Quốc-Hội trong những lần họp phúc-nghị dự-luật Ngân-sách Quốc-gia tài khóa 1969 gần đây (5).

Xem vậy, với quyền ban-hành, phúc-nghị luật, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã thực-sự có một phương-tiện hữu-hiệu để bảo-vệ Hiến-pháp cũng như Chính-sách Quốc-gia (6).

(1) Chiếu điều 81 Hiến-Pháp và các điều 63 và kế-tiếp của luật số 007/68 ngày 3.9.1968, ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

(2) Nguyên do là các Dân-biểu và Nghị-sĩ vắng mặt quá đông, không có lập-trường trách-nhiệm mặc dầu trong các phiên-họp này số phiếu bác bỏ luôn luôn lớn hơn số phiếu chấp-thuận.

(3) Phiên-bản Quốc-Hội Lưỡng-viện số 04 ngày 14.6.1968.

(4) Phiên-bản Q.H.L.V. số III/69 ngày 26.2.1969 trang 69.

(5) Biên-bản Q.H.L.V. số 01/69 ngày 14.1.69, số II/69 ngày 5.2.69 và số III/69 ngày 26.2.69.

(6) Sẽ bàn đến trong Phần thứ hai.

Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có quyền này (điều 58 và 59 Hiến-pháp 1956). Tại ngoại-quốc, các Quốc-Trưởng cũng thường được trao quyền ban-hành và phủ-quyết luật.

Tại Hoa-Kỳ, điều I khoản 7 Hiến-pháp 1.789 ấn-định quyền ban-hành và phủ-quyết luật của Tổng-Thống. Khi một dự-luật đã được 2 Viện Quốc-Hội biểu-quyết chấp-thuận, Tổng-Thống Hoa-Kỳ có thể :

- 1.- Ký ban-hành : dự-luật trở thành một đạo-luật.
- 2.- Giữ dự-luật lại, không ký ban-hành mà cũng không sử-dụng quyền phủ-quyết. Dự-luật này sẽ trở thành luật sau 10 ngày, không kể ngày Chúa-nhật, nếu Quốc-Hội đương có khóa họp.
- 3.- Giữ lại dự-luật, không ký ban-hành mà Quốc-Hội lại thôi nhóm trước thời hạn ban-hành (10 ngày). Trong trường-hợp này, có sự phủ-quyết mặc-nhiên của Tổng-Thống mà người ta gọi là "phủ-quyết trong túi" (pocket veto) và dự-luật không thể trở thành luật được.
- 4.- Sử-dụng quyền phủ-quyết : Tổng-Thống Hoa-Kỳ chỉ có thể bác bỏ hoặc chấp-thuận toàn-thể dự-luật chứ không có thể đề-nghị Quốc-Hội xét lại một vài điều-khoản. Trong cuộc biểu quyết lần thứ hai, nếu đa-số 2/3 của mỗi viện chấp-thuận, dự-luật này trở thành luật.

Mặt khác biệt trong vài chi-tiết, thủ-tục phủ-quyết luật của vị Nguyên-Thủ Quốc-Gia cũng còn được ghi-nhận trong Hiến-Pháp Phi-Luật-Tân năm 1947 (điều 6 khoản 20), Hiến-Pháp Tunisie năm 1959 (điều 44) Hiến-Pháp Trung-Hoa Quốc-Gia năm 1947 (điều 37 và 72), Hiến-pháp Bỉ năm 1831 (điều 69)...

Đặc-biệt, điều 61 Hiến-pháp Đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp lại dành cho Tổng-Thống, Thủ-Tướng hay Chủ-Tịch mỗi Viện Quốc-Hội, quyền đưa ra Hội-Đồng Bảo-Hiến quyết-định trong thời-hạn một tháng. Nhưng theo lời yêu-cầu của Chính-phủ và nếu có trường-hợp khẩn-cấp, thời hạn trên rút xuống 8 ngày. Khi Hội-Đồng Bảo-Hiến xét xử, thời-hạn ban-hành đạo-luật bị tạm hoãn.

Mặc dầu Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, không dự-trù thủ-tục nói trên, nhưng theo điều 81 Hiến-pháp và điều 73 luật số 007/68 ngày 3.9.1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện, Tổng-Thống có thể yêu cầu Tối-Cao Pháp-Viện phán-xét



về tính-cách hợp-hiến của một đạo-luật được Quốc-Hội thông qua trái với quan-điểm của Tổng-Thống cho là vi-phạm Hiến-pháp. Có như vậy, nhiệm-vụ tôn-trọng, bảo-vệ Hiến-pháp của Tổng-Thống mới được thể-hiện tích-cực và có hiệu-quả.

Thực ra, không có một tiêu-chuẩn rõ-ràng để xét xem một đạo-luật có hợp-hiến hay không bởi vì văn-thức Hiến-pháp thường tổng-quát, trừu-tượng. Đạo-luật có trái với Hiến-pháp hay không là tùy theo quan-niệm của Tối-Cao Pháp-Viện khi giải-thích Hiến pháp. Nhưng, khi so-sánh đạo-luật với Hiến-pháp, thật ra, các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện chỉ so-sánh với ý-nghĩ của họ về Hiến Pháp mà thôi. Vì-thế, trên thực-tế, dù muốn dù không, quan-điểm của Tối Cao Pháp-Viện ở đây cũng nhuộm màu sắc chính-trị (1).

Theo điều 40 Hiến-Pháp năm 1956, Tổng-Thống Đệ-Nhất Cộng-Hòa Việt-Nam có thể tổ-chức trưng-dầu dân-ý với sự thỏa-thuận của Quốc-Hội. Do đó, đối với một đạo luật tuy đã được Quốc-Hội chung-quyết lần thứ hai, nhưng nếu Tổng-Thống xét thấy bất hợp-hiệp, có thể tổ-chức trưng-cầu dân-ý để nhân-dân đình-đoạt số-phận đạo-luật này. Vì có nhiệm-vụ bảo-vệ Hiến-pháp tới cùng, Tổng-Thống đưa sự tranh-chấp ra trước nhân-dân.

Thủ-tục "trưng-cầu dân-ý" được các nhà Lập-hiến năm 1956 dự-trù để giải-quyết sự mâu-thuân giữa cơ-quan Hành-pháp và Lập-pháp về mọi vấn-đề kể cả vấn-đề "hiến-tính" của đạo-luật. Thủ-tục này cũng được ghi-nhận tại nhiều quốc gia khác như Pháp, Phi-Luật-Tân, Nhật, Cộng-Hòa Islande... để giải-quyết những vấn-đề trọng-đại khác nhau (2) hơn là để giải-quyết vấn-đề hợp-hiến tính của đạo-luật. Thủ-tục trưng-cầu dân ý rất phức-tạp, tốn kém mà chưa chắc đã thực-sự phản-ánh được nguyện-vọng toàn dân nhất là áp-dụng tại các quốc-gia chậm-tiến, đang chiến-tranh, đang phải phân-tán, dân-trí còn thấp kém như Việt-Nam.

Ngoài ra, đề-nghị tu-chính Hiến-pháp cũng là một phương-tiện để Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thực hiện nhiệm-vụ tôn trọng Hiến-pháp.

---

(1) Nguyễn-Văn-Bông, luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967 trang 66 - 67.

(2) Bùi-Phan-Quế, "phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp ngày 26.10.56" luận-án Tiến-Sĩ Luật-Khoa Saigon niên khóa 1964 - 1965, trang 70 - 71.

6.- Tổng-Thống đề-nghị tu-chính Hiến-pháp.-

Quan-niệm thủ-cụ cho rằng việc sửa-đổi Hiến-pháp và bảo-vệ Hiến-pháp không thể đi đôi với nhau được. Muốn bảo-vệ Hiến-pháp, phải giữ nguyên và không được thay đổi một điều khoản nào của Hiến-pháp. Đây là một quan-điểm cố-chấp, sai-lầm, trái với định-luật biến-chuyển không ngừng của vạn-vật. Vì vậy, tư-tưởng tiến-bộ chủ-trương đề-nghị tu-chính Hiến-pháp cũng là một phương-thức bảo-vệ Hiến-pháp. Thật vậy, muốn được áp-dụng lâu dài, Hiến-pháp phải đi sát với tình-trạng chính-trị quốc-gia, trình-độ văn-hóa của quốc-dân và thể-hiện đúng nguyện-vọng của toàn dân. Trong khi những sự-khiến này luôn luôn thay đổi, biến-chuyển nếu Hiến-pháp không thích-hợp kịp đà tiến của các yếu-tố kể trên thì sẽ bị đào thải. Cho nên, muốn đời sống của Hiến-pháp được lâu dài, nghĩa là muốn bảo-vệ Hiến-pháp, tôn-trọng Hiến-pháp, cần phải tu-chính Hiến-pháp.

Chính các nhà Lập-hiến năm 1967 của Việt-Nam cũng xác-nhận rằng Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã "căn-cứ vào điều-kiện chính-trị, lịch-sử hiện-tại của Việt-Nam là thời chiến(...)" rất có thể một ngày nào đó, đất nước thanh-bình, điều-kiện lịch-sử chính-trị sẽ thay đổi thì Hiến-pháp phải được thay-đổi để phù-hợp với sự điều-hành của guồng máy chính-trị lúc đó" và "bản Hiến-pháp có thể có rất nhiều sơ hở khi tình-hình biến-chuyển với những điểm mới lạ" (1).

Sở dĩ Hiến-pháp của các quốc-gia Dân-chủ kỳ cựu như Anh-Quốc, Thụy-sĩ, Hoa-Kỳ được tồn tại lâu dài là vì đã được cấp thời tu-chính.

Thủ-tục sửa-đổi Hiến-pháp chỉ quan-trọng trong trường-hợp Hiến-pháp cương-tính như Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hiện-nay. Còn Hiến-pháp nhu-tính như của Anh-Quốc thì chỉ cần một đạo luật thường là có thể sửa-đổi được Hiến-pháp.

Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam phân-biệt thẩm-quyền đề-nghị tu-chính và thẩm-quyền tu chính Hiến-pháp theo một thủ-tục cứng-rắn,

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 85 ngày 8.3.1967 trang 4.18 và kế-tiếp.

a) Sáng-quyền tu-chính Hiến-pháp.-

Để hoàn-thành nhiệm-vụ tôn-trọng Hiến-pháp, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp chiếu điều 103 Hiến-pháp. Đề-nghị tu-chính phải có viện-dẫn lý-do và được đệ- nạp tại văn-phòng Thượng-Nghị-Viện. Quá bản tổng số Dân-biểu hay nghị-sĩ cũng có quyền này. Trong khi đó, Tổng-Thống hoặc chỉ một Dân-biểu hay Nghị-sĩ cũng có quyền đề-nghị một dự-luật thường.

Như vậy, ngay trong thủ-tục đề-nghị chúng ta cũng đã thấy rõ tính-cách khó-khăn và long-trọng của việc sửa đổi Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

Mặc dầu chỉ có quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp nhưng với uy-thế chính-trị, với thành-phần Dân-biểu, Nghị-sĩ ủng-hộ tại Quốc-Hội, Tổng-Thống có thể ảnh-hưởng mạnh đến quyết-nghị tu-chính Hiến-pháp. Đó là chưa kể những phương-tiện ảnh-hưởng khác có tính-cách phi chính-thức mà Tổng-Thống thường vận-dụng để ảnh-hưởng đến Quốc-Hội.

Nhưng, Tổng-Thống không có quyền đề-nghị tu-chính điều I (qui-định chính-thể Cộng-Hòa và tính-cách độc-lập, thống-nhất, lãnh-thổ bất khả phân, chủ-quyền thuộc về toàn-dân của quốc-gia Việt-Nam) của Hiến-pháp 1967.

Tại các quốc-gia trên thế-giới, thẩm-quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp có khi được giao cho cơ-quan Hành-pháp như Tổng Thống Đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp (điều 89 Hiến-pháp năm 1958) hoặc giao cho cơ-quan Lập-pháp như trường-hợp Hoa-Kỳ (điều 5 Hiến-pháp 1789) hay giao cho cả 2 cơ-quan Lập-pháp và Hành-pháp như trường-hợp Việt-Nam thời Đệ I Cộng-Hòa (điều 90 Hiến-pháp năm 1956) và thời Đệ II Cộng-Hòa (điều 103 Hiến-pháp 1967).

Đôi khi sáng-quyền tu-chính Hiến-pháp còn được giao cho quốc-dân như trường-hợp Hiến-pháp 1.793 của Pháp hay thủ-tục tại Thụy-Sĩ. Tại Bồ-Đào-Nha Hiến-pháp qui-định cứ sau 5 năm Hiến-pháp phải được sửa-đổi (1).

(1) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học, Saigon 1967, trang 60-61.

b) Quyền tu-chính Hiến-pháp.-

Điều 105 Hiến-pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định: "Quyết-nghị tu-chính Hiến-pháp phải hội đủ 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-Sĩ". Như vậy, thẩm-quyền tu-chính Hiến-pháp được dành cho Quốc-Hội lập-pháp thường.

Quan-điểm này bắt nguồn từ ý-niệm quyền lập-hiến cũng chỉ là một quyền Lập-pháp đặc-biệt, đã được nhiều quốc-gia công nhận (1). Mặc dầu quyền tu-chính Hiến-pháp được dành cho cơ-quan Lập-pháp thường nhưng để nhấn mạnh tầm quan-trọng của Hiến-pháp, thủ-tục tu-chính phải khó-khăn và long-trọng hơn thủ-tục Lập-pháp thường mà chúng ta đã thấy ngay trong giai-đoạn đề-nghị tu-chính.

Điều 92 Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam cũng giao quyền tu-chính Hiến-pháp cho Quốc-hội thường Tại vài quốc-gia khác, đôi khi quyền tu-chính Hiến-pháp được giao cho một hội-nghị dân-cử đặc-biệt chỉ có nhiệm-vụ duy-nhất là sửa-đổi một điều-khoản nào đó của Hiến-pháp. Sau đó, Hội-nghị phải giải-tán ngay. Phương-pháp này được áp-dụng tại Hoa-Kỳ (điều 5 Hiến-pháp Hoa-Kỳ).

Đôi khi quốc-dân được quyền quyết-định về việc tu-chính Hiến-pháp. Thí-dụ :

- Điều 89 khoản 2 Hiến-pháp Đệ V Cộng-Hòa Pháp qui-định "Dự-án hay dự-thảo luật tu-chính do hai Viện biểu-quyết theo một bản-văn giống nhau. Tu-chính án sẽ có tính cách nhất-định sau khi mang ra trưng-cầu dân-ý".

- Tại các tiểu-bang Thụy-Sĩ, quốc-dân đề-nghị thẳng tu-chính án. Sau đó đề-nghị được sửa-đổi để đưa ra trưng-cầu dân ý (2).

Mặc dầu được quyền tu-chính Hiến-pháp, Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng bị hạn-chế do điều 107 Hiến-pháp, nghĩa

(1) Trương-Tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967 trang 349-350.

(2) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị học, Saigon 1967, trang 63.

là không được quyền tu-chính điều I qui-định căn-bản cho chế-độ Cộng-Hòa Việt-Nam hiện nay. Sự hạn-chế tương-tự cũng được tìm thấy trong Hiến-pháp Đệ V Cộng-Hòa Pháp (điều 89) và Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam (điều 89).

c) Thủ-tục tu-chính.-

Khi nhận được đề-nghị tu-chính Hiến-pháp, chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện gửi thông-diệp thông-báo cho Chủ-tịch Hạ-nghị-Viện (nếu đề-nghị của Tổng-Thống) hay thông-báo cho Tổng-Thống (nếu đề-nghị của Dân-biểu hay Nghị-sĩ) trong vòng hai mươi bốn giờ sau khi tiếp-nhận được đề-nghị (điều 285 nội-qui Thượng-Nghị-Viện).

Sau đó, một ủy-ban Lương-viện sẽ được thành-lập để nghiên cứu về đề-nghị tu-chính Hiến-pháp và thuyết-trình trong những phiên-họp khoáng-đại lương-viện (điều 104 Hiến-pháp). Ủy-ban cũng phúc-trình cho Chủ-tịch Thượng-nghị-viện chậm nhất là 3 tháng kể từ ngày được giao-phó nhiệm-vụ. Phúc-trình sẽ được Chủ-tịch Thượng-nghị-viện thông-báo cho Chủ-tịch Hạ-nghị-viện và các Nghị sĩ (điều 286 nội qui Thượng-Nghị-Viện).

Trong thời-hạn một tháng sau khi nhận được phúc-trình, Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ triệu-tập phiên-họp khoáng đại Lương-viện để thảo-luận và biểu-quyết về đề-nghị tu-chính Hiến-pháp (điều 287 nội-qui Thượng-Nghị-viện). Quyết-nghị tu-chính Hiến-pháp phải hội-đủ 2/3 tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ (điều 105 Hiến-pháp).

d) Quyền ban-hành đạo-luật tu-chính Hiến-pháp.-

Sau khi quyết-nghị tu-chính Hiến-pháp đã hội đủ đa-số hiến-định, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ chuyển sang Tổng-Thống trong thời hạn 3 ngày tròn để Tổng-Thống ban hành. Thủ-tục ban-hành luật tu - chính Hiến-pháp cũng giống như thủ-tục ban-hành một đạo-luật thường qui-định tại điều 44 Hiến-pháp (điều 106 Hiến-pháp). Do đó, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ có thời-hạn 15 ngày để ban-hành. Nhưng, Tổng-Thống không có quyền yêu-cầu phúc-nghị các đạo-luật tu-chính Hiến-pháp. Nếu Tổng-Thống không ban-hành đúng thời-hạn hiến-định, quyết-nghị tu-chính Hiến-pháp sẽ được Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện ban-hành chiếu điều 44 khoản 4, Hiến-pháp.

Ở đây nếu có xảy ra tranh-chấp quan-điểm giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội thì có thể đưa ra Tối-Cao Pháp-Viện. Nhưng Tối-Cao Pháp-Viện chỉ có quyền giải-thích Hiến-pháp hay kiểm-soát hiến-tính của đạo-luật tu-chính Hiến-pháp mà thôi. Trong khi sự tranh chấp về quan-niệm tu-chính không được giải-quyết.

Đối với một vấn-đề quan-trọng như sự tranh-chấp giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội trong việc tu-chính Hiến-pháp, thiết-tưởng cần nên để toàn dân quyết-định trong một cuộc trưng-cầu dân-y thì mới hợp-lý hơn.

Thủ-tục tu-chính Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có phần giản-dị so với các nước khác cũng vì Quốc-Hội Lập-Hiến có nhiều màu sắc chính-trị, lập-trường của mỗi khối Dân-biểu rất khác-biệt. Để hoàn-thành bản dự-án Hiến-pháp trong thời-hạn dự-định, các nhà Lập-hiến đã phải dung-hòa những dự-án riêng-biệt và các lập-trường cứng rắn của mình với các nhóm khác. Vì vậy, một nhà lập-hiến đã xác-nhận : "Số dĩ có sự sửa-đổi Hiến-pháp vì trong phiên-họp chúng ta gặp một vài khó khăn, nếu không sửa đổi Hiến-pháp thì công-việc không thể nào trôi chảy được" (1). Hơn nữa, việc tu-chính Hiến-pháp nhằm mục-đích giúp cho những điều-kiện hiến-chế lúc nào cũng phù-hợp với thực-trạng của đất nước, qua những tiến-hóa của lịch-sử (2). Tu-chính chỉ biểu-lộ tinh-thần phục-thiện và một quan-niệm thực-dụng : tại Hoa-Kỳ đã có trên 20 tu-chính án. Nếu không dành cho Hiến-pháp khả-năng tự tu-sửa thì chỉ còn lối thoát ngoại-pháp : đảo-chính" (3).

Tuy nhiên, tại các Quốc-gia tân-lập như Việt-Nam, dân-trí còn thấp-kém, một sự lạm-dụng thay-đổi Hiến-pháp sẽ có hậu-quả tai-hại là gây ra hoang-mang cho dân-chúng và sự mất tin-tưởng vào Hiến-pháp, tạo nên một tình-trạng hỗn-loạn. Đó là kinh-nghiệm của giai-đoạn từ 1963 đến 1967 tại Việt-Nam. Thực ra cũng có thể giải-thích nguyên-nhân sâu-xa của giai-đoạn khủng-

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 85 ngày 8.3.1967 trang 36.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 49 ngày 3.1.1967 trang 8.

(3) Nguyễn-Hữu-Chí, chính-quyền vững mạnh thích-hợp với các nước Á-Phi, Quê-Hương số 43 tháng 1.63 trang 51.

hoảng này là vì ngoài tính cách độc-tài của Chính-quyền Ngô-Đình Diệm, Hiến-pháp 1956 không được tu-chính cho hợp-ly hợp-tính hơn khi miền Nam đã được củng-cố, vững-mạnh. Sự bãi-bỏ Hiến-pháp năm 1948 và năm 1960 tại Đại-Hàn cũng phát-sinh từ những cuộc biến-động đẫm máu.

Muốn sự tu-chính giữ cho Hiến-pháp được tồn-tại lâu dài, những sửa-đổi phải phù-hợp với tình-trạng Quốc-gia, trình-độ tiến-triển và nguyện-vọng của nhân-dân. Do đó mà cơ-quan có nhiệm-vụ đề-nghị tu-chính Hiến-pháp phải biết rõ các yếu-tố này. Dĩ nhiên một Dân-biểu hay Nghị-sĩ phải có khả-năng đó. Nhưng Tổng-Thống lại càng có nhiều phương-tiện hữu-hiệu để am-hiểu thực-trạng quốc-gia hơn bất-cứ cơ-quan nào khác. Mặt khác, Tổng-Thống cũng có thể hiểu nguyện-vọng nhân-dân không thua gì Dân-biểu hay Nghị-sĩ. Sự hiểu-biết này của Tổng-Thống có tính-cách toàn-diện hơn các nhân-vật dân-cử khác.

Do đó, khi trao cho Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thẩm-quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp, ngoài việc giúp phương-tiện để Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ tôn-trọng, bảo-vệ Hiến-pháp còn có ý-nghĩa xác-nhận ưu-thế của Tổng-Thống trong nhiệm-vụ này. Cho nên, điều 103 khoản 1 Hiến-pháp xếp Tổng-Thống trước quá bán tổng số Dân-biểu hay Nghị-sĩ khi đề-nghị tu-chính Hiến-pháp.

Tuy nhiên, với một số thẩm-quyền rộng-rãi, nếu Tổng-Thống không tôn-trọng Hiến-pháp thì hậu-quả sẽ rất tai-hại. Bởi vậy, Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dự-trù nhiều biện-pháp kiểm-soát sự trong Hiến của Tổng-Thống.

## DOAN II. - VẤN ĐỀ KIỂM-SOÁT SỰ TRONG-HIẾN CỦA TỔNG-THỐNG

Qua điều 55 Hiến-pháp, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã nhấn mạnh vào nhiệm vụ "tôn-trọng Hiến-pháp" của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, khác với điều 45 Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa bắt buộc Tổng-Thống phải tuyên-thệ rõ-ràng : "... tôn-trọng, giữ-gìn và bảo-vệ Hiến-pháp...".

Điều này thể-hiện mặc-cảm lo sợ Tổng-Thống sẽ vượt qua Hiến-pháp như kinh-nhiệm thời Đệ I Cộng-Hòa với nhiều quyền-hạn, phương-tiện rộng-rãi dành cho chức-vụ Quốc-Trưởng lẫn Nguyên-thủ Hành-Pháp, nếu Tổng-Thống vi-hiến mà không có một sự kiểm-sát nào thì chế-độ sẽ không còn lý-do tồn-tại.

Do đó, các nhà Lập-hiến đã dự-trù nhiều biện-pháp để kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống. Trong một phương-diện nào đó, việc kiểm-soát này còn mang ý-nghĩa một sự hạn-chế quyền Hành-pháp để cho "Hành-pháp mạnh khỏi độc-tài" (1). Vì vậy, Tối-Cao Pháp-Viện được giao-phó nhiệm-vụ kiểm-soát chính-thức sự hợp-hiến của các hành-vi Tổng-Thống. Thêm vào đó, Quốc-Hội cũng có những thẩm-quyền, phương-tiện riêng để ngăn-trở sự vi-hiến của Tổng-Thống. Đó là chưa kể vai-trò các chánh-đảng, báo-chí khi mà trình-độ dân-trí, dân-sinh được nâng cao.

## A.- KIỂM-SOÁT CỦA TỐI-CAO PHÁP-VIÊN.-

### 1.- Thẩm-quyền của Tối-Cao Pháp-Viện.-

Thẩm-quyền chính của Tối-Cao Pháp-Viện là điều-khiển ngành Tư-Pháp. (điều 76 khoản 1 Hiến-pháp). Ngoài ra, Tối-Cao Pháp-Viện còn có nhiệm-vụ bảo-hiến. Điều 81 khoản 1 Hiến-pháp đã qui-định : "Tối-Cao Pháp-Viện có thẩm-quyền giải-thích Hiến-pháp, phán-quyết về tính-cách hợp-hiến hay bất hợp-hiến của các đạo-luật, Sắc-luật, tính-cách hợp-hiến hay bất hợp-hiến của các Sắc-lệnh, Nghị-định và Quyết-định Hành-chánh". Như vậy, Tối-Cao Pháp-Viện có thẩm-quyền kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Đây cũng là một thủ-tục bảo-hiến thông-thường được nhiều Quốc-gia áp-dụng (2).

Vấn-đề đặt ra ở đây là khi giao cho Tối-Cao Pháp-Viện thẩm-quyền kiểm-soát hiệntính các hành-vi Lập-pháp hay lập-qui, có xâm-phạm nguyên-tắc phán-quyền và đưa Cơ-quan Tư-pháp lên cấp cao hơn Lập-pháp và Hành-pháp không ?

Trong khi thảo-luận các nét chính của Hiến-pháp, vấn-đề này đã làm các nhà Lập-hiến năm 1967 tranh-luận sôi-nổi. Có người chủ-trương đặt hẳn ra một Viện Bảo-Hiến. Cũng có ý kiến nâng Giám Sát-Viện lên hàng Đệ IV quyền và giao cho cơ-quan này nhiệm-vụ bảo-hiến. Ý-kiến khác chủ-trương nếu Hành-pháp và Lập-pháp có thể phản-hiến thì chỉ nên giao cho Tư-pháp nhiệm-vụ bảo-vệ Hiến-Pháp.

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1.12.1966 trang 40.

(2) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học Saigon 1967 trang 68.



Nhưng cũng có quan-niệm trái ngược lập-luận rằng : "rủi trong Tối-Cao Pháp-Viện này có một vài vị không theo ý-định Quốc-gia mà có lý-tưởng phản dân hại nước, lúc đó chúng ta mới giải-quyết ra làm sao và lúc đó ai sẽ làm trọng tài để phán quyết về việc xét-định của Tối-Cao Pháp-Viện" (1). Cho nên, sau đó nhiệm-vụ Bảo-hiến chỉ được đề-cập lại trong phần nét-phụ của Hiến-pháp và giao cho Tối-Cao Pháp-Viện.

Các nhà Lập-Hiến Đệ II Cộng-Hòa cho rằng : "Khi Tối-Cao Pháp-Viện Kiểm-soát Hiến-tính của các đạo-luật và các quyết-định hành-chánh cũng chỉ là trong nguyên-tắc kiểm-soát mà thôi" (2).

Quan-niệm này cũng đã từng được các nhà Lập-Hiến Hoa-Kỳ chấp-nhận. Thật vậy, ý-chí của nhân-dân ở một cấp cao hơn cả ngành Tư-pháp, Lập-pháp hay Hành-pháp. Nếu ý-chí của ngành Lập-pháp hay Hành-pháp (cụ-thể-hóa qua các đạo-luật, Sắc-luật, Sắc-lệnh, Nghị-định, Quyết-định Hành-chánh) trái ngược với ý-chí của nhân-dân (cụ-thể-hóa qua bản Hiến-pháp) thì các vị chánh-án Tối-Cao Pháp-Viện sẽ phải căn-cứ trên Hiến-pháp chứ không phải trên các hành-vi Lập-pháp hay lập-qui. Hơn nữa, ngành Tư-pháp do ở bản-tính và nhiệm-vụ của nó, lúc nào cũng là ngành quyền ít nguy hiểm hơn nhất đối với những quyền tự-do chính-trị ghi trong Hiến pháp bởi vì ngành này có ít khả-năng nhất để nâng-cân hoặc xâm-phạm tới những quyền tự-do đó (2).

Như vậy, không phải lo sợ các thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện cản-trở, xâm-phạm đến thẩm-quyền của Tổng-Thống hay Quốc-Hội. Nếu có sự xâm-phạm thì chỉ có thể do chính Quốc-Hội hay Tổng-Thống dùng lực-lượng chính-trị của mình để ảnh-hưởng đến các phán-quyết của Tối-Cao Pháp-Viện mà thôi.

Vì vậy, thẩm-quyền bảo-vệ Hiến-pháp và Luật-pháp trên nguyên-tắc là một vấn-đề pháp-lý để giải-quyết nhưng trong thực-tế đã trở thành vấn-đề chính-trị.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 48 ngày 30.12.66 trang 45 - 49.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 01.3.1967 trang 6.

(3) Ralph. H. Gabriel, Luận về Hiến-Pháp Hoa-Kỳ, Saigon, Việt-Nam Khảo-dịch Xã in lần II, trang 215 - 219.

Trong nhiệm-vụ bảo-hiến, Tối-Cao Pháp-Viện có quyền giải-thích Hiến-pháp. Quyền giải-thích Hiến-pháp sẽ là độc-quyền của Tối-Cao Pháp-Viện vì chỉ có Tối-Cao Pháp-Viện mới có quyền kiểm-soát hiến-tính của các đạo-luật, Sắc-lệnh hay Nghị-định. Trong khi bảo-vệ Hiến-pháp, bảo-vệ trật-tự xã-hội, bảo-vệ các quyền tự-do cho công-dân, Tối-Cao Pháp-Viện phải căn-cứ vào Hiến pháp để kiểm-soát mọi hành-vi lập-pháp hay lập-qui xem có phản-hiến hay không.

2.- Thủ-tục kiểm-soát hành-vi Tổng-Thống của Tối Cao Pháp-Viện.-

Ở đây cần phân-biệt hai thủ-tục :

- Giải-thích Hiến-pháp.
- Phán-quyết về tính-cách hợp-hiến hay hợp-pháp các hành-vi của Tổng-Thống.

a) Giải-thích Hiến-pháp.-

Nhằm mục-đích kiểm-soát sự trọng Hiến của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Tối Cao Pháp-Viện có thể xử-dụng quyền giải-thích Hiến-pháp (điều 81 khoản 1 Hiến-pháp) để xem hành-vi của Tổng-Thống có vi-hiến hay không, có vượt quá thẩm-quyền mà Hiến-pháp đã dành cho Tổng-Thống hay không ?

Nhưng không phải ai cũng có quyền yêu-cầu giải-thích Hiến-pháp. Chỉ có Tổng-Thống, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện, Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện, 1/3 tổng-số Nghị-sĩ hoặc Dân-biểu mới có quyền yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Hiến-pháp (1). Do đó, Tối-Cao Pháp-Viện sẽ không tự-động giải-thích Hiến-pháp mà chỉ giải-thích khi nào những nhân-vật có thẩm-quyền yêu-cầu mà thôi.

Chắc-chắn, trên thực-tế, Tổng-Thống không xử-dụng quyền yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Hiến-pháp để tự kiểm-soát mình, trừ khi nhằm mục-đích tranh-chấp thẩm-quyền hay bất-đồng quan-điểm với Quốc-Hội về một dự-luật mà thôi. Do đó, Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện, Chủ-Tịch Hạ-Nghị-Viện hay 1/3 tổng-số Dân-biểu hoặc Nghị-sĩ sẽ xử-dụng thẩm-quyền nói trên để kiểm-soát Tổng-Thống một cách gián-tiếp. Trong trường-hợp này, Tối-Cao Pháp-Viện

(1) Điều 73 luật số 007/68 ngày 3.9.1968 ấn-định tổ-chức và điều hành Tối-Cao Pháp-Viện.

sẽ phán-quyết trong thời-hạn tối-đa là hai tháng kể từ ngày nhận được văn-thư yêu-cầu (1).

Nếu phán-quyết giải-thích Hiến-pháp của Tối-Cao Pháp-Viện đưa đến quyết-định tuyên-bố một hành-vi của Tổng-Thống (hay một đạo-luật) bất hợp-hiến thì phải hội-đủ 3/4 tổng-số Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện (2) và phán-quyết này có hiệu-lực tuyệt-đối (3)

Trên thực-tế cho đến nay, Tối-Cao Pháp-Viện đã nhiều lần giải-thích Hiến-pháp theo lời yêu-cầu của Quốc-Hội, nhằm kiểm-soát tính-cách hợp-hiến của các hành-vi của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Thí dụ :

- Phán-quyết ngày 31.1.1969 về thẩm-quyền phúc-nghị dự-luật Ngân-Sách Quốc-Gia của Tổng-Thống (4).
- Phán-quyết ngày 13.6.1969 về nội-dung thẩm-quyền ban-hành luật của Tổng-Thống (5).

Thực ra, vì giải-thích Hiến-pháp đôi-khi lại là bày tỏ một quan-điểm chính-trị, cho nên đối với những vấn-đề tế-nhi, Tối-Cao Pháp-Viện lại thoái-thác nhiệm-vụ của mình và giao-lại cho Quốc-Hội. Đó là trường-hợp khi các Nghị-sĩ, Dân-biểu yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện phán-quyết xem thông-điệp ngày 3.2.1969 của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam (yêu-cầu Quốc-Hội tu-chính Thông-Điệp ngày 9.1.1969) yêu-cầu phúc-nghị dự-luật Ngân-sách Quốc-Gia tài-khoá 69 có còn trong thời-hạn hiến-định hay không ? Tối-Cao Pháp-Viện đã tránh né trách-nhiệm khi phán-quyết rằng : "Việc xét-định Thông-điệp ngày 3.2.1969 của Tổng-Thống, còn hay không trong thời-hạn dự-liệu nơi điều 44 và 45 của Hiến-pháp không đặt thành vấn-đề giải-thích Hiến-pháp" (6).

(1) Điều 73 luật số 007/68 ngày 3.9.68 ấn-định tổ-chức và điều hành TCPV.

(2) Điều 81 khoản 4 Hiến-pháp 1967

(3) Điều 76 luật số 007/68 nt

(4) Thông-cáo số 72/TC/TCPV/CT ngày 31.1.69 của Tối-Cao Pháp-Viện, trích Biên-bản Quốc-Hội Lương-viện số II/69 ngày 5.2.69 trang 14.

(5) Cấp-Tiến số 61 ngày 23.6.1969 trang 2.

(6) Biên-ban Quốc-Hội Lương-viện số III/69 ngày 26.2.69 trang 4.

b) Phán-quyết về tính-cách hợp-hiến hay hợp-pháp các hành-vi của Tổng-Thống.-

Đối với loại phán-quyết này của Tối-Cao Pháp-Viện, quyền khởi tố không bị hạn-chế như trong trường-hợp trên mà được mở rộng cho mọi thể-nhân, pháp nhân tư-pháp hay công-pháp (1).

Đơn khởi tố, phải viện dẫn lý-do, chứng minh sự áp-dụng các văn-kiến lập-qui của Tổng-Thống(hay của một nhân-viên Chính-phủ, Hành-chánh, hoặc một đạo-luật của Quốc-Hội) làm thiệt-hại đến quyền-lợi của mình. Riêng pháp-nhân công-pháp thì được miễn chứng-minh lợi-ích để khởi-tố. Đây là thủ-tục "chính-tố" nhằm mục-dịch xin tiêu-hủy một hành-vi bất hợp-hiến. Tối-Cao Pháp-Viện sẽ thụ-lý trực-tiếp xem Sắc-lệnh, Nghị-định hay quyết-định của Tổng-Thống (hoặc của nhân-viên cấp dưới của Tổng-Thống, hay một đạo-luật) bị khởi-tố có phản-hiến hay không? Nếu xét thấy bất hợp-hiến, Tối Cao Pháp-Viện sẽ tuyên-án hủy-bỏ văn-kiến này.

Cho đến nay, chưa khi nào một hành-vi của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, bị khởi-tố xét-xử theo phương cách trên. Chỉ trong phiên-hợp khoáng đại ngày 1.4.1969 của Thượng-Nghị-Viện để thảo-luận về Sắc-lệnh số 18-TC và 19-TC ngày 26.2.1969 của Thủ-Tướng Trần-Văn-Hương, Nghị-sĩ Phạm-Nam-Sách, Chủ-tịch Ủy ban Tư-Pháp Định-chế Thượng-Nghị-Viện đã cho rằng 2 Sắc-lệnh này đều vi-hiến vì sửa-đổi nền-tảng của đạo-luật, xâm-phạm vào lãnh-vực lập-pháp mà không có sự ủy-nhiệm của cơ-cấu này (Sắc-lệnh 18-TC) cũng như chỉ dựa vào một sự ủy-nhiệm bất hợp-hiến. Tuy nhiên, Thượng-Nghị-Viện chỉ chấp-thuận khuyến-cáo Hành-pháp về việc vi-hiến của 2 Sắc-lệnh này và chờ-đợi soạn-thảo một đạo-luật mới để thay-thế, chứ không yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện can-thiệp (2).

Mặt khác, trong mọi vụ-kiện, bất kỳ ở giai-đoạn nào, kể cả giai-đoạn phá-án, đương-tụng cũng có thể bằng phương-cách khước-biện, xin Tối-Cao Pháp-Viện phán-quyết về tính-cách hợp-hiến hay bất hợp-hiến của các Đạo-luật, Sắc-Luật hoặc tính-cách

(1) Điều 63 luật số 007/68 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

(2) Công-Luận số 372 ngày 3.4.1969 trang 3.

hợp-hiến và hợp-pháp của Sắc-lệnh, Nghị-định và quyết-định hành chánh (1). Đây cũng là một cách kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Phán-quyết của Tối-cao Pháp-viện trong trường-hợp này chỉ có hiệu-lực tương-đối. Tuy vậy cũng có hiệu-lực đình-chỉ thi-hành các điều-khoản bất-hợp-hiến hay bất-hợp-pháp của các văn-kiện lập-pháp hay lập qui (2).

3.- Hiệu-lực sự kiểm-soát hành-vi Tổng-Thống của Tối-Cao Pháp-Viện.-

Như trên đã trình bày, với nhiệm-vụ bảo-hiến, Tối-Cao Pháp-Viện có thẩm-quyền kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống bằng cách giải-thích Hiến-pháp hay phán-quyết về các hành-vi của Tổng-Thống. Tuy nhiên, sự kiểm soát này có hiệu-lực và thực-sự hợp-lý không ?

Văn-thức Hiến-pháp luôn luôn tổng-quát, trừu-tượng và ý chí của các nhà Lập-hiến thường hỗn-tạp, không thống-nhất. Cho nên việc phán-xét tính-cách hợp-hiến các hành-vi của Tổng-Thống rất khó-khăn cũng như trong trường-hợp kiểm-soát các đạo-luật. Và lại, việc tuyển chọn Tham-phán Tối-Cao Pháp-Viện được giao cho Quốc-Hội theo thủ-tục ấn-định tại điều 80 Hiến-pháp làm cho quyết-định của Tối-Cao Pháp-Viện bị áp-lực chính-trị ít nhiều. Tuy tương-quan lực-lượng chính-trị của Tổng-Thống và Quốc-Hội mà quan-điểm của Tối-Cao Pháp-Viện thay đổi theo từng giai-đoạn.

Mặt khác, nếu được độc-lập hoàn-toàn thì Tối-Cao Pháp-Viện chưa chắc đã có những phán-quyết đúng-đắn, hợp-lý. Tuy rằng bề ngoài các tham-phán có vẻ vô-tư và hiệu-biết sâu-sắc về luật pháp nhưng bề trong họ thường bị nô-lệ bởi các chính-kiến của họ và nhiều khi họ đã xét xử thiêng-lệch mà không hay (3). Sự kiện này đã xảy ra tại Hoa-Kỳ vào khoảng 1933. Khi đó, vì có tinh-thần bảo-thủ, Tối-Cao Pháp-Viện Hoa-Kỳ đã huy bỏ tất cả những đạo-luật về xã-hội, việnlẽ rằng vi-phạm đến quyền tư-hữu (4).

(1) Điều 64 luật số 007/68 ngày 3.9.68 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

(2) Luật số 007/68 ngày 3.9.68 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện điều 22 đến 77.

(3) Anh-Việt "bản về Cơ-quan có nhiệm-vụ kiểm-hiến qua các chính thể", Quê-Hương số 46 tháng 4.63 trang 127 và kế-tiếp

(4) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-Trị-Học Sg 67 tr.67

Trên thực-tế, sự kiểm-soát của Tối-Cao Pháp-Viện đối với tính-cách trọng-hiến của Tổng-Thống không hữu-hiệu lắm vì Tối-Cao Pháp-Viện chỉ giải-thích Hiến-pháp khi được yêu-cầu, chỉ phân xét các hành-vi lập-qui (hay lập-pháp) khi có sự truy-tố. Hơn nữa, Tối-Cao Pháp-Viện chỉ có thể kiểm-soát một số các văn-kiện lẻ-tẻ và ít ỏi so với con số to lớn các văn-kiện lập-qui của Tổng-Thống, Chánh-phủ. Đó là chưa kể đến vấn-đề cơ-quan này không đủ khả-năng để phân-xét về các hành-vi lập-qui hay lập-pháp ở một trình-độ kỹ-thuật, chuyên-môn quá cao (1).

Để bù vào khuyết-điểm kể trên, Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn dự-trù nhiều biện-pháp để Quốc-Hội kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống.

### B.- KIỂM-SOÁT CỦA QUỐC-HỘI.-

Thực ra, Hiến-pháp chỉ trừ-liệu cho Quốc-Hội thẩm-quyền "kiểm-soát Chính-phủ trong việc thi-hành Chính-sách Quốc-Gia" (điều 39 khoản 5 Hiến-pháp 1967) chứ không minh-thị cho Quốc-Hội quyền kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống.

Tuy vậy, qua những phương-tiện như yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Hiến-pháp hay tiêu-huy những văn-kiện bất-hợp-hiến của Tổng-Thống như trên đã trình-bày, Quốc-Hội cũng góp phần kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống rồi. Ngoài ra, Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có những phương-tiện khác có thể ngăn chặn các hành-vi phạm-hiến của Tổng-Thống như :

- Bác bỏ quan-điểm phúc-nghị luật của Tổng-Thống.
- Biểu-quyết một đạo-luật hủy bỏ văn-kiện bất hợp-hiến của Tổng-Thống.
- Khuyến-cáo Tổng-Thống về các hành-vi phạm-hiến

#### 1.- Quốc-Hội bác bỏ quan-điểm phúc-nghị dự-luật của Tổng-Thống.-

Nếu trong trường-hợp thông-điệp của Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật có điều-khoản vi-hiến thì Quốc-Hội Đệ II

(1) Herbert A.Simon, Donald W. Smithburg, Victor A.Thompson, Hành-Chánh Công-Quyền, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam dịch và xuất-bản, 1962, trang 406 - 408.

Cộng-Hòa Việt-Nam có thể chung-quyết bác bỏ lời yêu-cầu này, chiếu điều 45 khoản 2 Hiến-pháp. Trong trường-hợp này, Quốc-Hội sẽ họp khoáng-đại lưỡng-viện để chung-quyết dự-luật với đa-số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Nếu Quốc-Hội chung-quyết bác bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, dự-luật đương nhiên thành luật và được gửi lên Tổng-Thống để ban-hành.

Trên thực tế, trong những phiên-họp khoáng-đại lưỡng-viện mặc dầu đa-số Dân-biểu và Nghị-sĩ đều bác bỏ hay chỉ trích thông-điệp của Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị có điều-khoản vi-hiến, nhưng Quốc-Hội cũng không hội-đủ đa-số quá bán để bác bỏ. Trước sự kiện này, Tổng-Thống vẫn ban-hành đạo-luật đó theo quan-điểm của mình tuy không có đủ đa số quá bán tổng-số Dân-biểu hay Nghị-sĩ chấp-thuận. Điều này đã xảy ra đối với phúc-nghị dự-luật Tổng-Động-Viên (1), phúc-nghị dự-luật Ngân-Sách Quốc-Gia tài-khoá 1969 (2).

Điều này gây ra một hậu-quả nghịch-ly là Tổng-Thống làm luật với thiểu-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, do đó trái ngược hẳn với ý muốn của các nhà Lập-hiến năm 1967 (3).

Thực ra, sự tranh-chấp kể trên giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong thủ-tục phúc-nghị các dự-luật, một phần lớn, nằm trong sự tranh-chấp về Chương-trình, chính-sách Quốc-gia hơn là thuộc vấn-đề Bảo-hiến. Nếu khi nào Tổng-Thống có một hành-vi bị xem là vi-hiến thì Quốc-Hội hay bất cứ một công-dân nào cũng đều có quyền khởi tố xin Tối-Cao Pháp-Viện phán-xét. Hơn nữa, chiêu bài "bảo-vệ Hiến-pháp" nhiều khi cũng chỉ là duyên-cớ để tranh-chấp ảnh-hưởng, thẩm-quyền chính-trị giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống mà thôi. Trong khi đó, khó có thể có một tiêu-chuẩn khách-quan để xét xem thế nào là vi-hiến? Tuy vậy, qua sự hiện-diện của một Quốc-Hội độc-lập có uy-tín cũng đủ làm cho Tổng-Thống phải tôn-trọng Hiến pháp hơn trong khi hành-động. Và thẩm-quyền Quốc-Hội chung-quyết lời yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật của Tổng-Thống cũng còn mang ý nghĩa một sự kiểm-soát hiến-tính hành-vi của Tổng-Thống.

---

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lưỡng-viện số 04 ngày 14.6.68 trang 85 và kế-tiếp.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lưỡng-viện số III/69 ngày 22.2.69 trang 76 - 85.

(3) Nguyễn-Ngọc-Huy, Bàn về lẽ-lối làm việc và quyền hành của cơ-quan Lập-Hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Quyết-Tiến số 1.335 ngày 18.8.68.

2.- Quốc-Hội biểu-quyết một đạo-luật hủy bỏ hay tu-chính văn-kiến bất-hợp-hiến của Tổng-Thống.-

Quốc-Hội có thể kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bằng cách biểu-quyết một đạo-luật nhằm mục-đích hủy bỏ hay tu-chính văn-kiến bất-hợp-hiến của Tổng-Thống Bởi vì hành-vi của Tổng-Thống dù được thực-hiện dưới hình-thức một Sắc-luật (điều 64 khoản 1 hay điều 46 khoản 5 Hiến-pháp) hay một Sắc-lệnh, Nghị-định... đều có thể bị một đạo-luật mới hủy-bỏ hoặc thay-đổi, theo đúng nguyên-tắc pháp-lý.

Tuy nhiên, ở đây có thể bị trở ngại là Tổng-Thống dùng quyền phúc-nghị dự-luật này và Tổng-Thống có thể vượt qua quan-điểm của Quốc-Hội nhưng cách giải thích và áp-dụng điều 45 khoản 2 Hiến pháp đã nói ở trên (1). Đi xa hơn nữa, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thể yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện phán-quyết về đạo-luật này nếu quan-điểm phúc-nghị của Tổng-Thống đã bị bác bỏ. Dù sao, chỉ cần đem vấn-đề vi-hiến của Tổng-Thống ra thảo-luận tại diễn-dàn Quốc-Hội hay khuyến-cáo Tổng-Thống, cũng đủ làm giảm uy-tín của Tổng-Thống, do đó Tổng-Thống phải dè-dặt, tôn-trọng Hiến-pháp trong khi hành-động. Đây là một kỹ-thuật vận-dụng áp-lực chính-trị để kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống, một lợi-thế của Quốc-Hội mà Tối Cao Pháp-Viện không có.

Trên thực-tế, Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dùng thủ-tục này để tu-chính lệnh giới-nghiêm, thiết-quân-luật và tái-lập kiểm-duyet báo-chí của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ban-hành ngày 31.1.1968, sau khi Việt-Cộng tổng-công-kích, căn-cứ vào Dự số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965. Quốc-Hội đã chỉ-trích lệnh thiết-quân-luật này vì cho rằng những chế-tài dự-trù đã xâm-phạm đến

---

(1) Do phán-quyết ngày 13.6.69, Tối Cao Pháp-Viện quan-niệm rằng: "Theo điều 45 khoản 2 Hiến-pháp, Quốc-Hội chỉ có thể bác bỏ về hình-thức hoặc nội-dung. Thông-điệp của Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật khi hồi đũ đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Nếu không đạt được đa số vừa kể để bác về hình-thức, Quốc-Hội phải xét về nội-dung, trong trường-hợp này, Tổng-Thống chỉ có thể ban hành dự luật do Tổng-Thống xin phúc-nghị sau khi Quốc-Hội chung quyết nội-dung lời yêu-cầu của phúc-nghị".



quyền tự-do căn-bản của công-dân, cho nên phải được thực-hiện bằng một đạo-luật có ấn-định rõ phạm-vi áp-dụng trong không-gian và thời-gian (điều 29 Hiến-pháp). Trong trường-hợp khẩn-cấp như trên, Tổng-Thống có thể dùng một Sắc-luật được Quốc-Hội phê-chuẩn chiếu điều 64 Hiến-pháp.

Chính vì thế mà sau đó Quốc-Hội (Hạ-nghi-viện ngày 29.6.68, Thượng-nghi-viện ngày 9.7.1968) đã lần lượt thông qua dự luật ban-hành tình-trạng chiến-tranh trên toàn lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hoa, gồm 1 điều duy nhất nhằm hủy-bỏ điều 2 Dự số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965.

Một hình-thức khác nhẹ hơn mà Quốc-Hội có thể dùng để kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống là khuyến-cáo.

### 3.- Quốc-Hội khuyến-cáo, lưu-ý Hành-pháp về một hành-vi phạm-hiến.

Ở đây, khuyến-cáo được trình bày dưới hình-thức một "khuyến-nghị", "quyết-nghị", do một Viện hay Lương-viện Quốc-Hội biểu-quyết nhằm mục-đích lưu-ý và đề-nghị với Tổng-Thống biện-pháp giải-quyết một hành-vi phạm-hiến của Hành-pháp. Thủ-tục này đã được Quốc-Hội xử-dụng trong lúc đầu-tiên để đối-phó với việc Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ban-hành các biện-pháp khẩn-trương ngày 31.1.1968.

Trong phiên-hợp ngày 19.2.1968, Thượng-Nghi-Viện đã biểu-quyết một "quyết-nghị" nhằm khuyến-cáo Hành-pháp. "Cần-hợp thức-hóa các biện-pháp hạn-chế quyền công-dân căn-bản bằng một Sắc-luật do Hành-pháp ban-hành và được Quốc-Hội phê-chuẩn (...). Nếu Hành-pháp không ban-hành Sắc-luật, Quốc-Hội sẽ giải-quyết một đạo-luật theo thủ-tục khẩn-cấp"...(1).

Bản khuyến-nghị này được gửi thẳng cho Tổng-Thống ngày 23.2.1968. Mặc dầu thủ-tục này kém hiệu-quả hơn thủ-tục trên

(1) Trích nguyên văn Quyết-nghị ngày 19.2.68 của Thượng-Nghi-Viện trong phiếu gửi số 1661-TNV/CTNT/DH ngày 30.4.68 của Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện gửi quý vị Chủ-Tịch Ủy ban thường vụ Thượng-Nghi-Viện, tài-liệu Thượng-Nghi-Viện.

nhưng cũng có nhiều ảnh-hưởng thực-sự. Bằng cố là sau khi tiếp-nhận bản khuyến-nghị vừa kể, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã chỉ thị cho Thủ-Tướng Nguyễn-Văn-Lộc nghiên-cứu vấn-đề đề-tướng-trình lên Tổng-Thống. Sau đó ngày 20.2.1968 hai ông Tổng-Trưởng Tư-pháp và Bộ-Trưởng đặc-trách liên-lạc với Quốc-Hội đã đến trình bày quan-điểm với Ủy-ban Tư-pháp định chế Thượng-Nghị-Viện về căn-bản pháp-lý của các biện-pháp ban-hành. Riêng về vấn-đề kiểm-duyet báo-chí, Phủ Thủ-Tướng chỉ thị cho Tổng-Nha Thông-Tin và báo-chí áp-dụng những tiêu-chuẩn rõ ràng theo đúng tinh-thần thông-điệp của Tổng-Thống đọc trước Quốc-Hội ngày 9.2.1968 (1). Tuy nhiên Tổng-Thống không chịu thay-thế lệnh thiết-quân-luật, giới-nghiêm đã ban-hành bằng một Sắc-luật, như Thượng-Nghị-viện đã khuyến-cáo. Cho nên Quốc-Hội mới phải biểu-quyết một đạo-luật tu-chính tình-trạng này, như đã kể trên.

Đôi khi Quốc-Hội chưa đi đến một sự khuyến-cáo chính-thức mà chỉ đưa vấn-đề ra thảo-luận tại Quốc-Hội để biểu-quyết chất-vấn hay yêu-cầu các nhân-viên Chính-phủ đến các ủy-ban Quốc hội để trả lời những thắc-mắc của Dân-biểu, Nghị-sĩ cũng tạo nên một dư-luận làm áp-lực khiến Tổng-Thống dè-dặt hơn, không vi-hiến một cách rõ-rệt. Hơn nữa, khi hệ-thống chính-đảng, báo-chí và trình-độ dân-chung thực-sự trưởng-thành thì Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ tôn-trọng Hiến-pháp hơn.

Thêm vào đó, trên thực-tế Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn tôn-trọng và bảo-vệ Hiến-pháp một cách tích-cực hơn nữa. Chẳng-hạn, điểm thứ nhất trong bản tuyên-cáo ngày 7.6.1969 của Hạ-Nghị-Viện để hậu-thuần cho Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu trong Hội-nghị Thượng-đỉnh Midway ngày 8.6.1969, đã xác-định: "cương quyết bảo-vệ Hiến-pháp ngày 1.4.1967, nền tảng của chế-độ Cộng-Hòa, được thiết-lập với ý-chí tự-quyết của toàn dân trong tinh-thần tự-do dân-chủ..." (2). Vấn-đề này cũng được thể-hiện qua tinh-thần bản tuyên-cáo 5 điểm ngày 6.6.1969 của Thượng-Nghị-Viện (3).

(1) Biên-bản Thượng-Nghị-Viện số 09 ngày 02.3.1968 trang 7 - 8.

(2) Cấp-Tiến số 48 ngày 8.6.1969

(3) Cấp-Tiến số 47 ngày 7.6.1969.

Nhiệm-vụ tôn-trọng, bảo-vệ Hiến-pháp là nhiệm-vụ của tất cả các cơ-quan công-quyền, của mọi công-dân (1) chứ không phải chỉ riêng Tổng-Thống. Nhưng vì Tổng-Thống có nhiều quyền-hạn phương-tiện nhất cho nên Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bắt-buộc Tổng-Thống phải tôn-trọng Hiến-pháp và Tổng-Thống cũng có nhiệm-vụ bảo-vệ Hiến-pháp. Tổng-Thống được sử-dụng nhiều thẩm-quyền như : yêu-cầu Tối-Cao Pháp-Viện giải-thích Hiến-pháp, giải-tán các chính-đảng có hành-vi chống chính-thể Cộng-Hòa, giải-nhiệm các nhân-viên dân cử địa-phương khi vi-phạm Hiến-pháp, đề-nghị tu-chính Hiến-pháp... Song song với các thẩm-quyền này của Tổng-Thống, Tối-Cao Pháp-Viện và Quốc-Hội cũng có nhiều biện-pháp để kiểm-soát sự trọng-hiến của Tổng-Thống.

Xem vậy, với tư cách Quốc-Trưởng, Tổng-Thống vừa có nhiều quyền-hạn lại vừa có nhiều nhiệm-vụ nặng-nề. Nhận-xét này còn được biện-minh khi đề-cập đến những thẩm-quyền cố-hữu của Tổng-Thống mà bất cứ một vị Quốc-Trưởng nào cũng thường có.

Qua những nhiệm-vụ đại-diện Quốc-gia, bảo-vệ tổ-quốc, tôn-trọng Hiến-pháp, ban phát huy-chương, ân-xá, quyết-định về việc thay-đổi quốc-tịch của các công-dân... Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã được hiến-pháp trao cho khá nhiều quyền-hạn. Nhưng so với các vị Nguyên-thủ ngoại-quốc, chúng ta thấy rằng đây cũng chỉ là những quyền-hạn thông-thường dành cho chức vụ Quốc-Trưởng mà thôi. Nếu có vài trường-hợp, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được hành-xử một số thẩm-quyền rộng-rãi hơn các Quốc-Trưởng khác thì đó là vì ngoài tư-cách Quốc-Trưởng, Tổng-Thống còn giữ vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp (điều 51 Hiến-pháp). Cũng vì vậy mà trên thực-tế rất khó phân-biệt rõ phạm-vi giữa hai loại thẩm-quyền của Tổng-Thống với hai tư cách nói trên

Khi giao phó cả hai nhiệm-vụ Quốc-Trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp cho Tổng-Thống, các nhà Lập-hiến năm 1967 quan-niệm Tổng-Thống giữ vai-trò "trọng-tài gắn liền với vị-trí lãnh-đạo quốc-gia" (2). Điều này cũng phù-hợp với khuynh-hướng chung của

(1) Điều 26 Hiến-pháp ngày 1.4.1967.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 032 ngày 12.12.1966, trang 2.

sinh-hoạt chính-trị hiện-tại : "Khuyh-hướng nhân-cách hóa chính quyền" (1). Xuyên qua những định-chế phức-tạp, những vấn-đề chính-trị càng ngày càng có tính-cách kỹ-thuật, tâm-tình của dân chúng hướng về một nhân-vật và giao phó trách-nhiệm giải-quyết tất-cả các vấn-đề (1).

Tuy vậy, Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng đề ra nhiều kỹ-thuật pháp-lý và chính-trị phức-tạp nhằm xây-dựng một hành-pháp mạnh mẽ không độc-tài. Đây là vấn-đề chúng ta sẽ tìm hiểu trong phần thứ hai khi bàn về những thẩm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp.

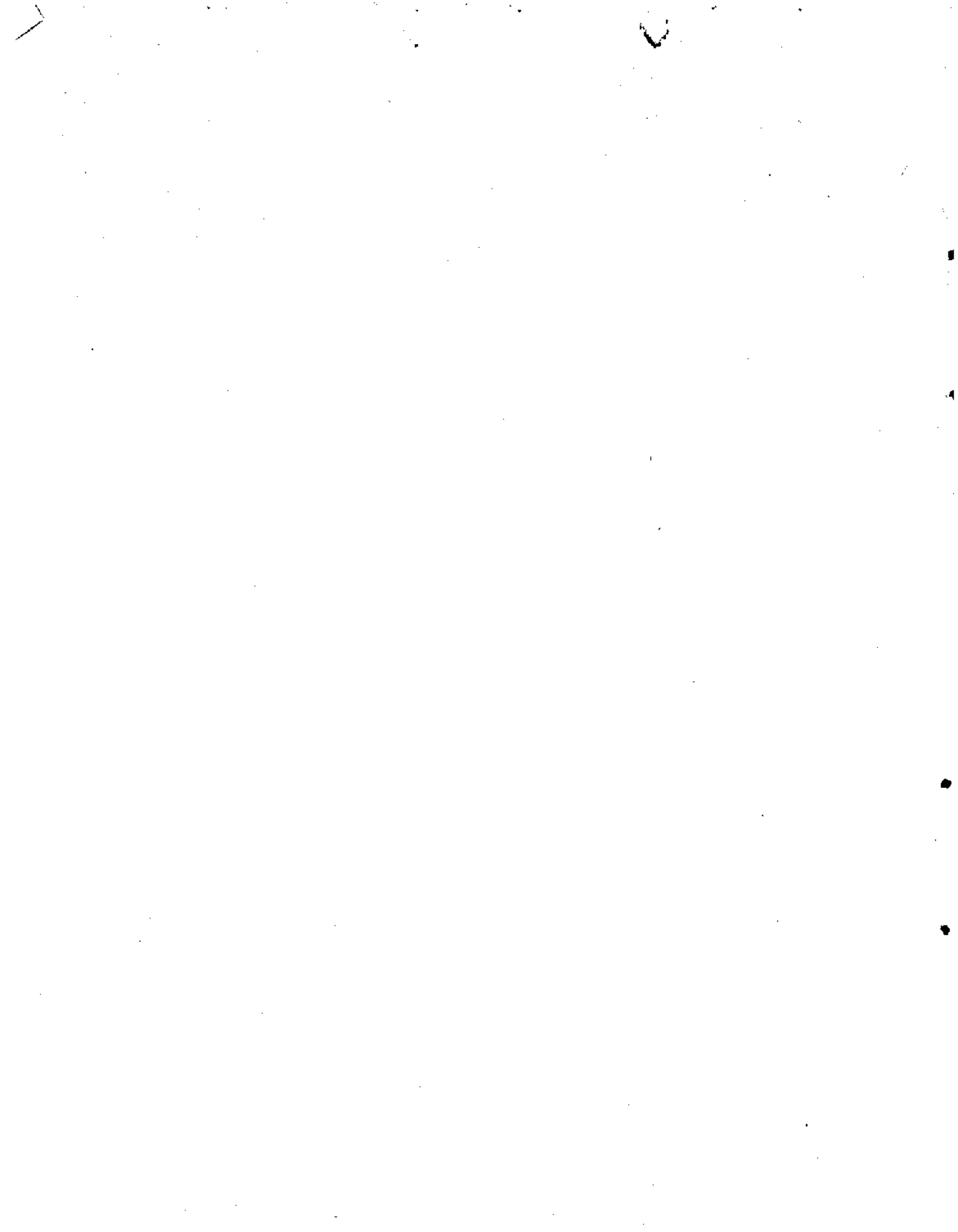
---

(1) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học, Saigon 1967, trang 147.

PHẦN THỨ HAI

---

THẨM-QUYỀN của TỔNG-THỐNG  
với tư-cách  
NGUYÊN-THỦ HÀNH-PHÁP



**N** GÀY nay, trong các định-chế chính-trị Quốc-gia thường có sự phân biệt vai-trò Quốc-trưởng và vai trò Nguyên-thủ Hành-pháp. Sự phân biệt này có lẽ bắt nguồn từ lịch-sử hình-thành chức-vụ Thủ-Tướng trong chế-độ đại-ngự của Anh-quốc.

Ở Anh-quốc "quyền-hành được chuyển từ nhà vua sang Hạ-ngự Viện rồi từ Hạ-ngự-Viện, một phần lớn quyền-hành sang Nội-các và từ Nội-các chuyển sang Thủ-Tướng" (1). Thủ-Tướng Anh với tư cách lãnh-tụ đảng đa-số tại Quốc-Hội, đứng đầu cơ-quan Hành-pháp, điều-khiển Chính-phủ. Trong khi đó nhà vua chỉ ngự-trị chứ không cai-trị. Sau đó, định-chế này lan-truyền sang Ý-đại-Lợi, Tây-Đức, Ấn-độ...

Tại Việt-Nam, từ cuối thế-kỷ thứ 16 đến hết thế-kỷ thứ 18, cũng đã có sự phân-quyền tương-tự giữa vua Lê và Chúa Trịnh. Tuy nhiên, đây chỉ là một hình-thức suy-nhược của Vương-quyền Việt-Nam trong một giai-đoạn lịch-sử mà vai-trò Chúa Trịnh bị coi không chính-đáng và bất hợp-pháp. Còn kỹ-thuật phân-quyền giữa Quốc-Trưởng và vị Nguyên-thủ Hành-pháp là kết-quả sự phát-triển của Chính-thể Đại-Nghị. Ở đây, sự phân-p h ớ i quyền-hành có tính-cách chính-đáng và hợp với trào-lưu Dân-chủ.

Từ-ngữ "Hành-pháp" là một từ-ngữ cổ-diễn rất thông-dụng. Nhưng nó không đúng lắm vì không diễn-tả được tất-cả những hoạt-động của cơ-quan này. Danh-từ "Chính-phủ" (gouvernement) có lẽ phản-ảnh trung-thực hơn, bởi vì quyền Hành-pháp là quyền thống-trị (2). Tuy nhiên, các nhà Lập-Hiến đệ Nhị Cộng-hòa Việt-Nam đã dùng danh-từ "Chính-phủ" với nghĩa thu-hẹp để chỉ Nội-các trong thể-chế hiệ-n-tại của chúng ta.

Các nhà Lập-hiến năm 1967 quan-niệm rằng: "Cơ-quan Hành-pháp là một cơ-quan quan-trọng nhất trong các cơ-quan công-quyền vì ngoài nhiệm-vụ thi-hành luật-pháp, nó còn có nhiệm-vụ hoạch-định và thi-hành các chính-sách quốc-gia và chịu trách-nhiệm về chính-sách đối ngoại. Cơ-quan Hành-pháp phục-vụ trực-tiếp dân-chúng và mọi hành-vi của cơ-quan này đều ảnh-hưởng lớn-lao đến đời sống dân chúng..." (3)

(1) Sireix, Le régime parlementaire anglais contemporain trang 151

(2) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967, trang 121,

(3) Biên-Ban Quốc-hội Lập-hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 6.

Để hoàn-thành nhiệm-vụ nặng-nề đó, Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã trao cho Tổng-Thống giữ vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp. Điều 51 Hiến-pháp quy-định: "Quyền Hành-pháp được Quốc-Dân ủy-nhiệm cho Tổng-Thống". (Cơ-quan Hành-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có hai nhân-vật khác chia sẻ với Tổng-Thống ít nhiều quyền-hạn và nhiệm vụ. Đó là Thủ-Tướng và Phó Tổng-Thống.

Tuy nhiên, theo tinh-thần Hiến-pháp, hai chức-vụ vừa kể chỉ nhằm phụ-tá, giúp-dỡ Tổng-Thống phần nào trong việc điều-khiển cơ-quan Hành-pháp mà thôi. Trên nguyên-tắc, Tổng-thống là nhân-vật đứng đầu duy-nhiệt, điều-khiển toàn-thể cơ-quan Hành-pháp. Vì thế, các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã quan-niệm: "Phó Tổng-thống chỉ là phụ-tá của Tổng-Thống, có nhiệm-vụ nhất-định (đã được ổn-định rõ trong Hiến pháp hoặc do sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống). (òn Thủ-tướng chỉ là người do Tổng-Thống lựa chọn để thi-hành các chính-sách do Tổng-Thống hoạch-định" (1).

Theo nguyên-tắc nghi-lễ trong hệ-thống Hành-pháp, Phó Tổng-thống là nhân-vật số hai sau Tổng-thống và trước Thủ-Tướng (2). Nhưng về phương-diện thẩm-quyền điều-hành thì Phó Tổng-Thống chỉ là một chức-vụ phòng-hờ, tương-trưng. Trong khi đó, chính Thủ-Tướng mới là nhân vật thứ hai sau Tổng-Thống, có trách-nhiệm điều-khiển (hành-phủ và các cơ-cấu hành-chánh Quốc-gia cũng như thi-hành chính-sách Quốc-gia (điều 67 Hiến-pháp).

Thực ra, chức-vụ Thủ-Tướng trong chế-tộ đệ-nhị Cộng-Hòa Việt Nam "Chỉ là một đệ nhất Tổng-tướng chứ không phải là một Thủ-Tướng của đực-ngựa ché" (3). Các nhà Lập-Hiến đã xác nhận, "Chúng tôi quan-niệm một Hành-pháp nhất đầu chớ không phải lưỡng đầu. Vì vậy, Tổng-thống chịu hoàn-toàn trách-nhiệm về ngành Hành-pháp trước Quốc-dân. Thủ-Tướng chỉ là một người phụ-tá của Tổng-thống mà thôi". (4).

- 
- (1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 13-14.  
(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 14.  
(3) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-02-1967 trang 12.  
(4) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 25.



Cũng có ý-kiến chủ-tướng không nên đặt ra chức-vụ Thủ-tướng vì sợ có sự tranh-chấp quyền-hành và đề-nghị nên để phó Tổng - Thống kiêm-nhiệm chức-vụ Thủ-tướng (1). Nhưng quan-niệm này bị bác-bỏ với lý-do là nếu như thế thì sự kiểm-soát và khuyến-cáo (chính-phủ của Quốc-Hội sẽ đụng chạm đến nguyên-tắc phân-quyền đã được chấp-nhận) (2).

Thực ra, việc thiết-lập thêm 2 chức-vụ Phó Tổng-Thống và Thủ Tướng bên cạnh Tổng-Thống cũng chỉ nhằm thể-hiện phần nào một nguyên tắc của chế-độ Dân-chủ là "Không bao giờ giao-phó hết quyền - hành Chính-phủ vào tay một người" (3). Tuy vậy, trong thực-tế khó tránh-khỏi sự tranh-chấp quyền-hành nếu Tổng-thống và Thủ-tướng không cùng một chính-đảng. Chính Raymond tron cho rằng một trong những khó-khăn của chế-độ đệ Ngũ Cộng-Hòa Pháp là sự tương-quan giữa Tổng-Thống và Thủ-Tướng (4). Trường-hợp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thêm chức-vụ Phó Tổng-Thống nữa, do đó, việc điều-hành cơ-quan Hành-pháp có thể gặp một số trở ngại trên thực-tế.

Hơn nữa, tùy theo hậu-thuần chính-trị tại Quốc-Hội và sinh - hoạt chính-đảng mà quyền-hạn của Tổng-thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ biến đổi ít nhiều so với các điều-khoản Hiến-pháp đã qui-định. Dù sao, trên nguyên-tắc và theo ý-chí của các nhà Lập-hiến thì, ngoài vai-trò Quốc-trưởng, Tổng-thống có toàn-quyền trách-nhiệm về ngành Hành-pháp. Tổng-thống là "một vị đặc-biệt đứng ở trên hình-phủ và đứng ở ngoài hình-phủ" (5)

Với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam được sử-dụng 2 loại thẩm-quyền chính-thức :

1. Hoạch-định chính-sách Quốc-gia.
2. Điều-khiển cơ-quan Hành-pháp.

---

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 47-49

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-02-1967 trang 2-4.

(3) Maurice Duverger, những Chế-độ Chính-trị hiện nay, Tế-Xuyên dịch, Saigon, Khai-Trí 1967, trang 31.

(4) Raymond Aron, France, The new Republic, Occana publications, 1960, trang 24.

(5) Biên-bản Quốc-Hội lập-hiến số 73 ngày 22-2-1927 trang 8.

Hai loại thẩm-quyền trên đây luôn-luôn có tương-quan và được phối-hợp chặt-chẽ để Tổng-Thống làm tròn nhiệm-vụ hiến-định. Và lại, với những quyền-hạn dành cho chức-vụ Quốc-trưởng, Tổng-thống còn có thêm phương-tiện hỗ-trợ cho việc thực-hiện vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp.

Các nhà Lập-hiến năm 1967 đã quan-niệm rằng nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách Quốc-gia là nhiệm-vụ trước tiên, tối quan-trọng của Tổng-thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam.



## CHƯƠNG I

# TỔNG-THỐNG HOẠCH-ĐỊNH CHÍNH-SÁCH QUỐC-GIA

**C** HÍNH - sách quốc-gia là đường lối mà quốc-gia sẽ theo để hoạt-động. Danh-từ "Quốc-gia" ở đây bao gồm không những các cơ-quan công-quyền mà cả mọi tầng lớp nhân-dân. Bản-chất chính-sách có tính-cách rất tổng-quát nên chỉ thể-hiện một hướng đi, một đường lối sơ lược. (Đn với kế-hoạch, những chi-tiết quan-hệ đã xuất-hiện : ấn-định thời-gian hoạt-động, trụ-liệu phân-công, phương-tiên hoạt-động. Trong chương-trình thì có những chi-tiết đầy-đủ hơn.

Thông-thường, kế-hoạch bao gồm nhiều chương-trình hoạt - động. Như vậy, theo tính-cách quan-trọng, mức-độ từ tổng-quát đến chi-tiết, chúng ta có thứ-tự :

1. Chính-sách
2. Kế-hoạch
3. Chương-trình

Vì quan-niệm Tổng-thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam giữ vai-trò "lãnh-đạo quốc-gia" (1) nên các nhà Lập-hiến năm 1967 đã dành riêng quyền hoạch-định chính-sách quốc-gia cho Tổng-thống. Điều 61 khoản 1 Hiến-pháp qui-định : "Tổng-thống hoạch-định chính-sách quốc-gia". Đây là một nhiệm-vụ đầu-tiên của Tổng-Thống. Nó quan-trọng hơn tất cả những quyền ban-hành luật, bổ-nhiệm (hành-phủ... ban phát huy-chương (2).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 2 và kế-tiếp.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 97.

Điều 63 khoản 1 Hiến-pháp còn dự-trừ : "...vào mỗi khóa họp thường-lệ và mỗi khi thấy cần, Tổng-thống thông-báo cho Quốc-hội biết tình-hình Quốc-Gia và chính-sách đối nội, đối ngoại của (hành-phủ" . Hành-vi này là một phương-tiện giúp Tổng-thống thuyết-phục Quốc-Hội chấp-thuận và hỗ-trợ chính-sách Quốc-gia do Tổng-thống hoạch-định . Đây cũng là dịp để Quốc-hội hiểu rõ thêm chính sách, đường-lối Quốc-gia, do đó, có thể điều-hướng hoạt-động Lập-pháp theo một chính-sách thống-nhiệt.

(Các Sắc-luật, Sắc-lệnh hoặc Nghị-Định của Tổng-thống là những căn-bản pháp-lý, những tài-liệu pháp-lý để hoạch-định chính-sách Quốc-gia (1). Thêm vào đó, chính-sách Quốc-gia còn được thể-hiện dưới hình-thức những dự-thảo luật mà Tổng-thống có quyền chuyển qua Quốc-hội (điều 43 khoản 2 Hiến-pháp 1967). (Chính trong phạm-vi này mà trên thực-tế, Quốc-Hội vẫn ảnh-hưởng nhiều đến việc hoạch-định chính-sách quốc-gia.

Dành cho Tổng-Thống quyền hoạch-định chính-sách Quốc-Gia là một quan-niệm rất hợp-lý. Thật vậy, do toàn dân bầu cử trực-tiếp , ngoài vai-trò một Quốc-Trưởng, Tổng-thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt - Nam đứng đầu cơ-quan Hành-pháp, bổ-nhiệm chính-phủ, chủ-tọa Hội-đồng Tổng trưởng, quyết-định việc cai-trị nhân-dân. Tổng-thống tiếp-xúc hằng ngày với nhân-dân, hoặc trực-tiếp hoặc gián-tiếp qua các cơ - quan chính-quyền. Vì nắm trong tay rất nhiều phương-tiện, kỹ-thuật nên Tổng-Thống, hơn ai hết, hiểu rõ tình-hình quốc-nội. Và vì đại-diện Quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc nên Tổng-thống càng nắm vững tình-hình Quốc-tế. Do sự hiểu-biết tường-tận tình-hình quốc nội và quốc-tế mà Tổng-Thống sẽ hoạch-định chính-sách đối-nội, đối-ngoại hợp thời, sát với hoàn-cảnh, với phương-tiện Quốc-gia, đúng với ước-vọng của toàn dân.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 16.

Tuy các Dân-biểu và Nghị-sĩ cũng do dân bầu nhưng do thủ-tục tuyển-cử, họ chỉ hoặc đại-diện cho từng địa-phương (các Dân-biểu) hay từng đảng-phái, tôn-giáo, giai-cấp, đoàn-thể nghề-nghiệp... (các Nghị sĩ), nên sự hiểu-biết thực-trạng quốc-gia, nguyện-vọng dân-chúng của các vị ấy có tính-cách phiến-diện, thiên-lệch.

Hơn nữa, phải phân-biệt hai loại quyền-lợi trong nước :

- Những quyền-lợi trọng-đại và vĩnh-cửu của Quốc-gia.
- Những quyền-lợi tức-khắc và tạm-thời của Quốc-gia (1).

Những quyền-lợi trọng-đại và vĩnh-cửu của Quốc-gia thường là những mục-tiêu xa-xôi và chỉ có thể đạt được sau một thời-gian lâu, dài, qua nhiều thế-hệ như những chính-sách bảo-vệ, nâng-cao địa - vị quốc-gia, mở rộng thị-trường, phát-triển kinh-tế. Trái lại những quyền-lợi tức-khắc và tạm thời là những mục-tiêu rất gần có thể thấy rõ được như ước-vọng giảm-thuế, tăng lương của giới sản-xuất, lao động

Dân chúng thường chỉ thấy rõ loại quyền-lợi thứ hai này và các Dân-biểu, Nghị-sĩ thường bênh-vực để mua chuộc cử-tru. Quốc-Hội và quần chúng thường không đánh giá hay ý-thức được đúng mức và đúng lúc các quyền-lợi trọng-đại, vĩnh-cửu của quốc-gia. Chỉ có Tổng-Thống mới có đủ điều-kiện, phương-tiện rộng-rãi để nhận rõ các quyền-lợi tối-cao, lâu dài của Quốc-gia, do đó Tổng-Thống mới hoạch-định được một chính-sách nhằm bảo-vệ quyền-lợi tối-cao của tổ-quốc, đồng thời không quên những nhu-cầu cấp-thiết của dân-tộc.

Mặt khác, nếu xem các đạo-luật như là sự cụ-thể-hóa một chính-sách thì Quốc-Hội đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam với thẩm-quyền biểu quyết các đạo-luật (điều 39 khoản 1 Hiến-pháp) cũng có thể hoạch-định chính-sách Quốc-gia như Tổng-thống hay sao ? Và nếu có sự xung - đột giữa 2 loại chính-sách này thì làm sao giải-quyết ?

---

(1) François Luchaire, Vers une nouvelle réparation des fonctions politiques, Refaites une Constitution, 1945, trang 461.

Thực ra, chỉ có thể quan-niệm được một chính-sách quốc-gia duy nhất, do đó, một thẩm-quyền duy-nhất để hoạch-định chính-sách Quốc-gia mà thôi. Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã minh-thụ dành cho Tổng-Thống quyền này. Cho nên Tổng-Thống sẽ ấn-định chính-sách chung của Quốc-Gia. Chính-sách chung này thường thể-hiện qua những Thông-điệp của Tổng-Thống gửi toàn dân hay Quốc-Hội. Qua các chiều hướng của Thông-điệp này, Quốc-hội có thể soạn-thảo các đạo-luật để cụ-thể-hóa chính-sách Quốc-gia.

Hơn nữa, ngày nay, cùng với đà tiến-triển của kỹ-thuật, phong-trào gia-tăng quyền Hành-pháp trên thế-giới, Quốc-hội đã mất đi nhiều quyền-hạn, kể cả quyền làm luật bởi vì đa-số các dự-luật được biểu- quyết thường do Hành-pháp khởi xướng. Và lại, Quốc-hội cũng không đủ phương-tiện để soạn-thảo hay kiểm-soát các dự-luật này như trường-hợp dự-luật Ngân-sách quốc-gia.

Do đó mà trên thực-tế, Tổng-thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam vẫn sử-dụng được một cách dễ-dàng thẩm-quyền hoạch-định chính-sách Quốc-gia. Để hoàn-thành nhiệm-vụ quan-trọng này, Hiến-pháp đã dành cho Tổng-Thống một số thẩm-quyền để một mặt hoạch-định, một mặt điều-khiển được sự thi-hành chính-sách Quốc-gia. Thêm vào đó, Tổng-thống còn có các phương-tiện để thuyết-phục Quốc-hội chấp-nhận và hỗ-trợ chính-sách này. Ngược lại, Quốc-Hội cũng có ảnh-hưởng phần nào đối với sự hình-thành chính-sách quốc-gia, nhất là có quyền kiểm-soát sự thi-hành chính-sách đã được hoạch-định.

Dĩ-nhiên, trên thực-tế, muốn hoạch-định chính-sách Quốc-gia, Tổng-Thống không thể đơn-độc làm việc mà phải có sự hợp-tác của các vị phụ-tá, nhân-viên Hành-pháp như Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng và toàn-thể (hành-phủ) (1).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 98-99.

## MỤC I

## NHỮNG THẨM-QUYỀN ĐỂ TỔNG-THỐNG HOẠCH-ĐỊNH CHÍNH-SÁCH QUỐC-GIA

**Đ**ể có đủ phương-tiện hoạch-định chính-sách Quốc-gia, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được xử-dụng các thẩm-quyền đối nội và đối ngoại. Thực ra, phân biệt đối nội và đối ngoại chỉ là một cách để trình-bày các phương-tiện Tổng-Thống xử-dụng nhằm hoạch-định chính-sách Quốc-gia mà thôi. Trên thực-tế, các phương-tiện này luôn luôn bổ-túc, liên-hệ nhau mật-thiết. Cùng một thẩm-quyền nhưng có thể được dùng vừa để hoạch-định chính-sách đối-nội lẫn chính-sách đối-ngoại.

### Đoạn A. - ĐỐI - NỘI

Khi hoạch-định chính-sách đối nội, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thể xử-dụng các Thẩm-quyền :

- Chủ-tọa Hội-đồng Tổng-trưởng.
- Sáng quyền Lập-pháp
- Quyền soạn-thảo Ngân-sách Quốc-gia
- Đề-nghị tu-chính Hiến-pháp.

### I. - TỔNG-THỐNG CHỦ-TỌA HỘI-ĐỒNG TỔNG-TRƯỞNG. -

Hội-đồng Tổng-trưởng là một định-chế quan-trọng trong cơ-quan Hành-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, có thể giúp-đỡ Tổng-Thống một cách hữu-hiệu trong việc hoạch-định chính-sách Quốc-gia. Cho nên cần tìm hiểu nguyên-do Tổng-Thống có thẩm-quyền chủ-tọa Hội-đồng Tổng-trưởng cũng như thành-phan, nhiệm-vụ và sự điều-hành của Hội-đồng này.

1)- Lý-do biện-minh quyền Chủ-tọa Hội-Đoàn Tổng-Trưởng của Tổng-Thống : Để giúp Tổng-Thống có đủ dữ-kiện và phương-tiện để hoạch-định chính-sách Quốc-gia, các nhà Lập-Hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam dành cho Tổng-Thống thẩm-quyền chủ-tọa Hội-đoàn Tổng-Trưởng. Điều 62 Hiến-pháp qui-định :

- "1. Tổng-Thống hoạch-định chính-sách Quốc-gia.
- "2. Tổng-Thống chủ-tọa Hội-đoàn Tổng-Trưởng".

Văn-thức của điều-khoản trên đây có ý-nghĩa sâu xa. Thật vậy, khi ghi-nhận cho Tổng-Thống quyền chủ-tọa Hội-đoàn Tổng-Trưởng ngay dưới thẩm-quyền hoạch-định chính-sách Quốc-gia, trong cùng một điều của Hiến-pháp, các nhà Lập-hiến năm 1967 muốn Hội-đoàn này cung-cấp tài-liệu, góp ý-kiến để Tổng-Thống có đủ yếu-tố xác-thực ngõ hầu hoạch-định chính-sách quốc-gia một cách sáng-suốt, hợp-lý. Mặt khác, việc điều-khiển Hội-đoàn Tổng-Trưởng còn là một phương-thức để Tổng-thống điều-khiển việc thi-hành chính-sách này một cách nghiêm-chính. Tuy Tổng-Thống không trực-tiếp thi-hành chính-sách mà giao-phó cho Thủ-Tướng Chánh-phủ (điều 67 khoản 2 Hiến-pháp) nhưng trách-nhiệm của chức-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp bắt-buộc Tổng-thống phải có thẩm-quyền hướng-dẫn và kiểm-soát Chánh-phủ trong bất cứ hoạt-động lãnh-vực nào.

2)- Thành-phần Hội-đoàn Tổng-trưởng :

Chúng ta cần phân-biệt Hội-đoàn Tổng-Trưởng và Hội-đoàn Nội-các. Theo nguyên-tắc, Hội-đoàn Tổng-Trưởng do Tổng-Thống chủ-tọa chỉ gồm các vị Tổng-Trưởng mà thôi. Còn Hội-đoàn Nội-các do Thủ-Tướng chủ-tọa gồm tất-cả các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng, Thứ-Trưởng. Tuy nhiên, sự phân-biệt này ngày nay ít còn được tôn-trọng. Sự khác biệt giữa Hội-đoàn Tổng-Trưởng và Hội-đoàn Nội-các chỉ còn ở chỗ do Tổng-Thống hay do Thủ-Tướng chủ-tọa. Chính các nhà Lập-hiến năm 1967 cũng quan-niệm như vậy (1).

Trên thực-tế, muốn tránh mặc-cảm chia rẽ và vì tính-cách đa-tạp trong thành-phần Chánh-phủ, phản-ảnh tình-trạng đa-đảng hiện nay, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường triệu-tập Hội-đoàn Tổng-Trưởng gồm đủ cả Thủ-Tướng, Phó Thủ-Tướng (2), các Quốc-Vụ-Khanh, Tổng, Bộ và Thứ-Trưởng.

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 101-102.

(2) Trong thành-phần Chánh-phủ đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam kể từ ngày 12-3-1969, Chánh-phủ Trần-văn-Hương cải-tổ có thêm chức-vụ Phó Thủ-Tướng đặc-trách Bình-Định và xây-dựng.



Tùy theo uy-thế chính-trị của Thủ-Tướng mà vai-trò của Hội-đồng Nội-các sẽ thay đổi so với Hội-đồng Tổng-Trưởng (1). Theo tinh-thần Hiến-pháp năm 1967, Hội-đồng Tổng-Trưởng có tính-cách quan-trọng hơn Hội-đồng Nội-các nhiều.

3)- Nhiệm-vụ Hội-đồng Tổng-Trưởng :

Như trên đã nói, Hội-đồng Tổng-Trưởng có nhiệm-vụ góp ý-kiến để Tổng-Trưởng hoạch-định chính-sách Quốc-gia và nhận chỉ-thị của Tổng-thống trong việc thi-hành chính-sách đó. Chính nơi đây, mọi chương-trình, kế-hoạch của Chánh-phủ sẽ được hoạch-định để đem ra thi-hành. Sau khi hay trong lúc thi-hành, Hội-đồng Tổng-Trưởng cũng sẽ kiểm-điểm, rút tĩa ưu, khuyết-điểm nhằm tu-chính kế-hoạch hay làm tài-liệu soạn-thảo chương-trình khác.

Thông thường, chính Hội-đồng Tổng-Trưởng quyết-định những dự-thảo luật mà Tổng-Thống chuyển qua Quốc-Hội. Hội-đồng Tổng-Trưởng cũng chỉ thị cho các Bộ, cơ-quan liên-hệ soạn các dự-thảo luật và sau đó Hội-đồng Nội-các có thể duyệt xét lại các dự-thảo luật này. Chỉ những dự-thảo luật nào tối quan-trọng và những điều-khoản yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự-luật mới được đem ra thảo-luận tại Hội-đồng Tổng-Trưởng.

Ngoài ra, Hội-đồng Tổng-Trưởng còn có nhiệm-vụ giúp tài-liệu soạn-thảo các Thông-điệp mà Tổng-Thống sẽ đọc trước Quốc-hội. Do đó, các nhân-viên Chánh-phủ, với tư-cách nhân-viên Hội-đồng Tổng-Trưởng, đã hiểu rõ chính-sách quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định trong Thông-điệp này, nên mới có thể kịp thời trù-liệu những kế-hoạch, chương-trình, phương-tiện để thực-hiện chính-sách đó một cách có hiệu-quả. Trái-lại, nếu Tổng-Thống chỉ tự-ý, đơn-độc hoạch-định chính-sách quốc-gia thì khi chính-sách này được công-bố, Chánh-phủ không còn đủ thời-giờ cần-thiết để thiết-lập kế-hoạch thi-hành hoàn-hảo được.

Các nhà Lập-hiến năm 1967 cũng quan-niệm : "Thẩm-quyền của Hội-đồng Tổng-trưởng rất lớn (...) còn Hội-đồng Nội-các chỉ lo giải-quyết những vấn-đề thông-thường của các Bộ có liên-quan đến toàn bộ Chánh-phủ" (2).

---

(1) Không ai có thể chối-cải vai-trò của Hội-đồng Nội-các với Thủ-Tướng Trần-văn-Hương khác xa Hội-đồng Nội-các với Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-pháp số 71 ngày 20-2-1967 trang 101-102.

#### 4) - Sự điều-hành Hội-đồng Tổng-Trưởng :

Trên thực-tế, sự điều-hành Hội-đồng Tổng-Trưởng tùy-thuộc vào thủ-tục làm việc của mỗi Tổng-thống và Chánh-phủ. Thủ-tục điều-hành Hội-đồng này luôn luôn linh-động, thay-đổi theo mỗi giai-đoạn, hoàn-cảnh.

Hạn-kỳ triệu-tập các phiên họp Hội-đồng Tổng-Trưởng không nhất-định. Dưới thời Chánh-phủ Nguyễn-văn-Lộc, mỗi tháng Hội-đồng Tổng-Trưởng thường họp một lần. Sự-kiện này phát-sinh từ lý-do Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc là người kém uy-tín Chánh-trị và được Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ tín cẩn. Mà lúc đó Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu và Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ lại có ít nhiều mâu-thuẫn (1). Vì thế, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã triệu-tập Hội-đồng Tổng-Trưởng thường-xuyên, định-kỳ để dễ kiểm-soát, hướng-dẫn Chánh-phủ.

Đến thời Chánh-phủ Trần-van-Hương thì các khóa họp của Hội-đồng Tổng-Trưởng trở nên bất-thường. Chỉ những trường-hợp rất quan-trọng, Tổng-Thống mới triệu-tập Hội-Đồng này. Bởi vì uy-tín chánh-trị của Thủ-Tướng Trần-van-Hương rất cao, Tổng-Thống tin-tưởng, tín-nhiệm nhiều ở khả-năng và lập-trường của Thủ-Tướng, nên không cần triệu-tập Hội-đồng Tổng-Trưởng nhiều. Hơn nữa, Thủ-Tướng Trần-van-Hương thường-xuyên gặp-gỡ trực-tiếp Tổng-Thống để thảo-luận các vấn-đề quan-trọng trong các buổi-họp có tính-cách mật, không chính-thức hàng-tuần (giữa Tổng-Thống và Thủ-Tướng).

Tại Hội-đồng Nội-các, Thủ-Tướng và các cộng-sự viên của Ông sẽ kiểm-điểm lại các công-việc trước khi đem ra tường-trình với Tổng-Thống trong Hội-đồng Tổng-Trưởng.

Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, trên thực-tế, thường triệu-tập Hội-đồng Tổng-Trưởng để giải-quyết các vấn-đề trọng-đại thuộc lãnh-vực Hành-pháp, không phân-biệt phạm-vi đối-nội hay đối ngoai. Với thẩm-quyền chủ-tọa Hội-đồng Tổng-Trưởng, Tổng-Thống thể-hiện rõ vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp. Quyết-định của Hội-đồng Tổng-Trưởng cụ-thể-hóa chính-sách Quốc-gia, đường-lối của Chánh-phủ và phương-thức thi-hành chính-sách đó. Chẳng hạn,

(1) Một bằng cứ rõ-rệt của sự mâu-thuẫn này là trước kia, Trung-Tướng Nguyễn-văn-Thiệu và Thiếu-Tướng Nguyễn-cao-Kỳ đã từng nộp đơn ứng-cử Tổng-Thống riêng-rẻ. Về sau, do quyết-định ngày 28-6-1967 của Hội-đồng Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa hai vị này mới hợp nhứt vào một liên-danh như một kỹ-thuật kiểm-phiếu, chớ không phải vì thông-nhứt lập-trường, chương-trình.

Trong phiên họp ngày 30-1-1969, Hội-đồng Tổng-Trưởng do Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu chủ-tọa đã quyết-định cảnh-cáo Thượng-Tọa Thích-Thiện-Minh về những "lời lẽ mạ-lý và vu-khống Chánh-phủ, gây chia rẽ, phủ-nhận các cơ-cấu Dân-chủ, xé-chặt-quần chúng lật-đổ Chánh-phủ và Quốc-Hội lưỡng-viện, tạo tình-trạng hỗn-loạn..." trong bài thuyết-pháp của Thượng-Tọa ngày 24-1-1969. Hội-đồng Tổng-Trưởng chỉ-thị cho Bộ Nội-vụ thay mặt Chánh-phủ thực-hiện sự cảnh-cáo này. Cho nên ngày 4-2-1969 Bộ Nội-vụ đã mời Thượng-Tọa Thích-thiện-Minh đến Tổng-Nha Cảnh-Sát Quốc-gia để cảnh-cáo (1).

Một thí-đụ khác là, trước những biến-chuyển dồn-dập của tình-hình chính-trị Quốc-tế sau khi kế-hoạch hòa-bình 10 điểm của Mặt-trận Giải-phóng Miền Nam được công-bố trong phiên-họp thứ 16 của hội-nghị Paris ngày 8-5-1969 và để xác-định lập-trường của Việt-Nam Cộng-Hòa trước kế-hoạch hòa-bình 8 điểm của Tổng-Thống Hoa-kỳ R. Nixon sẽ công-bố ngày 15-5-1969, sau khi thảo-luận nhiều lần với ông Đại-sứ Hoa-kỳ tại Việt-Nam, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã triệu-tập một phiên họp mặt của Hội-đồng Tổng-Trưởng chiều ngày 13-5-1969 để thảo-luận vấn-đề nói trên (2).

Như thế, thẩm-quyền chủ-tọa Hội-đồng Tổng-Trưởng là một phương-tiện hữu-hiệu giúp Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam hoạch-định, điều-khiển chánh-sách Quốc-gia.

Tổng-Thống đệ V Cộng-Hòa Pháp (điều 9 Hiến-pháp năm 1958) cũng có thẩm-quyền này. Tại Đại-Hàn hiện nay, tuy không có Hội-đồng Tổng-Trưởng nhưng Hiến-pháp thiết-lập một định-chế có nhiệm-vụ tương-tự là Hội-đồng Quốc-gia do Tổng-Thống làm Chủ-Tịch và Thủ-Tướng làm Phó Chủ-Tịch (điều 86 Hiến-pháp năm 1962).

Sáng quyền Lập-pháp cũng là một phương-tiện không kém quan-trọng để Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hoạch-định Chánh-sách Quốc-Gia.

## II.- TỔNG-THỐNG CÓ SÁNG-QUYỀN LẬP-PHÁP :-

1)- Lý-do biện-minh sáng-quyền Lập-pháp của Tổng-Thống :

Nhiệm-vụ chính-yếu và quan-trọng nhất của Quốc-Hội là nhiệm-vụ làm luật. Giai-đoạn đầu-tiên trong thủ-tục này là đề-nghị các dự-luật. Người ta gọi đó là sáng-quyền Lập-pháp (initiative des lois)

(1) Công-Luận số 333 ngày 6-2-1969

(2) Quyển-Sông số 67 ngày 15-5-1969 và số 68 ngày 16-5-1969.

Sáng quyền Lập-pháp không phải là quyền làm luật mà chỉ là quyền nêu sáng-kiến về công-tác Lập-pháp. Người có sáng-quyền Lập-pháp không hẳn cũng là người có quyền làm luật. Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam dành cho cả Tổng-Thống lẫn Quốc-Hội sáng quyền Lập-pháp. Điều 43 Hiến-pháp qui-định :

- "1. Dân-biểu và Nghị-sĩ có quyền đề-nghị các dự-án-luật.
- "2. Tổng-Thống có quyền đề-nghị các dự - thảo luật".

Hai sáng-quyền này trong khoảng 1 và 2 của điều 43 Hiến-pháp được phân-biệt bằng 2 tên khác nhau là "dự-án luật" (Proposition de loi) và "dự-thảo luật" (projet de loi) nhưng lại được đồng-hóa và gọi chung là "dự-luật" ở khoản 3. Như vậy, trên nguyên-tắc, sáng-quyền lập-pháp của Quốc-Hội ở trên sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống. Về phương-diện thực-tế cả hai sáng-quyền này cũng như nhau mà đôi khi các dự-thảo-luật còn nhiều hơn và có giá-trị hơn các dự-án luật bởi vì Tổng-Thống có nhiều phương-tiện, tài-liệu hơn Quốc-hội.

Luật-lệ thể-hiện phần nào chính-sách quốc-gia, nhu-cầu dân-chúng. Trong khi với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp có trách-nhiệm cai-trị, hoạch-định chính-sách quốc-gia, nên Tổng-Thống hiểu rõ những nhu-cầu, thực trạng đất nước. Vì thế, các dự-thảo luật của Tổng-thống vừa theo sát tình-thế vừa phù-hợp với nhu-cầu quốc-gia. Đây cũng là một phương-tiện hợp-ly và hữu-hiệu để giúp Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách quốc-gia.

## 2) - Thủ-tục xử-dụng sáng-quyền Lập-pháp của Tổng-Thống :

Thủ-tục biên-soạn các dự-thảo luật thường linh-động, không theo một nguyên-tắc cứng-rắn nào. Trên nguyên-tắc, tại các phiên-họp Hội-đồng Tổng-Trưởng, Tổng-Thống sẽ chỉ-thị cho các Bộ liên-hệ soạn-thảo những dự-thảo luật. Tuy nhiên, vì lý-do kỹ-thuật, tính-cách đa-diện, phức-tạp của vấn-đề cai-trị và theo nguyên-tắc phân-công, chuyên-môn hóa, các Bộ có-thể tự-động đề-nghị hay do Thủ-Tướng chỉ-thị, soạn các dự-thảo-luật để đệ-trình Hội-đồng Nội-các và sau đó, tùy trường-hợp sẽ đưa ra Hội-đồng Tổng-Trưởng hoặc được đệ-trình trực-tiếp lên Tổng-Thống để chuyển qua Quốc-Hội. Thông-thường các dự-thảo luật đều có tính-cách chuyên-môn nên Tổng-Thống chấp-thuận ngay mà không cần đưa ra Hội-đồng Tổng-Trưởng, trừ những trường-hợp tối quan-trọng như dự-thảo luật Tổng-Động-Viên chẳng hạn.

Mặt khác, thiết-tưởng cũng cần ghi-nhận sự đóng góp tích-cực của Thủ-Tướng trong sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Là một cộng-sự-viên quan-trọng nhất của Tổng-Thống, cầm đầu Chánh-phủ chịu trách-nhiệm về sự thi-hành Chánh-sách Quốc-gia (điều 67 Hiến-pháp) nên mặc dầu Hiến-pháp không minh-thị cho Thủ-Tướng sáng-quyền lập-pháp, trên thực-tế, Thủ-Tướng đã giữ vai-trò quan-trọng trong việc soạn các dự-thảo luật của Hành-pháp. Với nhiệm-vụ điều-khiển Chánh-phủ và các cơ-cấu hành-chánh quốc-gia, Thủ-Tướng có nhiều phương-tiện để soạn các dự-thảo luật một cách hợp-ly và sát thực-tế.

Hiến-pháp đệ V Cộng-Hòa Pháp chấp-nhận cho Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ có sáng-quyền lập-pháp. Nhưng tất cả các dự-thảo luật này bắt buộc phải được biểu-quyết tại Hội-đồng Tổng-Trưởng sau khi hỏi ý-kiến Tham-chính-Viện (điều 39 Hiến-pháp năm 1968 của Pháp).

Với tư-cách chủ-tọa Hội-đồng Nội-các, Thủ-Tướng đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có-thể quyết-định việc soạn các dự-thảo luật và trao-nhiệm vụ này cho Bộ liên-hệ. Thí-dụ : ngày 15-6-1968 dưới sự chủ-tọa của Thủ-Tướng Trần-văn-Hương, Hội-đồng Nội-các đã quyết-định cho nghiên-cứu và biên-soạn dự-thảo luật kiểm-kê tài-sản (1).

Dù cho cơ-quan nào sáng-kiến hay phụ-trách biên-soạn, các dự-thảo luật của Hành-pháp bao giờ cũng phải được chính Tổng-Thống chuyển qua Quốc-hội. Bởi vì trên nguyên-tắc chỉ có Tổng-Thống mới đủ tư-cách thay mặt cho toàn-thể cơ-quan Hành-pháp trong việc tiếp-xúc với Quốc-hội và nhất là trong phạm-vi ngành Hành-pháp chỉ Tổng-Thống có sáng-quyền lập-pháp mà thôi. Thủ-tục này còn nhằm giúp sự điều-khiển, hoạch-định chính-sách quốc-gia được thống-nhất. Nếu không mọi nhân-viên Chánh-phủ đều có thể đưa qua Quốc-hội một dự-thảo luật thì Hành-pháp không thể có một lập-trường chung, do đó, chánh-sách quốc-gia, một phần nào, bị hõn-loạn.

### 3)- Hiệu-lực sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống :

Sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống có nhiều hiệu-lực trong việc hình-thành luật-pháp ngay cả trong lúc bình-thường hay khi khan-cấp.

(1) Nhựt-báo "Sóng" số ngày 17-6-1968.

a) - Lúc bình-thường :

Các dự-thảo-luật của Tổng-Thống thường có giá-trị và được Quốc-Hội chấp-thuận dễ-dàng hơn là các dự-án luật của Dân-biểu hay Nghị-sĩ. Có 3 lý-do chính để giải-thích hiện-tượng này :

1. Các dự-thảo-luật rất phù-hợp với nhu-cầu quốc-gia và chính-sách của Chánh-phủ.
2. Hành-pháp có nhiều chuyên-viên về pháp-luật hơn là Quốc-hội. Phần đông các Dân-biểu và Nghị-sĩ có khả-năng về chính-trị hơn là về luật-pháp. Và-lại, hiện nay mỗi dự-luật đều đòi-hỏi một trình-độ chuyên-môn rất cao.
3. Đó là chưa kể Quốc-hội không có nhiều ngân-khoản để mướn các chuyên-viên hay phương-tiện để thu-thập tài-liệu, nghiên cứu một dự-luật đầy-đủ bằng Hành-pháp.

Mặt khác, Tổng-Thống còn có thể dùng áp-lực chính-trị, vận-động với các Dân-Biểu, Nghị-sĩ ủng-hộ dự-thảo luật của Hành-pháp. Do tình-trạng đa-đảng, các nhóm hay khối Quốc-hội chia rẽ, những dự-thảo-luật của Tổng-Thống để Nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có khuynh-hướng được thông-qua tại Quốc-Hội. Ở các Quốc-gia Dân-chủ tiên-tiến Âu-Mỹ, mặc dầu các Nghị-sĩ, Dân-biểu đều nằm trong các Chánh-đảng có tổ-chức, có phương-tiện nên có-thể đưa ra những dự-thảo-luật có giá-trị. Vậy mà trên thực-tế, sáng-quyền lập-pháp của vị Nguyên-thủ Hành-pháp vẫn chiếm ưu-thế.

Ngay tại Hoa-kỳ, một quốc-gia, trên nguyên-tắc, áp-dụng thuyết phân-quyền cứng-rắn, Tổng-thống không có sáng-quyền lập-pháp cũng như không có quyền đề-nghị Ngân-sách quốc-gia. Nhưng trên thực-tế, chỉ có cơ-quan Hành-pháp mới đủ phương-tiện đề-nghị những dự-luật xét ra cần-thiết và thích-nghi, nhất là về phương-diện tài-chánh. Để tránh nguyên-tắc cứng-rắn này, đồng-thời vẫn tôn-trọng Hiến-pháp, Tổng-Thống Hoa-kỳ thường nhờ một vị Dân-biểu của đảng mình đề-nạp dự-luật hay Ngân-sách mà chính Tổng-Thống-phủ đã soạn thảo (1).

Tại Việt-Nam, vì thủ-tục phúc-nghị một dự-luật qui-định nơi điều 45 Hiến-pháp để II Cộng-Hòa được giải-thích một cách khác-khe bất lợi cho Quốc-hội (2). Gung như sự thiếu khả-năng và vô trách-nhiệm của một số các nhà Lập-pháp hiện nay, nên các dự-thảo-luật của Tổng-Thống lại càng có thể trở-thành đạo-luật thật sự.

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 67, tr. 245.

(2) Vấn-đề quyền phúc-nghị của Tổng-Thống sẽ được xét lại trong phần kết-luận.

Ngoài ra, sáng-quyền lập-pháp của Tổng-Thống còn có nhiều hiệu-lực mạnh-mẽ hơn đối với những vấn-đề khẩn-cấp.

b) - Trong trường-hợp khẩn-cấp :

Các dự-thảo luật của Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam càng có thể được Quốc-hội thông qua mau-chóng, dễ-dàng hơn khi đệ-nạp, Tổng-Thống yêu-cầu biểu-quyết theo thủ-tục khẩn-cấp theo thủ-tục ấn-định tại các điều 243 nội qui Thượng-Nghị-Viện và điều 199 nội-qui Hạ-nghị-Viện.

Thực ra Hội-đồng Chủ-tịch Thượng-nghị-viện (1) hay Hội-đồng nghị-trình Hạ-nghị-Viện (2) có toàn quyền quyết-định chấp-thuận hay bác-bỏ tính-cách khẩn-cấp của một dự-luật. Cho nên ảnh-hưởng của Tổng-Thống trong lãnh-vực Lập-chấp ở trường-hợp này không được mạnh-mẽ và chính-thức. Vì thế, qua Thông-điệp ngày 1-4-1968 gửi Quốc-hội, Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu đã yêu cầu cứu-xét theo thủ-tục khẩn-cấp, các dự-thảo luật :

- Quy-chế báo-chí
- Quy-chế chánh-đảng
- Quy-chế đảm-phụ tái-thiết và tương-trợ.

Vậy mà cho đến cuối tháng 5-1969, hơn một năm sau, quy-chế báo-chí vẫn chưa được Quốc-hội hoàn-thành. Trong khi đó đến ngày 19-6-1969 đạo-luật ấn-định quy-chế chánh-đảng mới được ban-hành với nội-dung khác nhiều với dự-thảo luật của Tổng-Thống (3).

Thẩm-quyền của Tổng-Thống trong lãnh vực Lập pháp chỉ trở nên thật sự mạnh mẽ để biến thành một thứ quyền Lập-pháp, thể hiện qua quyền ký các Sắc-luật, trong các trường-hợp khẩn-trương đặc-biệt qui-định tại điều 64 Hiến-pháp, hay khi Quốc-hội không thể chung-quyết dự-thảo Ngân-sách Quốc-gia đúng thời-hạn hiến định (điều 46 khoản 5 Hiến-pháp năm 1967)(4)

(1) Điều 244 nội quy Thượng-nghị-Viện

(2) Điều 199 nội-quy Hạ-nghị-Viện

(3) Xem Luật số 9/69 ngày 19-6-1969 ấn-định quy-chế Chính-đảng và đối-lập chính-trị.

(4) Vấn-đề này sẽ được nghiên-cứu đầy đủ trong Mục 2 của Chương II: "Thẩm-quyết bất thường của Tổng-Thống".

Tóm lại, sáng-quyền lập-pháp là một phương-tiện hữu-hiệu giúp Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách Quốc-gia. Đa-số các Vị Nguyên-thủ Hành-pháp của các quốc-gia khác cũng có thẩm-quyền này. Trong các nước theo Tổng-thống chế, mặc-dẫu Tổng-Thống, trên nguyên-tắc, không có sáng-quyền lập-pháp nhưng các bản Thông-diệp của Tổng-Thống được Quốc-Hội căn-cứ vào đó để soạn các dự-luật. Ở các nước chịu ảnh-hưởng chế-độ Đại-nghị của Anh, như Miến-Điện, Ấn-độ, Ái-nhĩ-Lan... dự-luật về Ngân-sách phải căn-cứ vào Thông-diệp của Quốc-Trưởng hoặc vào những lời yêu-cầu của cơ-quan Hành-pháp (1).

Hơn nữa, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thể xử-dụng quyền soạn-thảo Ngân-sách Quốc-gia để làm phương-tiện hoạch-tiến chính-sách quốc gia.

### III.- TỔNG-THỐNG SOẠN-THẢO NGÂN-SÁCH QUỐC-GIA -

Thật ra, quyền thảo Ngân-sách Quốc-gia cũng chỉ là một loại sáng-quyền Lập-pháp mà thôi. Nhưng vì tính-cách vô cùng quan-trọng của Ngân-sách Quốc-gia nên Thủ-tục soạn-thảo, biểu-quyết được tách riêng ra khỏi các luật thường. Trên nguyên-tắc Tổng-Thống chỉ có quyền soạn-thảo Ngân-sách còn quyền biểu-quyết Ngân-sách thuộc Quốc-Hội. Tuy vậy, trên thực-tế, Tổng-Thống có ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến tất-cả mọi giai-đoạn hình-thành của Ngân-sách, một hình-thức cụ-thể-hóa của phần lớn chính-sách Quốc-gia. Cho nên ở đây, chúng ta sẽ lần lượt tìm-hiểu:

- Nguyên-do Tổng-Thống có quyền thảo Ngân-sách Quốc-Gia.
- Thủ-tục soạn-thảo Ngân-sách Quốc-gia.
- Quyền biểu-quyết Ngân-sách Quốc-gia.
- Vấn-đề phúc-nghị Ngân-sách Quốc-gia.

#### 1)- Lý-do biện-minh quyền soạn thảo Ngân-sách Quốc-gia của Tổng-Thống :

Nguyên-do Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền soạn-thảo Ngân-sách bắt nguồn từ một nguyên-tắc tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp của Hiến-pháp năm 1967. Đó là nguyên-tắc "phối-hợp và điều-hòa" hoạt-động (điều 3 Hiến-pháp).

(1) Trương-tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 43.



Thật vậy, theo định-nghĩa thì Ngân-sách là một đạo luật thể-hiện chương-trình hoạt-động Quốc-gia có kèm theo toán-số về các dự chi-tiêu cùng các tài-nguyên dự để thực-hiện chương-trình ấy. Như vậy, Ngân-sách cần phải được cơ-quan đại-diện toàn-dân tức là quyền Lập-pháp quyết-định. Tuy nhiên chỉ có cơ-quan Hành-pháp mới có thể hiểu rõ mọi nhu-cầu Quốc-gia vì Chính-phu điều-động mọi cơ-quan Hành-chánh cũng như các cơ-quan phụ-trách việc thu tài-nguyên Quốc-gia.

Vậy, việc soạn-thảo Ngân-sách phải thuộc thẩm-quyền cơ-quan Hành-pháp (1) do Tổng-thống điều-khiển.

Hơn nữa, với vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp, với nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách Quốc-gia, và đã được minh-thị trao cho sáng-quyền lập-pháp, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam mặc-nhiên có quyền soạn-thảo Ngân-sách Quốc-gia, tuy điều 46 Hiến-pháp qui-định thủ-tục Ngân-sách đã không xác-định rõ thẩm-quyền này. Suốt điều 46 Hiến-pháp không hề đề-cập đến sáng-quyền lập Ngân-sách mà chỉ ghi nhận : "... Dân-biểu và Nghị-sĩ có quyền đề-nghị các khoản chi mới nhưng đồng thời phải đề-nghị các khoản thu tương-đương...". Đây chỉ là một cách-thức tu-chính dự-thảo Ngân-sách, một đề-nghị bổ-túc trong lúc Quốc-Hội cứu-xét Ngân-sách, chứ không phải là thẩm-quyền lập Ngân-sách thực-sự.

Cho dù có muốn dựa vào điều 43 khoản 1 Hiến-pháp (sáng quyền lập-pháp của Dân-biểu và Nghị-sĩ) và điều-khoản vừa kể trên mà giải-thích rằng các Dân-biểu, Nghị-sĩ có sáng-quyền thiết-lập Ngân-sách đi nữa, thì trên thực-tế, Quốc-Hội cũng không thể nào đủ tài-liệu, phương-tiện để thảo ngân-sách Quốc-gia được. Ngay tại Hoa-kỳ, vì theo nguyên-tắc phân quyền cứng-rắn, Hiến-pháp minh-thị cấm không cho Hành-pháp quyền soạn-thảo Ngân-sách nhưng trên thực-tế vì Quốc-hội không tài nào soạn-thảo nổi Ngân-sách Quốc-gia nên chính Tổng-Thống Phủ phải soạn và nhờ các Dân-Biểu của đảng mình đệ nạp tại Quốc-Hội.

Dưới thời đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, mặc-dù Hiến-pháp năm 1956 cũng không đề-cập đến quyền soạn-thảo Ngân-sách nhưng theo luật-lệ tài-chánh từ trước, trên thực-tế chỉ riêng Tổng-thống mới có thẩm-quyền này (2). Đến sau cách-mạng 1963, thời Nội các chiến-tranh,

(1) Nghiêm-dăng, Tài-chánh-học và thuế Pháp giản-yếu, Saigon, Hội Nghiên-cứu Hành-Chánh 1968, trang 33.

(2) Bùi-Phan-Quế, Phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-thống theo Hiến-pháp ngày 26-10-1956, luận-án Tiến-sĩ Luật-Khoa Saigon niên-khoá 1964-1965 trang 158.

do tinh-thần lúc-pháp tạm-thời ngày 19-6-1965, thân-quyền soạn-thảo Ngân-sách chuyển qua tay Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương. Đến nay, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dành lại quyền này như là một phương-tiện chính-yếu giúp Tổng-Thống điều-khiển cơ-quan Hành-pháp, hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách quốc-gia mà điều 62 khoản 1 Hiến-pháp đã qui-định. Bởi vì Ngân-sách Quốc-gia thể-hiện phần lớn chính-sách Quốc-gia. Hai dự-luật Ngân-sách Quốc-gia tài khóa 68 và 69 đều do Tổng-Thống thiết-lập.

Tuy vậy, Thủ-Tướng, các nhân-viên Chánh-phủ như là Tổng-Nha Ngân-sách và Ngoại-viện trực-thuộc Phủ Tổng-Thống (1), đều góp phần và ảnh-hưởng nhiều đến dự-luật Ngân-sách.

2)- Thủ-tục soạn-thảo Ngân-sách :

Thủ-tục soạn-thảo Ngân-sách hằng năm được diễn-tiến theo một "lịch Ngân-sách" và bắt đầu từ Thông-Tư của Tổng-Thống, sau đó các Bộ sẽ dự các khoản chi thu và Tổng Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện tập-trung các dự-án đó.

a)- Thông-tư của Tổng-Thống :

Thông-Tư của Tổng-Thống chia làm 2 phần : dự thâu và dự xuất.

- phần dự thâu : Thông-tư vạch rõ nhiệm-vụ của Bộ Tài-chánh, các nguyên-tắc cương về sự ước-lượng, thu-hoạch, các phương-pháp kỹ-thuật.
- phần dự xuất : Thông-tư vạch rõ đường-lối đại-cương về chính-sách ngân-sách, những nguyên-tắc căn-bản về ước-lượng kinh-phí. Thông-tư còn nhấn-mạnh đến các chi-phí đặc-biệt các chương-trình hoạt-động.

b)- Công việc của các Bộ : Ngay từ trước khi nhận được Thông-tư của Tổng-thống, các Bộ đã phải sửa soạn dự-án Ngân-sách của Bộ mình như là từ khi biết rõ chính-sách đại-cương của Tổng-Thống. Trên thực-tế, các Bộ thường thụ-động và chờ-đợi sáng-kiến của Nha Tổng Giám-Đốc Ngân-sách và ngoại-viện trước khi bắt tay vào việc soạn Ngân-sách.

---

(1) Do Sắc-lệnh số 015-TT/SL ngày 18-11-1967, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đặt Tổng Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện trực-thuộc Phủ Tổng-Thống. Trong thời sau cách-mạng 1963 đến ngày 17-11-1967, Tổng Nha Ngân-Sách và Ngoại-Viện trực-thuộc Phủ Thủ-Tướng.

c)- Vai trò của Bộ Tài-chánh :

Trong tổ-chức Chánh-phủ hiện-tại, Bộ Tài-chánh cũng như các Bộ khác, chỉ đề-nghị Ngân-Sách riêng của Bộ mình. Nhưng vì tập-trung mọi việc thâu-xuất tại Tổng-Nha Ngân-Kho Bộ Tài-Chánh có nhiều tài-liệu về phần thâu, nên có nhiệm-vụ đặc-biệt về việc soạn-thảo các dự-thâu thuộc Ngân-Sách.

d)- Nhiệm-vụ của Nha Tổng Giám-Đốc Ngân-Sách và Ngoại-viện:

Nha Ngân-sách có nhiệm-vụ tập-trung, xét lại, giám bốt hay tăng những dự-toán của các Bộ hay các cơ-quan. Nha này lại có nhiệm-vụ nghiên-cứu tường-tận về hoạt-động của các Bộ và cơ-quan để giúp Tổng-Thống xét xem có cần cải-tổ cơ-quan nào để có thể tiết-kiệm hoặc gia-tăng hiệu-năng các cơ-quan đó.

Vì những luật-lệ căn-bản thường có thể phát-sinh ra công-phí, Nha Ngân-sách có thẩm-quyền cứu-xét lại cả các dự-thảo luật-lệ cũng như các dự-thảo Ngân-sách của các Bộ. Khi đệ-trình một dự-thảo luật lên Tổng-Thống để chuyển qua Quốc-Hội, Bộ phải xác-định rõ rằng Nha Ngân-sách đã nhận xét rằng dự-thảo đó phù-hợp với chính-sách của Tổng-Thống.

Sau khi cứu-xét với các Bộ sở-quan và các cơ-quan thảo Ngân-sách, Nha Ngân-sách tập-trung các dự-thảo vào một bản dự-thảo Ngân-sách Quốc-gia duy nhất đệ-trình Tổng-Thống. Nếu thấy cần, Tổng-Thống có thể cho sửa đổi lại một vài điều-khoản hoặc đưa ra thảo-luận tại Hội-đồng Tổng-Trưởng. Tuy-nhiên trên thực-tế, vì đây là một vấn-đề hết sức chuyên-môn có tính-cách kỹ-thuật rất cao và vì trong lúc tập-trung, đúc-kết Ngân-sách, Tổng-Nha Ngân-sách luôn-luôn liên-lạc trực-tiếp, tham-khảo ý-kiến của Tổng-Thống, nên Tổng-Thống thường chuyển ngay qua Quốc-Hội.

3)- Biểu-quyết Ngân-sách :

Nếu việc soạn-thảo Ngân-sách là công-việc của cơ-quan Hành-pháp thì thẩm-quyền quyết-định về Ngân-sách phải giao cho cơ-quan Lập-pháp. Việc ủy-nhiệm cho Quốc-Hội biểu-quyết Ngân-sách là một truyền-thống đã có từ xưa, trong quá-trình xây-dựng dân-chủ thế-giới. Nó bắt nguồn từ quyền biểu-quyết các sắc thuế mà dân chúng phải đóng góp.

Một vấn-đề được nêu ra là Quốc-Hội có quyền sửa đổi bản dự thảo Ngân-sách do Hành-pháp đệ trình hay không ? Có quan-niệm chủ-trương rằng bản dự-thảo Ngân-sách Quốc-gia của Tổng-Thống chỉ có thể được Quốc-Hội chấp-thuận hay từ-chối toàn-bộ chứ Quốc-Hội không có quyền sửa đổi vì Ngân-sách là cả một kế-hoạch tài-chánh toàn-diện, duy nhất. Tuy nhiên nên dành cho Quốc-Hội quyền sửa đổi bản dự-thảo Ngân-sách vì như thế vừa dân-chủ vừa thể-hiện được sự hợp-tác giữa Hành-pháp và Lập-pháp hơn. Nếu Quốc-Hội không có quyền sửa đổi mà chỉ có thể chấp-nhận hay từ-chối toàn-bộ Ngân-sách thì quyền quyết-định của Quốc-Hội sẽ giảm đi rất nhiều.

Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã chấp-nhận giải-pháp cho các "Dân-biểu và Nghị-sĩ có quyền đề-nghị các khoản chi mới nhưng đồng thời phải đề-nghị các khoản thu tương-đương" (điều 40 khoản 2 Hiến-pháp) Điều 61 Hiến-pháp năm 1956 cũng quan-niệm như vậy. Đây là một điều-khoản đề-phòng trường-hợp Hành-pháp thiếu sáng-kiến hoặc dự không đủ những hoạt-động mà Quốc-Hội xét thấy cần thiết cho Quốc-Gia.

Các khoản 3, 4 và 5 của điều 46 Hiến-pháp đã minh-thị dành quyền biểu-quyết Ngân-sách cho Quốc-Hội. Như vậy, trên nguyên-tắc, Quốc-Hội có quyền cắt xén hay gia-tăng các dự-trù Ngân-sách. Tuy nhiên trên thực-tế, thẩm-quyền này bị giới-hạn nhiều vì các Dân-biểu, Nghị-sĩ không thể nào có một ý-niệm xác-thực về mọi hoạt-động của ngành Hành-pháp như Tổng-Thống được. Ngoài ra, những cắt xén, gia-tăng lẻ tẻ có thể làm mất tính-cách thống nhất của chương-trình hoạt-động của Chính-phủ, làm nguy-hại đến chính-sách Quốc-gia mà Tổng-Thống có nhiệm-vụ hoạch-định, điều khiển (điều 62 và 67 Hiến-pháp).

Thực ra, với những Dân-biểu hay Nghị-sĩ ủng-hộ Hành-pháp tại Quốc-Hội và bằng nhiều áp-lực phi chính-thức khác, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thể ảnh-hưởng nhiều đến việc biểu-quyết Ngân-sách. Hơn nữa, với thẩm-quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một hay nhiều điều khoản của Ngân-sách hay quyền ký Sắc-luật cho thi-hành từng phần Ngân-sách khi Quốc-Hội chưa chung-quyết xong dự-luật Ngân-sách trong thời hạn Hiến-định (1). Tổng-Thống còn có ảnh-hưởng quyết-định đến sự hình-thành Ngân-sách.

(1) Theo điều 46 Hiến-pháp năm 1967, nếu Quốc-hội không chung-quyết dự-thảo Ngân-sách trước ngày 31 tháng 12 thì Tổng-Thống có quyền ký Sắc-luật cho thi-hành từng phần Ngân-sách tương-đương với 1/12 Ngân-sách thuộc tài-khoá trước cho đến khi dự-thảo Ngân-sách được chung-quyết xong. Vấn-đề này sẽ được đề-cập lại nơi chương II mục II "Thẩm-quyền bất thường của Tổng-Thống".

3 4) - Tổng-Thống phúc-nghị Ngân-sách :

Mặc dầu Hiến-pháp năm 1967 không minh-thị dự-trù quyền phúc-nghị Ngân-sách của Tổng-Thống như trường-hợp phúc-nghị dự luật thường (điều 45 khoản 1 Hiến-pháp), nhưng trên thực-tế Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã sử-dụng thẩm-quyền này và được phán-quyết ngày 31-1-1969 của Tối-cao Pháp-viện công nhân như sau : "Tổng-Thống có quyền phúc-nghị dự-luật Ngân-sách, tự-ý đối với một hay nhiều chương, mục ngân-sách thuộc Hành-pháp và chỉ theo sự yêu-cầu của các quyền độc-lập khác đối với Chương-mục Ngân-sách thuộc các quyền này" (1).

Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã yêu-cầu Quốc-hội phúc-nghị dự luật Ngân-sách Quốc-gia tài-khoá 1969 và đã thắng Quốc-Hội bởi vì Quốc-Hội không có đủ quá bán Tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ để chung-quyết bác-bỏ quan-điểm của Tổng-Thống, chiếu-điều 45 khoản 2 Hiến-pháp (2). Ju-thế của Tổng-Thống ở đây cũng như trong trường-hợp phúc-nghị một dự-luật thường, do ở sự phân-hóa trầm-trọng tại Quốc-Hội và sự vô trách-nhiệm, thường vắng mặt quá nhiều của các Dân-biểu và Nghị-sĩ và nhứt là văn-thức của điều 45 khoản 2 Hiến-pháp không được minh-bạch (3).

Dù sao, với những thẩm-quyền hiến-định cũng như với những phương-tiện riêng trong thực-tế, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã vượt quá thẩm-quyền soạn-thảo Ngân-sách để thực-sự nắm ảnh-hưởng quyết-định sự hình-thành Ngân-sách Quốc-gia. Đây là một phương-tiện quan-trọng và hữu-hiệu bậc nhất để Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách Quốc-gia mà Hiến-pháp đã giao-phó.

Sự suy-yếu thẩm-quyền của Quốc-Hội trong lãnh-vực Ngân-sách như vừa trình-bày cũng chỉ là một hiện-tượng chung tại nhiều Quốc-gia trên thế giới. Thật vậy, mặc dầu được nhìn nhận là một trong những nhà kinh-tế-học có tài trong nước trước khi đăc-cử vào Thượng-Nghị-Viện Hoa-kỳ, Thượng-Nghị-sĩ, Douglas đã tiết-lộ sự thất-bại đáng kể trong việc cứu-xét Ngân-sách Hoa-kỳ năm 1949. Ông nói : "Tôi tự thấy những trách-vụ của các cơ-quan liên-hệ đè nặng trên mình tôi đến nỗi tôi xin thú-nhận rằng tôi không-thể nào phán-đoán sáng suốt được từng vản-đề Ngân-khoảng một" (4).

(1) Thông-cáo số 72/TC/TCPV/CT ngày 31-1-1969 của Tối-cao Pháp-viện, trích biên-ban Quốc-hội Lương-viện số II/69 ngày 5-2-69 tr.14.

(2) Xem Biên-ban Quốc-Hội Lương-viện số III/69 ngày 26-2-1969.

(3) Văn-đề quyền phúc-nghị của Tổng-Thống sẽ được quan-niệm lại trong phần kết-luan.

(4) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành-Chánh Công-quyển, Saigon, Trung-Tam Nghiên-cứu Việt-Nam 1962, trang 414.

#### IV.- TỔNG-THỐNG ĐỀ-NGHỊ TU-CHÍNH HIẾN-PHÁP.-

Ngoài tác-dụng bảo-vệ sự trường-tồn của Hiến-pháp, việc tu-chính Hiến-pháp còn mang ý-nghĩa một phương-thức thoát khỏi những giới-hạn chật hẹp của Hiến-pháp để hoạch-định chính-sách Quốc-gia một cách linh-động, thích-hợp hơn khi hoàn-cảnh quốc-gia đã thay đổi khác hẳn với khi Hiến-pháp được hình-thành.

Thủ-tục tu-chính Hiến-pháp đã được khảo-sát khi trình-bày nhiệm-vụ tôn-trọng Hiến-pháp của Tổng-Thống (1). Ở đây chỉ nhấn mạnh khía-cạnh tu-chính Hiến-pháp để phù-hợp với chánh-sách quốc-gia mà thôi. Cho nên chúng ta sẽ tìm hiểu mối tương-quan giữa việc tu-chính Hiến-pháp và hoạch-định chính-sách Quốc-gia, sau đó, xét đến những giới-hạn của phương-tiện tu-chính Hiến-pháp để hoạch-định chính-sách quốc-gia.

##### A.- TỪ TU-CHÍNH HIẾN-PHÁP ĐẾN HOẠCH-ĐỊNH CHÁNH-SÁCH QUỐC GIA :

Điều 103 khoản 1 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã minh-thị xác-nhận cho Tổng-Thống quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp. Quá bán tổng-số Dân-Biểu hay quá bán tổng-số Nghị-sĩ cũng có quyền này. Từ căn-bản pháp-lý đó, Tổng-Thống có thể xử-dụng thẩm-quyền này để hỗ-trợ cho việc hoạch-định chính-sách quốc-gia mà điều 62 khoản 1 Hiến-pháp đã giao phó cho Tổng-Thống, bởi vì trong một hoàn-cảnh nào đó, Hiến-pháp có thể làm cản-trở chính-sách quốc-gia.

##### 1)- Hiến-pháp có thể làm cản trở Chánh-sách quốc-gia :

Thật vậy, Hiến-pháp là một khuôn mẫu cho sự điều-hành các cơ-quan công-quyền cũng như toàn-thể sinh-hoạt của quốc-gia, dân-tộc. Chính trong khuôn khổ đó mà Tổng-Thống hoạch-định chánh-sách quốc-gia.

Một chính-sách muốn nhằm bảo-vệ quyền-lợi tối-cao của Quốc-gia, phục-vụ toàn dân một cách tích-cực và hữu-hiệu, phải luôn luôn theo sát nhu cầu đất nước và thay đổi theo nhịp biến-chuyển của tình-hình quốc-hội và quốc-tế. Vì tính-cách tổng-quát của các điều-khoản nên Hiến-pháp cũng có thể được giải-thích linh-động phần nào cho phù-hợp với chánh-sách quốc-gia.

---

(1) Xem lại phần thứ nhất chương II Mục 2 : "Tổng-thống tôn-trọng Hiến-pháp".

Bởi vậy, chúng ta cần phải có một cái nhìn chính-xác và giải-thích Hiến-pháp một cách đúng-đắn để có thể tôn-trọng Hiến-pháp mà đồng-thời không tự trói buộc vào một khuôn-khổ quá chật hẹp làm tê-liệt guồng máy chánh-quyền khiến cho guồng máy này không đáp-ứng được những tình-thế khó-khăn hay cấp-bách. Khuynh-hướng này đã được các nhà lãnh-đạo cơ-quan Hành-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam áp-dụng khi bác-bỏ sự chỉ-trích của một số người cho rằng việc gọi phái-đoàn tham-dự Hội-nghị Paris là vi-hiến vì điều 4 của Hiến-pháp qui-định rằng :

1. Việt-Nam Cộng-Hòa chống lại chủ-nghĩa Cộng-sản dưới mọi hình-thức.
2. Mọi hành-vi nhằm mục-đích tuyên-truyền hay thực-hiện chủ-nghĩa Cộng-sản đều bị cấm-chỉ".

Nếu hiểu một cách đúng-đắn và sáng-suốt, điều-khoản trên của Hiến-pháp không ngăn cấm Chánh-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa tiếp-xúc với những quốc-gia Cộng-sản trên thế-giới. Mặt khác tuy không thể xem chánh-quyền Bắc-Việt như một Chánh-quyền ngoại-quốc nhưng cũng không thể phủ-nhận được hiện-diện của chánh-quyền Bắc-Việt, cũng không thể thay đổi nó được. Tuy không nhìn nhận chánh-quyền Bắc-Việt về mặt pháp-lý, Việt-Nam Cộng-Hòa phải xem nó là một thực thể như chánh-quyền ở các nước Cộng-sản. Trong trường-hợp đó, việc tiếp-xúc với chánh-quyền Bắc-Việt để chấm-dứt trận chiến-tranh hiện tại và thảo-luận về việc tổ-chức giao-thiệp giữa 2 miền Nam-Bắc, có thể chấp-nhận được và có thể cho là không trái với điều 4 Hiến pháp (1).

Tuy nhiên, tới một giới-hạn nào đó, sự co-giãn của Hiến-pháp phải ngừng lại, do đó, chánh-sách vượt qua khỏi "Biên-thùy nói rộng" của Hiến-pháp, trở thành vi-hiến vì không có một chút căn bản nào trong Hiến-pháp. Trong trường-hợp này, Tổng-Thống cần đề-nghị tu-chính Hiến-pháp nhằm giữ cho chánh-sách quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định trở nên chính-đáng trước mắt quốc-dân.

Hơn nữa, cũng có thể vì sự thiếu-sót hay quan-điểm thiêng-lệch của các nhà Lập-hiến mà Hiến-pháp có những điều-khoản tự bản-chất có - thể làm cản-trở thẩm-quyền hoạch-định chánh-sách quốc-gia của Tổng-Thống hay thiếu một vài điều-khoản cần-thiết hoặc có điều-khoản không rõ ràng để áp-dụng sai lạc.

(1) G.s. Nguyễn-ngọc-Huy, nhân-viên chính-thức của phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tại Paris, "chung quanh cuộc hội-nghị Paris" nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 tháng 2/1969 trang 9-10.

2)- Sự thiếu-sót của các nhà Lập-Hiến :

Mặc dù cố-gắng dự-trừ những phương-tiện để các cơ-quan công-quyền có thể hoạt-động được dễ-dàng và làm tròn nhiệm-vụ trước quốc-dân, các nhà Lập-Hiến cũng không thể nào tiên-đoán trước để dự-trừ đầy-đủ được tất-cả những nhiệm-vụ, quyền-hạn của các cơ-quan này như là cơ-quan Hành-pháp và lãnh-vực hoạch-định chánh-sách quốc-gia. Do đó, vị Nguyên-thủ Hành-pháp qua những kinh-nghiệm trong việc cai-trị, những sự kiện thu-thập được có quyền đề-nghị tu-chính hay bổ-túc thêm một vài điều-khoản để Tổng-Thống có thể dễ-dàng hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách quốc-gia cũng như các nhiệm-vụ khác đã được Hiến-pháp giao-phó. Điển hình là sự thiếu-sót của các biện-pháp dự-trừ nơi điều 64 Hiến-pháp trong các trường-hợp báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương. Khi đó, thẩm-quyền của Tổng-Thống chỉ thu-hẹp vào việc ký Sắc-lệnh tuyên-bố các tình-trạng nói trên mà thôi nên Tổng-Thống không có đủ phương-tiện để đối phó với tình-thế(1). Vì thế mà sau cuộc Tổng công-kích của Cộng-sản trong dịp Tết Mậu-thân, sinh-hoạt quốc-gia cực-kỳ rối-loạn, suy-sụp nên Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu với trách-nhiệm hoạch-định chánh-sách quốc-gia, điều-khiển cơ-quan Hành-pháp, đã chuyển qua Quốc-Hội dự-thảo luật số 6/68-HP yêu cầu "đặc-biệt ủy-nhiệm cho Hành-pháp quyết-định và ban-hành bằng Sắc-luật những biện-pháp thích-đáng xét tới cần-thiết về kinh-tế, tài-chánh trong thời-hạn một năm" đã bị Quốc-hội bác-bỏ. Các nhà Lập-pháp, qua vấn-đề này, cũng chủ-trương cần tu-chính Hiến-pháp để "mình-định rõ việc ủy-quyền trong trường-hợp tối cần-thiết"(1).

B)- GIỚI-HẠN VIỆC TU-CHÍNH HIẾN-PHÁP ĐỂ HOẠCH-ĐỊNH CHÁNH-SÁCH QUỐC-GIA :

Thưa ra, không thể lợi-dụng danh nghĩa hoạch-định chánh-sách quốc-gia mà đề-nghị tu-chính Hiến-pháp nhằm những mục-tiêu khác. Một sự tu-chính bừa-bãi sẽ làm cho Hiến-pháp mất giá-trị và có thể tạo nên tình-trạng hỗn-loạn.

Hơn nữa, như trên đã nói, trong một chừng hạn nào đó, chính sách quốc-gia có thể uốn nắn theo Hiến-pháp. Vì vậy mà Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dự-trừ nhiều điều-kiện làm cản-trở bớt thẩm-quyền của Tổng-Thống trong việc tu-chính Hiến-pháp.

(1) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 47 ngày 1-3-1968 trang 56.



1)- Thủ-tục tu-chính khó-khăn :

Điều 103 Hiến-pháp qui-định Tổng-Thống hay quá bán tổng-số Dân-biểu hoặc Nghị-sĩ mới có quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp trong khi đối với một đạo-luật thường bất cứ một Dân-biểu, Nghị-sĩ nào cũng có quyền đề-nghị.

Sau đó một Ủy-Ban lưỡng-viện sẽ được thành-lập để nghiên-cứu đề-nghị tu-chính Hiến-pháp và thuyết-trình trong những phiên-họp khoáng đại-lưỡng-viện (điều 104 Hiến-pháp). Quyết-nghị tu-chính Hiến-pháp phải hội đủ 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Đa số này cao hơn cả khi Quốc-hội chung quyết một phúc-nghị của Tổng-Thống (quá bán). Mà trên thực-tế hiện nay Quốc-Hội ít khi hội đủ quá bán tổng-số để thắng một phúc-nghị của Tổng-Thống. Như vậy, thủ-tục tu-chính Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam tương đối khó-khăn khiến cho Tổng-Thống không thể lạm dụng thủ-tục này vào những mục-tiêu không chánh-đáng.

2)- Tổng-Thống không có quyền phúc-nghị dự-luật tu-chính Hiến-pháp :

Trong thủ-tục tu-chính Hiến-pháp, từ điều 103 đến điều 107 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, các nhà Lập-hiến không dành cho Tổng-thống quyền phúc-nghị dự-luật tu-chính Hiến-pháp. Điều này nhằm tránh tình-trạng Tổng-Thống, bằng quyền phúc-nghị, có thể tự mình và một số ít Nghị-sĩ và Dân-biểu(1), có thể thay đổi được Hiến-pháp. Bởi vì, dù sao, Hiến-pháp vẫn là đạo-luật căn-bản, tối-thượng của quốc-gia, mỗi sự thay-đổi đều phải bắt nguồn từ nguyện-vọng, ý-chí toàn-dân và được đa số đại-diện Quốc-dân quyết-định.

Sau khi Quốc-hội biểu-quyết, Tổng-thống ban-hành đạo-luật tu-chính Hiến-pháp. Nếu qua thời-hạn hiến-định (15 ngày) mà Tổng-thống không ban-hành thì Chủ-tịch Thượng-nghị-Viện sẽ ban-hành đạo-luật tu-chính Hiến-pháp.

Hơn nữa, mọi chánh-sách quốc-gia đều phải được giới-hạn trong khuôn-khố điều I Hiến-pháp, căn-bản qui-định tính-chất của chế-độ đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam (2) và cũng là biểu-tượng cho Dân-chủ,

(1) Vấn-đề thẩm-quyền phúc-nghị một dự-luật của Tổng-Thống sẽ được phân-tích trong Mục III của chương này khi đề-cập đến những phương-tiện để Tổng-Thống thuyết-phục Quốc-Hội.

(2) Điều 1 Hiến-pháp 1967. "1. Việt-Nam là một nước, Cộng-Hòa, độc-lập, thống nhất lãnh-tho bất khả phân. 2. Chủ-quyền Quốc-gia thuộc về toàn-dân".

kết-tính của nguyên-vọng toàn-dân trong một quá-trình lịch-sử lâu dài, trong đà tiến-bộ chung của các định-chế chính-trị trên thế-giới. Do đó, Tổng-Thống không có quyền đề-nghị tu-chính và Quốc-Hội không có quyền quyết-định tu-chính điều-khoản này (1).

Tuy vậy, với thẩm-quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thêm một phương-tiện khá hợp-lý, rộng-rãi để hoạch-định chánh-sách quốc-gia.

Qua những thẩm-quyền chủ-tọa Hội-đồng Tổng-Trưởng, sáng-quyền lập-pháp, quyền soạn-thảo Ngân-sách Quốc-gia, quyền đề-nghị tu-chính Hiến-pháp, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có nhiều phương-diện mạnh-mẽ và hữu-hiệu để hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách quốc-gia, nhất là trong phạm-vi đối nội. Riêng về phương-diện đối ngoại, Tổng-Thống còn có thêm một số các thẩm-quyền khác nữa.

#### Đoạn B. - ĐỐI-NGOẠI :-

Để thi-hành nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách đối ngoại của Quốc-gia, ngoài các quyền hạn đã kể trên, Tổng-Thống đệ II Cộng-hòa Việt-Nam còn được Hiến-pháp trao-cho một số các thẩm-quyền chính-thức mà có khi thuộc lãnh-vực chuyên-quyết của Tổng-Thống, có khi Quốc-Hội được quyền can-thiệp.

#### Tiểu-đoạn I : NHỮNG THẨM-QUYỀN NGOẠI-GIAO CHUYÊN-QUYẾT CỦA TỔNG-THỐNG. -

Sáng-quyền ngoại-giao là một trong những thẩm-quyền chuyên quyết của Tổng-Thống. Có sáng quyền ngoại-giao tức là có quyền khởi-xướng mọi hành-vi, mọi biện-pháp, nếu xét ra cần-thiết, khi giao-dịch với ngoại-quốc. Sáng quyền ngoại giao của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bắt nguồn từ Hiến-pháp cũng như theo các thủ-tục và hoàn-cảnh, điều-kiện thực-tế, với một nội-dung rất phong-phú. Đây là một phương-tiện giúp Tổng-Thống hoạch-định, điều-khiển chánh-sách đối ngoại của quốc-gia.

(1) Điều 107 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

Mặc dầu Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không xác-định rõ sáng-quyền ngoại-giao của Tổng-Thống nhưng qua tinh-thần các điều 59 Hiến-pháp (...Tổng-Thống thay mặt quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc, tiếp-nhận ủy-nhiệm thư của các đại-diện ngoại-giao...,) điều 62 khoản 1 (Tổng-Thống hoạch-định chính-sách quốc-gia) và điều 69 khoản 1 Hiến-pháp khi đề-cập đến một nhiệm-vụ của Hội-đồng An-ninh Quốc-gia mà Tổng-Thống là Chủ-tịch (đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa)... Các nhà Lập-hiến năm 1967 đã mặc-nhiên công-nhận cho Tổng-Thống quyền có sáng-kiến về tất-cả các vấn-đề ngoại-giao. Điều này cũng hiển-nhiên và hợp-lý vì Tổng-Thống là vị Nguyên-thủ Hành-pháp (điều 51 Hiến-pháp), một cơ-quan có nhiều phương-tiện nhất để có thể hoạch-định, điều-khiển chính-sách đối-ngoại của Quốc-gia.

Trên thực-tế, sáng-quyền ngoại-giao là một độc-quyền của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam mà Quốc-Hội không thể có được.

Trong phạm-vi đối nội, các Dân-biểu hay Nghị-sĩ có sáng-quyền lập-pháp đồng thời với Tổng-thống vì các Dân-biểu, Nghị-sĩ cũng như Tổng-Thống thường tiếp-xúc với nhân-dân và hiểu-biết được tình-hình trong nước. Do đó, các đề-nghị của những vị đại-diện nhân-dân, cũng như Vị Nguyên-thủ Hành-Pháp có thể sát với thực-trạng Quốc-gia. Trái lại, về phương-diện đối ngoại, chỉ một mình Tổng-Thống có đủ điều-kiện sáng-kiến vì Tổng-Thống là nhân-vật duy nhất trong nước được quyền nhân-danh Quốc-gia để giao thiệp với ngoại-bang. Các nước ngoài cũng chỉ thương-nghị với Tổng-Thống. Như vậy, chỉ một mình Tổng-Thống biết rõ được tình-hình Quốc-tế. Do đó, chỉ những sáng-kiến ngoại-giao của Tổng-Thống mới sát thực-trạng quốc-gia và quốc-tế. Chẳng hạn, không một Dân-biểu, Nghị-sĩ hay một nhân-vật nào khác trong quốc-gia hiện nay có thể có đủ dữ-kiện và khả-năng để đưa ra những sáng-kiến thích-hợp về vấn-đề văn-hồi hòa-bình tại Việt-Nam Cộng-Hòa tại Hội-nghị Paris được, ngoại trừ Tổng-Thống.

Trong lãnh-vực ngoại-giao, biên-giới giữa tư-cách Quốc-trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp của Tổng-thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam khó phân-biệt rõ rệt. Những thẩm-quyền dành cho cả hai vai-trò này luôn luôn được phối-hợp để hỗ-trợ cho chính-sách ngoại-giao của Quốc-Gia mà Tổng-Thống có nhiệm-vụ hoạch-định và lãnh-đạo. Cho nên nội-dung sáng-quyền ngoại-giao của Tổng-Thống cũng khá phức-tạp mà chúng ta cần phân-biệt.

Sáng-quyền ngoại-giao của Tổng-Thống trên thực-tế có tính-cách đa diện, có khi chính-thức, có khi không chính-thức, có khi trực-tiếp, gián-tiếp... Nhưng có thể tạm kể những hình-thức sáng-quyền ngoại-giao có tính-cách chuyên-quyết của Tổng-Thống, không có sự can-thiệp của Quốc-Hội như sau :

- Quyền công-bố những kế-hoạch ngoại-giao
- Quyền thừa-nhận, thiết-lập bang-giao với các quốc-gia khác.
- Quyền gửi đại-diện tham-dự các Hội-nghị quốc-tế.
- Tổng-Thống công-xuất để vận-động ngoại-giao.

1)- Tổng-Thống công-bố những kế-hoạch ngoại-giao :

Quyền công-bố kế-hoạch ngoại-giao chỉ là một hậu-quả tất-nhiên của thẩm-quyền hoạch-định. Chánh-sách quốc-gia của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Sau khi tìm-hiểu tình-hình chính-trị quốc-tế qua các báo-cáo của các Đại-sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại hải-ngoại, tiếp-kiến các Đại-sứ ngoại quốc tại Việt-Nam và thảo-luận cùng các Cộng-sự-Viên (Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, các Tổng-Trưởng, Cố-vấn...), tùy theo mỗi vấn-đề và quyền-lợi tối thượng của Quốc-gia, Tổng-Thống cho công-bố các kế-hoạch ngoại-giao của mình.

Mặc dầu trên nguyên-tắc, Tổng-Thống có thể quyết-định chánh-sách đối-ngoại tại Hội-đồng Tổng-Trưởng (điều 62 Hiến-pháp) nhưng trên thực-tế, các kế-hoạch ngoại-giao thường đòi hỏi phải được giữ mật trước khi cần công-bố. Cho nên Tổng-Thống thường chỉ thảo-luận với một số rất ít Cộng-sự-viên thân-tín cao-cấp, như là có tính-cách chính-thức như Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, Ngoại-Trưởng... hay không chính thức như các cố-vấn đặc-biệt, các lãnh-tụ chính-đảng... Hơn nữa các cuộc thảo-luận này có thể chỉ nhằm giúp Tổng-Thống tìm hiểu dư-luận, tình-hình quốc-nội và quốc-tế để làm tài-liệu cho quyết-định ngoại-giao mà thôi. Cho nên có những kế-hoạch ngoại-giao mà Tổng-Thống giữ kín với ngay cả Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng hay các nhân-viên Chánh-phủ cho đến khi công-bố. Đó là trường-hợp ngày 25-3-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu công-bố lập-trường Việt-Nam Cộng-Hòa "Sẵn-sàng gặp-gỡ các đại-diện những lực-lượng phụ-thuộc Bắc-Việt (MTGPMN) trong những cuộc thảo-luận riêng" mà không đòi hỏi một điều-kiện tiên-quyết nào (1).

(1) Quyền Sống số 25 ngày 27-3-1969.

Bởi tính-cách vô-cùng quan-trọng của lập-trường nói trên, nhứt là để phòng ngừa các phản-ứng quá-khích, bùng-bột, bất lợi của các lực-lượng chính-trị quốc-nội làm cản-trở việc công-bố đúng-lúc kế-hoạch ngày 25-3-1969 mà Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu giữ kín đến giờ phút chót. Kế-hoạch này được Tổng-Thống đích thân công-bố trong một cuộc họp báo hạn-chế tại dinh Độc-Lập gồm toàn các ký-giả ngoại-quốc. Cả Phó Tổng-Thống lẫn các nhân-viên Chánh-phủ đều không rõ quyết-định này cho đến khi công-bố. Bởi vậy nhiều nhân-viên Chánh-phủ đã gọi điện-thoại đến các ký-giả ngoại quốc để xin chi-tiết về lời tuyên-bố đó của Tổng-Thống. Phó Tổng Thống Nguyễn-cao-Kỳ ở Nha-Trang trong ngày hôm ấy đã yêu-cầu được có bản sao lời tuyên-bố vừa kể (1)

Đối với các sáng-kiến ngoại-giao khác, mức độ mật kém hơn, có thể sau khi Hội-đồng Tổng-Trưởng thảo-luận và quyết-định, Tổng-Thống sẽ ủy-nhiệm cho Tổng-Trưởng Ngoại-Giao công-bố. Đây là trường-hợp bản tuyên-bố ngày 27-11-1968 của Chánh-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa chấp-nhận tham-dự cuộc hòa-dàm Paris Bản tuyên-bố này đã được phối-hợp và công-bố cùng một lúc với bản tuyên-bố của chánh-phủ Hoa-Kỳ nhằm "giải-đáp những vấn-đề mà Chính-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa đã nêu lên về một cuộc hội-dàm mới ở Paris".

Có thể vài nhân-vật cao-cấp khác cũng được Tổng-Thống ủy-nhiệm công-bố hay tiết-lộ một vài lập-trường đối-ngoại của Việt-Nam Cộng-Hòa, như trường-hợp Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ Giám-sát Phái-Đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tại Paris tuyên-bố "Chấp-nhận Mặt-Trận Giải-Phóng Miền-Nam như là một thực-tế" (2). Một thí-dụ khác là ngày 24-11-1968, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương tuyên-bố Chánh-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa có thể sẽ thảo-luận các vấn-đề nội-bộ với phái-đoàn của MTGPMN nếu Mặt-Trận này chịu nhìn nhận rằng họ chỉ là một nhóm đối-lập ly khai tại Việt-Nam và không phải như là một chánh-phủ (3).

Nhưng tất cả những sự công-bố của các nhân-vật trên chỉ nằm trong khuôn-khố chánh-sách ngoại-giao chung của Quốc-gia mà chỉ Tổng-Thống mới là người có thẩm-quyền hoạch-định. Hơn nữa,

(1) Công-luận số 367 ngày 28-3-1969.

(2) Nguyễn-Ngọc-Huy, chung-quanh cuộc hội-nghị Paris, nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 tháng 2/69 trang 9.

(3) Tin AFP-Newyork Times, ngày 24-11-1968 trích đăng lại trong Công-Luận số 271 ngày 26-11-1968.

muốn kế-hoạch ngoại-giao được hậu-thuần mạnh-mẽ trong nước như là hậu-thuần của Lập-pháp, Tổng-Thống cũng thường công-bố bằng cách đích-thân đến đọc Thông-diệp bày tỏ chánh-sách đó tại Quốc Hội (1).

Xem vậy, thẩm-quyền công-bố các kế-hoạch lập-trường ngoại-giao là một phương-tiện hữu-hiệu giúp Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách quốc-gia. Bởi vì một sự công-bố đúng-lúc, hợp-thời là điều-kiện tối cần-thiết để cho chánh-sách ngoại-giao của Quốc-gia được thành-công hay được ủng-hộ. Trái, sẽ thất-bại. Đây là một vấn-đề chiến-lược và chiến-thuật ngoại-giao (2). Cùng nằm trong nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách quốc-gia, Tổng-Thống còn có thẩm-quyền thừa nhận hay thiết-lập bang-giao với các quốc-gia khác.

2)- Tổng-Thống thừa-nhận, thiết-lập bang-giao với các quốc-gia khác :

Sự thừa-nhận một tân quốc-gia hay thiết-lập duy-trì quan-hệ ngoại-giao với ngoại-quốc có liên-hệ với nhau mật-thiết và thuộc thẩm-quyền chuyên-quyết của Tổng-Thống.

a)- Tổng-Thống thừa-nhận một tân quốc-gia :

Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không đề-cập đến vấn-đề này nhưng theo thông-lệ quốc-tế và theo tập-tục từ thời đệ I Cộng-Hòa (3), Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đương-nhiên có thẩm-quyền thừa-nhận một tân quốc-gia. Quan-niệm này rất hợp-lý bởi vì điều 5 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967 xác-nhận : "Việt-Nam Cộng-Hòa chấp-nhận các nguyên-tắc quốc-tế công-pháp không trái với chủ-quyền quốc-gia và sự bình-đẳng giữa các dân-tộc...". Điều 8 Hiến-pháp năm 1956 cũng tương-tự như vậy.

---

(1) Vấn-đề Tổng-Thống đọc Thông-diệp tại Quốc-Hội sẽ được nghiên-cứu trong Mục III của Chương này : "Những phương-tiện để Tổng-Thống thuyết-phục Quốc-Hội".

(2) Vấn-đề này sẽ được đề cập lại trong Mục II của chương này : "Tổng-Thống điều-khiển sự thi-hành chánh-sách Quốc-gia"

(3) Bùi-Phan-Quế, Phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp ngày 26-10-1956, Luận-án Tiến-sĩ Luật-Khoa Saigon niên-khóa 1964-1965 trang 170.

Theo thông-lệ quốc-tế, Tổng-Thống thừa-nhận một tân quốc-gia bằng cách cử đại-diện mang ủy-nhiệm thư trình Quốc-Trưởng nước đó. Đây là sự thừa-nhận pháp-lý (reconnaissance de Jure). Sự thừa-nhận này rất quan-trọng tuy không có sự tham-dự của Quốc-Hội. Thường một quốc-gia chỉ thừa-nhận một quốc-gia khác khi thấy nước này theo đuổi một chủ-nghĩa, một lý-tưởng có những điểm tương-tự với chủ-nghĩa, lý-tưởng của mình. Thừa nhận tức là tỏ cảm-tình sẽ ủng-hộ nước đó hoặc bằng tinh-thần hay vật-chất, và chờ đợi sự ủng-hộ hỗ-tương của quốc-gia đó. Như vậy, khi thừa nhận một tân quốc-gia, Tổng-Thống đã biểu-lộ một phần nào chính-sách ngoại-giao của Ông.

Trong thời đệ nhất Cộng-Hòa, Việt-Nam đã thừa nhận nhiều tân quốc-gia. Tính đến ngày 7-7-1962, Việt-Nam đã thừa-nhận 28 Quốc-gia trên pháp-lý. Đa số đều là các nước Phi-Châu (Ghana) Maroc, Tunisie (Niger...) và Á-Châu (Malaysie, Syrie...)(1).

Hiện nay vì hầu hết các Quốc-gia đã được thành-lập, độc-lập nên Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam ít có dịp xử-dụng thẩm-quyền thừa-nhận này mà trái lại, thường xử-dụng quyền thiết-lập, duy-trì quan-hệ ngoại-giao với ngoại-quốc.

b)- Tổng-Thống thiết-lập bang-giao với ngoại-quốc :

Quyền thiết-lập, duy-trì quan-hệ ngoại-giao với ngoại-quốc cũng là một quyền chuyên-quyết dành riêng cho Tổng-Thống. Những quan-hệ ngoại-giao có thể là những liên-lạc thương-mại, sự thỏa-hiệp về một vài vấn-đề thương-chánh, sự ban hưởng hỗ-tương về hối-xuất quan-thuế tối-thiểu... Cũng có thể là Việt-Nam thừa-nhận các đại-diện, lãnh-sự hay tổng lãnh-sự... với các nước ngoài và các nước này cũng đối-xử như thế với Việt-Nam. Đây là trường-hợp bang-giao giữa Việt-Nam Cộng-Hòa và Ấn-Độ, Miến-Điện, Tân-Gia-Ba, Na-Uy, Panama... hiện nay.

Sự thiết-lập quan-hệ ngoại-giao như thế với một quốc-gia được luật-pháp quốc-tế coi như là sự thừa-nhận trên thực-tế hay mặc-nhiên (Reconnaissance de facto ou reconnaissance implicite).

(1) Thành-tích 8 năm hoạt-động của Chánh-phủ, 1962, trang 333 và kế-tiếp.

Tổng-Thống đê Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam quyết-định thiết-lập bang-giao với một quốc-gia dưới hình-thức một Sắc-lệnh lập cơ-sở ngoại-giao tại đó. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 048-TT/SL ngày 13-2-1969 Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu quyết-định thiết-lập tòa Đại-Sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại Buenos-Aires (Á-Cần-Đình)(1).

Chỉ có Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp có nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách ngoại-giao của Quốc-gia mới nắm được đầy đủ những sự kiện cần-thiết để quyết-định lập bang-giao với ngoại-quốc. Thẩm-quyền này được nói rộng đến quyền trao-sứ và tiếp-sứ của Tổng-Thống ấn-định tại điều 59 Hiến-pháp đê II Cộng-Hòa Việt-Nam khiến cho Tổng-Thống càng có nhiều phương-tiện quyết-định chánh-sách đối ngoại của Việt-Nam Cộng-Hòa (2).

Ngoài ra, một hình-thức sáng-quyền ngoại-giao khác của Tổng-Thống là gửi các phái-đoàn Việt-Nam tham-dự những hội-nghị chính-trị quốc-tế.

3)- Tổng-Thống gửi phái-đoàn tham-dự hội-nghị chính-trị quốc-tế :

Việc quyết-định gửi các phái-đoàn tham-dự hội-nghị chính-trị quốc-tế cũng là một lãnh-vực chuyên-quyết của Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, lãnh-đạo chánh-sách quốc-gia. Những Hội-nghị chính-trị quốc-tế nói đây là những hội-nghị có liên-quan ít nhiều đến vai-trò, số-phận của quốc-gia Việt-Nam trong chính-trường quốc-tế. Chỉ sự chấp-nhận tham-dự hay không cũng nói lên lập-trường đối-ngoại, chiến-lược, chiến-thuật ngoại-giao của Việt-Nam Cộng-Hòa. Vì tính-cách quan-trọng như vậy cho nên chỉ có Tổng-Thống mới có đủ thẩm-quyền, trách-nhiệm cũng như khả-năng, phương-tiện để quyết-định thích-hợp. Đây là một hình-thức sáng-kien ngoại-giao của Tổng-Thống. Qua phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tại Hội-nghị quốc-tế đó, Tổng-Thống sẽ bày tỏ kế-hoạch, lập-trường của Việt-Nam với đầy-đu chi-tiết, cụ-thể hơn.

(1) Công-báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1281.

(2) Quyền tiếp-sứ và trao-sứ của Tổng-Thống đã đề-cập trong phần thứ nhứt khi bàn về thẩm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Quốc-Trưởng. Vấn-đề này cũng sẽ được nghiêng-cứu lại trong Mục II của Chương này : "Tổng-Thống điều-khiển sự thi-hành chánh-sách quốc-gia".



Một thí-dụ điển-hình cho thêm-quyền này của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là quyết-định gởi phái-đoàn Việt-Nam tham-dự Hội-nghị Paris. Quyết-định này được công-bố ngày 27-11-1968. Đến ngày 7-12-1968, thành-phần phái-đoàn được chính-thức công-bố và chiều ngày 7-12-1968 phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa thực-sự rời Việt-Nam sang Paris.

Thực ra, quyết-định gởi phái đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tham-dự Hội-nghị Paris là một vấn-đề khá phức-tạp về lý-thú trong lịch-sử chính-trị ngoại-giao của Việt-Nam. Nó chứng-tỏ một phương-cách xử-dụng sáng-quyền ngoại-giao của Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đồng thời ghi-nhận một thủ-tục tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp trên thực-tế. Thí-dụ này đã được diễn-tiến như sau :

a) - Tổng-Thống gởi Thông-Điện cho Quốc-Hội yêu-cầu chấp-thuận quan-điểm của Hành-pháp :

Liên sau khi công-bố quyết-định chấp-nhận tham-dự Hội-nghị Paris, ngày 3-12-1968 Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu gởi Thông-điệp cho văn-phòng Lương-viện Quốc-Hội yêu-cầu chấp-thuận quyết-định này của Chánh-phủ. Tuy nhiên vì trong Hiến-pháp năm 1967 không có điều-khoản nào qui-định rõ vấn-đề này nên có một sự bất-đồng ý-kiến giữa Thượng-nghị-Viện và Hạ-nghị-Viện về thể-thức họp của Quốc-Hội. Thượng-nghị-Viện muốn họp riêng rẽ từng viện trong khi Hạ-nghị-Viện lại muốn họp khoáng-đại lưỡng-viện (1).

Ngay khi đó, ông Chủ-tịch Thượng-nghị-Viện liên-lạc với văn-phòng Phủ Tổng-Thống để yêu-cầu Tổng-Thống rút lại Thông-điệp đã gởi chung cho cả 2 Viện Quốc-Hội và thay-thế bằng hai Thông-điệp gửi riêng cho mỗi Viện. Phủ Tổng-Thống chấp-nhận và thỏa-mãn lời yêu-cầu này.

---

(1) Trường-hợp này cũng như nhiều trường-hợp khác, có lẽ vì các Nghị-sĩ nhận thấy rằng số Dân-biểu đông quá hai lần số Nghị-sĩ và do đó mà Thượng-Nghị-Viện bị yếu thế khi họp khoáng đại lưỡng-viện thành ra họ cố tránh sự họp khoáng Đại Lưỡng Viện khi Hiến-pháp không minh-thị điều-kiện đó ra. Trong khi Hạ-Nghị-Viện cố tranh-đấu để họp khoáng đại lưỡng-viện nhằm khai thác ưu thế thành-phần đông-đảo mình. - Nguyễn-ngọc-Huy, "Hiến-pháp đã qui-định ra sao về quyền "khuyến-cáo" của Quốc-Hội, Cấp-Tiến số 63 ngày 25-5-1969 trang 1-8.

- Ngày 5-12-1968 Hạ-nghị-Viện cũng họp riêng yêu cầu :

1. Hành-pháp cho người tới điều-trần về vấn-đề đi Paris.
2. Yêu cầu Tổng-Thống làm Thông-Điện triệu-tập khoáng đại lưỡng-viện.
3. Văn-phòng Hạ-nghị-Viện tiếp-xúc với Văn-phòng Thượng-nghị-Viện lo triệu-tập phiên họp khoáng-đại lưỡng-viện.

- Trưa ngày 5-12-1968 ông Chủ-tịch Hạ-nghị-Viện đã liên-lạc với ông Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện yêu Văn-phòng Thượng-nghị-Viện sửa-soạn triệu-tập lưỡng Viện. Nhưng Ông Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện không đồng ý nên khẩn-cấp yêu-cầu Tối-cao Pháp-viện phán-quyết giải-thích thủ-tục họp Quốc-Hội chiếu-điều 39 khoản 3 Hiến-pháp.

Sau đó, ngày 6-12-1968, Tối-cao Pháp-viện phán-quyết, trong trường-hợp này, Quốc-Hội phải họp khoáng-đại lưỡng-viện để "phản chiếu ý-chí và lập-trường chung của toàn dân" trước một vấn-đề "có tánh-cách quan-trọng đặc-biệt đối-với vận-mạng của đất nước" (1).

Chiếu phán-quyết trên, sáng ngày 7-12-1968, Quốc-Hội đã họp khoáng đại lưỡng-viện để quyết-định thái-độ đối với việc gửi phái đoàn tham-dự Hội-nghị Paris.

c) - Tổng-Thống quyết-định dứt khoát trước khi Quốc-Hội biểu-quyết :

Phiên-họp khoáng-đại lưỡng-viện Quốc-Hội kéo dài đến buổi chiều ngày 7-12-1968 mà vẫn chưa đi đến quyết-định dứt khoát. Đến 15 giờ cùng ngày, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam Nguyễn-van-Thiệu bày tỏ thái-độ dứt khoát, quyết-định gởi phái-đoàn sang Paris. Thái-độ này thể-hiện qua một công-điện do ông Tổng-Trưởng Phủ Thủ-Tướng gởi ông Tổng Thư-ký Hạ Nghị-Viện, báo tin Phó Tổng-Thống và phái-đoàn sẽ rời Saigon hồi 18giờ30 ngày 7-12-1968 để đi dự hội-nghị Ba-lê. Sau khi tiếp-nhận công-điện này, Lưỡng-Viện Quốc-Hội lại tiếp-tục thảo-luận cho đến 16giờ mới biểu-quyết chấp-thuận "chủ-trương của Chánh-phủ gởi một phái-đoàn đi dự Hội-nghị hòa-đàm" (2)

(1) Trích Biên-bản Quốc-hội Lưỡng-Viện số II/69 ngày 5-2-1969 trang 21: khi thảo-luận về lời yêu-cầu phục-nghị Ngân-sách Quốc gia của Tổng-Thống, Dân-biểu Nguyễn-khắc-Tân lập lại phán-quyết này để phê-bình Tối-cao Pháp-viện.

(2) Tiếng Nói Dân-Tộc số 40 ngày 8-12-1968 và Hòa-Bình số 17 ngày 7-12-1968.

Thật ra, quyết-định nói trên của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu không vượt qua Hiến-pháp hay Quốc-Hội mà trái-lại rất hợp hiến và hợp-lý nhằm dành lại sáng-quyền ngoại-giao, một thẩm-quyền chuyên-quyết của Tổng-Thống để hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chính-sách quốc-gia mà Hiến-pháp đã giao-phó. Theo tinh-thần Hiến-pháp, việc cử phái-đoàn tham-dự Hội-nghị Paris không phải là nghị-hòa vì hiện nay, về mặt pháp-lý không có vấn-đề tuyên-chiến, chỉ có vấn-đề chấm-dứt tình-trạng chiến-tranh. Trong việc chấm-dứt tình-trạng chiến-tranh này, Tổng-Thống không bắt buộc phái xin Quốc-Hội chấp-thuận trước rồi mới hành-động vì Hiến-pháp không có dự-liệu việc đó. Nếu Tổng-Thống có hỏi ý-kiến của Quốc-Hội trước khi hành-động thì đó là vì sự đồng-ý của Quốc Hội, tức là của cơ-quan Lập-pháp, làm cho Tổng-Thống có một thế chánh-trị mạnh hơn trong việc thực-hiện các kế-hoạch văn-hội hòa bình của mình (1).

Ngoài những sáng-quyền chuyên-quyết trong lãnh-vực ngoại-giao kể trên, đôi khi Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa còn đích thân công-xuất, gặp-gỡ các vị Nguyên-thủ ngoại-quốc để thảo-luận, đưa sáng-kien về những vấn-đề có liên-quan đến Việt-Nam Cộng-Hòa và quốc-gia đó cũng như liên-quan đến chính-tình quốc-tế.

#### 4)- Tổng-Thống đích-thân công-xuất :

Quyền đích-thân xuất ngoại để tham-dự các Hội-nghị chính-thức hay không chính-thức với các vị Nguyên-thủ Quốc-gia khác cũng là một thẩm-quyền đương-nhiên của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa nhằm giúp Tổng-Thống có phương-tiện rộng-rãi thể-hiện các sáng-kien ngoại-giao, hoạch-định chính-sách quốc-gia về phương-diện đối ngoại. Các cuộc công-xuất này có thể được thực-hiện dưới 2 hình thức :

- một cuộc công-du
- một cuộc tham-dự Hội-nghị thượng-đỉnh với các Vị Nguyên-thủ quốc-gia khác.

#### a)- Tổng-Thống công-du :

Như trên đã có dịp trình-bày, việc công-du là một trong những thẩm-quyền của Tổng-Thống với tư-cách Quốc-Trưởng (2),

---

(1) Giáo-sư Nguyễn-ngọc-Huy, nhân-viên chánh-thức của phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tại hội-nghị Paris, "Chung quanh cuộc Hội-nghị Paris", nguyệt-san Cập-Tiến số 2 tháng 2/1969 trang 7.

(2) Xem lại phần thứ nhất, Chương I : "Tổng-Thống đại-diện cho Q.gia"

thay mặt Quốc-gia trong việc giao-thiệp với ngoại-quốc (điều 59 khoản 2 Hiến-pháp 1967). Tuy nhiên hành-vi này còn là một phương-tiện để Tổng-Thống đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam hoạch-định chính-sách ngoại giao của Việt-Nam. Trong dịp này Tổng-Thống có thể đưa ra những sáng-kiến ngoại-giao để thảo-luận, phối-hợp với quan-điểm các Vị Nguyên-thủ ngoại-quốc trong chiều-hướng có lợi cho Việt-Nam Cộng-Hòa trên chính-trường quốc-tế.

Ở đây, Tổng-Thống đã vượt quá vai-trò Quốc-Trưởng để bước sang vai-trò một Vị Nguyên-thủ Hành-pháp thực-sự. Qua các cuộc tiếp-xúc với các Vị Nguyên-thủ ngoại-quốc trong những cuộc công-du, Tổng-Thống có thể một mặt bày-tỏ cho họ hiểu rõ lập-trường của Việt-Nam Cộng-Hòa, một mặt thuyết-phục họ ủng-hộ, hậu-thuần cho lập-trường đó. Đây là một kỹ-thuật ngoại-giao rất thông-dụng mà hiện nay đa-số các Vị Nguyên-thủ các Quốc-gia trên thế-giới thường xử-dụng để giải-quyết các vấn-đề ngoại-giao quốc-tế trọng-đại. Hơn nữa, những cuộc công-du của Tổng-Thống có thể đưa đến hậu-quả tốt-đẹp nhằm nâng-cao địa-vị của Việt-Nam trên trường quốc-tế hoặc làm tăng uy-tín của Tổng-Thống đối với dư-luận quốc-nội và quốc-ngoại khiến cho Tổng-Thống có thể dễ-dàng hoạch-định chính-sách Quốc-gia, hoàn-thành nhiệm-vụ Nguyên-thủ Hành-pháp của mình.

Do đó, trong lúc tình-hình quốc-tế biến-chuyển đôn-dập, nhằm tìm một hậu-thuần chính-trị quốc-tế để giải-quyết vấn-đề văn-hội hòa-bình có lợi cho Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã liên-tiếp thực-hiện 2 chuyến công-du sang Đại-Hàn và Trung-Hoa Dân-quốc từ 27 tháng 5 đến 3 tháng 6 năm 1969. Kết quả là 2 bản thông-cáo chung Việt-Hàn và Việt-Hoa được công-bố nhằm ủng-hộ lập-trường của Việt-Nam Cộng-Hòa về vấn-đề văn-hội hòa-bình tại Việt-Nam (1). Đây cũng là một kỹ-thuật ngoại-giao của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu, vận-động hai quốc-gia đồng-minh.

---

(1) Xem bài tường-trình của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đọc trên đài vô-tuyến truyền-hình Việt-Nam đêm 3-6-1969, trích đăng Nguyễn-văn trong nhật-báo Cấp-tiến số 46 ngày 6-6-1969 trang 1-8.

Đại-Hàn và Trung-Hoa Dân-Quốc để làm áp-lực thuyết-phục Tổng-Thống Hoa-kỳ R.Nixon chấp-thuận một giải-pháp chính-trị có lợi hơn cho Việt-Nam Cộng-Hòa, qua cuộc Hội-nghị Thượng-đỉnh Midway ngày 8-6-1969 giữa 2 vị Tổng-Thống Việt-Mỹ (1).

b) - Tổng-Thống tham-dự Hội-nghị Thượng-đỉnh :

Đối với những vấn-đề chính-trị Quốc-tế quan-trọng liên-hệ đến vai-trò, số phận của quốc-gia Việt-Nam, với tư-cách Quốc-Trưởng và Nguyên-Thủ Hành-pháp, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam phải dùng nhiều biện-pháp, xử-dụng nhiều quyền-hành mà Hiến-pháp cũng như tập-tục thực-tế đã dành cho để hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách quốc-gia, bảo-vệ Tổ-quốc. Trên bình-diện đối ngoại, Tổng-Thống có thể xử-dụng một kỹ-thuật ngoại giao mới mẻ và hữu-hiệu : đó là đích-thân Tổng-Thống gặp-gỡ trực-tiếp với Nguyên-thủ quốc-gia khác trong một cuộc Hội-nghị thượng-đỉnh chính-thức được cả 2 bên chấp-thuận, tổ-chức và soạn-thảo nghị-trình. Đó là trường-hợp Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đích-thân tham dự Hội-nghị Thượng-đỉnh với Tổng-Thống Hoa-kỳ R.Nixon tại Midway ngày 8-6-1969 nhằm "thảo-luận tình-hình hiện-tại cùng các kế-hoạch tương-lai đồng thời để khẳng-định sự thống-nhất ý-chí giữa 2 nhà lãnh-đạo" (2). Thực ra, hội-nghị này có mục-đích thảo-luận.

- Vấn-đề Hào-đàm Ba-lê với các giải-pháp của 2 phe đã lần-lượt công-bố.
- Phối-hợp chính-sách giữa 2 quốc-gia Việt và Mỹ trước khi tiến thêm vào con đường của một giải-pháp thương-thuyết nhằm chấm-dứt chiến-tranh Việt-Nam.
- Giải-quyết những bất đồng giữa 2 Chính-phủ Việt-Nam và Mỹ về các vấn-đề Chính-phủ liên-hiệp và rút quân Mỹ đơn-phương mà Tổng-Thống Nixon đã đề-cập đến trong diễn-văn ngày 14-5-1969 (3).

(1) Xem báo "New York Time" số ngày 31-5-1969 và Cấp-Tiến số 42 ngày 1-6-1969.

(2) Theo Thông-cáo chính-thức của văn-phòng Phủ Tổng-Thống ngày 20-5-1969 đăng trong nhật-báo Cấp-Tiến số 33 ngày 22-23 tháng 5/1969.

(3) Tin AFP ngày 20-5-1969 trích đăng trên Cấp-Tiến số 33 ngày 22-23/5/1969.

Chính Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã tuyên-bố rằng sở dĩ Hội-nghị Thượng-đỉnh nói trên được hình-thành vì "khó giải-cuyết một vấn-đề chính-trị chung giữa 2 quốc-gia xa-cách nhau hàng nghìn cây số" (1).

Trước những vấn-đề nghiêm-trọng ảnh-hưởng đến vận-mệnh quốc-gia dân-tộc, sự sống còn của chế-độ như cuộc Hội-nghị Midway kể trên, Quốc-hội Việt-Nam Cộng-Hòa cũng như các đoàn-thể chính-trị, nhân-dân thường bày tỏ hậu-thuần mạnh-mẽ cho Tổng-Thống, Hành-pháp bằng cách ra những tuyên-cáo xác-định triệt-đề ủng-hộ và bảo-vệ lập-trường, chính-sách Quốc-gia mà Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã hoạch-định (2), trước khi lên đường tham-dự Hội-nghị thượng-đỉnh quan-trọng này, sáng ngày 6-6-1969 Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã họp Hội-đồng An-ninh Quốc-gia để duyệt-xét lại lập-trường của Việt-Nam Cộng-Hòa (3). Nếu Tổng-Thống dích-thân ra trước lưỡng-viện Quốc-Hội để lấy hậu-thuần trực-tiếp của Lập-pháp, có lẽ uy-tín của Tổng-Thống sẽ được nâng-cao hơn. Tuy nhiên, thực-tế Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã không xử-dụng kỹ-thuật này, có lẽ vì vấn-đề có tính-cách tối mật liên-hệ đến an-ninh Quốc-Gia nên không tiện trình-bày rõ ràng trước Quốc-gia để cho các Dân-biểu và Nghị-sĩ thảo-luận được. Hơn nữa, cũng có thể có một số các Dân-biểu và Nghị-sĩ tỏ ra chống đối lập-trường của Tổng-Thống, như thế vô-tình làm giảm uy-thế, chính-trị của Tổng-Thống trước Hội-nghị Thượng-đỉnh Midway (4).

(1) Tin AFP ngày 18-5-1969 đăng trên Quyền-Sống số 70 ngày 19-5-69

(2) - Tuyên-cáo 5 điểm ngày 6-6-1969 của Thượng-nghị-Viện.

- Tuyên-cáo 4 điểm ngày 7-6-1969 của Hạ-nghị-Viện

- Tuyên-cáo 2 điểm ngày 4-6-1969 của Ủy-Ban Liên-Lạc Công-dân Công-giáo Việt-Nam.

- Xem nhật-báo Cấp-Tiến số 47 ngày 7-6-1969 và số 48 ngày 8-6-1969.

(3) Cấp-Tiến số 47 ngày 7-6-1969.

(4) Điều này thể-hiện rõ trong phiên họp sáng ngày 7-6-1969 của Hạ-Nghị-Viện để thảo-luận về vấn-đề Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu tham-dự hội-nghị Midway : một số Dân-biểu quá khích, thiên-cận vô trách-nhiệm đã nặng lời chỉ-trích, phản-đối Tổng-Thống và cả Thủ-Tướng nữa - xem Cấp-Tiến số 48 ngày 8-6-1969.

Dù sao, thăm-quyền đích-thân tham-dự Hội-nghị Thượng-đỉnh Quốc-tế của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là một phương-tiện hữu-hiệu để Tổng-Thống đưa ra những sáng-kiến ngoại-giao, góp phần hoạch-định chính-sách đối-ngoại của Việt-Nam Cộng-Hòa.

Những thăm-quyền công-bố kế-hoạch ngoại-giao, thừa nhận một tân quốc-gia, thiết-lập và duy-trì bang-giao, gửi đại-diện tham-dự Hội-nghị chính-trị quốc-tế hay đích thân công-du, tham-dự Hội-nghị Thượng-đỉnh kể trên đều thuộc phạm-vi chuyên-quyết của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam mà đa-số các Vị Nguyên-thủ ngo. ngoại-quốc cũng thường có. Ngoài ra, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có một số quyền ngoại-giao khác được hành-xử với sự hợp-tác của Quốc-hội.

## Tiểu đoạn II :- NHỮNG THĂM-QUYỀN NGOẠI-GIAO của TỔNG-THỐNG CÓ QUỐC-HỘI CAN-THIỆP.

Những thăm-quyền này thể-hiện một sự phối-hợp và điều-hòa hoạt-động giữa 2 cơ-quan Hành-pháp và Lập-pháp đúng theo tinh thần điều 3 Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam. Trong lãnh-vực này cũng có những giai-đoạn Tổng-Thống quyết-định một mình rồi đến giai-đoạn Quốc-Hội duyệt-xét lại và sau cùng Tổng-Thống, với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, thi-hành quyết-định đó. Chúng ta phân-biệt hai vấn-đề chính :

- Ký-kết Hiệp-ước và Hiệp-định quốc-tế
- Tuyên-chiến hay nghị-hòa.

1)- Tổng-Thống ký-kết các Hiệp-ước và Hiệp-định Quốc-Tế :  
Trước hết cần tìm hiểu ý-nghĩa các danh-từ Hiệp-ước, Hiệp-định Quốc-tế.

- \* Hiệp-ước : (traité) : là danh-từ tổng-quát, chỉ tất cả những hành-vi ký-kết giữa các quốc-gia nói riêng hay các pháp-nhân công-pháp nói chung.
- \* Hiệp-định (Convention) : là hành-vi ký-kết giữa các pháp-nhân công-pháp nhằm những qui-tắc pháp-lý. Thí-dụ: Hiệp-định La Haye năm 1899 và 1907 liên-quan tới sự giải-quyết hòa-bình những tranh-chấp quốc-tế.

Người ta phân-biệt 2 loại Hiệp-Jớc quốc-tế :

Hiệp-ước khế-ước (traité-contrat) : là một sự tương-thuận mà các quốc-gia hay pháp-nhân quốc-tế ký-kết để ấn-định quyền-lợi của họ. Thí-dụ : Hiệp-ước thương-mãi, Hiệp-ước quan-thuế... Danh-từ "Hiệp-ước" trong điều 59 khoản 3 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam ám chỉ các hành-vi này.

Hiệp-ước lập-pháp (traité-loi) : qui-định các luật-lệ quốc-tế do một số lớn các Quốc-gia hay pháp-nhân Quốc-tế ký-kết. Thí-dụ : Hiệp-ước lao-động, Hiệp-ước hàng-hải... các nhà Lập-Hiến năm 1957 gọi các hành-vi này là "Hiệp-định Quốc-Tế".

Điều 59 khoản 3 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Tổng-Thống ký-kết và sau khi được Quốc-Hội phê-chuẩn, ban-hành các Hiệp-ước và Hiệp-định Quốc-tế". Sự hình-thành một Hiệp-ước hay Hiệp-định thường trải qua 4 giai-đoạn :

- Thương-thuyết
- Ký-kết
- Phê-chuẩn
- Ban-hành

a) - Giai-đoạn thương-thuyết :

Đây là giai-đoạn thuộc thẩm-quyền chuyên quyết của Tổng-Thống, Quốc-Hội không có quyền can-thiệp. Với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, hoạch-định chính-sách Quốc-gia về phương-diện đối-ngoại, Tổng-Thống đề-nghị Cộng-Hòa Việt-Nam có thể đưa ra các sáng-kiến, áp-dụng các chiến-lược, chiến-thuật ngoại-giao để đưa đến việc ký-kết một Hiệp-ước hay Hiệp-định quốc-tế có lợi cho Việt-Nam Cộng-Hòa, qua các cuộc thương-thuyết quốc-tế.

Như trên đã có dịp trình-bày, Tổng-Thống có toàn quyền quyết-định tham-dự hội-nghị quốc-tế cũng như gửi phái-đoàn hay đích thân Tổng-Thống tham-dự các Hội-nghị này. Trên thực-tế, nếu Tổng-Thống có tham-khảo ý-kiến Quốc-Hội thì cũng chỉ là một kỹ-thuật chính-trị nhằm tạo hậu-thuần mạnh-mẽ cho quyết-định của Tổng-Thống nơi Quốc-Hội và dân-chúng, đồng chia xẻ bớt phần nào trách-nhiệm (tinh-thần) cho Quốc-Hội và dân-chúng, chứ trên nguyên-tắc, Quốc-hội không có thẩm-quyền gì trong giai-đoạn thương-thuyết.



Thực ra, Quốc-Hội cũng có thể nại thẩm-quyền "Kiểm-soát chánh-phủ trong việc thi-hành chánh-sách quốc-gia" (điều 39 khoản 5 Hiến-pháp năm 1967) để chất-vấn, điều-tra (điều 40 và 41 Hiến-pháp) về một cuộc thương-thuyết. Do đó, Quốc-Hội ảnh-hưởng ít nhiều đến cuộc thương-thuyết. Do đó, Quốc-Hội ảnh-hưởng ít nhiều đến cuộc thương-thuyết. Nhưng hành-vi này, trên thực-tế, không thể làm thay đổi được chiến-lược, chiến-thuật thương-thuyết của Hành-pháp. Quốc-Hội đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã áp-dụng thủ-tục này nhiều lần để kiểm-soát việc làm của phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tại Hội-nghị Paris nhưng cũng không thể ảnh-hưởng nhiều đến lập-trường của Chánh-phủ. Tuy vậy, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu cũng đã xư-dụng nhiều biện-pháp trấn-an Quốc-Hội về vấn đề này (1).

Hơn nữa, thẩm-quyền của Tổng-Thống còn kéo dài đến giai-đoạn ký-kết Hiệp-ước hay Hiệp-định Quốc-tế.

b) - Giai-đoạn ký-kết :

Việc ký-kết Hiệp-ước hay Hiệp-định Quốc-tế cũng nằm trong lãnh-vực chuyên-quyết của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam (điều 59 khoản 3 Hiến-pháp). Trên thực-tế, Tổng-Thống thường không đích-thân mà lại ủy-nhiệm cho các đại-diện ký-kết các Hiệp-ước.

Mặc dầu việc ký-kết cũng chưa làm cho một Hiệp-ước có giá trị thực-sự nếu không được Quốc-hội phê-chuẩn nhưng trên thực-tế quyền ký-kết rất quan-trọng. Với tư-cách Quốc-Trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, có nhiều uy-tín cũng như thẩm-quyền, phương-cách ảnh-hưởng đến quyết-định của Quốc-Hội trong việc phê-chuẩn các Hiệp-ước hay Hiệp-định quốc-tế. Theo tâm-lý thông-thường hay bất-chước sáng-kiến kẻ khác, các Dân-biểu và Nghị-sĩ có thể dễ-dàng chấp-nhận một Hiệp-ước khi thấy Tổng-Thống đã ký-kết.

Mặt khác, trong khi thương-thuyết, Tổng-Thống đã luôn luôn tham-khảo ý-kiến các Dân-biểu Nghị-sĩ một cách phi-chính-thức hay hội-ý với các lãnh-tụ chính-trị quan-trọng trong nước để tạo một sự đoàn-kết, thống nhứt quan-điểm nội-bộ trước một vấn-đề quốc-tế. Cho nên lập-trường của Hành-pháp trong các Hiệp-ước được ký-kết phần nào đã được sự đồng-ý của Quốc-hội, do đó, về sau, Quốc-hội có khuynh-hướng chấp-nhận Hiệp-ước này.

(1) Vấn-đề này sẽ được nghiên-cứu trong mục III của Chương này :  
"Những phương-tiện để Tổng-Thống thuyết-phục Quốc-Hội".

Ở đây, thiết-tưởng cần kể đến các thỏa-ước đơn-giản (accords simplifiés) mà Tổng-Thống có thể quyết-định một mình, không cần có sự chấp thuận của Quốc-Hội.

Mặc-dầu Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không đề cập đến loại thảo-luận, nhưng theo tập-tục đã có từ thời đệ I Cộng-Hòa và theo thông-lệ quốc-tế, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có thể ký-kết các thỏa-ước đơn-giản, không qua sự phê-chuẩn của Quốc-Hội.

Gần đây, các thỏa-ước đơn-giản được thông-dụng tại hầu hết các nước, song song với khuynh-hướng tăng-cường quyền Hành-pháp. Công-dụng của những hành-vi này nhằm giải-quyết những vấn-đề ngoại-giao khẩn-cấp, sửa soạn, thi-hành một Hiệp-ước hay giải-quyết những vấn-đề thông-thường, không có tính-cách chính-trị.

Chấp-nhận các nguyên-tắc quốc-tế công-pháp (điều 5 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967), nhận rõ những tiện-ích của thỏa-ước đơn-giản, tất nhiên có thể chấp-nhận loại hành-vi này trong luật-lệ Việt-Nam. Và-lại, đối với một vấn-đề thông-thường, kém quan-trọng (như vấn-đề ngoại-quốc Viện-trợ dụng-cụ kỹ-thuật cho Việt-Nam, xuất-cảng lúa gạo ra ngoại quốc...) mà lại đem ra Quốc-Hội chỉ làm cho hoạt-động của cơ-quan này nặng-nề và mất hiệu-quả.

Trong thời đệ Nhất Cộng-Hòa, các thỏa-ước đơn-giản thường được xử-dụng luôn. Thí-dụ :

- Thỏa-ước ngày 21-7-1960 giữa Việt-Nam Cộng-Hòa và Nhật-bản về chương-trình bồi-thường chiến-tranh.
- Ngày 15-7-1961, trao đổi văn-thư giữa Việt-Nam Cộng-Hòa và Y-pha-Nho về thuế-xuất quan-thuế biểu...(1).

Đến thời đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, Chánh-phủ cũng được Tổng-Thống ủy-nhiệm để ký-kết các thỏa-ước đơn-giản. Thí dụ :

- Thỏa-ước ngày 17-6-1968 giữa Chánh-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa và cơ-quan The Salvation Army để thực-hiện một chương-trình cứu-trợ, phục-hồi xã-hội và săn-sóc sức khỏe tổng-quát cho các người nghèo khó ở Việt-Nam ( ).

- Thỏa-ước ngày 2-7-1968 giữa chánh-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa và Hội-Thánh Dòng Christ về tổ-chức dưỡng-dục cô-nhì Việt-Nam (Việt-Nam orphan Care Inc. VNOC) ( ).

(1) Thành-tích sáu năm hoạt-động của Chánh-phủ VNCH, Saigon, Mai-Linh 1960, trang 433-440.

(2) Công-báo số 73 ngày 24-8-1968 trang 4.817.

(3) Công-báo số 91 ngày 17-8-1968 trang 4.597.

Tóm lại, chỉ với thẩm quyền thương-thuyết và ký-kết các Hiệp-ước, Hiệp-định, Tổng-Thống cũng đã quyết-định số phận các vấn-kiện này rồi. Tuy Quốc-Hội cũng là cơ-quan đại-diện nhân-dân nhưng lại gồm nhiều người, nhiều ý-kiến, có thể tiết-lộ bí mật, nên chỉ có Tổng-Thống do toàn dân bầu lên là có đủ điều-kiện để điều-định và quyết-định nhanh-chóng nhằm tranh-thủ tối-đa quyền-lợi cho đất nước (1).

c)- Giai-đoạn phê-chuẩn :

- Thẩm-quyền phê-chuẩn : Các Hiệp-ước, Hiệp-định đã được ký-kết xong, có thể ràng buộc quốc-gia vào những trách-nhiệm lớn lao, quan-trọng. Nếu trong giai-đoạn điều-định, vì những lý-do bảo mật nhanh-chóng và hữu-hiệu nên dành cho Tổng-Thống quyền thay mặt Quốc-gia ký-kết, thì sau đó, cũng cần có sự kiểm-soát của Quốc-Hội để khỏi sơ-sốt hoặc để tránh trường-hợp Tổng-Thống đã ký-kết do những quyền-lợi riêng-tư hay chịu những áp-lực nào đó. Quốc-Hội sẽ thảo-luận lại xem những vấn-đề đã ký-kết có phù-hợp với quyền-lợi quốc-gia hay không để chấp-thuận hoặc bác-bỏ Hiệp-ước, Hiệp-định đó.

Cũng có thể vì hoàn-cảnh thay đổi nên một Hiệp-ước, Hiệp-định không còn phù-hợp với quyền-lợi của quốc-gia nữa, do đó chính Tổng-Thống đề-nghị Quốc-Hội bác-bỏ vấn-kiện này. Nếu Quốc-hội chấp-thuận đề-nghị đó Tổng-Thống sẽ thông-báo cho Quốc-gia đồng ký-kết biết quyết-định bác-bỏ của Quốc-gia mình.

Hiến-pháp đề-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam dành cho Quốc-Hội quyền phê-chuẩn Hiệp-ước, Hiệp-định Quốc-tế (điều 59 khoản 3 Hiến-pháp). Quyền này là một phương-tiện để Quốc-hội tham-gia vào chính-sách đối ngoại của Hành-pháp. Nó không phải là một phương-thức để Quốc-Hội kiểm-soát sự hoạch-định chính-sách đối ngoại mà trái lại, chỉ nhằm kiểm-soát sự thi-hành chính-sách đó. Hơn nữa, sau khi được ký kết Hiệp-ước hay Hiệp-định chỉ có giá-trị như một dự-luật (2) nên cần được Quốc-Hội chấp-thuận.

---

(1) Ralph.H.Gabriel, on the constitution, bản-dịch "Luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ", Saigon, Việt-Nam khảo-dịch xã 1966, trang 206

(2) Trương-tiến-Đạt, Hiến-pháp Chú-thích, Saigon 1967 trang 269

Mặt khác, thẩm-quyền phê-chuẩn Hiệp-ước thuộc cả 2 Viện Quốc-Hội đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Trong khi đó, điều III khoản 2 Hiến-pháp Hoa-kỳ chỉ trao quyền này cho Thượng-nghị-Viện mà thôi. Các nhà Lập-Hiến Hoa-kỳ quan-niệm rằng vì nhiệm-kỳ Hạ-nghị-Viện quá ngắn, con số nhân-viên lại quá đông và thiếu những kiến-thức cần-kẻ và xác-đáng về chính-trị ngoại-giao nên không thể tham gia việc phê-chuẩn các Hiệp-ước được (1).

- Thủ-tục phê-chuẩn : Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không ghi rõ thủ-tục phê-chuẩn Hiệp-ước, Hiệp-định quốc-tế nhưng qua các điều khoản nội-quy Hạ-nghị-Viện và nội-quy Thượng-nghị-Viện, thủ-tục này được thực-hiện như sau :

Trước hết dự-luật phê-chuẩn Hiệp-ước, Hiệp-định phải đệ nạp tại Hạ-nghị-Viện như trong thủ-tục làm luật. Sau đó Hạ-nghị-Viện sẽ biểu-quyết, xong chuyển lên Thượng-nghị-Viện trong vòng 3 ngày tròn (điều 219 nội-quy HNV). Điều quan-trọng là Quốc-Hội không biểu-quyết về Hiệp-ước hoặc Hiệp-định mà chỉ biểu-quyết dự-luật phê-chuẩn thôi (2). Hơn nữa, Quốc-Hội chỉ có thể hoặc chấp nhận hoặc bác-bỏ toàn-thể dự-luật phê-chuẩn, chứ không chấp-nhận một tu-chánh nào nhằm sửa đổi Hiệp-ước hoặc Hiệp-định quốc-tế (3).

Ở đây không thấy Hiến-pháp năm 1967 đề-cập đến đa-số hợp-lệ của cuộc biểu-quyết phê-chuẩn Hiệp-ước hay Hiệp-định. Trong khi đó điều 36 Hiến-pháp đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam bắt buộc trong trường-hợp này, phải hội đủ đa số 1/2 tổng-số Dân-Biểu, và điều II khoản 2 Hiến-pháp Hoa-kỳ lại bắt buộc phải được sự chấp-thuận của đa-số 2/3 Thượng-nghị-Sĩ có mặt. Sở dĩ Hiến-pháp Hoa-kỳ đòi hỏi một đa số khá cao Thượng-nghị-sĩ như vậy là vì muốn cho sự phê-chuẩn Hiệp-ước được long-trọng và cẩn-thận.

Tại Việt-Nam, theo tinh-thần nội-quy Quốc-hội đệ II Cộng-Hòa, Hạ-nghị-Viện sẽ phê-chuẩn Hiệp-ước với đa số tương-đối (điều 155 nội-quy HNV) như mọi vấn đề thông thường khác.

(1) - Nhận xét này cũng đúng đối với tư-cách Hạ-nghị-Viện Việt-Nam hiện nay.

- Ralph. H. Gabriel, On The Constitution, bản-dịch "Luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ", Saigon, Việt-Nam khảo-dịch xã 1966 trang 206-206.

(2) Điều 218 nội-quy Hạ-nghị-Viện và điều 252 nội-quy Thượng-nghị-Viện.

(3) Điều 216 nội-quy Hạ-nghị-Viện và điều 250 nội qui Thượng-Nghị Viện

Trong trường-hợp này, Thượng-nghị-Viện biểu-quyết với đa số quá bán các Nghị-sĩ hiện-diện (điều 146 nội-quy TNV). Như vậy đa số biểu-quyết phê-chuẩn Hiệp-ước của Quốc-Hội đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam nhỏ hơn tại Hoa-kỳ và lại không được qui-định trong Hiến-pháp. Điều này chứng tỏ các nhà Lập-Hiến năm 1967 không xem nặng vai trò Quốc-Hội trong việc phê-chuẩn Hiệp-ước như tại Hoa-kỳ.

Đặc-biệt, điều 215 nội-quy Hạ-nghị-Viện còn xác-định "Ủy-Ban ngoại-giao có thể mời các cơ-quan Hành-pháp liên-hệ đến trình-bày các vấn-đề nêu trong Hiệp-ước hoặc Hiệp-định". Chính trong dịp này các đại-diện Hành-pháp sẽ bênh-vực quan-điểm của Hành-pháp, thuyết-phục Quốc-Hội chấp-thuận phê-chuẩn các Hiệp-ước, Hiệp-định một cách dễ-dàng hơn. Và lại các đại-diện Hành-pháp có tự-động yêu-cầu được tham-dự các phiên họp nội trên của Quốc-Hội để giải-thích quan-điểm của cơ-quan này, chiếu điều 63 khoản 2 Hiến-pháp.

Nhưng cũng có thể Quốc-Hội bác-bỏ Hiệp-ước đã được Tổng-Thống ký-kết. Điều này sẽ gây ra một sự mâu thuẫn giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong chính-sách đối ngoại mà Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hoa Việt-Nam không trừ liệu biện-pháp giải-quyết ôn-thỏa. Tuy nhiên vì những lý-do kể trên mà trong thực-tế Quốc-Hội Việt-Nam sẽ có khuynh-hướng thông-qua các dự-luật phê-chuẩn dễ-dàng hơn tại Hoa-kỳ. Vấn-đề này cũng còn tùy thuộc hậu-thuần chánh-trị của Tổng-Thống tại Quốc-Hội.

Tại Hoa-kỳ, Thượng-nghị-Viện đã nhiều lần xử-dụng thẩm-quyền của mình để không chịu phê-chuẩn các Hiệp-ước mà Tổng-Thống đã ký-kết. Nổi tiếng nhất là việc Thượng-nghị-Viện Hoa-kỳ từ chối phê-chuẩn Hòa-ước Versailles sau đệ I thế-chiến. Hơn nữa, kể từ năm 1794, Thượng-nghị-Viện Hoa-kỳ đã đòi được quyền tu-chính những Hiệp-ước quốc-tế đệ-trình lên Viện (1).

Tại Việt-Nam, cho đến nay, chưa khi nào Quốc-Hội bác-bỏ, không-chịu phê-chuẩn một Hiệp-ước hay Hiệp-định quốc-tế mà Tổng-Thống đã ký-kết (2).

(2) Thí-dụ: dự-luật phê-chuẩn việc gia-nhập Hiệp-định Quốc-tế Viện-Thống Montreux ngày 12-11-1965 do Hành-Pháp chuyển sang đã được Quốc-Hội chấp-thuận dễ-dàng và Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã ban-hành luật này dưới số 006/67 (Cong-Báo số 8, bộ mới, ngày 16-12-1967 trang 825)

(1) Dexter Perkins, "The American approach to Foreign policy", bản dịch "chính-sách ngoại-giao" của Lê-bá-Kong, Phan-Khai, Nguyễn-Hải-Bình, Saigon, Tiên-Hồng 1966, trang 193-194.

d) - Giai-đoạn ban-hành :

Vì uy-lực của Hiệp-ước, Hiệp-định là uy-lực của một đạo-luật nên, sau khi quốc-hội phê-chuẩn, cần được Tổng-Thống ban-hành. Thẩm-quyền ban-hành các Hiệp-ước, Hiệp-định thuộc Tổng-Thống (điều 59 khoản 3 Hiến-pháp năm 1967). Thủ-tục ban-hành này như các đạo-luật thường, theo điều 44 Hiến-pháp. Tuy nhiên có điều là vì Quốc-Hội không có quyền tu-chính dự-luật phê-chuẩn Hiệp-ước nên Tổng-Thống xử-dụng quyền phúc-nghị dự-trừ trong điều 45 Hiến-pháp.

Trong trường-hợp Quốc-Hội bác-bỏ dự-luật phê-chuẩn Hiệp-ước, Hiệp-định thì đương-nhiên các văn-kiện này vô-hiệu lực và không thể ban-hành được.

Thực ra, chỉ với thẩm-quyền thương-thuyết và ký-kết, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng đã có ảnh-hưởng quyết-định đến các Hiệp-ước và Hiệp-định rồi. Trong lãnh-vực ngoại-giao, với sự hợp-tác của Quốc-Hội, thẩm-quyền của Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn được thể-hiện qua thủ-tục tuyên-chiến, nghị-hòa.

2) - Tổng-Thống đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa :

Hai vấn-đề tuyên-chiến và nghị-hòa có tính-cách vô-cùng quan-trọng, liên-hệ với chính-sách đối ngoại của quốc-gia. Cho nên ở đây, Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam trữ-liệu một thủ-tục phối-hợp hành-động giữa 2 cơ-quan Hành-pháp và Lập-pháp. Các điều 39 và điều 69 Hiến-pháp phân biệt hẳn 2 thẩm-quyền :

- đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa
- quyết-định việc tuyên-chiến hay nghị-hòa.

a) - Thẩm-quyền đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa :

Việc đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa là một phần trong những nhiệm-vụ của Hội-đồng An-ninh Quốc-gia mà Tổng-Thống làm chủ-tịch (điều 68 Hiến-pháp năm 1967). Đây là 2 vấn-đề nằm trong chính-sách ngoại-giao nhưng có tính-cách vô-cùng quan-trọng mà hậu-quả chi-phối cả sinh-hoạt quốc-gia cho nên Hiến-pháp dành cho Tổng-Thống quyền đề-nghị, qua các cuộc thảo-luận tại Hội-đồng An-ninh Quốc-Gia. Như vậy, Hiến-pháp muốn Tổng-Thống phải hợp-tác chặt-chẽ với những cộng-sự viên cao-cấp của mình, Hội-viên của Hội-đồng An-ninh Quốc-gia như Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng,

Tổng-Trưởng Quốc-phòng, Nội-Vụ, Ngoại-Giao, Tổng Tham-Mưu-Trưởng(1) trong đề-nghị trọng đại này đề đề-nghị được cân-nhắc kỹ-lưỡng và phản-ảnh đúng tình-thế quốc-gia. Cả hai vấn-đề tuyên-chiến hay nghị-hòa đều liên-quan đến lãnh-vực ngoại-giao cũng như An-ninh và Quốc-phòng của Quốc-gia. Các nhà Lập-hiến đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không muốn cho một chính-trị gia như Tổng-Thống lại có toàn-quyền quyết-định về vấn-đề An-ninh Quốc-phòng (2) nên bắt buộc Tổng-Thống đưa đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa sau khi thảo-luận tại Hội-đồng An-ninh Quốc-gia.

Trên thực-tế cả hai vấn-đề nói trên chưa xảy ra thực-sự. Tuy vậy trong một phương-diện nào đó, có thể tạm xem việc gửi phái-đoàn tham-dự Hội-nghị Paris hiện nay là vấn-đề nghị-hòa. Cho nên trước khi quyết-định, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã từng họp Hội-Đồng An-ninh Quốc-gia để đề-nghị cử phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tham-dự Hội-nghị này và được Quốc-Hội chấp-thuận trong phiên họp khoáng đại lưỡng-viện ngày 7-12-1968.

b) - Thẩm-quyền quyết-định tuyên-chiến hay nghị-hòa :

Hiến-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam dành quyền quyết-định việc tuyên-chiến hay nghị-hòa cho Quốc-Hội, theo điều 39 khoản 3 Hiến-pháp. Trong khi đó, điều 36 Hiến-pháp năm 1956 ghi nhận "với sự thỏa-thuận của một nửa tổng-số Dân-biểu Quốc-Hội, Tổng-Thống tuyên-chiến hoặc phê-chuẩn Hòa-ước".

(1) Điều 69 Hiến-pháp không qui-định rõ thành-phần của Hội-đồng An-Ninh Quốc-Gia. Nhưng khi thảo-luận điều-khoản này, ngoài thành-phần kể trên, 1 số các nhà Lập-Hiến năm 1967 còn chủ-trương có thêm vị "chỉ-huy-trưởng cơ-quan tình-báo" (Biên bản Quốc-hội Lập-hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 56-71). Trong khi đó theo điều 2 của dự-luật ấn-định tổ-chức điều-hành Hội-đồng AN/QG vừa được Hạ-nghị-Viện thông-qua ngày 28-6-1969 thì Hội-đồng AN/QG gồm có Tổng-Thống: Chủ-Tịch; Phó Tổng-Thống : Phó Chủ-tịch và các Hội-viên là Thủ-Tướng Chính-phủ, các Tổng-trưởng Quốc-phòng, Nội-vụ, Ngoại-giao, Tổng Tham-mưu-Trưởng QL/VNCH. (Cấp-Tiến số 65 ngày 28-6-1969 trang 1-2).

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22-7-1967 trang 77 và kế-tiếp.

Điều 39 Hiến-pháp năm 1967 phân-biệt hẳn việc tuyên-chiến hay nghị-hòa với các vấn-đề tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh hay phê-chuẩn các Hiệp-ước. Ở đây, Quốc-Hội chỉ quyết-định xem cần tuyên-chiến hay nghị-hòa mà thôi, còn việc tuyên-chiến hoặc ký hòa-ước thì lại do cơ-quan Hành-pháp thi-hành.

Chẳng những Hiến-pháp năm 1967 không qui-định rõ đa-số mà Quốc-Hội phải đạt được khi biểu-quyết về tuyên-chiến hay nghị-hòa mà còn không ấn-định rõ thủ-tục triệu-tập Quốc-Hội trong trường-hợp này. Do đó, trên thực-tế đã xảy ra sự bất đồng quan-điểm giữa Thượng-ngị-Viện và Hạ-ngị-Viện trong thể-thức họp Quốc-Hội để quyết-định việc gửi phái-đoàn tham-dự Hội-ngị Paris và phải nhờ Tối-cao Pháp-viện phán-quyết. Sau đó, Tối-cao Pháp-viện phán-quyết phải họp khoáng-đại lưỡng-viện như lập-trường của Hạ-ngị-Viện (1).

Trên thực-tế, sự kiểm-soát của Quốc-Hội trong 2 vấn-đề này chỉ có giá-trị hình-thức. Về vấn-đề nghị-hòa, theo nguyên-tắc, chỉ có thể xảy ra sau khi có tuyên-chiến. Nhưng trên thực-tế, chiến-tranh thường bộc-phát bất chợt dưới muôn ngàn hình-thức nên không có vấn-đề tuyên-chiến như chiến-cuộc Việt-Nam hiện-tại. Do đó, không có vấn-đề nghị-hòa theo đúng nghĩa pháp-lý mà chỉ có vấn-đề tìm-cách chấm-dứt tình-trạng chiến-tranh mà thôi. Mà vấn-đề này không thuộc phạm-vi thẩm-quyền của Quốc-Hội, đúng theo tinh-thần Hiến-pháp (2). Đó cũng là ý-nghĩa việc gửi phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tham-dự Hội-ngị Paris. Cho nên, một mặt, cần hậu-thuận của Quốc-Hội nên Tổng-Thống yêu-cầu Quốc-Hội ủng-hộ quyết-định này, một mặt lại ý-thức vấn-đề thuộc phạm-vi thẩm-quyền của mình nên sau khi Quốc-Hội họp quá lâu mà chưa đi đến kết-quả, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã quyết-định dứt khoát việc gửi phái-đoàn nói trên và sau đó Quốc-Hội mới biểu-quyết ủng-hộ quyết-định đã rồi của Tổng-Thống về vấn-đề này (3).

(1) Tiếng nói Dân-Tộc số 40 ngày 8-12-1968

(2) Nguyễn-ngọc-Huy, chung quanh cuộc Hội-đàm Paris, nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 tháng 2/1969 trang 6-7 và kế-tiếp.

(3) Hành-pháp chính-thức thông-báo cho Quốc-Hội biết ngày giờ lên đường của phái-đoàn Việt-Nam hồi (5 giờ ngày 7-12-1968 trong khi đến 18 giờ cùng ngày Quốc-Hội mới biểu-quyết chấp-thuận vấn-đề này (Tiếng nói Dân-tộc số 40 ngày 8-12-1968).



Như vậy, trong các vấn-đề ký-kết Hiệp-ước, Hiệp-định quốc-tế hay tuyên-chiến nghị-hòa, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam hành-xử một số thẩm-quyền với sự hợp-tác, kiểm-soát của Quốc-hội. Tuy nhiên, trên thực-tế, Quốc-Hội thường chỉ thông qua các đề-nghị của Tổng-Thống mà thôi bởi vì những uy-thế chính-trị, phương-tiện, thẩm-quyền riêng của Tổng-Thống, mà Quốc-Hội không có, đã giúp Tổng-Thống có những đề-nghị thích-hợp trong các vấn-đề này.

Hơn nữa, hành-xử một cách chuyên-quyết hay có sự can-thiệp của Quốc-Hội, các thẩm-quyền của Tổng-Thống vừa kể trên là những phương-tiện hữu-hiệu giúp Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách đối ngoại của Quốc-gia. Từ những khuôn-kho của Hiến-pháp, các thẩm-quyền ngoại-giao của Tổng-Thống trở nên linh-động, phức-tạp trên thực-tế để trở thành những phương-tiện cho Tổng-Thống thể-hiện các chiến-lược, chiến-thuật ngoại-giao.

Nhìn qua các thẩm-quyền công-bố kế-hoạch ngoại-giao, công-nhận một tân quốc-gia, thiết-lập bang-giao với các quốc-gia khác, gửi đại-diện hay đích-thân tham-dự một hội-nghị quốc-tế quan-trọng cũng như thẩm-quyền thương-thuyết, ký-kết các Hiệp-ước, Hiệp-định, đề-nghị tuyên-chiến hay nghị-hòa, chúng ta có thể nói rằng Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam tương-đối có khá nhiều phương-tiện để hoạch-định chánh-sách đối-ngoại của quốc-gia.

Tuy nhiên, trên thực-tế, một chánh-sách ngoại-giao còn phải tùy thuộc nhiều vào chính-trường quốc-tế, vào quốc-gia đối-tượng cũng như mực-độ ổn-định nội-bộ, tiềm-lực, vai trò thực-sự của quốc-gia trong sinh-hoạt quốc-tế. Chính-vì thế mà trong hoàn-cảnh hiện-tại, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam luôn luôn bị nhiều áp-lực trong quốc-nội cũng như từ quốc-tế làm cho nhiệm-vụ hoạch-định chánh-sách đối-ngoại của Tổng-Thống trở nên cực-kỳ khó-khăn và tế-nhị. Sự kiện này thể hiện rõ qua việc tham dự hội-đàm Paris của Việt-Nam Cộng-Hòa. Phải can-đảm xác-nhận rằng hiện nay, chánh-sách ngoại-giao của Việt-Nam Cộng-Hòa vẫn bị nằm trong áp-lực mạnh-mẽ của Hoa-kỳ cũng như sự lôi cuốn của chính-tình Quốc-tế. Đây cũng là số-phận chung của các quốc-gia nhược-tiểu trên thế giới hiện nay. Quý-đạo của các đại-cường lãnh đạo 2 khối Tư-bản và Cộng-sản luôn luôn thu-hút, chi phối số phận các quốc-gia bé nhỏ nghèo đói, đang hy-vọng vươn lên tìm một chỗ đứng khiêm-tốn, thích-hợp trong sinh-hoạt cộng-đồng quốc-tế.

Nhưng, chúng ta hy-vọng, với sự ổn-cố nội bộ, đoàn-kết quốc-gia, sự văn-hồi hòa-bình, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, với khả-năng và thành-tâm thiện chí, có thể sử-dụng những phương-tiện mà Hiến-pháp đã dành cho nhằm hoạch-định được một chánh-sách ngoại-giao thích-hợp với hoàn-cảnh đất nước vừa bảo-vệ được quyền lợi tối-cao và vĩnh-cửu của quốc-gia, vừa thể-hiện được nguyện-vọng của toàn-dân khao-khát tự-do, dân-chủ, độc-lập, ấm no. Mục-tiêu này đòi hỏi một sự chia sẻ trách-nhiệm, tham-gia của toàn dân, của các chính-đảng cũng như sự hợp-tác xây-dựng và thành-thực của Quốc-Hội mới mong có thể thực-hiện được.

Thực ra, chánh-sách đối ngoại cũng chỉ là một phần trong toàn-thể chánh-sách quốc-gia. Cho nên nó cần phải được phối-hợp chặc-chẽ, đúng mức với những chính-sách đối nội. Có như thế, tiềm năng Quốc-gia mới được vận-dụng đúng mức, sinh-hoạt Quốc-gia mới được hướng dẫn, hoạch-định hợp-ly và sáng-suốt. Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dành cho Tổng-Thống nhiều quyền-hạn để hoàn-thành nhiệm-vụ cực-kỳ nặng-nề và khó khăn này. Tuy vậy, một chánh-sách có được hoạch-định hoàn-hảo đến đâu mà không được thực-hiện đúng-mức, trọn vẹn thì cũng trở thành vô-hiệu. Chính vì thế, Hiến-pháp năm 1967 còn dự-trù cho Tổng-Thống nhiều phương-tiện để điều-khiển sự thi-hành chánh-sách quốc-gia.



## MỤC II

## TỔNG-THỐNG ĐIỀU KHIỂN SỰ THI-HÀNH CHÁNH-SÁCH QUỐC-GIA

**C**ÁC nhà Lập-Hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam phân chia quyền Lập-pháp ra 2 lãnh-vực : hoạch-định chánh-sách và thi-hành chánh-sách quốc-gia. Lãnh-vực trên thuộc quyền của Tổng-Thống, là người do toàn dân bầu lên. Lãnh-vực thứ hai được trao cho Thủ-Tướng và Nội-các. Trong lãnh-vực sau này, Quốc-hội sẽ kiểm-soat và can-thiệp khi cần.

Theo các nhà Lập-Hiến năm 1967, sự phân chia hai lãnh-vực hoạch-định chánh-sách và thi-hành chánh-sách quốc-gia còn nhằm những mục-đích sau đây :

1. Để Tổng-Thống đóng trọn vẹn vai trò trọng-tài gắn liền với vị-trí lãnh-đạo Quốc-gia hơn vì Thủ-Tướng sẽ lãnh trách nhiệm trực-tiếp thi-hành chánh-sách quốc-gia thay-thế cho Tổng-Thống.
2. Do đó, Tổng-Thống cũng sẽ không phải gánh-chịu trực-tiếp hậu-quả của sự thất dân-tâm có thể xảy ra trong lúc thi-hành chánh-sách quốc-gia.
3. Như vậy, tính-cách dân-chủ của chế-độ cũng được tăng-cường.
4. Về phương-diện cơ-năng, Tổng-Thống sẽ có thời-giờ suy-nghĩ nghiên-cứu và hoạch-định những chiều-hướng và đường-lối tổng-quát cho chính-sách quốc-gia (1).

Tuy nhiên vì đây là một nền Hành-pháp nhứt đầu chớ không phải lưỡng đầu nên Thủ-Tướng chỉ là một người phụ-tá của Tổng-Thống mà thôi, còn Tổng-Thống vẫn chịu trách-nhiệm hoàn-toàn về ngành Hành-pháp trước quốc dân (2).

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 2 và 3

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 25

Vì vậy, tuy không trực-tiếp thi-hành chánh-sách quốc-gia nhưng Tổng-Thống vẫn có nhiệm-vụ điều-khiển sự thi-hành chánh-sách đó. Cho nên Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã dành cho Tổng-Thống nhiều thẩm-quyền để hoàn-thành nhiệm-vụ này. Thực ra, vì biên-giới giữa sự "hoạch-định" và "điều-khiển sự thi-hành", trên thực-tế, không thể nào phân-biệt được rõ ràng nên trong một chừng-hạn nào đó, những thẩm-quyền sau đây của Tổng-Thống cũng góp phần vào việc hoạch-định chánh-sách quốc-gia nữa. Loại thẩm-quyền này của Tổng-thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có thể được kể sơ-lược như :

1. Kiểm-soát chánh-phủ.
2. Bổ-nhiệm các trưởng-nhiệm sở ngoại-giao và Viện-trưởng Đại-Học.
3. Chỉ-định một phần Giám-sát-Viên
4. Kiểm-soát các tập-thể địa-phương.

Đi xa hơn nữa, có thể nói mặc dầu do Quốc-Hội tuyển-chọn, quyền bổ-nhiệm các thẩm-phán tối-cao pháp-viện của Tổng-Thống(1) cũng là một phương-cách nhằm tăng uy-tín của Tổng-Thống trước quyền Tư pháp để ngăn-ngừa những sự lạm-quyền của cơ quan này có thể làm cản-trở ít nhiều nhiệm-vụ điều-khiển chánh-sách quốc-gia của Tổng-Thống.

### Đoạn I. - TÔNG-THỐNG KIỂM-SOÁT CHÁNH-PHỦ.

Tuy không trực-tiếp điều-khiển Chánh-phủ (Nội các) nhưng với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, chịu hoàn-toàn trách-nhiệm về ngành Hành-pháp trước quốc-dân, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền lãnh-đạo, kiểm-soát Chánh-phủ một cách chắc-chẽ. Thẩm-quyền này được qui-định tại các điều 58 và điều 67 Hiến-pháp và thể-hiện qua 2 hành-vi chánh-thức :

- Bổ-nhiệm Chánh-phủ
- Cải-tổ Chánh-phủ.

Đây là 2 phương-tiện mạnh-mẽ và hữu-hiệu nhứt giúp Tổng-Thống điều-khiển được chánh-sách quốc-gia mà Tổng-Thống đã hoạch-định.

(1) Điều 80 khoản 1 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

## Tiểu-đoạn A : TỔNG-THỐNG BỔ-NHIỆM CHÁNH-PHỦ.

Các nhà Lập-Hiến năm 1967 quan-niệm rằng cả hai danh-từ "Chánh-phủ" và "Nội-các" cũng như nhau vì đều dịch chữ "Cabinet" mà thôi. Tuy nhiên, danh từ "Nội-các" có tính-cách Đại-nghị-Chế, "cũng xưa lắm rồi và chế-độ chúng ta không hẳn là Đại-nghị chế cho nên chúng tôi đề-nghị dùng chữ "CHÁNH-PHỦ" (1).

Trong khi đó Hiến-pháp Đại-Hàn năm 1962 dùng danh-từ Chánh-phủ để chỉ cả 4 định-chế : Tổng-Thống, Hội-đồng Quốc-gia, các-Bộ-Trưởng và Hội-đồng kiểm-soát (2). Định-chế Chánh-phủ theo Hiến-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ như Phó Thủ-Tướng, các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng hay Thứ-Trưởng. Cách-thức bổ-nhiệm Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ hơi khác nhau.

### 1)- Bổ-nhiệm Thủ-Tướng Chánh-phủ :

Thẩm-quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam biến đổi ít nhiều từ Hiến-pháp đến thực-tế.

a)- Trên nguyên-tắc : Vì Thủ-Tướng có nhiệm-vụ "điều-khiển Chánh-phủ và cơ-cấu Hành-Chánh Quốc-gia(...), chịu trách-nhiệm về sự thi-hành chánh-sách Quốc-gia trước Tổng-Thống" (điều 67 Hiến-pháp 1967) cho nên thẩm-quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng là một phương-tiện hữu-hiệu và quan-trọng bậc nhất để Tổng-Thống điều-khiển việc thực-hiện chánh-sách mà Tổng-Thống đã hoạch-định. Nếu Tổng-Thống không có quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng thì quyền hoạch-định Chánh-sách Quốc-gia của Tổng-Thống sẽ chỉ là một hư-quyền bởi vì Tổng-Thống sẽ không có quyền điều-khiển Thủ-Tướng, do đó Thủ-Tướng có thể không tuân theo Chánh-sách mà Tổng-Thống hoạch-định. Hậu-quả là Tổng-Thống không thể điều-khiển ngành Hành-pháp, mất vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp. Điều này chỉ có thể xảy ra trong các chính-thể Đại-nghị, quyền Hành-pháp có tính-cách lưỡng đầu, trong đó vị Quốc-Trưởng không có toàn-quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng cũng như Nội-các mà phải qua sự tán-phong của Quốc-Hội như trường-hợp Anh-quốc, nước Pháp trước năm 1958, Nhật-Bản hiện nay...

(1) Lời minh-xác của Ông Thuyết-trình-viên Ủy-Ban Thảo-Hiến.

Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 37.

(2) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chánh-trị-Học, Saigon 1967, trang 341.

Trái lại, Hành-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam là một Hành-pháp nhứt đầu, cho nếm quyền bổ nhiệm Thủ-Tướng của Tổng-Thống cũng chỉ là hậu-quả đương-nhiên của tinh-thần này (điều 58 khoản 1 Hiến-pháp). Ở đây, Tổng-Thống có toàn-quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng, Quốc-Hội không có quyền can-thiệp. Trong lúc thảo-luận đến vấn-đề này, cũng có một số các nhà Lập-Hiến đề-nghị để cho Quốc-Hội tấn-phong Thủ-Tướng, nhưng bị đa-số bác-bỏ với lý-do là nếu làm như thế thì trái-ngược với chiều-hướng chung của Hiến-pháp và nhu-cầu đòi hỏi một hành-pháp vững mạnh, một chính-quyền ổn-cố và hữu-hiệu (1).

Hơn nữa, quyền tấn-phong, lật đổ Chánh-phủ của Quốc-Hội trong một hệ-thống đa-đảng đã tạo ra tình-trạng khủng-hoảng triền miên của Chánh-quyền Pháp làm nguyên-nhân đưa đến việc thành-lập chế-độ đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp như "một cố-gắng xây-dựng một Chánh-phủ mạnh" (2).

Cho nên Hiến-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam tỏ ra thích-hợp với nhu-cầu đất nước khi trao trọn quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng Chánh-phủ cho Tổng-Thống. Có được quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng, Tổng-Thống mới điều-khiển được chánh-sách Quốc-gia mà Tổng-Thống có nhiệm-vụ hoạch-định. Mỗi khi lựa-chọn một Thủ-Tướng tức là Tổng-Thống đã phan nào, biểu-lộ một chánh-sách Quốc-gia. Bởi vì trên thực-tế, mỗi vị Thủ-Tướng đều có một hậu-thuần, một lập-trường chính-trị nhứt định. Nếu đến khi nào Tổng-Thống cảm thấy vị Thủ-Tướng đương nhiệm không thi-hành được trung-thực và trọn-vẹn chính-sách của Tổng-Thống thì Tổng-Thống có quyền giải-nhiệm vị này để chỉ-định một tân Thủ-Tướng. Có như vậy, Tổng-Thống mới điều-khiển được cơ-quan Hành-pháp một cách hữu-hiệu.

Trong lúc thảo-luận về vai-trò Thủ-Tướng, các nhà Lập-Hiến năm 1967 cũng đã đặt ra vấn-đề thẩm-quyền phó-thự của Thủ-Tướng. Điều 80 của dự-thảo Hiến-pháp qui-định: "Mọi quyết-định của Tổng-Thống phải có sự phó thự của Thủ-Tướng và các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng liên-hệ trong Chánh-phủ" (3). Đến lúc thảo-luận từng điều-khoản Hiến-pháp, Ủy-Ban Thảo-Hiến đã bác-bỏ điều này vì quan-niệm rằng vấn-đề phó-thự là vấn-đề chia xẻ trách-nhiệm. Trong lúc đó, theo tinh-thần Hiến-pháp mà Quốc-Hội đã chấp-thuận, chỉ có một mình Tổng-Thống chịu trách-nhiệm về ngành Hành-pháp mà thôi (4).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-66 trang 21.

(2) Raymond Aron, "France, The New Republic", Newyork, Oceana publication 1960, trang 27.

(3) Có lẽ điều này đã phỏng theo điều 19 Hiến-pháp năm 1958 của Pháp quốc.

(4) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 2-8.

Các lý-do sâu xa các nhà Lập-Hiến năm 1967 không chấp-nhận quyền Phó-thụ của Thủ-Tướng là :

1. Sự phó thụ của Thủ-Tướng sẽ có ý-nghĩa là Thủ-Tướng phải chịu trách-nhiệm về việc hoạch-định chính-sách, trong khi Hiến-Pháp không chủ-trương như thế.
2. Phó thụ có thể đem đến khủng-hoảng khi Tổng-Thống chọn lựa một vị Thủ-Tướng ở một đảng khác mình.
3. Sự phó thụ sẽ hạn-chế rất nhiều quyền-hành của Tổng-Thống(1)

Như vậy, các nhà Lập-Hiến năm 1967 khẳng định Tổng-Thống có toàn-quyền Hành-pháp, Thủ-Tướng chỉ là một Cộng-sự-viên có trách-nhiệm thi-hành mà không có trách-nhiệm hoạch-định chính-sách. Trong khi đó, Hiến-pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp quan-niệm Thủ-Tướng và các Bộ-Trưởng có thể chia sẻ phần nào trách-nhiệm với Tổng-Thống nên trong điều 19 chương 3 Hiến-pháp đã xác-nhận cho Thủ-Tướng hay, nếu cần, Bộ-Trưởng Phó-thụ đa số các văn-kiện của Tổng-Thống Pháp.

Trước khi chính-thức bổ-nhiệm Thủ-Tướng chung với thành-phần Chánh-phủ trong một văn-kiện, Tổng-Thống sẽ chỉ-định Thủ-Tướng và thường loan-báo sự chỉ-định này cho toàn-dân hay Quốc-Hội biết. Sau đó, chiếu đề-nghị Thủ-Tướng, Tổng-Thống sẽ ký Sắc-lệnh bổ-nhiệm toàn thể Chánh-phủ, chớ không có văn-đề bổ-nhiệm Thủ-Tướng trong một văn-kiện riêng rẽ, bởi vì không thể quan-niệm một Thủ-Tướng Chánh-phủ mà không có nhân-viên Chánh-phủ. Chẳng hạn, ngày 18-5-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu công-bố quyết-định cải tổ Chánh-phủ và chọn Ông Trần-văn-Hương làm Thủ-Tướng (2). Sau đó, chiếu đề-nghị của Thủ-Tướng, do Sắc-Lệnh số 234-TT/SL ngày 25-5-1968, Tổng-Thống bổ-nhiệm toàn-thể Chánh-phủ Trần-van-Hương(3).

b)- Trong thực-tế : Tùy theo hậu-thuần Chính-trị của mình đối với các chánh-đảng và tại Quốc-Hội mà Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ có tự-do, tự-ý nhiều hay ít trong việc lựa chọn một Thủ-Tướng. Trên nguyên-tắc, vì Thủ-Tướng là người Cộng-sự-viên quan-trọng nhất "chịu trách-nhiệm về sự thi-hành chính-sách quốc-gia trước Tổng-Thống"(đ.67 khoản 2 Hiến-pháp)

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22-2-1967 trang 9-16.

(2) Công-Báo số 44 ngày 1-6-1968 trang 3006

(3) Công-Báo số 46 ngày 8-6-1968 trang 3.174.

cho nên theo thủ-tục sinh-hoạt c h í n h - đ ả n g  
t r o n g cơ-cấu chính-trị quốc-gia, Thủ-Tướng phải là người  
thuộc đảng của Tổng-Thống. Có như thế, sự hoạch-định và thi-hành  
chánh-sách quốc-gia mới được phối-hợp, điều-hòa hợp-lý và tạo  
được thống-nhất hoạt-động trong ngành Hành-pháp ngõ hầu hoàn-  
thành một cách tốt đẹp nhiệm-vụ Hiến-pháp giao-phó. Ở những quốc  
gia tiên-tiến, sự điều-hành cơ-quan Hành-pháp cũng như tương-quan  
giữa Hành-pháp và Lập-pháp thực-hiện dễ-dàng nhờ sự trung-gian của  
chính-đảng.

Tại Việt-Nam hiện nay thiếu một hệ-thống chánh-đảng được  
tổ-chức hợp-lý nên có tình-trạng làm chánh-trị độc-lập : cả Tổng-  
Thống, Thủ-Tướng lẫn các Dân-biểu, Nghị-sĩ, đa số đều như thế.  
Cho nên một mặt Tổng-Thống khó-khăn trong việc lựa chọn một Thủ-  
Tướng để thực-hiện Chánh-sách của mình, mặt khác Hành-pháp và  
Lập-pháp như trở thành hai cơ-quan biệt-lập (1).

Sự chia rẽ này còn có thể xảy ra ngay cả đối với Tổng-Thống  
Thống và Phó Tổng-Thống nữa bởi vì "Phó Tổng-Thống cũng như vị  
Tổng-Thống đã liên-hiệp với nhau không căn-cứ trên căn-bản chính-  
trị mà căn-cứ trên căn-bản kiểm-phiếu" (2). Điều này đã thực-sự  
xảy ra trong cuộc bầu-cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống nhiệm-kỳ  
I của Việt-Nam Cộng-Hòa (3). Dĩ nhiên trong lúc hợp-tác như vậy,  
hai ứng-cử-viên đã thỏa-thuận với nhau về một số điều-kiện. Tuy  
vậy, đến khi đắc-cử, nhiều vấn-đề quan-trọng được đặt ra khó  
giải-quyết. Việc bổ-nhiệm Thủ-Tướng Chánh-phủ là một vấn-đề trọng  
yếu nhất trong các vấn-đề đó.

Trên thực-tế việc Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu bổ-nhiệm  
Luật-sư Nguyễn-văn-Lộc làm Thủ-Tướng Chánh-phủ đầu tiên của nền  
đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam (4), là một sự nhượng-bộ rõ ràng quan-  
điểm của Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ bởi vì Luật-sư Nguyễn-văn-  
Lộc đã từng là một cộng-sự-viên đặc-lực của Phó Tổng-Thống Nguyễn  
cao-Kỳ và từng đứng chung liên-danh ứng-cử, trước khi Phó Tổng-  
Thống Nguyễn-cao-Kỳ hợp nhứt với Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu trong  
một liên-danh duy nhứt.

- (1) Nguyễn-ngọc-Huy, "Những khuyết-điểm của chánh-quyền không chánh  
đang trong khuôn-kho của một chánh-thể Dân-chủ", Cấp-Tiến số  
12 ngày 26+27 tháng 4-1969.
- (2) Biên-ban quốc-Hội Lập-Hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 29.
- (3) Trước đó 2 Tướng Nguyễn-văn-Thiệu và Nguyễn-cao-Kỳ đứng  
riêng-re, sau đó do quyết-định của Hội-đồng Qual-Lực Việt-Nam  
Cộng-Hòa ngày 28-6-1967, mới kết-hợp lại làm một liên-danh  
duy nhứt như là một kỹ-thuật để kiểm-phiếu.
- (4) Do Sắc-lệnh số 005-aTT/SL ngày 9-11-1967 của Tổng-Thống  
Nguyễn-văn-Thiệu.



Dù sao, khi lựa chọn Thủ-Tướng, Tổng-Thống cũng phải tham dò, tham-khảo ý-kiến các lãnh-tu chính-đảng, các đoàn-thể, Quốc-Hội một cách không chính-thức để hiểu rõ hậu-thuần chính-trị của nhân-vận sắp được Tổng-Thống chỉ-định và nhất là xem phản-ứng của chính-giới đối với nhân-vật đó nếu được bổ-nhiệm làm Thủ-Tướng. Tổng-Thống không thể nào bổ-nhiệm một nhân vật mà toàn thể chính-giới chèn-trách, Quốc-Hội phản-đối mặc dầu trên nguyên-tắc Tổng-Thống có toàn quyền.

Vì tình-trạng hiện-tại, chính-quyền chưa được tổ-chức theo căn-bản hệ-thống chính-đảng hợp-lý cho nên đôi khi, để gây thêm hậu-thuần vững mạnh cho mình, Tổng-Thống đề-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có thể chỉ-định cả một lãnh-tu đối-lập làm Thủ-Tướng. Đó là trường-hợp bổ-nhiệm Thủ-Tướng Trần-văn-Hương.

Trong cuộc bầu-cử ngày 3-9-1967, Ông Trần-văn-Hương từng được xem là ứng-cử-viên đối-lập quan-trọng nhất so với liên-danh Nguyễn-văn-Thiệu - Nguyễn-cao-Kỳ. Sau khi thất cử, Ông Trần-văn-Hương từng được Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu mời ngay làm Thủ-Tướng nhưng ông từ chối vì "trong lúc tranh cử ông đã tuyên-bố nếu thất cử sẽ về nhà đọc sách, ông phải trọng chữ tín" (1). Như vậy rõ-ràng Ông Trần-văn-Hương, trong một khía cạnh nào đó, đối-lập với Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu. Tuy nhiên, sau những thất-bại, mất uy-tín quá nhiều của Chánh-phủ Nguyễn-văn-Lộc, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã thuyết-phục được và bổ-nhiệm Ông Trần-văn-Hương làm Thủ-Tướng Chánh-phủ chính-thức từ ngày 25-5-1968 (2).

Nếu trên nguyên-tắc, Tổng-Thống có toàn quyền bổ-nhiệm Thủ-Tướng thì vấn-đề bổ-nhiệm các nhân-viên khác của Chánh-phủ, Tổng-Thống phải theo đề-nghị của Thủ-Tướng.

2)- Bổ-nhiệm nhân-viên Chánh-phủ :

Danh-từ "nhân-viên Chánh-phủ" được các nhà Lập-Hiến năm 1967 dùng để chỉ tất cả các nhân-vật chính-thức hợp-thành Nội-các dưới sự điều-khiển của Thủ-Tướng. Các chức-vụ, thành-phần Chánh-phủ

(1) Lời tiết-lộ của Ông Trần-văn-Hương trong cuộc phỏng-vấn ngày 20-4-1968 của báo Saigon Daily News, trích đăng lại trên nhật-báo Tiếng-Vang số 1275 ngày 22-4-1968.

(2) Sắc-lệnh bổ-nhiệm số 234-TT/SL ngày 25-5-1968, trích Công Báo số 46 ngày 8-6-1968 trang 3.174.

có thể thay đổi tùy theo quan-niệm của Tổng-Thống cũng như Thủ-Tướng nhưng các nhân-viên Chánh-phủ thường là Phó Thủ-Tướng(1), Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng, Thứ-Trưởng. Tuy vai-trò họ kém quan-trọng hơn Thủ-Tướng nhưng cũng có ảnh-hưởng rất nhiều đến chánh-sách quốc-gia mà họ có nhiệm-vụ trực-tiếp thi-hành. Đối với các nhân-viên này, Hiến-pháp phân-biệt quyền đề nghị và quyền bổ-nhiệm.

a) - Quyền đề-nghị bổ-nhiệm nhân-viên Chánh-phủ :

- Trên lý-thuyết : Điều 58 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967 qui-định : "Tổng-Bổ-nhiệm Thủ-Tướng, theo đề-nghị của Thủ-Tướng, Tổng-Thống bổ-nhiệm các nhân-viên Chánh-phủ". Như vậy, Tổng-Thống đề-Nghị Cộng-Hòa Việt-Nam không thể tự-ý bổ-nhiệm thẳng các nhân-viên Chánh-phủ, mà phải theo đề-nghị của Thủ-Tướng.

Các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã lập-luận rằng nếu Tổng-Thống bổ-nhiệm trực-tiếp các nhân-viên Chánh-phủ thì có thể gây nên tình-trạng xung-đột giữa Thủ-Tướng và các Tổng, Bộ-Trưởng do Tổng-Thống chỉ-định và như thế lại rơi vào Tổng-Thống chế-thuan-túy, trái với tinh-thần Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Trên nguyên-tắc, Tổng-Thống có quyền không chấp-nhận những nhân-viên do Thủ-Tướng đề-nghị. Quyền quyết-định tối-hậu là quyền của Tổng-Thống(2).

Thật vậy, Tổng-Thống có thể chấp-nhận đề-nghị của Thủ-Tướng nếu có đầy đủ lý-do. Còn nếu Tổng-Thống bác-bỏ, thì Thủ-Tướng phải tuyển-chọn lại một Vị Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng hay Thứ-Trưởng khác. Chúng ta cũng hiểu rằng muốn thành-lập nội-các, bao giờ cũng có những sự vận-động, những sự sắp-xếp, "mua-chuộc" thế nào để cho Nội-Các thành-hình và để có thể có một sự bền vững (3).

Cho nên trong lúc lựa chọn các nhân-viên Chánh-phủ, Thủ-Tướng phải dè-dặt. Chánh-phủ chỉ được hình-thành sau nhiều cuộc vận-động chính-trị phi chính-thức. Ngay tại Anh-quốc nơi mà Thủ-Tướng luôn luôn là lãnh-tụ đảng đa số tại Quốc-Hội, trong sinh-hoạt chính-trị lưỡng đảng, mặc dầu có nhiều tự-do trong việc thành-lập Nội-các, trên thực-tế, Thủ-Tướng Anh vẫn phải thăm-dò ý-kiến của vị lãnh-tụ đảng khác ngõ-hầu tạo được một Nội-Các không rời-rạc vì những sự xung-đột cá nhân và được Quốc-hội kính trọng, có uy-quyền.

(1) Kể từ ngày 12-3-1969, Nội-các Trần-văn-Hương cải-tổ có thêm chức-vụ Phó Thủ-Tướng đặc-trách bình-định và xây-dựng.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 10-19.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến nói trên trang 11-15.

Như vậy, Nội-các phải gồm những nhân-viên có thế-lực điều-khiển nhiều màu-sắc chính-trị, nếu các nhân-viên có hy-vọng hợp-tác nhau (1).

- Trong thực-tế : tại Việt-Nam, trong tình-trạng phân-hóa của các thế-lực chính-trị hiện nay, Thủ-Tướng lại càng khó-khăn hơn khi đề-nghị thành-phần Chánh-phủ. Tiêu-chuẩn chọn lựa Nội-các tùy theo quan-điểm của Thủ-Tướng và Tổng-Thống. Chẳng-hạn, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đã quan-niệm "lập một Chánh-phủ là tập-hợp một số người trong sạch có khả-năng và có thiện-chí để phục-vụ tổ-Quốc. Những yếu-tố tôn-giáo địa-phương và đảng-phái đều không có giá-trị" (2). Thực ra, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương cũng đã gặp nhiều khó-khăn khi thành-lập Nội-các (3).

Trên thực-tế, giá-trị đề-nghị của Thủ-Tướng sẽ tùy thuộc một phần vào bản-lãnh, phần khác, uy-thế riêng và hậu-thuần chính-trị của mình (4). Nhưng dù sao, "trên thực-tế cũng như trên lý-thuyết, Tổng-Thống đề Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam thành-lập Chánh-phủ" (5). Cho nên, thường Thủ-Tướng sẽ yêu-cầu Tổng-Thống đề ra một số tiêu chuẩn để Thủ-Tướng dễ-dàng đề-nghị các nhân-viên Chánh-phủ. Thí dụ: Sau khi được tân Thủ-Tướng Trần-Văn-Hương yêu-cầu, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã đưa ra một số các tiêu-chuẩn như "khả-năng, thiện-chí..." (6)

Hơn nữa, trong suốt thời-gian thành-lập Nội-các, Thủ-Tướng luôn luôn tham-khảo ý-kiến, hợp-tác một cách chắc-chẽ, không chính-thức với Tổng-Thống, trong công-việc này. Do đó, sự đề-nghị danh-sách các nhân-viên Chánh-phủ thường được giữ kín trong những cuộc tiếp-xúc trực-tiếp giữa Thủ-Tướng và Tổng-Thống.

(1) Alex N. Dragnich, những đại chính-thể ở Âu-châu, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1964, trang 41.

(2) Công-Luận số 95 ngày 23-5-1968.

(3) Lời tiết-lộ của Thủ-Tướng Trần-văn-Hương, Công-Luận số 99 ngày 27-5-1968.

(4) Alex N. Dragnich, Những đại chính-thể ở Âu-châu, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1964, trang 43.

(5) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến ngày 22-2-1967 trang 35.

(6) Lời tiết-lộ của Thủ-Tướng Trần-văn-Hương trong buổi lễ trình-diện tân Nội-Các ngày 25-5-1968 (Công-Luận số 99 ngày 27-5-1967).

Chỉ khi nào cả hai vị đã hoàn-toàn đồng-ý, thì danh-sách Chánh-phủ mới được tiết-lộ, công-bố. Đây là những hoạt-động của hậu-trường chính-trị mà dân chúng khó theo dõi được diễn-tiến.

b) - Quyền bổ-nhiệm nhân-viên Chánh-phủ :

Theo tinh-thần điều 38 khoản 1 Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, Tổng-Thống sẽ bổ-nhiệm các Nhân-viên Chánh-phủ theo đề-nghị của Thủ-Tướng. Cho nên mặt khác, Tổng-Thống đương-nhiên có quyền bác-bỏ sự đề-nghị của Thủ-Tướng và trong trường-hợp này Thủ-Tướng phải lập một danh-sách khác. Như trên đã nói, thủ-tục này chỉ được diễn-tiến mặt, kín đáo và trực-tiếp giữa Tổng-Thống và Thủ-Tướng. Khi nào hai bên đã hoàn-toàn thỏa-thuận, Tổng-Thống sẽ chính-thức ký Sắc-Lệnh bổ-nhiệm toàn thể Chánh-phủ (hay vài nhân-viên nếu là cải-tổ). Thí-du : do Sắc-lệnh số 234-TT/SL ngày 25-5-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu bổ-nhiệm Chánh-phủ Trần-văn-Hương (1).

Trong khi bác-bỏ hay chấp-nhận danh-sách thành-phần Chánh-phủ, Tổng-Thống mặc-nhiên chấp-nhận luôn cả cách sắp-xếp các Bộ. Đây cũng là một vấn-đề vô-cùng quan-trọng. Nhìn vào thành-phần, cơ-cấu Chánh-phủ, chúng ta biết được phần nào Chánh-sách Quốc-gia. Chẳng hạn, qua sự hiện-hữu của 4 Thứ-Trưởng Giáo-dục trong Nội-Các Nguyễn-văn-Lộc (2) phần nào mang ý-nghĩa một sự chú-trọng, đặt nặng Chánh-sách giáo-dục của Chánh-phủ. Sự hiện-diện của chức-vụ Phó Thủ-Tướng đặc-trách Bình-định và xây-dựng trong Nội-Các Trần-văn-Hương tăng-cường, ngày 12-3-1969, thể-hiện một chiều-hướng khác của chánh-sách quốc-gia so với giai-đoạn Chánh-phủ Trần-văn-Hương trước kia (3).

Chính vì lý-do trên mà Tổng-Thống đệ II Cộng-Hào Việt-Nam được toàn-quyền quyết-định bổ-nhiệm Thủ-Tướng cũng như nhân-viên Chánh-phủ theo đúng Hiến-pháp và ý-chí các nhà Lập-hiến khi trao cho Tổng-Thống nhiệm-vụ hoạch-định, điều-khiển Chánh-sách quốc-gia. Sự đề-nghị của Thủ-Tướng chỉ có giá-trị như một kỹ-thuật hợp-tác nhằm thống-nhứt quan-điểm giữa Tổng-Thống, Thủ-Tướng và Nội-Các để tạo nên một sự thống-nhứt hoạt-động trong ngành Hành-pháp mà Tổng-Thống có hoàn-toàn trách-nhiệm điều-khiển (điều 51 Hiến-pháp 1967).

(1) Công-Báo số 46 ngày 8-6-1968 trang 374.

(2) Xem Sắc-lệnh số 005-aTT/SL ngày 9-11-1967 ấn-định thành-phần Chánh-phủ.

(3) Xem Sắc-lệnh số 234-TT/SL ngày 25-5-1968 ấn-định thành-phần Chánh-phủ.

Mặt khác, thẩm-quyền bổ-nhiệm Chánh-phủ của Tổng-Thống sẽ mất nhiều hiệu-lực nếu Tổng-Thống không được cải-tổ Chánh-phủ. Do đó, Hiến-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam đã minh-thị dành cho Tổng-Thống thẩm-quyền này.

### Tiểu đoạn B. - TỔNG-THỐNG CẢI-TỔ CHÁNH-PHỦ.

Thẩm-quyền cải-tổ Chánh-phủ chỉ là biện-pháp tất yếu để Tổng-Thống bảo-vệ, điều-khiển được chánh-sách quốc-gia mà Tổng-Thống có nhiệm-vụ hoạch-định. Đây cũng là hậu-quả đương-nhiên của thẩm-quyền bổ-nhiệm. Khoản 2 của điều 58 Hiến-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Tổng-Thống có quyền cải-tổ toàn bộ hay một phần Chánh-phủ, hoặc tự-ý, hoặc sau khi có khuyến-cáo của Quốc-Hội".

Cải-tổ từng-phần là thay thế một vài nhân-viên chánh-phủ hoặc thiết-lập thêm hay bãi-bỏ một vài Bộ. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 258-TT/SL ngày 15-6-1968, Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu chấm dứt nhiệm-vụ Quốc-vụ-Khanh kiêm Tổng-Trưởng Thông-Tin Chiêu-Hồi của Bác-sĩ Phan-Quang-Đán và do Sắc-lệnh ngày 22-6-1968, cử giáo-sư Nguyễn-ngọc-An thay thế Bác-sĩ Phan-quang-Đán trong chức-vụ Tổng-Trưởng Thông-Tin chiêu-hồi.

Còn cải-tổ toàn-bộ Chánh-phủ là thay-thế Thủ-Tướng và toàn-thể nhân-viên Chánh-phủ bằng một Tân Chánh-phủ. Thí-dụ : Do Sắc-lệnh số 201-TT/SL ngày 18-5-1968, Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu quyết định cải-tổ toàn-bộ Chánh-phủ do Luật-sư Nguyễn-van-Lộc làm Thủ-Tướng và lưu nhiệm Thủ-Tướng, toàn thể nhân-viên Chánh-phủ hiện-hữu xử-lý thường-vụ trong khi chờ đợi thành-lập tân Chánh-phủ (1). Sau đó, Tổng-Thống chính-thức bổ-nhiệm tân Chánh-phủ Trần-van-Hương do Sắc-lệnh số 234-TT/SL ngày 25-5-68(2).

Sở-dĩ có vấn-đề cải-tổ toàn-bộ Chánh-phủ là vì Nội-các phải có trách-nhiệm liên-đới. Hội-viên Nội-các có thể khác-biệt ý-kiến trong khi thảo-luận tại phiên-họp nhưng phải đồng-ý trước Quốc-dân (3).

(1) Công-Báo số 44 ngày 1-6-1968, trang 3.006

(2) Công-Báo số 46 ngày 8-6-1968, trang 3.174

(3) Alex N. Draglich, Những đại chính-thể ở Âu-châu, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1964, trang 46.

Ở đây cần phân-biệt 2 trường-hợp :

- Cải-tổ tự-ý
- Cải-tổ sau khi có khuyến-cáo của Quốc-Hội.

1)- Tổng-Thống tự-ý cải-tổ Chánh-phủ :

Cả hai thí-du vừa kể trên đều là hình-thức Tổng-Thống tự ý cải-tổ Chánh-phủ, chiếu điều 58, khoản 2 Hiến-pháp năm 1967. Mặc dầu Tổng-Thống tự ý cải-tổ, trên nguyên-tắc, nhưng cũng có những nguyên-do sâu xa và mực-độ tự-ý này cũng bị vài hạn-chế trên thực-tế.

a)- Nguyên-do Tổng-Thống tự-ý cải-tổ Chánh-phủ :

Như chúng ta đã biết, mỗi một Chánh-phủ đều thể-hiện phần nào của một chánh-sách hay một kế-hoạch thi-hành chánh-sách quốc-gia mà Tổng-Thống, qua vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp, có nhiệm-vụ hoạch-định, điều-khiển. Cho nên nếu Tổng-Thống thấy rằng Chánh-phủ hiện-hữu không thi-hành được đúng mực và trung-thực Chánh-sách đó thì Tổng-Thống có quyền thay-thế Chánh-phủ. Nếu sự bất-lực thuộc một vài Bộ thì chỉ thay thế một vài Bộ đó thôi, trái lại nếu trách-nhiệm thuộc toàn-thể Chánh-phủ thì Tổng-Thống có thể thay-phế toàn-bộ Chánh-phủ.

Ngoài ra, đôi khi vì phải thay đổi chánh-sách, kế-hoạch quốc-gia cho thích-hợp với tình-thế mới, Tổng-Thống cũng có thể cải-tổ Chánh-phủ.

Một lý-do khác của vấn-đề cải-tổ Chánh-phủ được các nhà Lập hiến năm 1967 nêu lên là sự cải-tổ Chánh-phủ được dùng như một phương-cách giúp Tổng-Thống tránh những sự thất-dan-tâm có thể xảy ra trong lúc thi-hành chánh-sách quốc-gia. Trên thực-tế, trong hoàn-cảnh Việt-Nam hiện-tại, vấn-đề này thường xảy ra luôn, bởi vì Chánh-phủ có quá nhiều vấn-đề cấp-bách trong đại trong quốc-nội lẫn quốc-ngoại cần phải giải-quyết. Đôi khi cách-thức giải-quyết các vấn-đề này người dân chưa kịp hay không thể lãnh-hội được khía-cạnh ích-lợi thực-sự của nó nên vội phản-đối. Vì vậy, buộc lòng Tổng-Thống phải cải-tổ Chánh-phủ để xoa-dịu dư-luận. Tuy rằng, trên nguyên-tắc, sự cải-tổ này cũng nằm trong phạm-vi tự-ý của Tổng-Thống nhưng sự tự-ý đó phải thật đã bị áp-lực, hạn-chế.

Diễn-hình cho trường-hợp này là vụ cách-chức Quốc-vụ-Khanh kiêm Tổng-Trưởng Thông-Tin Chiêu-Hồi của Bác-sĩ Phan-Quang-Đán trong Chánh-phủ Trần-văn-Hương ngày 15-6-1968 (1).

Nguyên do của sự giải-nhiệm trên là đầu tháng 9-1968, ông Phan-quang-Đán có tuyên-bố tại Hoa-kỳ rằng Việt-Nam Cộng-Hòa nên thương-thuyết với mặt trận giải-phóng Miền-Nam. Sau đó, dư-luận báo-chí, các chánh-đảng, Quốc-Hội phản-đối mạnh-mẽ lời tuyên-bố này. Chẳng hạn, trong phiên-họp ngày 17-6-1968 của Thượng-nghị-Viện, một số đông các Nghị-sĩ đòi cách-chức Quốc-vụ-Khanh của Bác-sĩ Phan-quang-Đán, chỉ-trích lập-trường của Chánh-phủ Trần-văn-Hương. Những sự chỉ-trích này được văn-phòng Thượng-nghị-Viện đúc-kết chuyển qua Hành-pháp (2); Trong phiên họp ngày 8-6-68 Hạ-nghị-Viện cũng chính-thức quyết-định yêu-cầu Hành-pháp triệu-hồi Ông Phan-quang-Đán về nước để ra trước Hạ-nghị-Viện trình-bày về lời tuyên-bố nói trên.

Trước những áp-lực chống-đối mạnh-mẽ đó ngày 13-6-1968, Hội-đồng Nội-các họp dưới sự chủ-tọa của Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đã quyết-định đề-nghị lên Tổng-Thống giải-nhiệm chức-vụ Quốc-vụ-Khanh kiêm Tổng-Trưởng Thông-Tin Chiêu-Hồi của Bác-sĩ Phan-Quang-Đán. Thực ra, việc cách-chức Bác-sĩ Phan-Quang-Đán chỉ nhằm trấn-áp dư-luận vì lời tuyên-bố nói trên có tính-cách quá sớm chớ không phải trái với chánh-sách của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu. Bằng cớ là trong cuộc họp báo ngày 25-3-1969, Tổng-Thống đã chính-thức tuyên-bố Việt-Nam Cộng-Hòa sẵn-sàng thảo-luận riêng với Mặt-Trận Giải-phóng miền Nam (3).

b) - Mức-độ tự-ý của Tổng-Thống trong việc cải-tổ Chánh-phủ:  
Như trên đã trình-bày, trên thực-tế, sự cải-tổ Chánh-phủ luôn luôn do những nhu-cầu, áp-lực chánh-trị. Sự tự-ý chỉ nhằm nói lên nguyên-tắc Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có toàn-quyền cải-tổ Chánh-phủ vì Tổng-Thống có trách-nhiệm nguyên-thủ Hành-pháp, hoạch-định, điều-khiển Chánh-sách quốc-gia mà thôi.

Trên thực-tế, sự cải-tổ có thể do áp-lực của các lực-lượng chánh-trị, nhất là thái-độ phản-đối của Quốc-hội qua các buổi thảo-luận, các kiến-nghị của Dân-biểu, Nghị-sĩ, dù không phải là hình-thức khuyến-cáo chính-thức.

(1) Do Sắc-lệnh số 258-TT/SL ngày 15-6-1968 của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu.

(2) Cộng-Luận số 121 ngày 18-6-1968.

(3) Quyển-Sông số 25 ngày 27-3-1969.

Nếu là cải-tổ lẻ-tẻ thì thường Tổng-Thống đề Thủ-Tướng đề-nghị như trường-hợp cách-chức Quốc-vụ-Khanh của Bác-sĩ Phan-quang-Đán nói trên. Ngay cả việc cải-tổ, tăng cường Chánh-phủ Trần-văn-Hương ngày 12-3-1969 (1) cũng đã được thực-hiện sau những áp-lực chính-trị của các chính-đảng, Quốc-Hội và phần nào do nhu-cầu của tình-thế mới.

Dù sao, tất cả các trường-hợp trên, sự cải-tổ Chánh-phủ hoàn-toàn đều do Tổng-Thống tự-ý, trên nguyên-tắc. Thẩm-quyền của Tổng-Thống trong vấn-đề này chỉ thực-sự bị hạn-chế khi Quốc-Hội xử-dụng quyền khuyến-cáo, chiếu điều 42 Hiến-pháp đệ nhị Cộng-Hoa Việt-Nam.

2)- Quốc-Hội khuyến-cáo Tổng-Thống cải-tổ Chánh-phủ :

Đây là một thủ-tục hết sức quan-trọng thể-hiện một đặc-tính trong mối tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp đệ nhị Cộng-Hoa Việt-Nam mà không tìm thấy trong Hiến-pháp đệ nhất Cộng-Hoa.

a)- Ý-nghĩa của việc Quốc-Hội khuyến-cáo Tổng-Thống thay thế chánh-phủ : Thẩm-quyền này nằm trong lãnh-vực kiểm-soát Chánh-phủ trong việc thi-hành Chánh-sách Quốc-gia mà Hiến-pháp đã giao-phó cho Quốc-Hội. Thực ra, thủ-tục này cũng tương-tự như quyền đặt vấn-đề tín-nhiệm bắt nguồn từ thủ-tục "Impeachment" áp-dụng trước Nghị-Viện Anh-quốc.

Có 2 trường-hợp về trách-nhiệm trước Quốc-Hội :

- Hoặc trách-nhiệm đó có tánh-cách cá-nhân : khi Quốc-Hội không tín-nhiệm một Tổng, Bộ-Trưởng nào thì chỉ vị ấy từ-chức.
- Hoặc trách-nhiệm đó có tính-cách tập-thể : khi một vị Tổng-Trưởng phạm lỗi sẽ kéo theo cả Nội-các sụp đổ.

Việc đặt vấn-đề tín-nhiệm có thể được thực-hiện dưới 3 hình thức :

1. Sau một cuộc chất-vấn Chánh-phủ, Quốc-Hội biểu-quyết kiểm-trách.
2. Khi Chánh-phủ đặt vấn-đề trách-nhiệm để buộc Quốc-Hội thông qua một dự-luật do Hành-pháp đề-nghị.

(1) Công-Luận số 354 ngày 13-3-1969.



3. Nhân một cuộc điều tra hay kiểm-soát, Quốc-Hội biểu-quyết khiển-trách về đường lối thi-hành chánh-sách tổng-quát của Chánh-phủ.

Điều 49 đoạn B Hiến-pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp cũng dành cho Quốc-Hội tham-quyền khiển-trách để lật đổ Chánh-phủ.

Tại Việt-Nam, điều 42 Hiến-pháp năm 1967 qui định :

1. Quốc-Hội có quyền khuyến-cáo thay-thế từng phần hay toàn-thể Chính-phủ với đa số  $2/3$  tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ.
2. Nếu không có lý-do đặc-biệt để khước-từ, sự khuyến-cáo sẽ có hiệu-lực.
3. Trong trường-hợp Tổng-Thống khước-từ, Quốc-Hội có quyền chung-quyết sự khuyến-cáo với đa số  $3/4$  tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Sự khuyến-cáo sau này của Quốc-Hội có hiệu-lực kể từ ngày chung-quyết".

Thật ra, các nhà Lập-hiến đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không quan-niệm thủ-tục dự-liệu ở điều 42 Hiến-pháp là vấn-đề "bất tín nhiệm Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ", một kỹ-thuật pháp-lý xâm-phạm đến quyền Hành-pháp như trong chế-độ Đại-nghị hay Nội-Các, mà chỉ có ý-nghĩa là "Chánh Tổng-Thống giải-nhiệm Chánh phủ theo đề-nghị của Quốc-Hội". Như vậy, sự kiểm-soát của Quốc-Hội đối với Hành-pháp được chặc-chẽ đồng thời quyền của Tổng-Thống vẫn còn nguyên- vẹn. Trên thực-tế thì Khi Quốc-Hội Khuyến-Cáo thay thế Chánh-phủ, dù muốn dù không, hình-thức đó cũng là bất tín-nhiệm một phần uy-tín của Tổng-Thống" (1).

Ngoài ra, các nhà Lập-Hiến cũng muốn phân-biệt tầm quan trọng của việc giải-nhiệm Thủ-Tướng và giải-nhiệm các Tổng, Bộ-Trưởng nên khi thảo-luận về các nét chính của Hiến-pháp, có lúc Quốc-Hội Lập-Hiến đã chấp-thuận đề "Quốc-Hội đề-nghị Tổng-Thống giải-nhiệm từng-phần Chánh-phủ với đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và toàn-phần với  $2/3$  tổng-số Dân-biểu..." (2). Về sau vì nhận thấy tính-cách liên-đối trách-nhiệm của toàn-thể Chánh-phủ và van-đề giải-nhiệm Chánh-phủ có tác-dụng tối quan-trọng nên Quốc-Hội Lập-Hiến đã hợp nhất 2 loại khuyến-cáo này làm một và đưa ra những điều-kiện khó-khăn hơn. Ở đây, chúng phân-biệt :

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966, trang 22-25.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 41.

- Thủ-tục khuyến-cáo
- Hiệu-lực của quyền khuyến-cáo

b)- Thủ-tục khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ :

Vì Hiến-pháp không dự-hiệu rõ ràng cách-thức họp Quốc-Hội trong trường-hợp này nên nội-quy Thượng-nghị-Viện và Hạ-nghị-Viện lại qui-định họp riêng-rẻ từng Viện. Điều này vô tình làm cho uy-tín của Quốc-Hội bị giảm-sút vì thiếu sự thống nhất nội-bộ. Ngay trong những trường-hợp kém quan-trọng hơn như chung quyết lời yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật của Tổng-Thống mà điều 45 khoản 2 Hiến-pháp còn đòi hỏi họp khoáng-đại lưỡng-viện. Sở-dĩ các nhà Lập-hiến qui-định như vậy vì muốn có một sự thống nhất quan-điểm, đoàn kết bên Lập-pháp để đối-phó với Hành-pháp. Chính vì vậy, thiết-tưởng trong trường-hợp tối quan-trọng này, cần phải họp khoáng-đại lưỡng-viện Quốc-Hội mới theo đúng tinh-thần Hiến-pháp(1), đồng thời làm gia-tăng uy-tín của Quốc-Hội đối với dự-luận cũng như Hành-pháp. Nếu không họp khoáng đại Lưỡng-viện chỉ là một thú-nhận không thống-nhất quan-điểm, thiếu đoàn-kết của Quốc-Hội thì không thể ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến Hành-pháp được (2).

Theo nội-quy của Thượng-nghị-Viện và Hạ-nghị-Viện, thủ-tục khuyến-cáo thay thế Chánh-phủ của Quốc-Hội được thực-hiện như sau :

- (1) Trong phán-quyết ngày 6-12-1968 về thủ-tục họp Quốc-Hội để quyết-định việc gửi phái-đoàn tham-dự Hội-nghị Paris, Tối-cao Pháp-viện cũng đã lập-luận rằng "để phản-chiếu ý-chí và lập-trường chung của toàn dân" trước một vấn-đề "có tánh-cách quan-trọng đặc-biệt đối với vận-mạng của đất nước"... mà buộc Quốc-Hội phải họp khoáng-đại Lưỡng-viện (Biên-Bản Quốc-Hội Lưỡng-Viện số II/69 ngày 05-2-1969 trang 21).
- (2) Có lẽ vì các Nghị-sĩ nhận thấy rằng số Dân-biểu đông quá 2 lần số Nghị-sĩ và do đó mà Thượng Nghị-viện sẽ bị yếu-thế khi họp khoáng đại lưỡng-viện nên họ cố tránh họp chung khi Hiến-pháp không minh-thị nêu điều-kiện đó ra. Hạ-nghị-Viện không thể làm theo ý mình nên phải chấp-nhận để cho 2 Viện họp riêng (Nguyễn-ngọc-Huy "Hiến-pháp đã qui-định ra sao về quyền-khuyến-cáo của Quốc-Hội", Cấp-Tiến số 63 ngày 25-6-69 trang 1-8).

- Khuyến-cáo lần thứ nhất : Đề-nghị khuyến-cáo phải được ghi rõ trong một bản văn có viện dẫn, lý do kèm theo tài-liệu nếu có và mang chữ-ký của ít nhất 15 Nghị-sĩ (tức là 1/4 tổng-số Nghị-sĩ) hay 1/3 Dân-biểu. Đề-nghị phải ghi rõ tên và chức-vụ của nhân-viên Chánh-phủ bị trách-cứ và nộp tại văn-phòng mỗi Viện tùy trường-hợp (điều 269 nội-quy Thượng nghị Viện hay điều 249 nội-quy Hạ-nghị-Viện).

Tại buổi họp, sau khi thảo-luận, Thượng Nghị-Viện có thể quyết-định với đa-số quá bán tổng-số Nghị-sĩ, yêu cầu Thủ-Tướng hoặc nhân-viên Chánh-phủ bị trách-cứ ra trước Thượng-nghị-Viện để giải-thích (điều 271 nội-quy Thượng-nghị-Viện). Tại Hạ-Nghị-Viện, Hội-đồng Nghị-Trình sẽ quyết-định để nhân-viên Chánh-phủ tới giải-thích trong một phiên họp trước khi thảo-luận và biểu-quyết (điều 251 nội quy HNV). Khi đó, tại cả hai viện, ngoài việc trình bày vấn-đề của một trong những Dân-biểu hay Nghị-sĩ có ký tên trong đề nghị khuyến-cáo và sự giải-thích của Thủ-Tướng hoặc nhân-viên Chánh-phủ bị trách-cứ, các Dân-biểu hay Nghị-sĩ còn được đặt các câu hỏi phụ như trong thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ (điều 252 nội quy HNV và điều 272 nội-quy TNV). Cuộc thảo-luận và biểu-quyết chỉ thực-hiện sau khi phái-đoàn Chánh-phủ rời phòng họp. Quyết-nghị khuyến-cáo nếu hội đủ 2/3 tổng-số Nghị-sĩ hay Dân-biểu sẽ được chủ-tịch Viện sở-quan thông-báo cho Viện kia để yêu-cầu đưa vấn-đề khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ ra thảo-luận trước Viện này, đồng thời thông-báo cho Tổng-Thống và Thủ-Tướng.

- Khuyến cáo lần thứ hai : Trong trường-hợp Tổng-Thống khước từ khuyến-cáo, tại Thượng-nghị-Viện, Chủ-tịch Viện này sẽ triệu tập Thượng-nghị-Viện chậm nhất 3 ngày sau khi nhận được Thông-điệp khước từ của Tổng-Thống (điều 280 nội-quy TNV). Thượng-nghị-Viện sẽ chung-quyết khuyến-cáo với 3/4 tổng số Nghị-sĩ. Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện sẽ thông-báo chung quyết này cho Tổng-Thống và Chủ-tịch Hạ-nghị-Viện trong vòng 24 giờ sau khi Thượng-nghị-Viện chung-quyết (điều 284 nội quy TNV).

Riêng tại Hạ-nghị-Viện, nội-quy không dự-trù rõ trường-hợp này mà chỉ ghi-nhận : "Trường-hợp Tổng-Thống khước từ khuyến-cáo, Chủ-tịch Hạ-nghị-Viện sẽ liên-lạc với Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện để tìm giải-pháp" (điều 257 nội-quy HNV).

Thực ra, nội-quy Thượng-nghị-Viện dự trù hợp-lý hơn Hạ-nghị-Viện. Trong trường-hợp này, sau khi Thượng-nghị-Viện chung-quyết với đa số 3/4 tổng-số Nghị-sĩ và nếu Hạ-nghị-Viện cũng đã chung quyết với 3/4 tổng-số Dân-biểu, Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện sẽ nhân-danh toàn thể Quốc-Hội, thông-báo cho Tổng-Thống kết-quả chung-quyết sự khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ (điều 282 nội-quy TNV).

c) - Hiệu-lực của quyền khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ :

Tham-quyền khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ của Quốc-Hội đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có giá-trị như quyền khiên-trách và lật đổ Nội Các trong chế-độ Đại-nghị.

- Về mặt pháp-lý : quyền khuyến-cáo thay thế Chánh-phủ làm cho chế-độ đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam thiêng về chế-độ Đại-nghị. Tuy nhiên về mặt hiệu-quả, quyền khuyến-cáo ấy khó có thể thực-hiện được với đa số 2/3 và 3/4 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ biểu-quyết chấp-thuận, nhất là đối với Việt-Nam hiện nay trong tình-trạng đa-đảng và phân-hóa về Chánh-trị, không có các đảng phái lớn chiếm đa số tại Quốc-Hội. Nếu trong trường-hợp khác, với một túc-số Dân-biểu và Nghị-sĩ ít hơn (quá bán tổng-số) mà cũng không thể đạt được để chung-quyết phúc-nghị một dự-luật của Tổng-Thống, thì ở đây, Tổng-Thống và Thủ-Tướng dù không có đa-số ủng-hộ tại Quốc-Hội cũng có thể vượt qua được trở ngại với một thiểu số vừa đủ. Ngoài ra, với những phương-tiện dòi-dào trong tay, Tổng-Thống và Thủ-Tướng có thể lôi-kéo thêm nhiều Dân-Biểu và Nghị-sĩ ủng-hộ (1).

Kinh-nghiệm thực-tế của các phiên-họp Quốc-Hội, con số các Dân-biểu, Nghị-sĩ vắng mặt luôn luôn khá cao, số hiện-diện chưa chắc đã đạt được 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ (2). Cho nên việc đòi hỏi sự chấp-thuận của 2/3 tổng-số thì chẳng khác gì đòi hỏi sự chấp-thuận của toàn thể Quốc-Hội một điều khó có thể thực-hiện được ngay trong một quốc-gia có hệ-thống lưỡng đảng vững-chắc như hoa-kỳ (3). Đó là chưa kể đa-số 3/4 khi chung-quyết khuyến-cáo.

(1) Nguyễn-ngọc-Huy, nhận xét về quyền-hành Quốc-hội, Quyết-Tiến số 923 ngày 1-4-1967.

(2) Nguyễn-ngọc-Huy "Hiến-pháp đã qui-định ra sao về quyền khuyến-cáo của Quốc-Hội" ?, Cấp-Tiến số 63 ngày 25-6-1969 tr.1+8.

(3) Ralph H. Gabriel, "On the Constitution", bản-dịch "Luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ", Saigon, Việt-Nam khảo-dịch xã 1966 trang 207.

Sự kiện trên đã xảy ra khi Quốc-Hội dự-định đặt vấn-đề bất tín-nhiệm Ngoại-Trưởng Trần-văn-Đỗ vì lời tuyên-bố xúc-phạm đến Cao-đài và Hòa-hảo với báo La Gazette de Leusanne ngày 16-4-1968. Mặc dầu có đến 51 Dân-biểu đem vấn đề ra thảo-luận nhưng phiên họp ngày 7-5-1968 của Hạ-nghị-Viện vẫn không đủ đa số 2/3 tổng-số Dân-biểu để khuyến-cáo và chỉ có thể đi đến quyết-định với đa số tương-đối để mời Ngoại-Trưởng Trần-văn-Đỗ ra trả lời các câu hỏi chất-vấn (1). Tại Thượng-nghị-Viện, trong 2 phiên họp ngày 3-5 và 4-5-1968 về vấn-đề này cũng không đạt được kết-quả khuyến-cáo thay-thế, chỉ có thể quyết-định mời Ngoại-Trưởng Trần-văn-Đỗ ra điều-trần trước Thượng-nghị-Viện như trường-hợp xảy ra tại Hạ-nghị-Viện (2).

- Ảnh-hưởng thực-tế : Dù quyền khuyến-cáo thay thế Chánh-phủ của Quốc-Hội khó có thể thành-hình, tuy nhiên sự việc mà Quốc-Hội đem ra thảo-luận, phê-bình, chỉ-trích cũng ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến việc thi-hành chánh-sách của Chánh-phủ, lập-trường của Tổng-Thống. Hơn nữa, khi Quốc-hội thảo-luận, sự cần-thiết phải tìm một số tối-thiểu Dân-biểu và Nghị-sĩ ủng-hộ tại Quốc-Hội cũng làm cho Tổng-Thống một phần nào dè-dặt trong việc điều-khiển ngành Hành-pháp. Tổng-Thống và Thủ-Tướng cũng như các nhân-viên Chánh-phủ phải luôn luôn phối-hợp công-việc hoạch-định chánh-sách, thi-hành chánh-sách và điều-hành Chánh-phủ làm sao để không đi ngược lại với lập-trường đa-số nhân-dân mà Quốc-Hội là cơ-quan đại-diện gồm các thành-phần đại-diện rộng-rãi trên toàn-quốc.

Do đó, tuy quyết-định khuyến-cáo cải-tổ Chánh-phủ của Quốc-Hội khó thực-hiện được nhưng những sự thảo-luận, chỉ-trích tại diễn-đàn Quốc-Hội cũng là một động-lực chính để Tổng-Thống dè-nhì Cộng-Hòa Việt-Nam cải-tổ Chánh-phủ. Chỉ cần một đa số, tương-đối các Dân-biểu và Nghị-sĩ đầu phiếu bất tín-nhiệm Chánh-phủ, cơ-quan này cũng sẽ mất uy-tín rất nhiều và rất khó tiếp-tục làm việc. Cho nên, Tổng-Thống sẽ khó duy-trì các nhân-viên Chánh-phủ bị chỉ-trích này nữa mặc dầu về pháp-lý, Quốc-Hội không hội-đủ đa số hiến-định để khuyến-cáo Tổng-Thống giải-nhiệm họ (3).

(1) Biên-bản Hạ-nghị-Viện số 17/68 ngày 7-5-1968 trang 63-99

(2) Biên-bản Thượng nghị Viện số 31 ngày 4-5-1968 trang 26.

(3) Nguyễn-ngọc-Huy "Hiến-pháp đã qui-định ra sao về quyền khuyến-cáo của Quốc-Hội ?", Cấp-Tiến số 63 ngày 25-6-1969.

Thật vậy, quyết-định cải-tổ toàn-bộ Chánh-phủ Nguyễn-văn-Lộc ngày 18-5-1968 (1) và bổ-nhiệm Tân-Chánh-phủ Trần-văn-Hương ngày 25-5-1968 (2) của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu, ngoài sự thay đổi chánh-sách quốc-gia cho phù-hợp với tình-thế mới, một phần lớn cũng do sự bất tín-nhiệm của đa-số tương-đối các Dân-Biểu, Nghị-sĩ đối với Ngoại-Trưởng Trần-văn-Đỗ như đã kể trên (3) và do áp-lực của Quốc-Hội qua các phiên họp thảo-luận về "Nội-Các và hiện-tình đất nước" (4).

Khi công-nhận quyền khuyến-cáo thay thế Chánh-phủ của Quốc-Hội nhưng lại ấn-định một thủ-tục khó-khăn, các nhà Lập-Hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam vừa muốn tránh nạn độc-tài đồng thời tránh những xáo-trộn do các cuộc khủng-hoảng chánh-trị liên-tiếp xảy ra vì sự bất tín-nhiệm Chánh-phủ của Quốc-hội như nước Pháp thời đệ Tứ Cộng-Hòa (5). Kinh-nghiệm chế-độ độc-tài gia-đình trị Ngô-đình-Diệm cũng đã khiến các nhà Lập-Hiến năm 1967 thiết-lập thủ-tục khuyến-cáo nói trên. Nhưng ngoài sự kém hiệu-lực pháp-lý, thủ-tục này còn có khuyết-điểm là trong trường-hợp mà Quốc-Hội đã chung-quyet khuyến-cáo với đa số 3/4 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ nhưng nếu Tổng-Thống vẫn không chịu cải-tổ Chánh-phủ thì vấn-đề sẽ giải-quyết ra sao ? (6). Mặt khác, đa số 1/4 tổng số Nghị-sĩ hay 1/3 tổng-số Dân-Biểu có quyền đặt vấn-đề khuyến cáo, theo nội-quy Quốc-Hội, quá nhỏ nên trên thực-tế, Quốc-Hội thường đem ra thảo-luận đòi thay thế Chánh-phủ ngay cả khi vì những vấn-đề không quan-trọng, làm sút giảm uy-tín của Chánh-phủ rất nhiều, tuy rằng không thể hội đủ đa số hiến-định để chính-thức khuyến-cáo.

(1) Công-Báo số 44 ngày 1-6-1968 trang 3.006

(2) Công-Báo số 46 ngày 8-6-1968 trang 3.174

(3) Ngày 3-5-1968, 43 Dân-biểu ra một bản tuyên-bố bất tín-nhiệm Ngoại-trưởng Trần-văn-Đỗ, đòi-hỏi cải-tổ Chánh-phủ (Biên-bản Hạ-nghị-Viện số 20 ngày 10-5-1968 trang 2-3).

(4) Biên-bản Hạ-nghị-Viện số 26/68 ngày 15-5-1968 trang 2-25.

(5) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 66 ngày 14-12-1967 trang 105

và kế tiếp và Biên-bản QHLH số 67, ngày 15-2-1967 trang 4-53.

(6) Vấn-đề này sẽ được bàn lại trong phần kết-luận.

Tóm lại, qua thẩm-quyền bổ-nhiệm và cải-tổ Chánh-phủ (tự ý hay do Quốc-Hội khuyến-cáo), Tổng-Thống đề-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam đã có một phương-tiện mạnh-mẽ và hữu-hiệu để điều-khiển sự thi-hành chánh-sách quốc-gia mà Tổng-Thống, với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp có nhiệm-vụ hoạch-định và Thủ-Tướng có nhiệm-vụ thi-hành. Quyền kiểm-soát sự thi-hành chánh-sách Quốc-gia thuộc về Tổng-Thống (điều 67 khoản 2 Hiến-pháp) lẫn Quốc-Hội (điều 39 khoản 5 Hiến-pháp). Điều này khiến cho nhiệm-vụ Thủ-Tướng đề-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam cực-kỳ khó-khăn mặc-dẫu rất ít quyền-hành, vì Thủ-Tướng phải làm vừa lòng cả Quốc-Hội lẫn Tổng-Thống "đúng là một nàng dâu làm dâu hai mẹ chồng" (1).

Trên thực-tế, tuy do Tổng-Thống bổ-nhiệm và giải-nhiệm, vị Thủ-Tướng cũng giữ một vai-trò đáng kể tùy theo hậu-thuần Chánh-trị của mình. Chẳng hạn, quyền-hạn thực-sự của Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc dĩ-nhiên là bị giới-hạn hơn quyền-hạn của Thủ-Tướng Trần-văn-Hương bởi vì vị sau này có nhiều hậu-thuần và uy-tín hơn (2). Khi được mời giữ chức-vụ này, ông Trần-văn-Hương đã đòi hỏi tất cả quyền-hành trong phạm-vi một vị Thủ-Tướng phải có (3).

Hơn nữa, với nhiệm-vụ thi-hành chánh-sách, Thủ-Tướng có thẩm-quyền điều-khiển Chánh-phủ và cơ-cấu Hành-Chánh Quốc-Gia (điều 67 Hiến-pháp). Chính với thẩm-quyền chủ-tọa Hội-đồng Nội-các, Thủ-Tướng cũng có một phương-tiện tương-đối rộng-rãi để thi-hành nhiệm-vụ của mình và đồng-thời ảnh-hưởng một phần nào đến sự hoạch-định, điều-khiển chánh-sách Quốc-gia của Tổng-Thống. Bởi vì trên thực-tế, hai hành-vi "hoạch-định" và "thi-hành" chánh-sách không có biên-giới rõ-rệt, thường có tương-quan nhau mật-thiết. Chính trong lúc thi-hành chánh-sách mới có thể thấy rõ được thực-trạng và nhu-cầu của đất nước, do đó mới có thể dễ-dàng sửa đổi các đường-lối, chánh-sách cho phù-hợp với hoàn-cảnh Quốc-gia (4).

---

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 22.

(2) Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đã từng làm Thủ-Tướng dưới thời Quốc-Trưởng Phan-khắc-Sửu, từng là Ứng-cử-Viên có uy-tín nhất, đối-lập với liên-danh Nguyễn-văn-Thiệu - Nguyễn-cao-Kỳ trong cuộc bầu-cử Tổng-Thống ngày 3-9-1967.

(3) Tin Đài BBC trong buổi phát thanh ngày 26-5-1968.

(4) Trương-tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 274.

Trên thực-tế, các vấn-đề, các dự-thảo luật quan-trọng của Hành-pháp đều được đem ra thảo-luận tại Hội-đồng Nội-các do Thủ-Tướng chủ-tọa trước khi được Hội-đồng Tổng-Trưởng, do Tổng-Thống chủ-tọa, cứu-xét. Xem vậy, mặc dầu trên nguyên-tắc chỉ là "một người phụ-tá của Tổng-Thống", không có nhiều quyền hạn, trong thực-tế, tùy theo hậu-thuần, uy-tín riêng, Thủ-Tướng đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam cũng giữ một vai-trò tối quan-trọng trong guồng máy Hành-pháp. Do đó, để cho Chánh-sách quốc-gia được thi-hành đúng như Tổng-Thống đã hoạch-định, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam phải có toàn-quyền bổ-nhiệm hay cai-tổ Chánh-phủ. Một đôi khi Tổng-Thống còn đích-thân điều-khiển trực-tiếp việc thi-hành Chánh-sách, như là trong lãnh-vực ngoại-giao, Quốc-phòng.

Ngoài ra, với thẩm-quyền chỉ-định một phần Hội-viên các Hội-Đồng Tư-Vấn Chánh-phủ như Hội-Đồng Văn-Hóa Giáo-Dục (điều 93 và 94 Hiến-pháp), Hội-đồng Kinh-tế Xã-Hội (điều 95 và 96 Hiến-pháp), Hội-đồng các Sắc-tộc (điều 97 và 98 Hiến-pháp), Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam lại càng có phương-tiện ảnh-hưởng mạnh-mẽ vào mọi hoạt-động của Chánh-phủ.

## Đoạn II. - TỔNG-THỐNG BỔ-NHIỆM CÁC TRƯỞNG NHIỆM-SỞ

### NGOẠI-GIAO VÀ VIỆN-TRƯỞNG CÁC VIỆN ĐẠI-HỌC.

Thẩm-quyền bổ-nhiệm các Trưởng Nhiệm-Sở Ngoại-giao, các Viện-Trưởng Đại-Học là 2 phương-tiện quan-trọng để Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam điều-khiển chánh-sách quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định. Điều 59 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967 đã qui-định: "Tổng-Thống bổ-nhiệm với sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện :

a) - Các Trưởng nhiệm-sở Ngoại-Giao.

b) - Viện-Trưởng các Viện Đại-Học..."

Vấn đề ngoại-giao và vấn-đề giáo-dục là những vấn đề vượt ra ngoài phạm vi chật hẹp của một Chánh-phủ trong một nhiệm-kỳ giai-đoạn nên phải có sự chấp-thuận của quốc-dân mà theo truyền-thống Quốc-Hội là đại-diện gần như. Hơn nữa, sự chấp-thuận của Quốc-Hội không phải là để duyệt xét tánh-cách chuyên-môn của những người đó mà chỉ để xét lại tư-cách phục-vụ Quốc-gia dân-tộc mà thôi (1).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 32.



1)- Tổng-Thống bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm sở Ngoại-giao :

Các Trưởng Nhiệm-sở Ngoại-giao là những người đại-diện Quốc-gia tại quốc-ngoại, những người thi-hành phần nào chánh-sách quốc-gia tại ngoại-quốc, nên cần được Thượng-nghị-Viện chấp-thuận bởi vì các nhà Lập-hiến năm 1967 quan-niệm : "về phương-diện đối ngoại, Quốc-Hội và Tổng-Thống liên-đối chịu trách-nhiệm chung với nhau" (1).

a)- Thẩm-quyền của Tổng-Thống :

Theo ý nghĩa thông-thường, tổng-quát, các Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao gồm các Đại-sứ, Đặc-sứ, Tổng Lãnh-sự, Lãnh-sự... trái lại, theo nghĩa hẹp, các Trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao chỉ gồm cấp-bậc Đại-sứ, có nhiệm-vụ thường-xuyên điều-khiển một cơ-sở ngoại-giao (Tòa Đại-sứ) của quốc-gia tại ngoại-quốc. Về phương-diện hành-chánh vị này thuộc-quyền quản-trị của Bộ Ngoại-giao. Danh-từ "các Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao qui-định tại điều 59 khoản 1 Hiến-pháp đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam được cơ-quan Hành-pháp hiện-nay quan-niệm theo nghĩa hẹp này (2). Do đó, chỉ việc bổ-nhiệm các Đại-sứ mới phải được sự chấp-thuận của Thượng-nghị-Viện, còn các Đặc-sứ, Tổng-Lãnh-sự, Lãnh-sự đều hoàn-toàn thuộc quyền hành-pháp.

Cho nên Hành-pháp đã bác-bỏ quan-điểm của Hạ-nghị-Viện khi trong phiên-họp ngày 5-12-1968 Viện này chủ-trương Quốc-Hội phải có quyền can-thiệp vào việc chỉ-định Vị Trưởng Phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tham-dự Hội-nghị Paris (3) Vì cho rằng Vị này tức là một Trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao đã qui-định trong điều 59 khoản 1 Hiến-pháp. Hành-pháp đã lập-luận rằng : "Công việc làm của phái-đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa là một công-việc làm đặc-biệt khác hẳn với công-tác thường xuyên của một sứ-quán (...). Tuy vậy phải làm việc theo những qui-tắc của chánh-quyền, Ông Trưởng-phái-Đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tham-dự Hội-nghị Paris không thể xem như là một viên-chức Cao-cấp bị khép chặt vào hệ-thống Hành-chánh của Chánh-phủ. Ông là một nhân-vật đại-diện cho Tổng-Thống để tranh-đấu cho một lập-trường do Tổng-Thống nêu ra. Ông phải liên-lạc mật-thiết với Tổng Thống để cho Tổng-Thống biết về sự diễn-tiến của cuộc Hội-nghị và nhận chỉ-thị của Tổng-Thống để có một thái-độ phù-hợp với chánh-sách mà Tổng-Thống đã hoạch-định (...). Vậy, ông Trưởng-phái-Đoàn Việt-Nam Cộng-Hòa tham-dự Hội-nghị Paris trước hết phải là người

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 nt trang 36-39.

(2) Nguyễn-ngọc-Huy, "Chung quanh cuộc Hội-nghị Paris", nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 tháng 2/1969 trang 7.

(3) Nguyễn-ngọc-Huy, "Chung-quanh cuộc Hội-nghị Paris", nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 tháng 2/1969 trang 8.

được Tổng-Thống hoàn-toàn tín-nhiệm. Đó là chỗ làm cho Ông không giống với một Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao. Trong trường-hợp đó, Tổng-Thống phải được tự-do trong sự chọn-lựa người đảm-nhiệm. Chức-vụ Trưởng phái-đoàn. Lẽ cố-nhiên, Tổng-Thống lãnh trách-nhiệm trước quốc-dân về sự lựa-chọn đó. Về phần Quốc-Hội thì phương-tiện kiểm-soát việc làm của Ông Trưởng phái-đoàn là quyền phê-chuẩn hay bác-bỏ bản văn-kiện sẽ được ký-kết khi Hội-nghị đưa đến kết-quả" (1)

Riêng đối với các đại-diện ngoại-giao ở cấp-bậc Tổng-Lãnh-sự hay Lãnh-sự, trên thực-tế thuộc toàn-quyền bổ-nhiệm của Hành-pháp. Tuy-nhiên, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không trực-tiếp bổ-nhiệm các chức-vụ này mà lại ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng Chánh-phủ. Và Thủ-Tướng Chánh-phủ cũng không tự-ý bổ-nhiệm các Tổng lãnh-sự hay Lãnh-sự mà thường chiếu đề-nghị của Tổng-Trưởng Ngoại-giao. Chẳng-hạn, theo đề-nghị của Tổng-Trưởng Ngoại-giao, Thủ-Tướng ký Nghị-Định số 384-ND/NG ngày 2-5-1968 cử Ông Lê-quan-Giang, cố-vấn ngoại-giao hạng 3 giữ chức-vụ Tổng-lãnh-Sự Việt-Nam tại Singapore (2).

Trong khi đó, đối với cấp-bậc Đại-sứ, sau khi đề-nghị và được Thượng-nghị-viện chấp-thuận, Tổng-Thống sẽ bổ-nhiệm bằng một Sắc-lệnh. Thí-dụ : Do Sắc-Lệnh số 181-TT/SL ngày 19-5-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã cử Luật-sư Hoàng-cơ-Thụy giữ chức-vụ Đại-sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại Vientiane (Ai-Lao)(2).

Như vậy, thẩm-quyền bổ-nhiệm các đại-diện Ngoại-giao của Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam tương-đối rộng-rãi, Thượng Nghị-Viện chỉ can-thiệp trong việc bổ-nhiệm các Đại-sứ mà thôi. So với điều 2 khoản 2 Hiến-pháp Hoa-kỳ, tất cả các sự bổ-nhiệm các Đại-sứ, Sứ-thần, lãnh-sự của Tổng-Thống đều phải có sự chấp-thuận của Thượng Nghị-viện Hoa-kỳ.

b) - Sự can-thiệp của Quốc-Hội :

Chỉ riêng Thượng-nghị-Viện mới có thẩm-quyền chấp-thuận sự bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao của Tổng-Thống mà thôi. Hơn nữa, sự can-thiệp này cũng chỉ giới-hạn trong cấp-bậc Đại-Sứ.

(1) Nguyễn-ngọc-Huy, "Chung quanh cuộc Hội-nghị Paris", nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 - 2/1969 tháng 8.

(2) Công-Báo số 40 ngày 18-5-1968 trang 2.752

(3) Cấp-Tiến số 33 ngày 22 và 23-5-1969

Quan-niệm chỉ cho Thượng-nghị-Viện kiểm-soát sự bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm sở Ngoại-giao và gạt Hạ-nghị-Viện ra ngoài, theo điều 59 khoản 1 Hiến-pháp đệ-Nhi Cộng-Hòa Việt-nam cũng là quan-niệm của Hiến-pháp Hoa-kỳ (điều II khoản 3). Lý do là vì các Vị Dân-biểu Hạ-nghị-Viện thiếu một sự "hiếu-biết cặn-kẻ và xác-đáng về chính-trị ngoại-giao" và nhưt là nhiệm-kỳ Hạ-nghị-Viện quá ngắn (so với Thượng-Nghị-Viện), số dân-biểu luôn-luôn đổi mới (1), do đó, không thể theo dõi, nhận xét được trung-thực các chánh-sách ngoại-giao cũng như sự thi-hành các chánh-sách này. Thực vậy, vấn-đề ngoại-giao là một vấn-đề có tính-cách lâu dài, vượt quá một nhiệm-kỳ giai-đoạn (2). Mặt khác Hạ-Nghị-Viện chỉ có tánh-cách địa-phương trong khi Thượng-nghị-Viện đại-diện cho tánh-cách quốc-gia" (3).

Hơn nữa, như trên đã nói, các nhà Lập-hiến quan-niệm sự chấp-thuận của Thượng-nghị-Viện về việc bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao chỉ có nghĩa là duyệt-xét lại tư-cách phục-vụ Quốc-gia dân-tộc hơn là tánh-cách chuyên-môn của các vị này. Và lại, đây chỉ là một phương-thức để Thượng-nghị-Viện kiểm-soát sự thi-hành chánh-sách quốc-gia tại ngoại-quốc, chứ không phải kiểm-soát việc hoạch-định Chánh-sách đó, một Lãnh-vực chuyên-quyết của Tổng-Thống (điều 62 khoản 1 Hiến-pháp).

Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không qui-định rõ túc-số biểu-quyết của Thượng-nghị-Viện trong trường-hợp này, ngay cả nội-quy Thượng-nghị-Viện cũng không đề-cập đến. Nhưng theo điều 146 nội-quy Thượng-nghị-Viện ấn-định một cách tổng-quát về đa số hợp-lệ của một quyết-nghị của Thượng-nghị-Viện, thì sự bổ-nhiệm các Trưởng-Nhiệm-sở Ngoại-giao cũng phải được đa-số bán ( $\geq 1/2$ ) các Nghị-sĩ hiện-diện chấp-thuận. Đây là một đa số tương-đôi để sự bổ-nhiệm của Tổng-Thống được Thượng-nghị-Viện thông qua dễ-dàng. Tuy nhiên vì hiện-tại, sinh-hoạt chánh-dảng Việt Nam chưa được tổ-chức hợp-lý, Hành-pháp chưa nắm được đa-số tại Quốc-Hội nên đôi khi sự bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao của Tổng-Thống

---

(1) Ralph H. Gabriel, "On the Constitution", bản-dịch "Luận về Hiến-pháp Hoa-kỳ", Saigon, Việt-Nam khảo-dịch xã 1966, trang 206.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 32.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 nt trang 75.

đệ-Nhi Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có thể bị Thượng-nghi-Viện cản-trở. Tuy không đến nỗi sự bổ-nhiệm bị bác-bỏ hoàn-toàn bởi vì trước khi chính-thức quyết-định bổ-nhiệm, Tổng-Thống thường nắm dò phản-ứng của các Nghị-sĩ rồi, nhưng có khi đề-nghị của Tổng-Thống cũng bị đình-trệ qua nhiều phiên-họp Thượng-nghi-Viện. Chính trong các phiên họp này, Thượng-nghi-Viện sẽ có dịp duyệt-xét, kiểm-soát việc thi-hành chánh-sách đối ngoại của Hành-pháp, bày tỏ quan-điểm của Thượng-nghi-Viện để chỉ-trích, lưu-ý Hành-pháp về các vấn-đề đối-ngoại. Chẳng hạn, trong phiên-họp ngày 22-1-1969 để thảo-luận về đề-nghị bổ-nhiệm Ông Nguyễn-quí-Thoại, Đại-sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại Dakar, kiêm-nhiệm chức-vụ Đại-sứ tại Gambia và Đại-sứ Việt-Nam Cộng-Hòa tại Tây-Đức Nguyễn-duy-Liên kiêm-nhiệm chức-vụ Đại-sứ tại Na-Uy, các Nghị-sĩ cho rằng các sự kiêm-nhiệm này không hợp-lý và chỉ-trích chánh-sách ngoại-giao của Hành-pháp. Do đó, phiên họp phải đình-hoãn để ủy-ban ngoại-giao Thượng-nghi-Viện nghiên-cứu lại vấn-đề. Cho nên có thể nói Thượng-nghi-Viện đã thực-sự ảnh-hưởng phần nào đến chánh-sách ngoại-giao của Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam hiện nay.

Đối nội, trường-họp, tương-tự cũng xảy ra trong việc bổ-nhiệm Viện-trưởng các Viện Đại-Học.

## 2) - Tổng-Thống bổ-nhiệm Viện-trưởng các Viện Đại-Học :

Theo điều 59 khoản 1-b Hiến-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, Tổng-Thống có quyền bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Viện Đại-Học với sự chấp-thuận của Thượng-nghi-Viện.

Vấn-đề này đã gây nhiều cuộc tranh-luận sôi nổi giữa các nhà Lập-Hiến năm 1967. Theo quan-điểm chung đã được Quốc-Hội Lập-Hiến chấp-nhận, Viện-Trưởng Đại-Học là người lãnh-đạo chánh-sách giáo-dục quốc-gia. Vấn-đề giáo-dục liên-quan đến chánh-sách lâu dài, trường cửu trong việc đào-tạo liên-tục các nhân-tài của đất nước. "Vấn-đề giáo-dục nhiều khi vượt quá tầm quan-trọng của Chánh-phủ thường tồn-tại trong một nhiệm-kỳ ngắn-ngủ(...). Viện-Trưởng Đại-Học Viện-Trưởng Đại-Học là chức-vụ hoàn-toàn có tính-cách giáo-dục (...) không lệ-thuộc vào đường-lối hành-chánh, không lệ-thuộc vào lệnh của Tổng-Thống". Sự bổ-nhiệm của Tổng-Thống kèm với sự chấp-thuận của Thượng-nghi-Viện chứng tỏ sự thỏa hiệp về chánh-sách giáo-dục của Quốc-gia qua vai-trò của Viện-trưởng Đại-Học, càng "gây uy-tín để nâng cao nền Đại-Học Việt-Nam" trước mắt quốc-dân. Và lại, vấn-đề giáo-dục ở cấp-bậc Đại-Học liên-hệ và "ảnh-hưởng rất nhiều đến tương-lai, tiền đồ đất nước,

Vả lại, vấn-đề giáo-dục ở cấp-bậc Đại-Học liên-hệ và "ảnh-hưởng rất nhiều đến tương-lai, tiền đồ đất nước, đến các giới trí-thức và cao-cấp. Vì sự ảnh-hưởng đó nên đối với cuộc chiến-tranh ý-thức-hệ của quốc-gia chúng ta ngày nay, việc chọn lựa một ông Viện-Trưởng Đại-Học rất là quan-trọng"(1). Hơn nữa, như truyền-thống văn-hóa Đông-phương quan-niệm "làm văn-hóa mà làm thì hại muôn đời" nên lại càng khiến các nhà Lập-hiến năm 1967 để cho Thượng-nghị-Viện can-thiệp vào vấn-đề bổ-nhiệm Viện-trưởng Đại-Học.

a) - Thăm-quyền của Tổng-Thống :

Mục đầu theo điều 10 khoản 3 Hiến-pháp : "Nền giáo-dục Đại-Học được tự-tri", Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam vẫn có quyền bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Viện Đại-Học bởi vì chỉ có Tổng-Thống là nhân-vật duy-nhất được Hiến-pháp trao cho thăm-quyền hoạch-định chánh-sách quốc-gia (điều 62 khoản 1 Hiến-pháp). Dầu được tự-tri đến đâu chăng nữa việc giáo-dục Đại-Học cũng bắt buộc phải nằm trong chánh-sách quốc-gia. Hơn nữa, "Giáo-dục Đại-Học được tự-tri có nghĩa là được tự giảng-huấn, về phương-diện học chứ không được tự-tri hết mọi phương-diện"(2)

Trên thực-tế, trong tình-cảnh Việt-Nam hiện nay, vì chưa có truyền-thống tự-tri Đại-Học, thiếu phương-tiện, dù muốn dù muốn dù không, các Viện Đại-Học vẫn lệ thuộc ít nhiều vào Chánh-phủ, qua Bộ Giáo-Dục, cho nên không thể có tự-tri Đại-Học đúng nghĩa được. Vả lại, với trách-nhiệm một nguyên-thủ Quốc-gia cũng như lãnh-đạo Hành-pháp, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có trách-nhiệm với toàn thể quốc-dân, có bốn phận bảo-vệ tổ-quốc, quyền-lợi tối-cáo của quốc-gia nên đương-nhiên Tổng-Thống phải được quyền bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Đại-Học, một lãnh-vực chi-phối nhiều đến sinh-hoạt hiện tại và tương-lai quốc-gia. Đây cũng là một thăm-quyền thông-thường của các vị Nguyên-thủ ngoại-quốc. Đa số các vị Nguyên-thủ Hành-pháp được trọn quyền bổ-nhiệm Viện-Trưởng Đại-Học mà không có sự can-thiệp của Quốc-Hội. Các quốc-gia này quan-niệm Viện-Trưởng Đại-Học cũng chỉ là một công-chức cao-cấp mà thôi cho nên phải thuộc toàn-quyền bổ-nhiệm của vị Nguyên-thủ Hành-pháp, Quốc-Hội không cần can-thiệp. Đó là tinh-thần Hiến-pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp (điều 13), Hiến-pháp Hoa-kỳ (điều 2, khoản 2). Tổng-Thống đệ nhất Cộng-Hòa Việt-Nam cũng được trọn quyền bổ-nhiệm chức-vụ này (điều 37 Hiến-pháp năm 1956).

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967 tr.29-40 và  
kế-tiếp.

(2) Biên-bản QHLL số 71 nt

Hiến-pháp đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam cho Thượng-nghị-Viện can-thiệp vào việc bổ-nhiệm Viện-Trưởng Đại-Học do một quan-niệm khác về vấn đề này và vì những lý-do đã kể trên.

b) - Thăm-quyền của Quốc-Hội :

Về hình-thức, sự chấp-thuận của Thượng-nghị-Viện trong vấn-đề bổ-nhiệm Viện-trưởng các Viện Đại-Học của Tổng-Thống thể-hiện một sự đồng ý và hợp-tác giữa Lập-pháp và Hành-Pháp về chánh-sách giáo-dục quốc-gia qua việc xử-dụng nhân-sự. Đó là sự dung-hòa lập-trường giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống. Tuy nhiên lập-luận này không đứng-vững vì chức-vụ Thủ-Tướng Chánh-phủ cũng vô cùng quan-trọng việc thực-hiện chánh-sách quốc-gia toàn-diện hơn cả Viện-Trưởng Đại-Học mà Hiến-pháp vẫn không cho Quốc-Hội can-thiệp khi bổ-nhiệm.

Có lẽ chỉ có lý-do vì tính-chất vĩnh-cửu của vấn đề giáo-dục vượt ra ngoài phạm-vi chật-hẹp của một Chánh-phủ trong một nhiệm-kỳ giai-đoạn là có thể chấp-nhận được (1). Nhưng khi giao cho Thượng nghị-Viện kiểm-soát sự bổ-nhiệm Viện-Trưởng Đại-Học lại có một hậu-quả nguy-hại khác là vai-trò các Viện-Trưởng Đại-Học sẽ không còn có tánh-cách chuyên-môn và độc lập nữa, trái-lại, chính-trị sẽ xâm-lấn vào học-đường.

Thực ra, dù Thượng-nghị-Viện có kiểm-soát sự bổ-nhiệm hay không, trên thực-tế, vì cùng chia sẻ trách-nhiệm, thân-phận quốc-gia dân-tộc như bất cứ một công-dân tam-thường nào khác, cho nên trước những xuyên-xao thời đại, những giao-động lịch-sử, các Viện-Trưởng Đại-Học vẫn bị Chánh-trị lôi-cuốn dưới nhiều hình-thức. Hơn nữa, với trình-độ tri-thức cao, các Viện-Trưởng Đại-Học lại càng có thể có một lập-trường chánh-trị và ý-thức chánh-trị cao hơn các công-dân khác. Do đó, các vị này vẫn có thể tự mang màu sắc chính-trị rồi không cần phải do Thượng-nghị-Viện kiểm-soát khi bổ-dụng, vả lại, sinh-hoạt Đại-Học rất phóng khoáng, tự-do khác biệt với các sinh-hoạt công khác, cho nên ngay cả khi Ông Viện-Trưởng không hoạt-động, không bị ảnh-hưởng chính-trị đi nữa mà nếu các Giáo-sư hoạt-động chính-trị thì chưa chắc Ông Viện-Trưởng có thể kiểm-soát được đường-lối giáo-dục, giảng dạy của các vị này. Và nếu cả các Giáo-sư lẫn tập-thể sinh-viên bị lôi-cuốn vào chính-trị thì với thăm-quyền của mình, Ông Viện-Trưởng Đại-học cũng không thể ngăn-cản hay thay-đổi được tình-thế. Trường hợp này đã xảy ra tại Viện Đại-Học Huế trong cuộc biến-động miền Trung vào đầu năm 1966.

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 32.

Vì vậy, hậu-quả chính-trị của sự chấp-thuận của Thượng-nghị-Viện trong việc Tổng-Thống bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Đại-Học không thành vấn đề. Mà nếu trên thực-tế có chính-trị hóa Đại-Học đi nữa thì chưa hẳn là một tai-hại. Nếu sự kiện này được hướng đến quyền-lợi tối-cao của Tổ-quốc, tương lai dân-tộc. Tại các Quốc-gia tiên-tiến hiện nay đều có một mối tương-quan chắc-chẽ giữa Đại-học và Chánh-quyền nhằm đưa đến một sự phân công, sắp xếp hợp-lý trong việc phục-vụ Quốc-gia. Chính-giới phải huy-động tiềm-năng Đại-Học cũng như Đại-Học phải có ý-thức chánh-trị quốc-gia để điều hướng công-cuộc đầu-tư nhân sự đúng chánh-sách phát-triển toàn-diện quốc gia. Không ai có thể phủ-nhận màu sắc và vai-trò chánh-trị của các Đại-Học Hoa-kỳ hiện nay (1).

Xem vậy, quan-niệm Đại-Học tháp ngà, chuyên-môn đã bị đảo-thái. Vấn-đề quan-trọng ở đây là làm thế nào để giữ cho mục-độ chính-trị trong các Đại-Học nằm trong giới-hạn tác-dụng tốt đẹp ngõ-hầu phục-vụ được tối-đa quyền-lợi vĩnh-cửu của Dân-tộc mà thôi. Trong chiều-hướng này chúng ta chấp-nhận để Thượng-nghị-Viện can-thiệp vào việc bổ-nhiệm Viện-Trưởng các Viện Đại-Học như một phương-cách để cho đại-diện nhân-dân kiểm-soát việc thực-hiện một chánh-sách có tánh-cách quan-trọng và lâu dài của Quốc-gia. Biết đâu, đó mặc cho Hành-pháp bổ-nhiệm, trong tình-thế Việt-Nam hiện tại, các Viện-Trưởng Đại-Học lại càng có thể là những nhân-vật chính-trị hơn cả khí Thượng-nghị-Viện kiểm-soát nữa ?. Tuy vậy, trên thực-tế, áp-lực của Thượng-nghị-Viện chỉ thực-sự mạnh-mẽ trong lúc Tổng-Thống lựa chọn Viện-Trưởng các Đại-Học. Chính vì lo ngại bị Thượng-nghị-Viện phản-đối mà Tổng-Thống sẽ lựa-chọn những nhân-vật có tài-năng và uy-tín hơn.

(1) Diễn-hình là các cuộc hội-thảo, tuyên-ngôn của các Đại-Học Hoa kỳ về chiến-tranh và Hòa-bình thế-giới. Các cố-vấn nổi danh của Tổng-Thống Kenedy, Nixon thường là Giáo-sư Đại-Học. Giáo-sư Tiến-sĩ Kissinger, Cố-vấn các vấn-đề An-ninh Quốc-Gia của Tòa Bạch-Cung hiện nay với Công-thức Hòa-bình nổi tiếng : "Công-thức Kissinger" là một chứng-minh cụ-thể (xem H.A.Kissinger, "Cuộc thương-thuyết về Việt-Nam", bản dịch của Giáo-sư Tạ-văn-Tài, trong Nguyệt-san Cấp-Tiến số 2 tháng 2/1969 trang 124-152).

Đến khi đề-nghị của Tổng-Thống đưa ra Thượng-nghị-Viện thì thường được thông qua. Chẳng hạn, trong phiên họp ngày 30-1-1969 để cứu-xét đề-nghị của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu bổ-nhiệm Giáo-sư Lê-Thanh Minh-Châu giữ chức-vụ Viện-Trưởng Viện Đại-Học Huế, mặc dầu có bị chỉ-trích, sự bổ-nhiệm này vẫn được Thượng-nghị-Viện chấp-thuận (1).

Như thế, với thẩm-quyền bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm-sở Ngoại-giao, Viện-Trưởng các Viện Đại-Học, Tổng-Thống đệ Nhị Cộng-Hòa Việt Nam đã có những phương-tiện khá hữu-hiệu để điều-khiển 2 phạm-vi quan-trọng của chánh-sách quốc-gia. Và như các nhà Lập-Hiến đã nói, vấn-đề Ngoại-giao và giáo-dục bị những vấn-đề vượt ra ngoài phạm-vi chật-hẹp của một Chánh-phủ trong một nhiệm-kỳ giai-đoạn nên phải có sự chấp-thuận của quốc-dân Thượng-nghị-Viện. Trong lúc thảo-luận điều-khoản này, cũng có ý-kiến nói rộng phạm-vi kiểm-soát của Thượng-nghị-Viện đến việc bổ-nhiệm một số chức-vụ quan-trọng khác như các Tướng-lãnh, Thống-đốc Ngân-hàng, Tổng Giám-đốc Cảnh-sát Quốc-gia, nhưng bị đa số bác bỏ để dành trọn quyền cho Tổng-Thống trong các vấn-đề này. "Nếu Hành-pháp sai lầm và bất công(...) sẽ chất-vấn, khuyến-cáo" (2).

Ngoài ra, vì hoạt-động của Giám-sát-Viện có nhiều liên-hệ đến Hành-pháp, do ở quyền hạn và nhiệm-vụ của nó, cơ-quan này có thể, phần nào, làm cản-trở việc thi-hành Chánh-sách Quốc-gia của Chánh-phủ, nên Hiến-pháp đã dự-trù một phương-tiện để ngăn ngừa bớt hậu-quả tai-hại này bằng cách cho Tổng-Thống thẩm-quyền chỉ-định một số Giám-sát-Viện (điều 90 khoản 1 Hiến-pháp).

### Đoạn III. - TỔNG-THỐNG ẢNH-HƯỞNG ĐẾN GIÁM-SÁT-VIỆN. -

Lý do chính của các nhà Lập-hiến năm 1967 thiết-lập Giám-sát-Viện là để thực-hiện nguyện-vọng toàn dân muốn bài-trừ tham-nhũng, một thực-trạng của đất nước. Qua những cuộc điều-tra thăm dò của các nhà Lập-hiến trong "Ủy-Ban Dân-Y", đa số dân-chúng Việt-Nam đều muốn thiết-lập cơ-quan này. (3).

(1) Công-Luận số 328 ngày 31-1-1969.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 51-81

(3) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 47 ngày 29-12-1966 trang 38 và số 42 ngày 23-12-1966 trang 9.



Thực vậy, không ai có thể chối cãi nạn tham nhũng đang hoành-hành đất nước chúng ta và hầu như làm tê liệt mọi hoạt-động quốc-gia. Chính các hành-vi tham-nhũng đã phát-sinh ra các bất-công xã-hội, ngăn-trở sự thực-hiện luật-pháp và Dân-chủ, làm chậm-bước tiến của dân-tộc và gây ra nhiều khó-khăn cho chúng ta trong cuộc chiến-tranh ý-thức-hệ hiện nay (1).

Như vậy, quyết-định thành thành-lập định-chế Giám-sát Viện trong cơ-cấu công-quyền Quốc-gia của các nhà Lập-hiến năm 1967 đã đáp-ứng đúng được nguyện-vọng toàn-dân, thích-hợp với hiện-trạng, nhu-cầu đất nước. Các nhà Lập-hiến cũng nhận-định rằng việc thiết-lập Giám-sát-Viện "sẽ gây ra một xúc-động tâm-lý có lợi cho quốc-gia (...) đáp-ứng được nhu-cầu khẩn-thiết của toàn-dân là phải làm sao thanh-lọc được hàng ngũ nhân-viên các cơ-quan công-quyền để tạo điều-kiện tiên-bộ, xây-dựng Dân-chủ" (2).

- (1) - Xem Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 47 ngày 29-12-1966 trang 40.  
- Chính Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã từng tuyên-bố "tham-nhũng là một quốc nhục". Thủ-Tướng Trần-văn-Hương khi thành-lập Nội-các cũng xem việc bài-trừ tham-nhũng là trong-trách-bực nhất của Chánh-Phủ Ông. Do đó mà Ông Mai-tho-Truyền từng là ~~đồng~~ cử Viên Phó Tổng-Thống chung liên danh Ông trong kỳ bầu-cử Tổng-Thống ngày 3-9-1967 đã được Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đề-cử làm Quốc-vụ-Khanh đặc-trách Giám-sát-Viện (xem Sắc-lệnh số 234-TT/SL ngày 25-5-68 ấn-định thành-phần Chánh-phủ, trong Công-Báo số 46 ngày 8-6-1968 trang 3.174). Mặt khác, một số các Thượng-nghi-sĩ Hoa-kỳ như Pell (Rhode Island), Edward Kennedy và các Ủy-Ban điều-tra Thượng-nghi-Viện Hoa-kỳ đã từng xác-nhận, tố-cáo, Chỉ-trích nạn "tham-nhũng nặng-nề tại miền Nam Việt-Nam" và xem đây là nguyên-nhân chính-thức làm suy-yếu tiềm-lực chiến-đấu của Việt-Nam Cộng-Hòa và cả Hoa-kỳ nữa trong chiến-cuộc hiện tại (Xem Công-Luận số 127 ngày 24-6-1968 và Công-Luận số 128 ngày 25-6-1968 trích đăng tin các đài BBC ngày 24-6-1968 và đài VOA ngày 24-6-1968).

- (2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 45.

Việc lập một cơ-quan có nhiệm-vụ riêng-biệt là Giám-sát-Viện đã được nhiều nước thi-hành nhưng có nước qui-định việc đó trong Hiến-pháp, có nước không. Tại Trung-Hoa Quốc-Gia, Giám-sát-Viện được lập-thành một quyền ngang hàng với quyền Lập-pháp, Hành pháp, Tư-pháp và Khảo-thí.

Vì tính-cách quan-trọng cũng như liên-quan đặc-biệt của Giám-sát-Viện đối với Hành-pháp cho nên trước khi tìm-hiểu ảnh-hưởng của Tổng-Thống đối với cơ-quan này, thiết tưởng cần tìm hiểu sơ qua vai-trò Giám-sát-Viện trong việc thi-hành chánh-sách Quốc-gia.

1)- Vai-trò Giám-sát-Viện trong việc thi-hành chánh-sách Quốc-gia :

Thực ra, dù sao, các nhà Lập-Hiến năm 1967 cũng quan-niệm Giám-sát-Viện như là một phương-tiện để thi-hành chánh-sách quốc-gia cho được hữu-hiệu mà thôi. Do đó, trên bình-diện này, Giám-sát-viện hợp-tác với Hành-pháp, với Tổng-Thống một phần nào vì "hoạch-định", "điều-khiển" và "kiểm-soát" luôn luôn liên-kết chặc-chẽ trong diễn-tiến thực-hiện chánh-sách quốc-gia. Cho nên, trong quá khứ đã từng có một Giám-sát-Viện trực-thuộc Hành-pháp do Sắc-lệnh số 34-SL/HP/VP ngày 8-3-1966. Viện Giám-sát theo Hiến-pháp năm 1967 tuy có nhiều quyền-hạn hơn Viện Giám-sát cũ nói trên nhưng xét cho cùng, mục-dịch vẫn như nhau. Vì thế, theo Hiến-pháp cũng trên thực-tế, với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, hoạch-định, điều-khiển Chánh-sách Quốc-gia, Tổng-Thống đệ-nhi Công-Hòa Việt-Nam có nhiều ảnh-hưởng hoặc trực-tiếp, hoặc gián-tiếp vào định-chế đặc-biệt này.

a)- Vị-trí Giám-sát-Viện :

Trong phần biểu-quyết những nét chánh Hiến-pháp, Ủy-Ban Thảo-Hiến dự-định thiết-lập Giám-sát-Viện như là một đệ-tứ quyền nhưng sau hai lần biểu-quyết đều không đủ túc-số mặc-dầu lúc thảo-luận, ý-kiến chống-đối là thiểu-số (1).

Đa số các nhà lập-hiến đều chấp-nhận sự hiện-hữu của Giám-sát-Viện, chỉ phản-đối quan-niệm Giám-sát-Viện như một đệ-tứ quyền để kiểm-soát 3 quyền sẵn có, vì làm như vậy, quyền Giám-sát sẽ biến-thành một Chánh-phủ tối-cao. Sau cùng, các nhà Lập-hiến đồng-ý lập ra một Giám-sát-Viện ở dưới quyền của cả 3 cơ-quan Lập-pháp, Hành-pháp và tư-pháp (2). Sự lệ thuộc của Giám-sát đối với 3 cơ-quan

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 42 ngày 23-12-1966 trang 4-40

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-Hiến số 47 ngày 29-12-1966 trang 52.

công-quyền chánh do ở vấn-đề tuyển-chọn các Giám-sát-Viện (điều 90 khoản 1 Hiến-pháp). Tuy nhiên các nhà Lập-Hiến cũng quan-niệm "Giám-sát-Viện cần-phải có một vị-trí biệt-lập với các cơ-quan công-quyền thì mới có hy-vọng hoạt-động được hữu-hiệu và thi-hành đúng nhiệm-vụ của mình" (1). Tính-chất biệt-lập này được thể-hiện qua quyền lập-qui, Ngân-sách tự-trị của Giám-sát-Viện, quy-chế bảo-đảm cần-thiết của các Giám-sát-Viện cũng như sự thăng-bằng áp-lực của 3 cơ-quan Lập-pháp, Hành-pháp và Tư-pháp đối với Giám-sát-Viện bằng cách mỗi cơ-quan được chỉ-định một số Giám-sát-Viện bằng nhau.

b) - Thẩm-quyền Giám-sát-viện :

Các nhà Lập-hiến quan-niệm : "Viện Giám-sát này phải đặt trọng-trách bài-trừ tham-nhũng lên hàng quốc-sách" (2). Nhưng không thể để cho Giám-sát-Viện vì có quá nhiều quyền-hạn mà trở-thành một siêu Chánh-phủ. Do đó Giám-sát-Viện chỉ nên có quyền bài-trừ tham-nhũng chỗ không nên có quyền trực-tiếp quyết-định về số phận những người bị điều-tra (3). Nói cách khác, Giám-sát-Viện có quyền kiểm-soát nhân-viên chỗ không phải là chánh-sách của cơ-quan công-quyền (4) cho nên điều 88 và 89 Hiến-pháp đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam đã qui-định thẩm-quyền Giám-sát-Viện như sau :

1. Thanh-tra, kiểm-soát và điều-tra nhân-viên các cơ-quan công-quyền và tư-nhân đồng-phạm hay tòng-phạm về mọi hành-vi tham-nhũng, đầu-cơ, hối mại quyền-thế hoặc phương-hại đến quyền-lợi quốc-gia.
2. Thẩm-tra kế-toán đối với các cơ-quan công-quyền và hợp-doanh.
3. Kiểm-kê tài-sản các nhân-viên các cơ-quan công-quyền kể cả Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, Dân-biểu, Nghị-sĩ, Chủ-Tịch Tối-cao Pháp-viện.
4. Riêng đối với Chủ-tịch Giám-sát-Viện và Giám-sát-Viện, việc kiểm-kê tài-sản do Tối-cao Pháp-viện đảm-trách.
5. Giám-sát-Viện có quyền đề-nghị các biện-pháp chế-tài về kỷ-luật đối với nhân-viên phạm-lỗi hoặc yêu-cầu truy tố đương-sự ra trước tòa-án có thẩm-quyền.

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 80 ngày 2-3-1967 trang 9.

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 42 ngày 23-12-1966 trang 35.

(3) Quan-điểm của Thuyết-trình-Viên Ủy-Ban Thảo-Hiến, Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 28 ngày 2-12-1966 trang 40.

(4) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 42 ngày 23-12-1966 trang 25.

6. Giám-sát Viện có quyền công-bố kết-quả cuộc điều-tra.

Trên thực-tế, do luật số 009/68 ngày 23-10-1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Giám-sát-Viện, cơ-quan này còn được thêm một số thẩm-quyền quan-trọng như :

1. Đề-nghị các biện-pháp cải-thiện lề-lối làm-việc của các cơ-quan công-quyền, các xí-nghiệp quốc-doanh và hợp-doanh nhằm ngăn-ngừa tham-nhũng, đàu-cơ, hối-mại quyền-thế hoặc có những hành-vi phương-hại đến quyền-lợi quốc-gia (điều 1 khoản 5 luật 009/68 nói trên).

2. Nếu xét thấy cần-thiết, các Giám-sát-Viên điều-tra có quyền tạm ngưng chức các công-chức hoặc nhân-viên mọi cấp các xí-nghiệp quốc-doanh và hợp-doanh bị điều-tra để dễ tìm hiểu sự thật (điều 24 luật nt).

3. Ở các địa-phương, Giám-sát-Viện có thể thiết-lập nhiều khu Giám-sát. Mỗi khu bao gồm một số Tỉnh và Thị-xã, đặt dưới quyền của một Giám-sát-viên mệnh-danh là Đặc-Ủy Giám-sát (điều 17 luật nt).

4. Không thể truy-tố, tạm-nã, bắt-giam hay xét-xử một Giám-sát-Viên vì những sự phát-biểu và biểu-quyết tại Hội-đồng Giám-sát-Viện nếu không có sự chấp-thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu, Nghị-sĩ (điều 34 luật nt).

Xem vậy, Giám-sát-Viện quả thật có nhiều quyền-hạn và hoạt-động của cơ-quan này liên-quan mật-thiết đến Hành-pháp. Nếu Giám-sát-Viện thực-sự hoạt-động vô-tư, hữu-hiệu và có tính-cách xây-dựng thì là một cơ-quan giúp Tổng-Thống đặc-lực trong việc kiểm-soát việc làm của các nhân-viên Hành-pháp, cũng như việc thi-hành chính-sách quốc-gia. Nhưng nếu Giám-sát-Viện luôn luôn lợi-dụng vị-the của mình mà cản-trở công việc của Chánh-phủ thì có thể sẽ đưa đến hậu-quả làm đình-trệ cả hoạt-động Hành-pháp. Do đó, Hiến-pháp năm 1967 dành cho Tổng-Thống quyền chỉ-định 1/3 Giám-sát Viện để phân nào ảnh-hưởng đến cơ-quan này, ngăn ngừa bớt tai-hại có thể xảy ra nói trên.

2)- Tổng-thống chỉ-định một phần Giám-sát-viên :

Ở đây cần tìm hiểu, thủ-tục chỉ-định Giám-sát Viện của Tổng-Thống và ảnh-hưởng của Tổng-Thống đối với toàn-thể cơ-quan này trên thực-tế.

a)- Thủ-tục Tổng-Thống chỉ-định Giám-sát-Viên :

Điều 90 khoản 1 Hiến-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định: "Giám-sát-Viên gồm từ 9 đến 18 Giám-sát-Viên, 1/3 do Quốc-Hội, 1/3 do Tổng-Thống và 1/3 do Tối-cao Pháp-viện chỉ-định". Điều 3 khoản 5 luật số 009/68 ngày 23-10-1968 xác-nhận rằng : "Các Giám-sát-Viên do Tổng-Thống chỉ-định được bổ-nhiệm bằng Sắc-lệnh của Tổng-Thống. Các Giám-sát-Viên do Quốc-hội và Tối-cao Pháp-viện chỉ-định được Tổng-Thống xác-nhận sự chỉ-định bằng Sắc-lệnh trong thời-hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được văn-thư của Quốc-hội hay Tối-cao Pháp-viện. Quá thời-hạn này, văn-thư chỉ-định của Quốc-hội hay Tối-cao Pháp-viện có hiệu-lực Sắc-lệnh bổ-nhiệm".

Như vậy, riêng Tổng-Thống có toàn-quyền chỉ-định 1/3 Giám-sát-Viên. Còn 2/3 Giám-sát-viên kia thuộc quyền Quốc-Hội và Tối-cao Pháp-viện chỉ-định nhưng cũng có phần nào ảnh-hưởng gián-tiếp của Tổng-Thống. Trên thực-tế, vì muốn giữ mối tương-quan tốt đẹp với Quốc-Hội và Tối-cao Pháp-viện nên Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ không thụ-động trong việc ký Sắc-lệnh bổ-nhiệm các Giám-sát-Viên mà Quốc-Hội hay Tối-cao Pháp-viện đã chỉ-định. Tuy-nhiên vì biết rằng sự chỉ-định của mình còn phải qua sự hợp thức-hóa, xác-nhận của Tổng-Thống, mặc dầu sự xác-nhận này chỉ có tính-cách tượng-trưng, hình-thức, Tối-cao Pháp-viện và Quốc-hội vẫn dè-dặt ít nhiều trong khi chọn lựa các Giám-sát-Viên. Và nếu các Giám-sát Viên nào không được Tổng-Thống hợp-thức bổ-nhiệm bằng Sắc-lệnh thì cũng sẽ mất một phần uy-tín.

b)- Ảnh-hưởng thực-tế của Tổng-Thống đối với Giám-sát-Viên:

Qua thủ-tục bổ-nhiệm Giám-sát-Viên kể trên, chúng ta thấy rằng Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có ưu-thế hơn Quốc-Hội và Tối-cao Pháp-Viện trong việc chi-phối Giám-sát-Viên. Đó là chưa kể, bằng áp-lực chính-trị của mình, qua các Dân-biểu hay Nghị-sĩ đảng-viên của đảng chính-quyền hoặc cảm-tình-viên ủng-hộ Hành-pháp tại Quốc-hội, Tổng-thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có thể tạo được hậu-thuần mạnh của Quốc-Hội cũng như của Tối-cao Pháp-viện, do đó sẽ ảnh-hưởng nhiều đến việc chỉ-định Giám-sát-Viên của 2 cơ-quan sau này. Hiện nay sinh-hoạt chính đảng còn yếu và chưa được tổ chức hợp lý, chưa đạt được cơ-cấu trong guồng máy chính-quyền rõ-ràng nên sự-kiện này chưa có thể xảy ra ngay được. Nhưng đến lúc mà Tổng-Thống cũng đồng thời là lãnh-tụ một chính-đảng lớn thì giả-thuyết trên có thể xảy ra. Tuy vậy, dù có thực-sự nắm được Giám-sát Viên, với tư-cách một Nguyên-thủ Quốc-gia, Nguyên-thủ Hành-pháp, vì quyền-lợi tối-cao của dân-tộc, Tổng-Thống đệ-nhi

Cộng-Hòa Việt-Nam cũng phải sử-dụng cơ-quan này như một phương-tiện để kiến-toàn hoạt-động của cơ-quan Hành-pháp, đem lại hiệu-năng cho bộ máy Hành-chánh Quốc-gia ngõ-hầu tạo nên sự thành-công mỹ-mãn cho Chánh-sách mà Tổng-Thống đã hoạch-định. Có như vậy, Tổng-Thống và các đảng-viên, phe nhóm của mình mới mong được toàn dân tín-nhiệm trong những cuộc bầu-cử sắp tới. Bằng trái lại, nếu lợi-dụng áp-lực đối với Giám-sát-Viện để che-lấp những lỗi-lầm, tham-nhũng trong hàng-ngũ guồng máy Hành-pháp, Tổng-Thống đương-nhiên thất-cử, nhất là khi sinh-hoạt đảng-phái mạnh, báo-chí được tự-do, dân-trí được nâng cao.

Như vậy, với thẩm-quyền chỉ định một phần Giám-sát-Viện, trên thực-tế, thêm hậu-thuần tại Quốc-Hội và Tối-cao Pháp-viện, Tổng-Thống đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có thể ảnh-hưởng nhiều đến Giám-sát-Viện. Do đó, không lo ngại cơ-quan này lạm-quyền để cản-trở sự thi-hành chánh-sách quốc-gia của Chánh-phủ nếu không muốn nói là Giám-sát Viện có thể bị Tổng-Thống cản-trở. Sự tương-quan giữa Tổng-Thống và Giám-sát-Viện đều chỉ tùy-thuộc vào mối tương-quan chính-yếu giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội. Bởi vì chính tối-cao Pháp-viện cũng do Quốc-Hội tuyển-chọn và Tổng-Thống bổ-nhiệm (điều 80 Hiến-pháp). Ngay cả Tối-cao Pháp-viện với thẩm-quyền kiểm-soát tính-cách hợp-hiến và hợp-pháp các văn-kiên lập-qui của Tổng-Thống, cũng khó có thể làm cản-trở Tổng-Thống nếu Tổng-Thống được hậu-thuần mạnh-mẽ tại Quốc-Hội, do đó ảnh-hưởng đến việc lựa chọn các thẩm-phán Tối-cao Pháp-viện.

Ngoài ra, quyền-hành của Tổng-Thống có thể bị suy-giảm bởi nguyên-tắc địa-phương phân-quyền được công-nhận tại điều 70 Hiến-pháp. Cho nên để Tổng-Thống bảo-vệ và điều-khiển được Chánh-sách quốc-gia mà Hiến-pháp giao-phó cho Tổng-Thống, các nhà Lập-Hiến năm 1967 còn dành cho Tổng-Thống một số phương-tiện để kiểm-soát các tập-thể địa-phương phân-quyền này.

#### Đoạn IV. - TỔNG-THỐNG KIỂM-SOÁT CÁC TẬP-THỂ ĐỊA-PHƯƠNG.

Đối với các tập-thể địa-phương không có tư-cách pháp-nhân, không được phân-quyền như Vùng và Quận, đương-nhiên, với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-Thống có toàn quyền điều-khiển, kiểm-soát. Vấn-đề ở đây chỉ đặt ra đối với các tập-thể địa-phương phân-quyền. Điều 10 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967 qui định: "Nguyên-tắc địa-phương phân-quyền được công-nhận cho các tập-thể có tư-cách pháp-nhân như xã, Tỉnh, thị-xã và Thủ-Đô".

Và cơ-quan quyết-nghị cũng như các chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành các tập-thể này sẽ do cử-tri bầu lên theo lối phổ-thông đầu phiếu (điều 71 khoản 1 Hiến-pháp).

Nguyên-tắc địa-phương phân quyền là một vấn-đề được các nhà Lập-Hiến năm 1967 tranh-luận sôi nổi về nội-dung của nó và thẩm-quyền của Tổng-Thống đối với các tập-thể này. Các nhà Lập-hiến quan-niệm nguyên-tắc địa-phương, phân-quyền như là một trong những kỹ-thuật để ngăn-ngừa độc-tài, một mặc-cảm luôn luôn ám-ảnh các nhà Lập-hiến trong suốt thời-gian thảo-hiến do kinh-nghiệm chua cay dưới thời Ngô-dình-Diệm và khi Quân-Đội hành-xử chủ-quyền Quốc-gia. Chính Dân-biểu Phạm-dình-Hung, phó Chủ-tịch Ủy-Ban Thảo-Hiến đã khẳng-định: "Không có gì tốt-đẹp hơn là áp-dụng giải-pháp địa-phương phân-quyền để ngăn-ngừa độc-tài" (1).

Hơn nữa, nguyên-tắc trên cũng được các nhà Lập-Hiến xem như là một kỹ-thuật để xây-dựng Dân-chủ, lôi cuốn mọi tầng-lớp Dân-chúng vào sinh-hoạt chính-trị Quốc-gia, tạo điều-kiện và cơ-hội thuận-tiện cho những người có thành tâm thiện-chí ở khắp mọi nơi trong nước có thể lần-lượt nắm giữ những vai-trò quan-trọng trong guồng máy chính-quyền. Có như vậy mới khai-thác, huy-động được tất cả tiềm-lực dân-tộc vào công-cuộc phát-triển toàn-diện quốc-gia.

Tuy nhiên sự phân-quyền địa-phương cũng có thể đem lại hậu-quả tai-hại nếu các đại-diện dân-cử địa-phương chỉ lo phục-vụ những quyền lợi nhất thời của địa-phương, đảng phái tôn-giáo, do đó, quyền-lợi tối-thượng của tổ-quốc bị tổn-thương, sự thống-nhất của Quốc-gia, của chính-sách chung bị xâm-phạm. Nếu như thế kỹ-thuật địa-phương phân-quyền chẳng những không thể đóng góp được gì vào việc xây-dựng quốc-gia mà còn là một hình-thức hỗn-loan, thoái-hóa, sa-đọa chính-trị, phản Dân-chủ. Điều này càng có thể xảy ra trong những quốc-gia chậm-tiến có nhiều phân-hóa giữa các Sắc-tộc, địa-phương, tôn-giáo, đảng-phái và trình-độ dân-trí còn thấp-kém như trường-hợp Việt-Nam hiện nay. Từ cuộc biến-động miền Trung năm 1966 đến nguyên-nhân việc bãi-bỏ chức-vụ Đại-biểu Chánh-phủ gần đây, xác-nhận phần nào nguy-cơ nói trên (2).

(1) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 28 ngày 2-12-1966 trang 7

(2) Do đó, điều 114 Hiến-pháp qui-định "trong nhiệm-kỳ đầu tiên, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm các Tỉnh-trưởng". Vấn-đề này sẽ được nghiên-cứu trong Chương 4: "Thẩm-quyền bất-thường của Tổng-Thống".

Chính vì thế mà các nhà Lập-hiến năm 1967 đã cố-gắng dự-trừ một số biện-pháp ngăn-ngừa tai-hại kể trên ngõ hầu duy-trì sự thống-nhất, hữu-hiệu của các cơ-quan Hành-chánh cũng như Hành-pháp (1). Và nguyên-tắc địa-phương phân-quyền theo Hiến-pháp đề-nghị Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ có thể là một kỹ-thuật phân-công, phân-nhiệm về Hành-chánh chứ không phải là một hình-thức phân chia thẩm-quyền Chánh-trị Quốc-gia như mối tương-quan giữa Liên-bang và các Tiểu-bang Hoa-kỳ. Vì vậy, Hiến-pháp đề-nghị Cộng-Hòa Việt-Nam tru-liệu 2 biện-pháp để Tổng-Thống có thể kiểm-soát các tập-thể địa-phương phân-quyền ngõ-hầu bảo-vệ sự thống-nhất quốc-gia và giúp việc hoạch-định, thực-hành chánh-sách chung của Quốc-gia được dễ-dàng. Đó là :

- Biện-pháp kiểm-soát thường-xuyên.
- Biện-pháp giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương trong một vài trường-hợp.

1)- Tổng-Thống thường-xuyên kiểm-soát các tập-thể địa-phương :

Thực ra, trong lãnh-vực hành-chánh địa-phương Tổng-Thống ít khi trực-tiếp kiểm-soát thường-xuyên mà chỉ thực-hiện qua sự trung-gian của Chánh-phủ. Điều 74 Hiến-pháp qui-định: "Chánh-phủ bổ-nhiệm bên cạnh các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Tỉnh-Trưởng, Xã-trưởng hai Viên-chức có nhiệm-vụ phụ-tá về Hành-chánh và an-ninh cùng các nhân-viên Hành-chánh khác". Các nhà lập-hiến năm 1967 giải-thích rằng biện-pháp này nhằm thỏa-mãn 3 nhu-cầu.

- Kiến-thức về Hành-chánh
- Kiến-thức về An-ninh
- Thỏa-mãn sự liên-tục về công-vụ.

để bổ-khuyết những trở-ngại, thiếu-sót trong nền Hành-chánh địa-phương khi các viên-chức chỉ-huy đều được bầu-cử (1).

Vì là các nhân-vật dân-cử, nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị và các Vị chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân-quyền sẽ mang nặng tính-chất chánh-trị hơn tính-chất Hành-chánh. Đó là chưa kể đến lãnh-vực tài-chánh, Ngân-sách, một địa-hạt rất chuyên-môn, quyết-định hầu hết sinh-hoạt của các địa-phương mà những nhân-viên ở đây thường thiếu khả-năng đảm-trách. Riêng về địa-hạt an-ninh đòi hỏi những khả-năng chuyên-môn hơn nữa nên các Viên-chức trên lại càng thiếu-sót. Trong tình-thế chiến-tranh hiện nay và ngay cả khi hòa-bình vẫn-hồi, cuộc tranh-đấu Chánh-trị.

(1) Biên-bản số 74 ngày 23-2-1967 trang 63.



Vấn gặp nhiều vấn-đề an-ninh phức-tạp và tế-nhị, nhất là tại các địa-phương xa-xôi, nơi mà địch đã đặt được cơ-sở hạ-tầng vững mạnh. Mặt khác, vì hoạt-động của các nhân-viên dân-cử địa-phương bị giới-hạn trong một nhiệm-kỳ ngắn-ngủi, luôn luôn thay đổi nhân-vật mới cho nên nguyên-tắc liên-tục công-vụ có thể bị xâm-phạm. Vì thế Hiến-pháp cho phép Chánh-phủ bổ-nhiệm bên cạnh các vị chỉ-huy các tập-thể địa-phương do dân-cử 2 viên-chức phụ-tá về hành-chánh và an-ninh cùng các nhân-viên hành-chánh khác. Qua thẩm-quyền này Chánh-phủ có thể kiểm-soát được phần lớn hoạt-động địa-phương. Điều-khoản này làm người ta lo ngại về tình-trạng xích-mịch có thể xảy ra giữa Vị chỉ huy cơ-quan chấp-hành địa-phương và các nhân-viên do Chánh-phủ Trung-ương bổ-nhiệm.

Tuy nhiên, trên thực-tế, không có biện-pháp nào hoàn-hảo, trọn- vẹn được. Chúng ta chấp-nhận giải-pháp của điều 74 Hiến-pháp đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam như một phương-tiện để bảo-vệ sự thống nhất hoạt-động, chánh-sách quốc-gia. Vấn đề có hay không có xung đột giữa vị chỉ-huy dân-cử địa-phương và các nhân-viên do Trung-ương bổ-nhiệm không thành vấn-đề vì sẽ tùy thuộc vào trình-độ dân-trí ý-thức quốc-gia, tinh-thần phục-vụ dân-tộc của tất-cả các nhân-viên này. Nếu tất cả đều thành-tâm góp phần xây-dựng Quốc-gia thì sự hòa-hợp cảm thông tất nhiên sẽ đến. Trái lại, nếu vị kỷ, vì quyền-lợi bè đảng, địa-phương quá trốn sẽ đưa đến xung-đột, ngay cả đối với những nhân-viên cùng do dân-cử hay cùng do bổ-nhiệm như nhau. Trên ương-vị Quốc-gia, với thẩm-quyền Lập-hiến, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã tỏ ra có trách-nhiệm và sáng-suốt khi dự-trù điều 74 Hiến-pháp.

Với việc Chánh-phủ bổ-nhiệm một số các nhân-viên tại địa-phương, Tổng-Thống đã gián-tiếp thường-xuyên kiểm-soát các hoạt-động của địa-phương để điều-khiển việc thực-hiện Chánh sách Quốc-gia được hữu-hiệu và thống nhất. Tuy nhiên, cũng có thể vì các nhân-viên dân-cử địa-phương bị áp-lực mạnh-mẽ của các nhóm quyền-lợi, chính-đảng, tôn-giáo tại địa-phương thúc đẩy hoạt-động theo những đường-hướng có hại cho quyền lợi chung của quốc-gia dân-tộc nên Tổng-Thống, với tư-cách Quốc-trưởng và Nguyên-thủ Hành-pháp sẽ có đủ uy-tín, thẩm-quyền để giải-nhiệm họ.

2)- Tổng-Thống giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương :

Điều 75 Hiến-pháp dự-trù : "Nhân-viên các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành của các tập-thể địa-phương phân-quyền có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm trong trường-hợp vi-phạm Hiến-pháp, luật-pháp hay chánh-sách quốc-gia".

Thẩm-quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương vi-phạm Hiến-pháp là một phương-tiện để Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ tôn-trọng, bảo-vệ Hiến-pháp (1).

Trong khi đó, việc giải-nhiệm khi các nhân-viên dân-cử địa-phương vi-phạm luật-pháp hay Chánh-sách quốc-gia nhằm mục-dịch hoạch-định, điều-khiển chánh-sách quốc-gia và Chánh-phủ có thể thi-hành chánh-sách đó được hữu-hiệu. Bởi vì chính luật-pháp cũng phản nào thể-hiện chánh-sách quốc-gia, do đó sáng-quyền Lập-pháp mới được xem như là một phương-tiện để Tổng-Thống hoạch-định Chánh-sách Quốc-gia mà Hiến-pháp đã giao-phó.

Các nhà Lập-hiến đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam chủ-trương "Khi vi-phạm tinh-thần các luật-pháp quốc-gia (...), tòa-án các cấp là những cơ-quan có thể chế-tài được các vị này. Và khi sự chế-tài được xác-nhận, Tổng-Thống có thể áp-dụng kỹ-luật..." (2). Sự chế-tài của Tổng-Thống trong trường-hợp này nhằm bổ-túc chế-tài của Tòa-án bởi vì các biện-pháp chế-tài của Tòa-án có khi không được đặt đúng tầm-mức của nội-vụ trong hệ-thống Hành-pháp. Một viên-chức dân-cử địa-phương khi phạm lỗi có thể được Tòa-án tha-bỏ, kết-án treo hay các tội nhẹ khác nhưng cũng đã mất uy-tín đối với dân-chúng và do đó uy-tín chính-quyền Trung-Ương cũng có thể bị thương-tổn. Cho nên với trách-nhiệm Nguyên-thủ Hành-pháp, Tổng-Thống đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam có nhiệm-vụ và thẩm-quyền chế-tài viên-chức đó.

Trong trường-hợp vi-phạm chánh-sách Quốc-gia các nhân-viên dân-cử địa-phương cũng có thể bị Tổng-Thống giải-nhiệm. Đây là một sự chế-tài có tánh-cách chánh-trị nhằm "duy-trì sự thống-nhất, sự hữu-hiệu của các cơ-quan Hành-chánh cũng như Hành-pháp" (3). Tuy nhiên, chánh-sách quốc-gia là một ý-niệm hết sức mơ-hồ, không biên-giới. Mỗi chánh-sách đều chỉ được hoạch-định đại-cương, không có hoặc ít khi có những bản văn qui-định rõ-ràng phạm-vi áp-dụng chánh-sách đó. Như vậy, khó có thể xác-định một hành-động vi-phạm chánh-sách Quốc-gia. Cho nên chính điều-khoản mơ hồ này có thể bị Tổng-Thống lạm-dụng để loại-trừ các viên-chức dân-cử địa-phương đối-lập. Chính vì mối lo-ngại này mà đã có một-số Dân-biểu Quốc-hội Lập-hiến đề-nghị giao cho Tối-cao Pháp-viện kiểm-soát sự giải-nhiệm này, nhưng đa-số các nhà Lập-hiến không chấp-nhận vì cho rằng :

(1) Xem lại phần thứ nhất, chương 3 : "Tổng-Thống tôn-trọng Hiến-pháp".

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 74 ngày 23-2-1967 trang 81.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến nt.

"Mặc dầu Tối cao Pháp-viện có quyền kiểm-soát về phương-diện Hiến-pháp và luật-pháp nhưng không có quyền kiểm-soát về Chánh-sách quốc-gia" (1).

Trên thực-tế, Tổng-Thống có lạm-dụng thẩm-quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương hay không còn tùy thuộc vào nhiều yếu-tố chính-trị như vai-trò chánh-đảng, Quốc-hội, dư-luận báo-chí, trình-độ dân-trí... Hơn nữa thủ-tục giải-nhiệm các viên-chức này cũng tùy đạo-luật qui-định sự tổ-chức và điều-hành nền Hành-chánh địa-phương dự-trừ nơi điều 70 khoản 2 Hiến-pháp. Trong đó, các nhà Lập-pháp có thể qui-định vài biện-pháp như Tổng-Thống phải thông-báo ngay cho Quốc-Hội biết quyết-định giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương và bắt buộc phải tổ-chức cuộc bầu-cử mới trong một thời-hạn nào đó. Đây cũng là một phương-cách làm giảm bớt sự độc-đoán của Tổng-Thống khi xử-dụng thẩm-quyền nói trên mà các đạo-luật tổ-chức nền hành-chánh địa-phương Pháp đã qui-định.

Dù sao, có cảm-thông được mối ưu-tư, lo lắng đi tìm một "Hành-pháp mạnh và ổn-cố mà không độc-tài" (2) của các nhà lập-hiến đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam thì mới hiểu được tại sao "Hiến-pháp đã cho người dân địa-phương rất nhiều quyền nhưng lấy lại cũng nhiều không kém" (3).

\*  
\* \*

Qua các thẩm-quyền bổ-nhiệm, cải-tổ Chánh-phủ, bổ-nhiệm các Trưởng Nhiệm-sở Ngoại-giao và Viện-Trưởng các Viện Đại-Học, chỉ định một phần Giám-sát-Viên, kiểm-soát các tập-thể địa-phương phân-quyền, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã có khá đầy-đủ phương-tiện để lãnh-đạo, điều-khiến chánh-sách quốc-gia mà Hiến-pháp đã giao cho một mình Tổng-Thống trách-nhiệm hoạch-định (điều 62 khoản 1 Hiến-pháp).

---

(1) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 74 ngày 23-2-1967 trang 91-97

(2) Biên-bản Quốc-hội Lập-hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 39-40

(3) Trương-Tấn-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 297.

Các thẩm-quyền nói trên của Tổng-Thống đôi khi cũng bị Quốc-Hội hạn-chế một phần nào. Nhưng ảnh-hưởng bị Quốc-hội ở đây chỉ nằm trong phạm-vi "kiểm-soát Chánh-phủ trong việc thi-hành chánh-sách Quốc-gia" (điều 39 khoản 5 Hiến-pháp), một nguyên-tắc đặc-biệt quan-trọng chi-phối mối tương-quan giữa Lập-pháp và Hành-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam mà Hiến-pháp đã qui-định, chứ không phải nhằm xâm-lan vào thẩm-quyền hoạch-định chánh-sách Quốc-gia, lãnh-vực chuyên-quyết của Tổng-Thống. Nói cách khác, Quốc-Hội chỉ có quyền kiểm-soát Chánh-phủ chứ không có quyền kiểm-soát Tổng-Thống. Hơn nữa, những sự kiểm-soát của Quốc-Hội, trên thực-tế, không gây trở ngại nhiều cho hoạt-động của Hành-pháp vì Tổng-Thống còn có một số các phương-tiện để ảnh-hưởng, thuyết-phục Quốc-Hội chấp-nhận, cũng như hỗ-trợ cho việc thực-hiện Chánh-sách mà Tổng-Thống đã hoạch-định.



## MỤC III

## NHỮNG PHƯƠNG-TIỆN ĐỂ TỔNG-THỐNG THUYẾT-PHỤC QUỐC-HỘI

**V** Ở thẩm-quyền làm luật và kiểm-soát Chánh-phủ trong việc thi hành chánh-sách quốc-gia, Quốc-Hội đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có nhiều phương-tiện để ảnh-hưởng đến việc hoạch-định, điều-khiển chánh-sách Quốc-gia của Tổng-Thống. Cho nên để bảo-vệ nguyên-tắc phân-quyền, phân-nhiệm và điều-hòa hoạt-động giữa các cơ-quan công-quyền (điều 3 Hiến-pháp), Hiến-pháp năm 1967 đã dành cho Tổng-Thống một số thẩm-quyền trực-tiếp cũng như gián-tiếp để ảnh-hưởng đến Quốc-Hội nhằm thuyết-phục Quốc-Hội chấp-nhận, hỗ-trợ cho chánh-sách Quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định.

Trước hết, Tổng-Thống có thể gửi Thông-điệp cho Quốc-Hội để trình-bày chánh-sách quốc-gia hay yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật. Sau đó, Tổng-Thống còn có thể chỉ-thị cho Thủ-Tướng cũng như các nhân-viên Chánh-phủ tham-dự các phiên họp của Quốc-Hội hoặc của các vấn-đề liên-quan đến chánh-sách quốc-gia và sự thi-hành chánh-sách đó.

### Đoạn I. - TỔNG-THỐNG gửi THÔNG-ĐIỆP CHO QUỐC-HỘI.

Việc Tổng-Thống gửi Thông-điệp cho Quốc-Hội vừa có thể coi như một quyền (droit de message) vừa có thể được coi như một nghĩa-vụ. Chỉ Tổng-Thống mới có quyền gửi Thông-điệp cho Quốc-Hội. Thủ-Tướng Chánh-phủ không có quyền này. Theo tinh-thần Hiến-pháp, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam có thể xử-dụng quyền gửi Thông-điệp trong 2 trường-hợp chính :

- trình-bày chánh-sách của Chánh-phủ
- phúc-nghị một dự-luật.

Tiểu đoạn A : THÔNG-ĐIỆP TRÌNH-BÀY CHÁNH-SÁCH  
của CHÁNH-PHỦ.

Điều 63 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967 qui-định : "Tổng-Thống tiếp-xúc với Quốc-Hội bằng Thông-điệp. Vào mỗi khóa-họp thường-lê và mỗi khi thấy cần, Tổng-Thống thông-báo cho Quốc-hội biết tình-hình quốc-gia và chánh-sách đối nội, đối ngoại của Chánh-phủ".

Các nhà lập-hiến đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam muốn phân-biệt 2 ý-niệm "Chánh-sách Quốc-gia" (1) và "Chánh-sách của Chánh-phủ" (2). Việc hoạch-định chánh-sách quốc-gia thuộc thẩm-quyền chuyên-quyết của Tổng-Thống (điều 62 khoản 1 Hiến-pháp). Hơn nữa, chánh-sách Quốc-gia ở cấp-bực cao-nhất, tổng-quát nhất và nhiều khi cũng mờ-mờ, bí mật nhất. Do đó điều 63 khoản 1 Hiến-pháp chỉ dự-trù Tổng-Thống gửi Thông-điệp cho Quốc-Hội trình-bày "Chánh-sách của Chánh-phủ". Chánh sách đối nội, đối ngoại của Chánh-phủ nói đây được thể hiện qua những kế-hoạch, chương-trình hành-động của Chánh-phủ trong một giai-đoạn nhất định. Chánh-sách tổng-quát của Chánh-phủ cũng do chính Tổng-Thống ấn-định. Thủ-Tướng Chánh-phủ chỉ áp-dụng, chi-tiết-hóa chánh-sách đó bằng những kế-hoạch, chương-trình cụ-thể chứ Thủ-Tướng không có quyền hoạch-định một chánh-sách riêng biệt cho Chánh-phủ, trái với chánh-sách của Tổng-Thống.

Hiến-pháp không dự-trù Thông-điệp của Tổng-Thống phải làm theo thể-thức nào, chỉ trừ Thông-điệp yêu cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự-luật. Nhưng thường, trong bất cứ loại nào, với mục-đích thuyết-phục Quốc-Hội ủng-hộ các đề-nghị hay lập-trường của Hành-pháp, Tổng-Thống đều trình-bày các ý-kiến với lý-do kèm theo. Những lời trình-bày này thường được Quốc-Hội đem ra thảo-luận, nghiên-cứu để sau này sẽ làm những dự-luật nhằm thỏa-mãn những yêu-cầu ấy.

Bởi vậy, quyền gửi Thông-điệp của Tổng-Thống vừa có thể được coi như một phương-tiện để Tổng-Thống thuyết-phục Quốc-Hội, vừa có thể được coi là một hình-thức sáng quyền lập-pháp. Cho nên, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thường gửi kèm theo các Thông-điệp thông-báo hiện-tình Quốc-gia, chánh-sách của Chánh-phủ cho Quốc-Hội, các dự-thảo luật để cụ-thể-hóa việc thực-hiện chánh-sách đó. Thí-dụ : Kèm theo với Thông-điệp gửi Quốc-hội ngày 1-4-1968 nhằm trình-bày tình-hình quốc-gia, đường-lối của Chánh-phủ, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã chuyển đến Quốc-Hội các dự-thảo luật :

(1) Các điều 39 khoản 1; điều 36 khoản 2, điều 67 khoản 2; điều 75 Hiến-pháp ngày 1-4-1967.

(2) Điều 63 khoản 1 Hiến-pháp năm 1967.

- Qui-chế báo-chí
- Qui-chế chánh-đảng
- Thành-lập quỹ đặc-biệt bảo-hiêm
- Qui-chế đảm-phụ tái-thiết...(1).

Với thủ-tục này, Quốc-Hội sẽ cảm thông với Hành-pháp, ý-thức trách-nhiệm trước tình-thế Quốc-gia, do đó, có khuynh-hướng thông-qua dễ-dàng các dự-thảo luật của Tổng-Thống. Như vậy, Tổng-Thống có thể, phần nào bảo-vệ được nguyên-vẹn chánh-sách Quốc-gia mà Tổng-Thống đã hoạch-định, trước áp-lực của Quốc-Hội. Xét về hình-thức, Tổng-Thống có thể gửi thông-diệp bằng văn-kiện đến Quốc-Hội hoặc đích - thân đến đọc thông-diệp tại Quốc-Hội.

a)- Tổng-Thống gửi Thông-Điệp bằng văn-kiện :

Đối với những vấn-đề thông-thường kém quan-trọng như trình-bày một vài khía-cạnh trong tình-hình quốc-gia nhằm mục-dịch thuyết-phục Quốc-Hội sớm thông-qua một vài dự-thảo luật của Hành-pháp như vừa kể trên, Tổng-Thống thường chỉ gửi Thông-diệp dưới hình-thức một văn-kiện. Cũng có thể đối với những vấn-đề có tầm-quan-trọng cao hơn nhưng vì thuộc phạm-vi thẩm-quyền của Hành-pháp nhiều hơn hoặc vì đã được sự ủng-hộ của các Dân-biểu, Nghị-sĩ qua các cuộc vận-động phi chính-thức rồi Tổng-Thống vẫn dùng hình-thức Thông-diệp văn-kiện chớ không đích-thân ra trước Quốc-Hội. Đây là trường-hợp Thông-diệp ngày 3-12-1968 của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu yêu-cầu Quốc-Hội chấp-thuận quyết-định gửi phái-đoàn tham-dự Hội-nghị Paris.

Ngoài ra trong những trường-hợp cần hậu-thuần mạnh-mẽ của Quốc-Hội cho chính-sách của mình, và đối với những vấn-đề tối quan-trọng, Tổng-thống thường đích thân ra trước Quốc-Hội đọc Thông-diệp.

b)- Tổng-Thống đích-thân đọc Thông-diệp trước Quốc-Hội :

Mặc dầu văn-thức điều 63 khoản 1 Hiến-pháp và điều 59 Hiến-pháp không xác-nhận rõ thủ-tục họp Quốc-Hội trong trường-hợp này nhưng theo tinh-thần Hiến-pháp và thủ-tục điều-hành các cơ-quan công-quyền quốc-gia mà đa số các chế-độ hiện nay đều chấp-nhận cũng như theo điều 199 nội-quy Thượng-nghị-Viện (2), Quốc-Hội sẽ họp khoáng đại lưỡng-viện khi Tổng-Thống đích-thân đọc Thông-diệp.

(1) Biên-ban Thượng-nghị-Viện số 21 ngày 3-4-1968 trang 6

(2) Công-Báo số 1-QH/TNV ngày 17-4-1968 trang 19.

Sự hiện-diện và thái-độ của Tổng-Thống có thể gây nên những cảm-tình hay mến-phục của một số Dân-biểu, Nghị-sĩ. Thêm nữa, những lời trình-bày hay lời nói trực-tiếp của Tổng-Thống được phổ-biến rộng-rãi trên làn sóng truyền-thanh, truyền-hình và trên báo-chí được toàn-thể dân-chúng đón-nhận, thông-cảm, ủng-hộ, sẽ có ảnh-hưởng nhiều đến các Dân-biểu, Nghị-sĩ. Dù muốn dù không, Quốc-Hội phải tôn-trọng ý-muốn của toàn dân mà Tổng-Thống là phát-ngôn-viên tối-cao. Trong trường-hợp này, Tổng-Thống đã vận-dụng tất cả uy-tín của mình, vượt quá vai-trò Nguyên-thủ Hành-pháp đến ảnh-hưởng một Nguyên-thủ Quốc-gia để thuyết-phục Quốc-Hội. Và với khuynh-hướng cá-nhân hóa quyền-hành (personnalisation du pouvoir) hiện nay (1), sự đích thân đọc Thông-điệp của Tổng-Thống trước Quốc-Hội lại càng là 1 cách ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến Quốc-Hội.

Trong thực-tế, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã nhiều lần sử-dụng quyền đích-thân đọc Thông-điệp trước Quốc-Hội, trong những giờ phút và trường-hợp nghiêm-trọng nhứt của Quốc-gia, cần một sự hợp-tác chắc-chẽ giữa Hành-pháp và Lập-pháp. Thí-dụ:

- Thông-điệp ngày 9-2-1968 trình-bày về tình-hình đất nước sau cuộc Tổng công-kích của Cộng-sản trong dịp Tết Mậu-Thân và yêu cầu Quốc-hội "đặc-biệt ủy-quyền Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định và ban-hành bằng Sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết trong phạm-vi các vấn-đề kinh-tế và tài-chánh trong thời-hạn một năm".

- Thông-điệp ngày 10-4-1968 yêu cầu Quốc-hội thông qua dự-thảo luật Tổng-Động-Viên sau khi Cộng-sản tổng công-kích và Hoa-kỳ quyết-định ngưng oanh-tạo một phần lãnh-thổ Bắc-Việt.

Như vậy, Thông-điệp của Tổng-Thống không phải chỉ nhằm mục-đích là thông-báo cho Quốc-Hội biết tình-hình trong và ngoài nước mà còn có mục-đích yêu-cầu Quốc-Hội sửa-đổi những đạo-luật cũ hoặc biểu-quyết những đạo-luật mới cần thiết và quan-hệ đến đời sống của toàn dân cho phù-hợp với chánh-sách quốc-gia mà Tổng-Thống có nhiệm-vụ điều-khiển, hoạch-định. Vì thế, tại các nước theo chế-độ Tổng-Thống như Hoa-kỳ chẳng hạn, các vị Tổng-Thống thường gởi Thông-điệp hoặc đích-thân đến đọc Thông-điệp tại Quốc-Hội (2). Năm 1946, nhân cuộc đình công của ngành hỏa xa, Tổng-Thống Truman đã đích-thân tới Quốc-Hội để yêu cầu biểu-quyết ngay

(1) Albert Mableau, La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques, Revue française de Science Pol. Voi Vol X No.1 Mars 1960 trang 42 và kế-tiếp.

(2) Stephen K. Balley, Howard D. Samuel, Sidney Baldwin, Government in America, Newyork 1957, trang 314.



một đạo-luật để Tổng-Thống có thể kiểm-soát các vụ đình-công. Ngày nay, các Tổng-Thống Kennedy và Johnson đều sử-dụng các phương-tiện mà Hiến-pháp cho phép được quyền đề-nghị với Quốc-Hội những biện-pháp mà ông xét là cần-thiết và tiện-lợi, xưa kia đã được Tổng-Thống Woodrow Wilson triển-khai một cách sắc-sảo, Tổng-Thống Calvin Coolidge và nhất là Tổng-Thống Franklin Roosevelt sử-dụng nhiều lần.

Thực ra, không phải lúc nào Thông-diệp của Tổng-Thống cũng ảnh-hưởng mạnh-mẽ đối với Quốc-Hội, nhất là trong trường-hợp Tổng-Thống chưa thực-sự nắm được đa số Dân-biểu, Nghị-sĩ Quốc-hội. Về lại, Quốc-hội chỉ có thể đồng-ý với Tổng-Thống trên nguyên-tắc, về các mục-tiêu tổng-quát mà không chấp-nhận những biện-pháp chi tiết để thực-hiện mục-tiêu đó. Cho nên trên thực-tế, dự-thảo luật Tổng-dộng-Viên do Tổng-thống Nguyễn-văn-Thiệu gửi kèm theo Thông-diệp ngày 10-4-1968 nói trên đã bị Quốc - Hội tu-chính lại nhiều điều khoản cho đến nỗi lúc được ban-hành nó đã hoàn-toàn thay hình cho đổi-dạng.

Ngoài ra, nếu Thông-diệp của Tổng-Thống yêu cầu những vấn-đề vượt quá tinh-thần Hiến-hấp hay đụng chạm đến thẩm-quyền của Quốc-hội thì vẫn bị Quốc-hội hoàn-toàn bác-bỏ, Đây là trường-hợp Thông-diệp của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu ngày 9-2-1968 yêu cầu Quốc-Hội đặc-biệt ủy-quyền Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định và ban-hành bằng Sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết trong phạm-vi các vấn-đề Kinh-tế và Tài-chánh trong thời hạn một năm (1) đã bị Hạ-ngị-Viện ngày 3-4-1968 và Thượng-ngị-Viện ngày 7-3-1968 công-khai bác-bỏ (2).

Dù sao, qua thủ-tục gửi Thông-diệp, Tổng-Thống đệ nhĩ Cộng Hòa Việt-Nam có một phương-tiện khá hữu-hiệu để thuyết-phục Quốc-Hội, bảo vệ chính-sách mà Tổng-Thống đã hoạch-định. Điều này sẽ thể-hiện rõ hơn khi Tổng-Thống sử-dụng Thông-diệp yêu-cầu Quốc-Hội phúc-ngị một dự-luật.

(1) Sau đó, ngày 21-2-1968, Tổng-Thống chuyển tới Quốc-Hội dự-thảo luật số 6/68-HP về vấn-đề nói trên, xem bài thuyết-trình của "ghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức, Thuyết-trình-viên của Ủy-Ban Tư-pháp Định-chế đọc trước Thượng-ngị-Viện ngày 4-3-1968, tài-liệu Thượng-ngị-Viện.

(2) Công-luận số 75 ngày 5-3-1968 và Chính-luận số 1.188 ngày 15-3-1968.

Tiểu đoạn B : THÔNG-ĐIỆP PHÚC-NGHI MỘT DỰ-LUẬT. -

Quyền gửi Thông-Điện yêu cầu Quốc-hội phúc-nghị một hay nhiều điều khoản của một dự-luật, ngoài ý-nghĩa một phương-cách để Tổng-Thống bảo-vệ Hiến-pháp (1). Còn là một phương-tiện rất hiệu nghiệm để Tổng-Thống chống lại ảnh-hưởng của Quốc-Hội và giúp cho việc hoạch-định, điều-khiển sự thi-hành chính-sách Quốc-gia được dễ-dàng hơn nữa, đây cũng là một thẩm-quyền khiến Tổng-Thống có thể ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến lãnh-vực Lập-pháp. Điều 45 Hiến-pháp để-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định :

- "1. Trong thời-hạn ban-hành, Tổng-Thống có quyền gửi Thông-điệp có viên-dẫn lý do yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một hay nhiều điều-khoản của dự-luật.
- "2. Trong trường-hợp này Quốc-hội sẽ họp khoáng-dại lưỡng-viện để chung-quyết dự-luật với đa-số quá bán Tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Nếu Quốc-Hội chung quyết bác-bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, dự-luật đương-nhiên thành-luật và được gửi lên Tổng-Thống để ban-hành".

1)- Ý-nghĩa thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống : Ý-nghĩa, nguyên-do việc Tổng-Thống yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự-luật thay-đổi tùy theo dự-luật Quốc-hội sáng tác hay do chính Hành-pháp đề-nghị.

a)- Phúc-nghị dự-luật do chính Quốc-Hội sáng-tác :

Dù cho nguồn-gốc dự-luật do cơ-quan nào, mỗi khi Quốc-Hội đã biểu-quyết xong và chuyển-đến Tổng-Thống thì Tổng-Thống sẽ cứu-xét dự-luật này về hai phương-diện "Hiến-pháp" và phương-diện "chánh-sách".

Sau khi đã nhận rằng dự-luật này đã được biểu-quyết theo đúng những thủ-tục Hiến-định, Tổng-Thống còn phải tìm hiểu xem dự-luật có phù-hợp với chánh-sách quốc-gia mà Tổng-Thống đã hoạch-định không. Chỉ khi nào dự-luật hội đủ 2 điều-kiện chính này mới được Tổng-Thống ban-hành. Nhưng thông-thường thì các Dân-biểu, Nghị-sĩ còn tôn-trọng Hiến-pháp hơn cả Tổng-Thống nữa nên thực-tế, Tổng-Thống chỉ duyệt xét các dự-luật về phương-diện "Chánh-sách" mà thôi.

(1) Xem lại phần thứ nhất, Chương II mục 2: "Tổng-Thống tôn-trọng Hiến-pháp".

Đối với các dự-luật do chính Quốc-Hội sáng-tác và biểu-quyết, Tổng-Thống lại càng phải xem xét cẩn-thận để xem có cản-trở chánh-sách Quốc-gia do Tổng-Thống hoạch-định hay không ? Bởi vì thường Quốc-hội không-hiểu rõ Chánh-sách do Tổng-Thống có trách-nhiệm hoạch-định, không chú-trọng vào những mục-tiêu lâu-dài, quyền-lợi tối-thượng của toàn-dân. Các dự-luật do chính Quốc-hội tự-động sáng-kiến thường bị ảnh-hưởng của các đảng-phái, tôn-giáo, đoàn-thể áp-lực, địa-phương... và theo đuổi những mục-tiêu nhất-thời để làm vừa lòng cử-tri.

Nếu một dự-luật trái với chánh-sách quốc-gia, đường-lối của Chánh-phủ, Tổng-Thống có thể xử-dụng thẩm-quyền phúc-nghị chiếu điều 45 Hiến-pháp, yêu cầu Quốc-Hội tu-chính lại dự-luật theo những đề-nghị của Tổng-Thống để cho dự-luật này được phù-hợp với chánh-sách Quốc-gia, kế-hoạch, chương-trình của Chánh-phủ. Theo điều 45 khoản 1 Hiến-pháp, Thông-điệp yêu-cầu phúc-nghị dự-luật phải có viên-dẫn lý-do để cho các nhà Lập-pháp hiểu rõ quan-điểm của Tổng-Thống. Đây cũng là một phương-cách để vị Nguyên-thủ Hình-pháp thuyết-phục Quốc-hội trước khi dự-luật chung quyết. Sự viên dẫn lý-do làm cho quyền phúc-nghị của Tổng-Thống trở thành một vũ-khí hữu-hiệu để bảo-vệ chánh-sách của Hành-pháp chống mọi ý-định cản-trở của Quốc-Hội.

Trong trường-hợp dự-luật được Quốc-hội gửi đến Tổng-Thống do ở một dự-luật mà Tổng-Thống đã chuyển qua Quốc-hội thì thẩm-quyền yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống lại mang một ý-nghĩa khác.

b) - Phúc-nghị dự-luật do Chính Hành-pháp đề-nghị :

Trên nguyên-tắc, Tổng-Thống sẽ ban-hành mau-lẹ các dự-luật loại này. Tuy nhiên, Tổng-Thống vẫn có thể yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị loại dự-luật này vì diễn-trình làm luật chậm-chạp làm cho dự luật không còn thích-hợp với nhu-cầu, hoàn-cảnh quốc-gia như khi mới dự-thảo nữa.

Trong thực-tế, Tổng-Thống thường hay phúc-nghị các dự-luật do Chính Hành-pháp đã đề-nghị nhằm giữ cho các dự-luật này còn nguyên-vẹn như đề-nghị nguyên-thủy của Hành-pháp. Bởi vì qua những cuộc thảo-luận, biểu-quyết, Quốc-Hội luôn luôn tu-chính, sửa đổi ít nhiều điều khoản các dự-thảo luật khiến cho nó không còn hình-dạng thuở ban đầu. Theo truyền-thống muốn kiểm-soát Hành-pháp và mặc-cảm bị tước quyền lập-pháp, muốn chứng tỏ rằng mình độc-lập, Quốc-Hội lại càng có khuynh-hướng thay-đổi toàn diện các dự-thảo luật của Tổng-Thống. Như vậy, Chánh-sách Quốc-gia, kế-hoạch của Chánh-phủ trừ-định trong dự-thảo luật đó sẽ bị đảo-lộn, nguy-hại. Do đó, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như đa số các vị Nguyên-thủ Quốc-gia khác, được xử-dụng quyền phúc-nghị để yêu cầu Quốc-hội tái cứu-xét lại dự-luật theo quan-điểm của Tổng-Thống để chánh-sách Quốc-gia được bảo-toàn. Chẳng hạn, dự-thảo luật Tổng-Động-Viên do Hành-pháp đệ-nạp tại Văn-phòng Hạ-nghi-Viện chỉ có 3 điều đã bị các Dân-biểu, Nghị-sĩ tu-chính rất nhiều, trở thành 5 chương, 12 điều nên Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã phải yêu cầu Quốc-Hội phúc-nghị để bảo-vệ chánh-sách của Chánh-phủ và quan-điểm phúc-nghị của Tổng-Thống để thắng Quốc-Hội- (1).

Đặc-biệt, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam còn được quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị dự-luật Ngân-sách Quốc-gia để bảo vệ những ngân-khoản mà Hành-pháp đã đề-nghị, theo tinh-thần Hiến-pháp ngày 1-4-1967 và nhất là chiếu phán-quyết ngày 31-1-1969 của Tối-cao Pháp-viện (2). Do đó mà trên thực-tế, Ngân-sách quốc-gia, một đạo-luật the-hiện gan trọn vẹn sinh-hoạt quốc-gia hàng năm,

(1) Xem Biên-bản Quốc-hội lưỡng-viện số 04 ngày 14-6-1966.

(2) Do Thông-cáo số 72/TC/TCPV/CT ngày 31-1-1969 của Tối-cao Pháp-viện, trong Biên-bản Quốc-hội lưỡng-viện số II/69 ngày 5-2-1969 trang 14.

hầu như do chính Tổng-Thống quyết-định (1). Nhờ thế, với quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự-luật, Tổng-Thống đề-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, thực-sự, chẳng những bảo vệ được Chánh-sách Quốc-gia, kế-hoạch, chương-trình của Chánh-phủ mà còn xâm-nhập vào phạm-vi Lập-pháp nữa. Sở dĩ như vậy vì thủ-tục phúc-nghị dự-trù tại điều 45 Hiến-pháp và sự giải-thích điều-khoản này.

2) - Hiệu-lực thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống :

Điều 45 khoản 2 Hiến-pháp qui-định : "Trong trường-hợp này, Quốc-hội sẽ họp khoáng đại-lương-viện để chung-quyết dự-luật với đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ (2). Nếu Quốc-hội chung-quyết bác-bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, dự-luật đương-nhiên thành-luật và được gửi lên Tổng-Thống để ban-hành".

Chính sự giải-thích và áp-dụng điều-khoản trên đây đã từng làm cho mối tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp đề-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam căng thẳng trầm-trọng. Khi Tổng-Thống sử-dụng thẩm-quyền yêu-cầu Quốc-hội phúc-nghị một dự-luật thì sẽ có 3 trường-hợp xảy ra :

a) - Nếu đa-số quá-bán Tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ của Quốc-Hội bác-bỏ đề-nghị của Tổng-Thống thì bản-văn đã được Quốc-Hội biểu quyết đương-nhiên thành luật. Trên thực-tế, rất ít khi Quốc-Hội đạt được kết-quả này. Từ lúc hoạt-dộng đến nay, Quốc-Hội pháp-nhiệm I của nền đề-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam mới chỉ thắng Hành-pháp một lần duy nhất về một điểm yêu-cầu phúc-nghị duy-nhất mà thôi.

(1) Mặc dầu đa số các Dân-biểu và Nghị-sĩ đều phản-đối quan-điểm phúc-nghị Ngân-sách Quốc-gia tài-khoá 69 của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu, nhưng sau 3 phiên họp khoáng đại lương-viện, Quốc-Hội đều không đạt được đa số quá bán để bác-bỏ phúc-nghị này nên Tổng-Thống đã ban-hành luật Ngân-sách Quốc-gia tài-khoá 69 theo đúng quan-điểm của Tổng-Thống, dưới số 002/69 ngày 28-2-1969. Xem các Biên-bản Quốc-hội lương-viện số 01/69 ngày 14-1-1969; số II/69 ngày 5-2-1969; số III/69 ngày 26-2-1969 và Công-Báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.207 và kế-tiếp.

(2) Đa số quá bán đây là "quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ cộng lại" (Công-Báo số 13 ngày 15-0-1967, ấn-bản Quốc-Hội, trang 1.377).

Đó là trường-hợp Quốc-Hội chung-quyết lời yêu cầu phúc-nghị của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu về dự-luật bãi-bỏ tòa-án đặc-biệt.

Trong Thông-điệp ngày 26-4-1969 gửi Quốc-Hội, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu yêu-cầu phúc-nghị 2 điểm trong dự-luật nói trên:

- điểm thứ nhất : về điều khoản 2 của dự-luật.
- điểm thứ 2 : về điều-khoản 3 của dự-luật (1).

Tại phiên-họp khoáng đại lưỡng-viện ngày 12-5-1969, Quốc-hội đã biểu-quyết với kết-quả như sau :

- . Điểm thứ nhất : 1 phiếu chấp-thuận và 103 phiếu không chấp-thuận (2).
- . Điểm thứ hai : 37 phiếu chấp-thuận và 66 phiếu không chấp-thuận (3).

Như vậy, chỉ có điểm thứ nhất là quan-điểm của Quốc-Hội thống, nghĩa là được xem như chung-quyết vì đạt được đến 103 phiếu tức là quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ (1/2 tổng số là 97, chỉ cần 98 phiếu đã là quá bán) bác-bỏ yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống. Trong khi đó về điểm thứ hai, quan-điểm Quốc-hội chưa được xem như chung-quyết được vì cuộc biểu-quyết chưa đạt được quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, mặc dầu chính ông Chủ-tịch Thượng-nghị-Viện đã giải-thích kết-quả cuộc biểu quyết về điểm thứ hai là : "37 phiếu chấp-thuận này không đạt được quá bán Tổng-số Quy-vị Nghị-sĩ và Dân-biểu tức là 98 vị. Như vậy biểu-quyết của Lưỡng-Viện Quốc-Hội là không chấp-thuận tức là bác-bỏ điều II trong lời yêu cầu phúc-nghị của Tng-Thống" (4). Sự giải-thích này của ông Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện hoàn-toàn trái với tinh-thần điều 45 khoản 2 Hiến-pháp.

---

(1) Biên-bản Quốc-hội Lưỡng-viện số V/69 ngày 12-5-1969 trang

3-5

- (2) Biên-bản nt trang 69
- (3) Biên-bản nt trang 81.
- (4) Biên-bản nt trang 81.

Tuy nhiên, trước kết-quả cuộc biểu-quyết trên của Quốc-Hội, ngày 26-5-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã ban-hành luật bãi-bỏ Tòa-án đặc-biệt theo quan-điểm riêng của mình bất chấp điểm thứ nhất trong Thông-điệp phúc-nghị vừa kể đã thực-sự bị Quốc-hội bác-bỏ. Cho nên trong phiên-họp khoáng-đại lưỡng-viện ngày 29-5-1968 để thảo-luận về phúc-nghị của Tổng-Thống liên-quan tới dự-luật "Hội-đồng các Sắc-tộc", các Dân-biểu và Nghị-sĩ đã chỉ-trích, phản đối mạnh-mẽ thái độ trên đây của Tổng-Thống và quyết-định yêu-cầu Tối-cao Pháp-viện phán-quyết giải-thích điều 45 Hiến-pháp (1).

Ngày 13-6-1969, Tối-Cao Pháp-viện đã phán-ràng : "theo điều 45 hai Hiến-pháp, Quốc-Hội chỉ có thể bác-bỏ về hình-thức hoặc nội-dung Thông-điệp của Tổng-thống yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật khi hội đủ đa-số quá-bán tổng-số Dân-biểu, Nghị-sĩ. Nếu không đạt được đa-số vừa kể để bác về hình-thức, Quốc-Hội phải xét về nội dung, trong trường-hợp này Tổng-Thống chỉ có thể ban-hành dự-luật do Tổng-Thống xin phúc-nghị sau khi Quốc-Hội chung-quyết nội-dung lời yêu-cầu phúc-nghị" (2).

b)- Nếu đa-số quá-bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ Quốc-Hội chấp-thuận đề-nghị của Tổng-Thống thì bản văn đã được Quốc-Hội biểu-quyết phải được sửa lại theo quan-điểm của Tổng-Thống. Trường-hợp này, trên thực-tế, cho tới nay chưa xảy ra trong sinh-hoạt Lập-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam.

Cả hai trường-hợp trên (a và b) đều minh-bạch, dễ giải-quyết. Chỉ có trường-hợp thứ ba sau đây mới phức-tạp.

c)- Trường-hợp không có đủ đa số quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ mà cũng không đủ quá bán tổng-số để chấp-thuận đề-nghị của Tổng-Thống. Đây là trường-hợp đã xảy ra nhiều nhất mỗi khi Quốc-hội cứu-xét phúc-nghị của Tổng-Thống, như kết-quả biểu-quyết điểm thứ hai của phúc-nghị dự-luật "bãi-bỏ Tòa-án đặc-biệt" vừa kể trên, kết-quả biểu-quyết phúc-nghị dự-luật Tổng-Động-Viên (3), dự luật Ngân-sách Quốc-gia tài-khoá 1969(4).

(1) Cấp-Tiến số 40 ngày 30-5-1969 trang 1-8.

(2) Nguyễn-văn phán-quyết ngày 13-6-1969 của Tối-cao Pháp-viện (xem bài "Tổng-Thống và Quốc-Hội đều không hành-động đúng theo Hiến-pháp", Cấp-Tiến số 61 ngày 23-6-1969 trang 2).

(3) Biên-bản Quốc-Hội lưỡng Viện số 04 ngày 14-6-1968 trang 86 và kế-tiếp.

(4) Biên-bản Quốc-Hội lưỡng Viện số III/69 ngày 26-2-1969.

Khi đó, Tổng-Thống đều ban-hành các đạo-luật này theo quan-điểm của Tổng-Thống, nghĩa là cho rằng trường-hợp này, quan-điểm phúc-nghị của Tổng-Thống mặc-nhiên hay gián-tiếp được xem là chung-quyết.

Theo phán-quyết ngày 13-6-1969 của Tối-cao Pháp-Viện, nếu không đạt được đa-số quá bán để bác về hình-thức, Quốc-Hội phải xét về nội-dung. Trong trường-hợp này, Tổng-Thống chỉ có thể ban-hành dự-luật do Tổng-Thống xin phúc-nghị sau khi Quốc-Hội chung-quyết nội-dung lời yêu cầu phúc-nghị. Thực ra, phán-quyết này của Tối-cao Pháp-viện cũng không soi-sáng được gì thêm nhằm giải-quyết trường-hợp Quốc-hội không đủ đa-số quá-bán để bác-bỏ hay chấp-thuận quan-điểm phúc-nghị của Tổng-Thống bởi vì trong thực-tế khi thảo-luận và biểu-quyết không thể nào tách rời 2 vấn-đề nội-dung và hình-thức. Khi thảo-luận, các Dân-biểu và Nghị-sĩ đã cứu xét luôn cả về hình-thức lẫn nội-dung lời yêu-cầu của Tổng-Thống. Lúc biểu-quyết dù đặt câu-hỏi dưới hình-thức nào, các Dân-biểu và Nghị-sĩ cũng bày tỏ thái-độ của mình đối với toàn-thể Thông-điệp phúc-nghị của Tổng-Thống vì họ đã có đủ tài-liệu, hiểu rõ vấn-đề. Do đó không phân biệt thế nào là biểu-quyết về nội-dung, biểu-quyết về hình-thức. Chỉ có thể quan-niệm được rằng cứu-xét nội-dung là xem quan-điểm của Tổng-Thống có phù-hợp với tinh-thần Hiến-pháp, nhu cầu quốc-gia hay quan-điểm chung của Quốc-hội đối với dự-luật hay không? Còn cứu xét về hình-thức tức là xem Thông-điệp có được thực-hiện trong thời-gian và đúng hình-thức Hiến-định hay không? Đây là trường-hợp Quốc-Hội đã cứu-xét Thông-điệp phúc-nghị dự-luật Ngân-sách Quốc-gia tài-khoá 1969 của Tổng-Thống (1).

Tuy nhiên, theo tinh-thần phán-quyết ngày 13-6-1969 của Tối-cao Pháp-viện nói trên, dù chung-quyết về hình-thức hay nội-dung, Quốc-Hội đều phải hội-đủ đa-số quá-bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Nếu không hội đủ đa số này, sau 2 lần chung-quyết (hình thức và nội-dung), quan-điểm của Tổng-Thống vẫn được xem là chung-quyết.

Cách giải-thích và áp-dụng điều 42 khoản 2 Hiến-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam như hiện nay đã đưa đến hậu-quả vượt quá ý-nghĩa một phương-tiện để giúp Tổng-Thống thuyết-phục Quốc-Hội,

---

(1) Xem các Biên-bản Quốc-hội Lương-Viện số II/69 ngày 5-2-1969 và số III/69 ngày 26-2-1969.



vận-dụng được dễ-dàng thâm-quyền hoạch-định và điều-khiển chánh-sách quốc-gia, để trở thành một kỹ-thuật giúp Tổng-Thống làm luật với một thiểu-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Cho nên, chúng ta sẽ quan-niệm lại vấn-đề này trong phần kết-luận.

Cùng mục-đích giúp Tổng-Thống thuyết-phục Quốc-hội, các nhà Lập-Hiến năm 1967 còn dành cho các cộng-sự-viên của Tổng-Thống như Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ quyền được tham-dự các phiên-họp của Quốc-hội hay Ủy-Ban Quốc-hội.

## Đoạn II. - THỦ-TƯỚNG và CÁC NHÂN-VIÊN CHÁNH-PHỦ THAM-DỰ CÁC PHIÊN HỌP QUỐC-HỘI.

Điều 63 khoản 2 Hiến-pháp qui-định. Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ có thể tham-dự các phiên-họp của Quốc-hội hoặc của các Ủy-Ban để trình-bày và giải-thích các vấn-đề liên-quan đến chánh-sách quốc-gia và sự thi-hành chánh-sách quốc-gia".

Các nhân-viên Chánh-phủ ở đây có thể hiểu không phải chỉ gồm các Tổng, Bộ-Trưởng mà còn có thể bao gồm luôn cả nhiều thành phần rộng-rãi bên Hành-pháp như Thứ-Trưởng, Tổng-Ủy, Đặc-Ủy... (1). Hơn nữa, mặc dù các nhà Lập-Hiến không dự-trừ chức-vụ Phó Thủ-Tướng nhưng trên thực-tế đã có chức-vụ này (2), nên đương-nhiên cũng được kể vào thành-phần nhân-viên Chánh-phủ. Trong khi đó, với điều 47 cũ và mới của Hiến-pháp năm 1956, chỉ các Bộ-Trưởng, Thứ-trưởng mới được quyền ra trước Ủy-Ban hay phiên họp Quốc-hội mà thôi. Đây cũng là một phương-tiện quan-trọng mà Hành-pháp thường sử-dụng để thuyết-phục Quốc-Hội hậu-thuân cho chánh-sách mà Tổng-Thống đã hoạch-định.

### 1)- Trên nguyên-tắc :

Thủ-tướng hoặc các nhân-viên chánh-phủ có-thể tự-ý đến tham dự các phiên-họp Quốc-Hội mỗi khi thấy cần-thiết để giúp Quốc-Hội làm sáng tỏ các vấn-đề liên-quan đến chánh-sách của Chánh-phủ (3). Trái lại, trường-họp Quốc-hội mời Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ để trả lời các câu chá-vấn hoặc Chủ-tịch các Ủy-Ban mời họ đến để trình-bày về các vấn-đề liên-quan đến Bộ sở-quan (điều 40 khoản 1 và 2 của Hiến-pháp) sẽ được phân-tích sau.

(1) Biên-ban Quốc-hội Lập-hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 11 và số 72 ngày 21-2-67 trang 2.

(2) Nội-các Trao-vấn-hương tăng-cường ngày 12-3-1969 có thêm chức-vụ Phó Thủ-Tướng. Hơn nữa, trước khi cai-tô, Chánh-phủ này còn có 3 Quốc-vụ-Khánh.

(3) Biên-ban Quốc-hội Lập-hiến số 72 ngày 21-2-1967 trang 3-5.

Sự tham-dự của Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ tại các phiên họp Quốc-Hội hay các Ủy-Ban là dịp thuận-tiện nhất để Hành-pháp thuyết-phục Quốc-Hội chấp-nhận và hỗ-trợ các Chánh-sách, Chương-trình của Chánh-Phủ đồng-thời có thể làm giảm bớt những sự xung-khắc giữa hai ngành Lập-pháp và Hành-pháp. Nó sẽ làm giảm-thiểu các trường-hợp áp-dụng các biện-pháp cứng rắn của Quốc-hội đối với Chánh-phủ như chất-vấn, điều-tra, khuyến-cáo và yêu-cầu giải-nhiệm Nội-các. Do đó, mỗi khi thấy bất lợi cho Chánh-phủ, Thủ-Tướng hoặc các nhân-viên Chánh-phủ có thể đích-thân đến Quốc-Hội hay các Ủy-Ban để trình-bày ý-kiến hoặc giải-thích những vấn-đề đang thảo-luận hoặc cung-cấp các tài-liệu cần-thiết.

Theo nguyên-tắc chỉ-huy duy-nhứt trong ngành Hành - pháp, tất cả các hành-vi này, Chánh-phủ đều phải tham-khảo ý-kiến của Tổng-Thống trước. Nghĩa là hoặc Chánh-phủ đề-nghị và được Tổng-Thống chấp-thuận hoặc Tổng-Thống đích-thân chỉ-thị cho Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ ra trước Quốc-hội để bênh-vực lập-trường chánh-sách của mình.

Theo nguyên-tắc, các dự-luật trước khi đưa ra phiên họp khoáng đại mỗi Viện, đều phải được chuyển đến các Ủy-Ban liên-hệ để nghiên-cứu, thảo-luận và bỏ-khuyết rồi đúc-kết lại. Có nhiều vấn đề đòi hỏi sự hiểu biết chuyên-môn, những dữ-kiện sát thực-tế, các tài-liệu thống-kê chính-xác được cập-nhật hóa. Quốc-hội tuy là cơ-quan có thẩm-quyền lập-pháp nhưng thực ra thiêng về chính-trị nhiều hơn nên chỉ có Chánh-phủ là cơ-quan thi-hành có thể nắm vững mọi tài-liệu, hiểu rõ mọi khía cạnh khó-khăn cũng như các yếu-tố cần-thiết để có thể trù-liệu các biện-pháp đối phó thích-hợp. Điều này thể-hiện rõ trong thủ-tục cứu xét dự-luật Ngân-sách quốc-gia.

Chính ông Trương-vĩnh-Lễ, Chủ-tịch Quốc-hội pháp-nhiệm II thời đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam cũng đã nhận xét rằng: "Đầu tiên dự-thảo luật Ngân-sách được nghiên-cứu rất kỹ-lưỡng về phương-diện kỹ-thuật tại Ủy-Ban Ngân-sách và tài-chánh trong gần 2 tháng. Trong thời-kỳ này, các Bộ-Trưởng liên-hệ đều đến để giải-thích tỉ-mỉ. Sau đó Quốc-Hội họp mỗi ngày hai buổi để thảo-luận trong thời gian gần một tháng. Các Bộ-Trưởng được mời đến diễn-đàn Quốc-hội để thông-báo cho Quốc-hội rõ về đường lối thực-hiện chính-sách Quốc-gia.

Một ưu-điểm đáng chú-ý là các Bộ-Trưởng nhiều khi không những chỉ trả lời những câu hỏi đã được nêu ra mà còn đi trước sở nguyện của Dân-Biểu và giải-thích cả những vấn-đề chưa được hỏi tới. Hành-vi đó biểu lộ rõ ràng thiện-chí của Hành-pháp muốn được thấy nảy nở một bầu không-khí hợp-tác lành-mạnh giữa 2 cơ-quan ay" (1).

Do đó, sự tham-dự của các nhân-viên Hành-pháp đã làm sáng-tỏ các vấn-đề Lập-pháp, "tránh được những cuộc bàn cãi kéo dài trước diễn-đàn Quốc-hội, và giúp cho các Ủy-Ban có đủ các yếu-tố cần-thiết để trả lời mọi điểm thắc-mắc của các Dân-biểu khi dự-luật được đưa ra thảo-luận trước Quốc-hội(...) Những cuộc tiếp-xúc đã trở thành một tập-tục, đặc biệt là đối với dự-thảo luật ngân-sách(...) tập-tục ấy cần được duy-trì và phát-triển" (2).

2)- Trong thực-tế :

a)- Việc Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ tham-dự các phiên họp Quốc-hội còn có tác-dụng ảnh-hưởng tích-cực vào công-cuộc lập-pháp khiến cho Quốc-hội thông qua những dự-luật có lợi, hậu-thuận cho việc hoạch-định cũng như thi-hành Chánh-sách Quốc-gia của Hành-pháp. Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ có thể ảnh-hưởng đến sự vô-tư của các Dân-biểu và Nghị-sĩ. Để tránh bất lợi hoặc nhằm bênh-vực lập-trường của Chánh-phủ, các nhân-viên này còn có thể chỉ cung-cấp các tài-liệu hoặc đưa ra những luận-điều nào có lợi cho cơ-quan Hành-pháp.

Ngay cả việc biểu-quyết Ngân-sách Quốc-gia, thường được xem là một phương-tiện để Lập-pháp ảnh-hưởng đến Hành-pháp, trên thực-tế vẫn trái ngược bởi vì cơ-quan Lập-pháp thiếu những lợi-khí để kiểm-soát. Ngay khi Lập-pháp có thể dùng những kỹ-thuật mới về kế-toán, sự kiểm-soát đó cũng không được diễn tả như một trung-tâm kiểm-soát chính-trị (a political Control center)(3).

(1) Trương-vĩnh-Lễ, "phần đóng góp của Quốc-hội trong công cuộc xây-dựng nền Dân-chủ Việt-Nam," bài thuyết-trình tại Hội Than-Hữu Việt-Pháp ngày 18-1-1963, Tài-liệu sở Thông-Tin Quốc-Hội 1963, trang 42.

(2) Nguyễn-phương-Thiếp, "Tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp", Quê-Hương số 2 tháng 8/1959 trang 97.

(3) Alfred Diamand, Towards the comparative study of public Administration, Indiana university Press 1959, trang 182-281.

F.W.Riggs, khi nghiên-cứu về nền hành-chánh công-quyền của các xứ chậm-tiến, cũng nhận thấy rằng khi "Nhà Nghi-sĩ tìm địa-vị cho bà con, bạn bè, tìm vài phương-kế để gây áp-lực đối với cơ-quan Hành-chánh ban đặc-ân cho bạn bè hay ủng-hộ viên của họ" đồng thời họ cũng đem theo "những yếu-tố hành-chánh (ảnh-hưởng của nhân-viên Chánh-phủ) đi vào đầu trường chính-trị" (1).

b)- Dù dưới hình-thức nào, nhằm thuyết-phục, ảnh-hưởng vào Quốc-hội, trên thực-tế, Phủ Tổng-Thống cũng như Phủ Thủ-Tướng đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đều có những chuyên-viên đặc-trách liên-lạc với Quốc-Hội thường xuyên.

Trong Nội-các Nguyễn-văn-Lộc có chức-vụ Bộ-Trưởng phụ-tá Thủ-Tướng đặc-trách liên-lạc Quốc-Hội (2) mà văn-phòng của vị này đặt nằm ngay trong Phủ Thủ-Tướng (3).

Đến Nội-các Trần-văn-Hương, chức-vụ kể trên bị bãi-bỏ và thay-thế bằng chức-vụ "Phụ-tá Tổng-Trưởng Phủ Thủ-Tướng, đặc-trách liên-lạc với Quốc-Hội và miền Trung", xếp ngang hàng một Tổng Giám-Đốc (4). Nhưng ít lâu sau, nhận thấy vấn-đề liên-lạc với Quốc Hội rất quan-trọng và phức-tạp nên Thủ-Tướng Trần-văn-Hương lại nâng chức-vụ này lên thành "Phụ-tá đặc-biệt Phủ Thủ-Tướng chuyên-trách liên-lạc với Quốc-Hội và miền Trung", đặt dưới sự điều-động trực-tiếp của Thủ-Tướng và được xếp ngang hàng một Thứ-Trưởng (5). Đó là chưa kể mỗi Bộ khác đều thường có một chuyên-viên đặc-trách liên-lạc với Quốc-hội.

c)- Ngoài ra, Hành-pháp còn có thể ảnh-hưởng đến Lập-pháp qua những cơ-chế chánh-quyền như việc tổ-chức tuyên-cử của Bộ Nội-Vụ tại địa-phương : Các viên-chức hành-chánh của Hành-pháp có thể ảnh-hưởng đến các nhà Lập-pháp vì những lý-do :

(1) F.W.Riggs, The Ecology of Public Administration, trang 98-143.

(2) Xem Sắc-lệnh số 005-a/TT/SL ngày 9-11-1967 ấn-định thành-phần Chánh-phủ.

(3) Xem Sắc-lệnh số 1-SL/Th.T/VP ngày 13-11-1968 ấn-định tổ-chức Phủ-Thủ-Tướng và Nghị-Định số 7-ND/Th.T/VP ngày 18-11-1967 tổ-chức Văn-phòng Bộ-Trưởng đặc-trách liên-lạc Quốc-Hội.

(4) Sắc-lệnh số 66-SL/Th.T/NV ngày 26-6-1968.

(5) Sắc-lệnh số 149-SL/Th.T/NV ngày 30-10-1968.

1. Khi cơ-quan Lập-pháp không có đảng phái hoặc có những kỷ-luật đảng yếu-kém, các Dân-biểu phần nhiều đặc-cử nhờ uy-tín cá-nhân hay nhờ sự vận-động mua chuộc, hứa-hẹn cử-tri và nhân-viên phụ-trách tuyển-cử tại Trung-Jong cũng như địa-phương. Họ là những đại-diện của địa-phương nên luôn luôn bảo vệ, giữ-gìn những quyền lợi địa-phương để mong tái-cử.

2. Hành-chánh có-thể giúp vào sự bảo-vệ đó và có thể giúp cho các Dân-biểu có uy-tín bằng cách thực-hiện hay thỏa-mãn giúp những quyền-lợi địa-phương của Dân-Biểu đặc-cử yêu-cầu (1).

Cho nên, khi các Dân-biểu là tiếng nói của dân, đại-diện cho dân một cách thực-sự qua một cuộc tuyển-cử tự-do, có đầy đủ ý-nghĩa mới có thể ảnh-hưởng đến Hành-pháp. Ngược lại, Hành-pháp vẫn có đầy đủ phương-tiện chính-thức hay không chính-thức, trực-tiếp hay gián-tiếp ảnh-hưởng nhiều đến Lập-pháp. Do đó, Lập-pháp chẳng những không thể cản-trở được sự hoạch-định cũng như thi-hành chánh-sách quốc-gia của Hành-pháp mà còn có thể bị Hành-pháp hướng lái theo một chiều-hướng có lợi, phù-hợp với Chánh-sách Quốc-gia nữa.

Hơn nữa, trên thực-tế, Tổng-Thống đề nghị Công-Hòa Việt-Nam thường dùng nhiều biện-pháp không chính-thức nhưng vô cùng hữu-hiệu để vận-động, thuyết-phục, ảnh-hưởng vào Quốc-Hội. Chẳng hạn, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu thường tổ-chức những cuộc gặp-gỡ, thảo luận không chính-thức với 2 vị Chủ-tịch Thượng-nghị-Viện và Hạ-nghị-Viện hay các Dân-Biểu, Nghị-sĩ quan-trọng tại Quốc-Hội :

- Ngày 15-3-1969, Tổng-Thống đã mời ông Chủ-Tịch Thượng Nghị-Viện và Hạ-nghị-Viện đến dùng cơm trưa và thảo-luận với Tổng-Thống, nội-dung cuộc thảo-luận này không được công-bố (2).
- Ngày 20-5-1969, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu tổ-chức một bữa tiệc khoản-đãi 40 Dân-biểu, Nghị-sĩ trong số đó có ông Chủ-Tịch Thượng-nghị-Viện và Hạ-nghị-Viện, các phó Chủ-tịch 2 Viện, Chủ-tịch các Ủy-Ban và các Trưởng Khối Dân-biểu, Nghị-sĩ Quốc-Hội.

(1) Ja Palombara-Bureaucracy and Political Development, Princeton University Press 1963, trang 145-146.

- Robert Chatherine, Le Fonctionnaire français, Albin Michel, Paris 1969, trang 332.

(2) Công-Luận số 357 ngày 17-3-1969.

Nhân-dịp này Tổng-Thống thảo-luận với các Dân-Biểu, Nghị-sĩ về những vấn đề chiến-tranh và Hòa-bình Việt-Nam. Tổng-Thống trấn-an Quốc-Hội về các vấn-đề chánh-phủ liên-hiệp, rút quan đội Hoa-kỳ, tu-chính Hiến-pháp... mà dư-luận sôi nổi sau khi Tổng-Thống Hoa-kỳ R. Nixon công-bố giải-pháp 8 điểm về Hòa-bình Việt-Nam trong bài diễn-văn ngày 14-5-1969(1).

Thêm vào đó, trong hậu-trường chính-trị đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, áp-lực của Tổng-Thống lại càng đè nặng lên trên các hoạt-động của Quốc-Hội. Do đó, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thực-sự có nhiều phương-tiện để bảo-vệ thẩm-quyền hoạch-định cũng như điều-khiển chánh-sách quốc-gia trước Quốc-hội. Tuy nhiên, nói như thế không có nghĩa là Quốc-hội không có ảnh-hưởng gì đối với Chánh-phủ trong việc thi-hành chánh-sách Quốc-gia. Trái lại, quyền kiểm-soát đã được xem như là một thẩm-quyền quan-trọng chánh-thức mà Hiến-pháp năm 1967 đã dành cho Quốc-hội.



(1) Cấp-Tiến số 33 ngày 22 và 23 tháng 5-1969.

## MỤC IV

## ẢNH-HƯỞNG CỦA QUỐC-HỘI TRONG VIỆC THI-HÀNH CHÍNH-SÁCH QUỐC-GIA

**N** HÀM mục-tiêu kiểm-soát chánh-phủ trong việc thi-hành chánh-sách quốc-gia, Quốc-Hội đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có thể ảnh hưởng đến Hành-Pháp, Tổng-Thống bằng nhiều hình-thức như :

- 1)- Quốc-Hội chấp-thuận hay bác bỏ các khoản chi thu trong các dự-thảo luật Ngân-Sách và tài-chánh do Tổng-Thống đề-nghị.
- 2)- Quốc-Hội không thảo-luận và biểu-quyết dự thảo luật do Tổng-Thống chuyển đến đồng-thời với nhiều dự-án luật khác có nội-dung tương-tự cũng đệ-trình Quốc-Hội. Các Ủy-Ban có thẩm-quyền liên-hệ đến các dự-luật ấy có thể đúc-kết tất cả lại làm thành một dự-luật mới đem ra Quốc-Hội thảo-luận và biểu-quyết (điều 178 nội quy Hạ-Nghị-Viện). Như vậy, các ý định cũng như biện-pháp dự-trừ trong dự-thảo luật của Tổng-Thống sẽ bị thay đổi khác hẳn. Đây là trường hợp dự-thảo luật Tổng-Động-Viên của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu chỉ gồm 3 điều về động-viên nhân-lực, đã được Quốc-Hội đúc-kết với một dự-án luật của các Dân-Biểu và một dự-án luật của một số Nghị-Sĩ thành dự-luật mới gồm 5 chương, 12 điều trong đó có thêm phần động-viên tài-lực, vật-lực và Nhân-dân Tự-Vệ mà Hành-Pháp không dự-trừ (1).
- 3)- Quốc-Hội không chịu phê-chuẩn các Hiệp-ước và Hiệp-định quốc-tế.
- 4)- Ngoài ra, Quốc-Hội còn có các phương-tiện không chính thức như các ý kiến (avis), các thỉnh-nguyện (vœux) và kiến-nghị (résolution), khuyến-nghị, lưu-ý... mà các Dân-Biểu và Nghị-sĩ thường tỏ ý mong muốn Tổng-Thống làm theo. Những ý-kiến

(1) Công-Luận số 83 ngày 11-5-1958.

thỉnh-nguyện, kiến-nghị... nói đây hoàn-toàn không có tính-cách bắt-buộc, Tổng-Thống muốn nghe theo hay không cũng được. Tuy-nhiên, những ý kiến, khuyến-nghị đó được đưa ra sau một cuộc thảo-luận dù đủ túc-số biểu-quyết hay không, sẽ được đăng-tại trên báo chí, có thể gây ra những luồng dư-luận làm áp-lực buộc Tổng-Thống phải nghe theo nếu không muốn mất một phần hậu-thuần chính-trị. Quan-trọng nhất trong các hình thức này là các bản khuyến-nghị của Quốc-Hội về việc thi-hành Ngân-Sách Quốc-Gia được biểu-quyết mỗi khi cứu xét Ngân-Sách. Thí-dụ :

- Khuyến-nghị tổng-quát về Ngân-Sách 1968 của Thượng-Nghị-Viện ngày 20-4-1968 (1).

- Khuyến-nghị về từng mục trong dự-thảo luật Ngân-Sách Quốc-Gia tài khóa 1968 của Thượng Nghị-Viện ngày 10-5-1968 (2).

- Khuyến-nghị ngày 19-2-1968 của Thượng Nghị-Viện về việc Hành-Pháp ban-hành tình-trạng giới-nghiêm, thiết-quan luật và tái-lập chế-độ kiểm-duyet báo-chí (3).

Đó là chưa kể các cuộc tiếp-xúc không chính-thức của các Dân-Biểu, Nghị-sĩ với Tổng-Thống thường xuyên xảy ra trong sinh-hoạt chính-trị. Tuy vậy, ảnh-hưởng của Quốc-Hội sẽ quan-trọng hơn khi Quốc-Hội xử-dụng thẩm-quyền kiểm-soát chánh-phủ trong việc thi hành chánh-sách quốc-gia chiếu điều 39 khoản 5 và các điều 40, 41, 42 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam. Trong đó thẩm-quyền quan-trọng nhất là quyền khuyến-cáo thay-thế chánh-phủ đã được nghiên-cứu ở mục II, ở đây chỉ đề-cập đến các biện-pháp nhẹ hơn mà thôi. Trong phạm vi này, có thể phân biệt hai loại biện-pháp ôn-hòa hay mạnh-mẽ.

(1) Bản-sắc của đệ nhất Phó Chủ-tịch Thượng Nghị-Viện ngày 20-4-68, tài-liệu Thượng Nghị-Viện.

(2) Bản-sắc của đệ nhất Phó Chủ-tịch Thượng Nghị-Viện ngày 15-5-1968, tài liệu Thượng Nghị-Viện.

(3) Trích phiếu gởi số 1661-TNV/CTNT/ĐH ngày 30-4-1968 của Thượng Nghị-Viện gởi các Chủ-tịch Ủy-Ban thường-vụ Thượng Nghị-Viện, tài-liệu Quốc-Hội.



Đoạn I : NHỮNG BIỆN-PHÁP ÔN-HÒA ĐỂ QUỐC-HỘI KIỂM-SOÁT  
SỰ THI-HÀNH CHÁNH-SÁCH QUỐC-GIA. -

Những biện-pháp này có tính cách theo dõi, kiểm-soát các hoạt động của chánh-phủ ở một mức độ nhẹ nhàng mà Quốc-Hội thường xử-dụng như :

- Bút vấn
- Khẩu vấn
- Điều tra
- Yêu-cầu các nhân-viên Chánh-phủ ra điều-trần tại các Ủy-Ban Quốc-Hội.

1)- Bút vấn. -

Là hình thức đặt câu hỏi nhưng không đọc lên trước Quốc-Hội mà chỉ viết lên trên giấy, nộp cho văn-phòng Quốc-Hội. Văn-phòng Quốc-Hội sẽ chuyển giao cho Chánh-phủ và nhận câu trả lời trong một thời-hạn nhất-định.

a)- Điều 238 nội-quy Hạ Nghị-Viện dự-trừ : "Mỗi khi Thủ-Tướng và nhân-viên chánh-phủ tới trình-bày trước Viện do sáng-kiến của Hành-Pháp, các Dân-Biểu có thể đặt những câu hỏi nhằm mục-dịch làm sáng tỏ vấn-đề đã được trình-bày. Thời-gian trình-bày và thời-gian trả lời không quá một buổi họp của viện. Các câu hỏi chưa được trả lời ngay sẽ được trả lời bằng văn-thư trong hạn một tuần lễ".

b)- Theo điều 216 nội-quy Thượng Nghị-Viện thì : "Sau khi Thủ-Tướng hoặc các nhân-viên Chánh-phủ trình-bày trước Thượng-Nghị-Viện, Nghị-sĩ có thể nộp cho chủ-tọa để trao cho Thủ-Tướng và nhân-viên Chánh-phủ trả lời những câu-hỏi viết nhằm mục-dịch làm sáng tỏ vấn-đề đã trình-bày. Thời gian trả lời không quá thời gian trình-bày và dài nhất là một giờ. Những câu hỏi không được trả lời ngay sẽ được trả lời viết trong kỳ-hạn một tuần lễ".

Ngoài các trường hợp kể trên, các "Nghị-sĩ có thể viết câu hỏi nộp tại văn-phòng Chủ-tịch để được chuyển đến Thủ-Tướng và nhân-viên Chánh-phủ phúc-đáp trong thời-hạn một tuần lễ kể từ khi nhận. Tổng-Thống được Chủ-tịch Thượng Nghị-Viện thông báo cùng một lúc. Mỗi tuần Thượng Nghị-Viện dành hai buổi họp, mỗi buổi một giờ để cho đọc các câu hỏi kèm theo câu trả lời cùng là các câu hỏi mà không được trả lời trong kỳ hạn"(1).

(1) Điều 221 Nội-quy Thượng-Nghị-Viện.

Hơn nữa, trong trường hợp nhân-viên Chánh-Phủ không thể đến tham-dự các phiên họp của Ủy-Ban thường-vụ Thượng Nghị-Viện theo lời yêu cầu của chủ-tịch Ủy-Ban, thì có thể thay-thế bằng thủ-tục câu-hỏi viết và trả lời viết (1).

Trên thực-tế, các Dân-Biểu, Nghị-Sĩ thường hay sử-dụng hình thức bút-vấn để làm áp lực kiểm soát Chánh-phủ. Chẳng hạn, Dân-Biểu Nguyễn-đại-Bàng, Trưởng khối Dân-Tộc tại Hạ Nghị-Viện đã gửi văn-thư lên Thủ-tướng phản đối lời tuyên bố của ông Tổng-Trưởng y-tế, xã-hội và cứu-trợ liên-quan đến vụ đồng-bạo Huế bị Việt-Cộng thảm-sát. Do đó ngày 23-5-1969, ông Tổng-Trưởng Phủ Thủ-Tướng, thừa ủy-nhiệm Thủ-Tướng, đã trả lời văn-thư này. Thực ra, sự phản-đối của Dân-Biểu Nguyễn-đại-Bàng căn cứ vào lời tường thuật sai của báo Tiền-Tuyến mà Bộ Y-Tế đã từng gửi văn-thư ngày 9-5-1969 cho ông Chủ-nhiệm báo này cũng như Thông-cáo ngày 10-5-1969 để minh-xác về lời tuyên bố nói trên (2).

Như thế, hình-thức bút vấn thật ra không phải là biện-pháp có ảnh-hưởng mạnh đến Chánh-phủ. Những câu hỏi viết phần nhiều liên-quan đến các vấn-đề đã được trình-bày nhưng chưa rõ ràng hay là các vấn-đề chuyên môn, có thể gây thắc mắc cần được giải-đáp. Các câu hỏi lại được gửi trước nên Chánh-phủ có đủ thời giờ suy-nghĩ hay tham-khảo tài-liệu chính-xác cần kể. Cho nên văn thư trả lời có lập-luận vững chắc khiến các Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ khó bắt bẻ được hơn là hình thức hỏi miệng.

## 2)- Khẩu-vấn -

Đây là hình thức trực-tiếp do Nghị-sĩ, Dân-Biểu đứng lên hỏi các nhân-viên Chánh-Phủ khi các vị này tự ý tham dự các phiên họp Quốc-Hội. Cần phân-biệt với các cuộc chất-vấn chính-thức dự-liệu tại điều 40 khoản 1 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam(3). Nếu việc trình-bày chưa đầy-đủ hay chưa thỏa-mãn các Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ có thể tiếp-tục hỏi cho đến khi hết thắc-mắc. Nhưng thường thì các Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ thay phiên nhau lên diễn-đàn. Thủ-tục khẩu-vấn có thể gây lúng túng cho các nhân-viên Chánh-phủ. Những câu hỏi khúc-mắc, gay gò có thể gây ra bầu không khí căng thẳng tại nghị-trường. Đây là biện-pháp có thể ảnh-hưởng mạnh đến Chánh-Phủ.

(1) Điều 218 Nội-Quy Thượng Nghị-Viện

(2) Cấp-Tiến số 35 ngày 25-5-1969

(3) Vấn đề này sẽ bàn sau trong cùng mục IV này.

a)- Tại Quốc-Hội, chỉ riêng Hạ Nghị-Viện cho phép Dân-Biểu đặt câu hỏi trực-tiếp sau khi nhân-viên Chánh-phủ trình-bày vấn-đề. Điều 238 nội-quy Hạ Nghị-Viện dự-trù : "Mỗi khi Thủ-Tướng và nhân-viên Chánh-phủ tới trình bày trước Viện do sáng-kiến của Hành-pháp, các Dân-Biểu có thể đặt những câu hỏi nhằm mục-đích làm sáng tỏ vấn-đề đã được trình-bày" và điều 243 nội-quy Hạ Nghị-Viện cũng qui-định : "Sau khi Thủ-Tướng hoặc nhân-viên Chánh-Phủ trình bày, Dân-Biểu có quyền lên diễn-đàn nêu câu-hỏi. Câu hỏi phải liên-quan tới vấn đề vừa trình-bày và phải vắn tắt".

Trên thực-tế, Thủ-Tướng hay các nhân-viên Chánh-phủ ít khi tự ý tham-dự các phiên-họp Quốc-Hội, cho nên hình thức khẩu-vấn nói đây ít được dùng đến hơn là khi Quốc-Hội thực-sự chất-vấn Chánh-Phủ. Tuy nhiên, trong quá khứ, trường hợp này cũng đã xảy ra : đó là việc Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc và phái-đoàn Chánh-Phủ yêu-cầu được tham-dự phiên-họp khoáng-đại Hạ Nghị-Viện chiều ngày 13-5-1968 để trình bày về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia trong thời gian qua (1).

Thủ-tục khẩu-vấn đã được ông Chủ-tịch Hạ Nghị-Viện xác-nhận như sau : "Trước tiên, Thủ-Tướng (hay nhân-viên Chánh-Phủ) sẽ lên diễn-đàn trình bày sự thi-hành chính sách quốc-gia (...). Sau đó, quý vị Dân-Biểu sẽ đặt một số câu hỏi liên-quan đến vấn-đề trong vòng 20 phút và tiếp theo đó, Thủ-Tướng sẽ lần lượt lên diễn-đàn trả lời từng câu hỏi. Kế tiếp, đến lượt đặt câu hỏi đợt hai cũng trong vòng 20 phút..." (2). Đặc-biệt trong phiên họp trên đây của Hạ-Nghị-Viện sôi nổi đến độ Trung-Tướng Nguyễn-văn-Vỹ, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng đã yêu cầu ông Chủ-tịch Hạ-Nghị-Viện mời vị Dân-Biểu nào "đã phát biểu một ý-kiến cá-nhân trong một phiên-họp khoáng đại công khai của Hạ-Nghị-Viện để làm suy giảm đến danh dự, đến tinh-thần chiến đấu của quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa, trở lên diễn-đàn này rút lại lời nói đó". Sau đó, ông Chủ-tịch Hạ Nghị-Viện mời Dân-Biểu Ngô-công-Đức. Dân-Biểu Ngô-công-Đức xác-nhận "đã đòi hỏi thanh-lọc hàng ngũ quân-đội. Thanh-lọc quân-đội có nghĩa là loại bỏ những tướng lãnh, sĩ-quan, binh-sĩ đang bị thanh-lọc(..) Ông Tổng-Trưởng Quốc-Phòng không có quyền gì mà đòi các Dân-Biểu cũng như chúng tôi, tại nơi đây phải rút lại những lời phát-biểu

(1) Xem Biên-Bản Hạ Nghị-Viện số 22/68 ngày 13-5-1968

(2) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 22/68 ngày 13-5-1968 trang 2.

ý-kiến trước diễn-đàn Hạ-Nghi-Viện. Những quyền gì mà Hiến-Pháp đã dành cho Dân-Biểu và Nghi-Sĩ, xin Hành-Pháp hãy tôn trọng"(1).

b)- Tại Thượng Nghi-Viện, các Nghi-sĩ hỏi những câu hỏi chính và câu hỏi phụ phải viết trước vào giấy nẹp cho Chủ-toạ buổi họp để được trao cho Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-Phủ (2). Thủ-tục này có thể tránh được những câu hỏi dài dòng không liên-quan đến vấn-đề hoặc gây ra bầu không-khí căng-thẳng khi hai bên vấn-đáp, nhưng đồng thời cũng làm cho cuộc khẩu-văn trở-thành hình-thức bút-văn

### 3)- Điều-tra về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia.-

Một trong những biện-pháp ôn-hòa đối với Chánh-Phủ là Quốc-Hội có thể mở cuộc điều-tra về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia. Cuộc điều-tra có thể mở ra ngoài lãnh-vực lập-pháp của Quốc-Hội, bao trùm mọi lãnh-vực hoạt-động liên-quan đến chánh-sách quốc-gia. Cho nên, chỉ riêng Thượng Nghi-Viện là cơ-quan được bầu-cử theo đơn vị toàn quốc, đại-diện cho toàn thể dân-chúng, có nhiều uy-tín mới có thẩm-quyền này (3).

Cho nên điều 41 Hiến-Pháp đê-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam minh-thị qui-định : "Thượng Nghi-Viện có quyền mở cuộc điều tra về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia là yêu-cầu các cơ-quan công-quyền xuất-trình các tài-liệu cần-thiết cho cuộc điều-tra".

Mặc dầu trên nguyên-tắc, cũng như theo tinh-thần Hiến-Pháp, Hạ-Nghi-Viện không có quyền điều-tra Chánh-Phủ nhưng trong thực-tế, các Ủy-Ban Hạ-Nghi-Viện đã từng thực-hiện các cuộc điều-tra này. Chính điều 107 nội-quy Hạ-Nghi-Viện qui-định : "nhiệm-vụ của Ủy-Ban là theo dõi và kiểm-soát các cơ-quan Hành-pháp liên-hệ trong việc thi-hành chánh-sách Quốc-gia". Và sự hiện-hữu của "Ủy-Ban bài-trừ tham-những" đứng đầu danh-sách các Ủy-Ban thường-trực (4) đã làm cho Hạ-Nghi-Viện thực-sự tham-gia vào việc điều-tra về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia. Điều này trái với tinh-thần Hiến-Pháp đê-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam nhưng cơ-quan Hành-Pháp không phản-ứng lại vì nếu từ chối cung-cấp tài-liệu, trả lời vụ điều-tra của Hạ-Nghi-

(1) Biên-Bản Hạ Nghi-Viện số 22/68 ngày 13-5-1968 trang 39-41.

(2) Các điều 216, 260 và 261 nội-quy Thượng-Nghi-Viện.

(3) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 66 ngày 14-2-1967 trang 81 và kế tiếp.

(4) Điều 90 và điều 91 nội-quy Hạ-Nghi-Viện.

Viện thì Hạ-Nghị-Viện vẫn có thể xử-dụng thẩm-quyền chất-vấn hay mời các nhân-viên Chánh-phủ đến các Ủy-Ban Hạ-Nghị-Viện điều-trần, chiếu điều 40 Hiến-Pháp.

a)- Thủ-tục điều-tra.-

Các Ủy-Ban Thượng-Nghị-Viện có thể mở cuộc điều-tra đòi các tài-liệu, hỏi các nhân-chứng, các chuyên-viên hay kỹ-thuật gia, quân-nhân các cấp, các viên chức Hành-Pháp thuộc mọi ngành, mọi cấp tại Trung-Ương hay địa-phương. Chỉ trong trường-hợp có phương-hại cho quyền lợi tối thượng Quốc-Gia, an-ninh Quốc-Phòng do Thủ-Tướng hay nhân viên Chánh-phủ xác-nhận bằng văn-thư và chịu trách-nhiệm về sự xác-nhận ấy, viên-chức Hành-Pháp mới được miễn trả lời. Thượng-Nghị-Viện có thể yêu cầu Tổng-Thống xác nhận lại lý-do phương-hại quyền lợi tối thượng quốc-gia và an-ninh Quốc-Phòng mà Thủ-Tướng hay nhân viên Chánh-Phủ đã nêu ra (điều 266 nội-quy Thượng-Nghị-Viện). Sau khi kết thúc cuộc điều-tra, Ủy-Ban phúc-trình cho Thượng-Nghị-Viện. Sau khi thảo-luận, Thượng-Nghị-Viện biểu-quyết hoặc tiếp-tục nghị-trình hoặc thỏa-mãn hay không về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia đã gây nên cuộc điều-tra. Thượng-Nghị-Viện có thể biểu-quyết chấp-thuận một số khuyến-nghị cần thiết (điều 263-267 nội quy Thượng-Nghị-Viện).

Thủ-tục điều-tra có thể được tiến-hành sau khi một câu hỏi viết không, được trả lời thỏa-mãn. Đó là trường-hợp cuộc điều-tra của Thượng-Nghị-Viện về việc thu-hồi đặc-nhuợng công-ty CEE và vấn đề công nhân nhà đèn đình-công, chỉ thực-hiện sau khi văn-thư ngày 29-12-1967, của một số Nghị-Sĩ gửi Thủ-Tướng Chánh-Phủ, yêu cầu trả lời bằng văn thư hai điểm sau đây mà không được thỏa mãn :

- 1)- Quá-trình diễn-tiến trong việc thu hồi đặc-nhuợng khai-thác.
- 2)- Nguyên-vọng cũng như yêu-sách của công-nhân nhà đèn và những biện-pháp của Chánh-phủ để giải-quyết vấn-đề (1).

b)- Hiệu-lực của thủ-tục điều-tra.-

Biện-pháp điều tra không trực tiếp ảnh-hưởng đến Chánh-phủ nhưng kết-quả điều-tra có thể đưa đến thủ-tục chất-vấn, khuyến-các Chánh-phủ thi-hành vài biện-pháp nào đó hoặc khiển-trách các nhân-viên thuộc quyền đã vi-phạm luật lệ, nếu lỗi nặng có thể áp-dụng kỷ-luật, cách-chức hoặc truy-tổ ra trước pháp-đình tư-pháp.

---

(1) Biên-Ban Thượng-Nghị-Viện số 01/68 ngày 2-1-1968.

Tuy vậy, trên thực-tế, Thượng-Nghị-Viện không bao giờ có đầy đủ khả-năng chuyên-môn và phương-tiện nên không thể thực-hiện được trọn vẹn một cuộc điều-tra theo ý muốn. Do đó, trong khi phúc-trình trước Thượng-Nghị-Viện ngày 2-5-1968 về cuộc điều-tra tham-những trong "vụ gạo Thái-Lan", Ủy-Ban Kinh-Tế Thượng-Nghị-Viện đã xác-nhận là có tham-những "nhưng Ủy-Ban Kinh-Tế không có những phương-tiện cần thiết để sang Bangkok chẳng hạn để xem sổ sách, để sang Hoa-Kỳ chẳng hạn, để xem ai ký-thác sổ tiền vào Chương-Mục ngân-hàng tại đó..."(1). Cho nên Ủy-Ban đã đề-nghị đưa nội vụ qua Giám-Sát Viện "để với những phương tiện Giám-sát viện có sẵn, có thể đi đến một kết-quả nào trong việc tìm những người phạm tội tham-những trong vụ gạo Thái-Lan" (2). Sự khó khan tương-tự cũng xảy ra khi Ủy-Ban Công-Chánh Thượng Nghị-Viện điều tra về công việc mua bán tài sản công-ty CEE (3).

Thực ra, sự điều-tra của Thượng-Nghị-Viện chỉ là "điều-tra sự thi-hành Chánh-sách quốc-gia". Sở dĩ có việc điều-tra là bởi vì "Chánh sách quốc-gia đôi khi có những lỗi-làm, những sơ-hở, những thiếu sót do nhân-viên Hành-pháp tạo ra (...) trong thực-tế, khi mà Thượng-Nghị-Viện đảm trách công việc điều-tra thì công việc điều tra của Thượng-Nghị-Viện nặng về phương-diện chánh-trị nhiều hơn còn khía cạnh tư-pháp như tìm tòi những hành vi tham-những (...) thì Hiến-Pháp đã qui định đó là trách vụ của Giám-Sát Viện"(4). Do đó, mặc dầu không thể kết thúc cuộc điều-tra một cách mỹ-mãn, nhưng với những cuộc thảo-luận chỉ-trích tại Quốc-Hội, với sự công bố kết-quả cuộc điều-tra qua báo-chí, Thượng-Nghị-Viện sẽ tạo nên một dư luận mạnh mẽ là áp-lực khiến Chánh-phủ phải thận-trọng trong việc thi-hành chánh sách quốc gia.

Thêm vào đó, Quốc-Hội còn có thể yêu-cầu các nhân-viên Chánh-phủ ra trả lời trước các Ủy-Ban về các vấn-đề mà Dân-Biểu, Nghị-Sĩ thắc-mắc.

4)- Các Ủy-Ban Quốc-Hội yêu-cầu các nhân-viên Chánh-phủ ra điều tra tại Ủy-Ban.

Chiếu điều 40 khoản 2 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, các Ủy-Ban của Thượng-Nghị-Viện cũng như Hạ-Nghị-Viện đều có quyền

(1) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 29 ngày 2-5-1968 trang 31

(2) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 29 ngày 2-5-1968 trang 49

(3) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 29 ngày 2-5-1968 trang 35

(4) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 29 ngày 2-5-1968 trang 35-49

yêu cầu các nhân-viên Chánh-phủ tham-dự các phiên họp của Ủy-Ban để trình-bày về các vấn-đề liên-quan đến Bộ Sở-quan. Đây cũng là một kỹ thuật để Quốc-Hội ảnh-hưởng đến việc thi-hành chánh-sách quốc gia của Hành-pháp.

a)- Thủ-tục : Theo điều 217 nội-quy Thượng-Nghị-Viện và điều 239 nội-quy Hạ-Nghị-Viện thì "Điện-văn của Chủ-tịch Ủy-Ban yêu-cầu nhân-viên Chánh-phủ tham-dự các phiên-họp phải ghi rõ vấn-đề và ngày giờ phải trình bày. Sau đó, tại Thượng-Nghị-Viện sẽ chuyển điện-văn của Ủy-Ban cho Thủ-Tướng chậm nhất là 1 tuần-lễ trước ngày giờ đề-nghị. Thủ-Tướng sẽ phúc-đáp cho Chủ-Tịch Thượng-Nghị-Viện ngày giờ nhân viên Chánh-phủ sẽ đến trình-bày tại Ủy-Ban. Nếu kỳ hạn 1 tuần lễ không thể tôn-trọng được thì có thể thay thế bằng thủ-tục câu hỏi viết và trả lời viết (điều 218 nội quy TNV).

Trong khi đó, điều 116 nội quy Hạ-Nghị-Viện chỉ ghi nhận : "Chủ-tịch Ủy-Ban mời các nhân viên Chánh-Phủ tham-dự các phiên họp của Ủy-Ban bằng văn thư. Một bản sao văn thư phải được gửi đến văn phòng Viện để thông báo".

b)- Hiệu lực : Thủ-tục này không mang lại một hiệu lực đáng kể để Quốc-Hội ảnh hưởng đến Hành-pháp. Tuy vậy, nhờ kỹ-thuật này mà một mặt Lập-Pháp biết rõ một vài quan điểm của Hành-Pháp cũng như Hành-pháp biết rõ lập-trường của Quốc-Hội đối với vấn-đề liên-hệ, do đó, có thể đi đến chỗ điều hòa hoạt động của 2 cơ-quan này. Nhưng, mặt khác, đây cũng là một hình-thức Quốc-Hội kiểm-soát Chánh-phủ trong việc thi-hành chánh-sách quốc-gia. Nếu Chánh-phủ không sửa đổi đường lối, kế-hoạch cho phù hợp với quan điểm của Quốc-Hội thì Quốc-Hội có thể xử-dụng một biện-pháp mạnh-mẽ chính-thức hơn. Đó là quyền chất-vấn Chánh-phủ.

Vả lại, trừ ra những vấn-đề ảnh-hưởng đến quyền-lợi chung, bản phúc-trình của một Ủy-Ban thường được cơ-quan Lập Pháp chấp nhận hoàn toàn (1). Do đó, cơ-quan Hành-Pháp càng nể-nang các Ủy-Ban của Quốc-Hội.

Trên thực-tế, các Ủy-Ban Quốc-Hội đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam đã thường xử-dụng kỹ-thuật này. Đây không phải là một áp lực mạnh nhưng cũng là một cái thàng đúng lúc khiến Hành-Pháp phải lưu-ý.

---

(1) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành Chánh Công-Quyền, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1962, trang 49.

Thí dụ :

- Ngày 9-8-1968, Ngoại-Trưởng Trần-chánh-Thành đã ra trước Ủy-Ban Ngoại-Giao Thông-Tin Thượng-Nghị-Viện để trả lời về đường ngoại giao của Chánh-Phủ (1).

- Ngày 22-8-1968, ông Phụ-tá quản-trị Bộ Giao Thông Công Chánh, ông Tổng Giám-Đốc điện lực Việt-Nam, Tổng-Giám-Đốc Saigon Điện-Lực Công-ty ra trước Ủy-Ban Giao-Thông Công-Chánh Thượng-Nghị Viện trả lời về vấn-đề sản xuất điện nước và điều-hành giá cả (2).

Ngoài những biện-pháp mềm-dẻo vừa kể trên đây, Quốc-Hội còn có thể xử-dụng thủ-tục chất vấn Chánh-phủ về sự thi-hành chánh sách quốc gia.

Đoạn II: BIỆN-PHÁP MẠNH-MỀ ĐỂ QUỐC-HỘI KIỂM-SOÁT SỰ THI-HÀNH CHÁNH-SÁCH QUỐC-GIA.-

Thực ra, biện-pháp quyết liệt nhất để Quốc-Hội kiểm soát sự thi-hành Chánh-sách quốc-gia, theo tinh-thần Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, tức là thẩm-quyền khuyến-cáo Tổng-Thống thay thế từng phần hay toàn thể Chánh-phủ. Vấn đề này đã được phân-tích trong Mục II của chương này khi bàn về thẩm-quyền cải-tổ Chánh-phủ của Tổng-Thống. Cho nên ở đây chỉ đề-cập đến một biện-pháp khác tuy cũng có tính-cách mạnh-mẽ nhưng nhẹ-nhàng hơn nhiều so với thủ tục bất tín-nhiệm Nội-Các : đó là thủ-tục chất-vấn Chánh-Phủ.

1)- Căn-bản pháp-lý của thủ-tục chất-vấn.-

Điều 40 khoản 1 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam quy-định : "Mỗi Viện, với 1/3 tổng số Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ có quyền yêu cầu Thủ-Tướng hay các nhân-viên Chánh-phủ ra trước Viện Sở-quan để trả lời các câu chất-vấn về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia". Đây cũng chỉ là một trong những thẩm-quyền mà Hiến-Pháp trao cho Quốc-Hội để hoàn-thành nhiệm-vụ "kiểm-soát Chánh-Phủ trong việc thi-hành chánh-sách quốc-gia" dự-trù tại điều 39 khoản 5 Hiến-Pháp.

Biện-pháp này khá mạnh-mẽ và hữu-hiệu khiến cho Quốc-Hội có thể ảnh-hưởng đến hoạt-động của Chánh-Phủ. Bởi vì "trong khi

(1) Công-Luận số 174 ngày 10-8-1968

(2) Công-Luận số 188 ngày 24-8-1968.



ngành Lập pháp không đưa ra tất cả giá trị cho các quyết-định Hành Chánh họ vẫn có thể chất-vấn bất cứ quyết-định nào" (1). Điều 48 đoạn B của Hiến-Pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp cũng dành cho Quốc-Hội thẩm quyền chất-vấn Chánh-phủ. Điều 59 Hiến-Pháp năm 1962 của Đại-Hàn cũng tương-tự như vậy. Tại Việt-Nam, thủ-tục Quốc-Hội chất-vấn Chánh-Phủ là một thủ-tục khá mới mẻ và đặc biệt của Hiến Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam mà không tìm thấy trong Hiến-Pháp đệ nhất Cộng-Hòa. Nếu thẩm-quyền phúc-nghị dự-luật do Quốc-Hội đã biểu-quyết là một lợi khí để Tổng-Thống ảnh hưởng mạnh mẽ vào công cuộc Lập-Pháp thì với thẩm-quyền chất-vấn, khuyến-cáo thay thế Chánh-Phủ, Quốc-Hội cũng có phương-tiện ảnh-hưởng mạnh-mẽ vào quyền Hành-Pháp.

Chất-vấn thường là một biện-pháp mở đầu cho việc bất tín nhiệm Chánh-Phủ. Và dĩ-nhiên một cuộc chất-vấn Thủ-Tướng cũng sẽ có ý-nghĩa và tầm quan-trọng hơn khi chất-vấn nhân-viên Chánh-phủ, tuy rằng thủ-tục hiến-định cho cả hai vẫn như nhau.

## 2)- Thủ-tục chất-vấn Chánh-Phủ.-

Theo nội-quy Thượng-Nghị-Viện và Hạ-Nghị-Viện đệ nhị Cộng Hòa Việt-Nam hiện nay, thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ trải qua nhiều giai đoạn khá phức-tạp từ sáng-kiến chất-vấn đến các buổi họp chất-vấn, thảo-luận và biểu-quyết về cuộc chất-vấn.

### a)- Sáng kiến chất-vấn.-

Sáng-kiến chất-vấn Chánh-Phủ của các Dân-Biểu hay Nghị-sĩ thường được trình bày dưới hình-thức những "kiến-nghị chất vấn" (2) hay "câu chất-vấn" (3). Đề-nghị chất-vấn phải nêu rõ trong một văn thư có viện rõ lý do kèm theo các chi-tiết, tài-liệu, nếu có, và đệ nạp tại văn-phòng Hạ Nghị-Viện hay Thượng-Nghị-Viện.

Chậm nhất ba ngày sau khi nhận được kiến-nghị, Chủ-tịch Hạ Nghị-Viện sẽ gửi văn-thư yêu-cầu Thủ-tướng hay nhân-viên Chánh-phủ

---

(1) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A.

- Thompson, Hành Chánh Công-Quyền, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1962, trang 416.

(2) Điều 240 đoạn 2 nội-quy Hạ-Nghị-Viện

(3) Điều 254 và 255 nội-quy Thượng-Nghị-Viện.

ra trước Viện để trả lời các chất-vấn, trong một phiên-họp do Hội Đồng Nghị-Trình ấn-định, đồng-thời gửi văn-thư thông báo cho Tổng-Thống (1).

Tại Thượng-Nghị-Viện, văn-thư ghi câu chất-vấn đệ- nạp tại văn-phòng ít nhất là 7 ngày trước buổi họp chất vấn. Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ chuyển văn-thư chất-vấn đến Thủ-Tướng và gửi Thông-Điện báo-cáo cho Tổng-Thống, đồng-thời thông-tri cho các Nghị-Sĩ (2).

b) - Buổi-họp chất-vấn. -

Tại Thượng-Nghị-Viện, trong phiên-họp chất-vấn, một trong số các Nghị-sĩ đã đặt câu chất-vấn sẽ được Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện yêu-cầu đọc câu chất-vấn và trình-bày trong 10 phút tối đa. Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ sẽ trả lời câu chất-vấn, không hạn chế thời gian. Sau đó, các Nghị-Sĩ có thể đặt câu hỏi phụ liên-quan trực-tiếp tới vấn-đề chất vấn. Mỗi câu hỏi phụ không quá 5 phút sẽ được trao cho Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ trả lời. Thời gian trả lời mỗi câu hỏi này không quá 10 phút (3). Cuộc chất-vấn phải chấm dứt chậm nhất khi buổi họp bế-mạc trừ trường-họp chủ-tọa và Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ thỏa-thuận kéo dài (4).

Tại Hạ-Nghị-Viện, sau khi Thủ-Tướng hay nhân viên Chánh-phủ trình-bày, Dân-Biểu có quyền lên đặt câu hỏi nhưng không được quyền đưa đề-nghị với phái-đoàn Chánh-phủ (5).

c) - Thảo-luận và biểu-quyết về cuộc chất-vấn. -

Tại Thượng-Nghị-Viện cũng như Hạ-Nghị-Viện, việc thảo-luận và biểu-quyết về cuộc chất vấn đều chỉ diễn ra sau khi phái-

(1) Điều 241 nội-quy Hạ-Nghị-Viện (điều 130 và kế-tiếp nội-quy Hạ-Nghị-Viện xác nhận Hội-đồng Nghị-Trình gồm chủ-tịch Viện, 2 phó Chủ-Tịch, các Chủ-tịch Ủy-Ban thường-trực, các Trưởng khối và Tổng Thơ-ký).

(2) Điều 255 nội-quy Thượng-Nghị-Viện (điều 96 và kế tiếp nội-quy Thượng-Nghị-Viện quy-định : Hội-đồng Chủ-tịch họp vào ngày thứ sáu do Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện Chủ-tọa, ấn-định nghị-trình).

(3) Điều 260 và 261 nội-quy Thượng-Nghị-Viện

(4) Điều 261 nội-quy Thượng-Nghị-Viện.

(5) Điều 243 và 244 nội-quy Hạ-Nghị-Viện.

đoàn Chánh-phủ rời khỏi phòng họp. Cuộc biểu-quyết của Quốc-Hội có thể đưa tới những thái-độ sau đây :

- Thỏa-mãn về các câu giải-đáp.
- Thỏa-mãn về một số các câu giải-đáp.
- Không thỏa-mãn về các câu giải-đáp.

Mỗi Viện, nếu cần, có thể biểu-quyết chấp-thuận "khuyến-nghị cần-thiết" (1) hay "một biện-pháp thích-ứng cho vấn-đề" (2). Chủ-tịch mỗi Viện sẽ thông-báo cho Tổng-Thống và Chánh-Phủ kết-quả cuộc biểu-quyết. Chẳng hạn, sau khi biểu-quyết không thỏa-mãn về lời trình-bày, giải-đáp của ông Tổng-Trưởng Quốc-Phòng trong phiên-họp chất-vấn ngày 18-12-1967, Thượng-Nghị-Viện đã biểu-quyết một khuyến-nghị 3 điểm liên-quan đến Sắc-luật số 043/67 ngày 24-10-1967 về vấn-đề Động-viên từng phần và trưng-dụng tài-nguyên quốc-gia để lưu-ý Hành-pháp (3).

Trong quá khứ, Quốc-Hội đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã nhiều lần sử-dụng thẩm-quyền chất-vấn chánh-phủ về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia. Thí dụ :

- Ngày 18-12-1967, Thượng Nghị-Viện chất-vấn ông Tổng-Trưởng Quốc-phòng về Sắc-luật số 43/67 qui-định Động-viên từng phần nhân-lực (4).

- Ngày 27-6-1968, Hạ Nghị-Viện chất-vấn Thủ-Tướng Trần-văn-Hương về "Nội các và hiện tình đất nước" (5).

- Ngày 23-12-1968, Hạ Nghị-Viện chất-vấn Thủ-Tướng Trần-văn-Hương về chánh-sách Kinh-tế trong hiện-tình đất nước (6).

Tuy vậy, hiệu-quả của thủ-tục này không được mạnh lắm.

3)- Hiệu-quả của thủ-tục chất-vấn chánh-phủ.

Thực ra, thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ của Quốc-Hội không đem lại một hiệu-quả đáng kể. Có khi Quốc-Hội mời Thủ-Tướng mà Thủ-

(1) Điều 262 nội-quy Thượng Nghị-Viện

(2) Điều 246 nội-quy Hạ-Nghị-Viện

(3) Trích phiếu gửi số 1661-TNV/CTNT/ĐH của Thượng-Nghị-Viện gửi các chủ-tịch Ủy-Ban thường-vụ Thượng-Nghị-Viện, tài-liệu Thượng-Nghị-Viện.

(4) Xem Biên-Bản Thượng Nghị-Viện số 33 ngày 19-12-1967 trang 3-55

(5) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 50/68 ngày 27-6-1968

(6) Công-Luận số 196 ngày 25-12-1968.

Tướng lại không đến, chỉ cử đại-diện. Đây là trường-hợp văn-thư ngày 1-12-1967 của Thượng-Nghị-Viện mời Thủ-Tướng Nguyễn-văn-Lộc ra trả lời sự chất-vấn của Thượng-Nghị-Viện về vấn-đề động-viên từng phần nhân-lực. Thế mà Thủ-Tướng không đến, chỉ cử một phái-đoàn gồm ông Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Bộ Trưởng phụ-tá đặc-trách liên lạc Quốc-Hội, ông Thứ-Trưởng Kỹ-thuật và Đại-Học (1).

Có khi Thủ-Tướng Chánh-phủ lại từ chối không ra Quốc-Hội trả lời chất-vấn. Chẳng hạn, theo quyết-định ngày 27-12-1968, Hạ-Nghị-Viện yêu-cầu Thủ-Tướng Trần-van-Hương ra điều-trần về chánh-sách Thông-tin báo-chí. Nhưng ngày 19-1-1969, Thủ-Tướng đã gửi văn-thư cho Ông Chủ-tịch Hạ-Nghị-Viện báo tin không thể ra trước Quốc-Hội một lần nữa vì thời giờ quá eo hẹp. Thủ-Tướng cho biết Nội Các do ông điều-khiển luôn luôn sẵn-sàng đón nhận những ý-kiến xây dựng của Lập-pháp và thời-gian hơn 6 tháng, chính Thủ-Tướng đã hai lần được hạn hạnh ra điều-trần trước Hạ-Nghị-Viện (2).

Hơn nữa, Tổng-Thống không bị bó buộc phải tuân theo hoàn-toàn các khuyến-nghị hay biện-pháp đề-nghị của Viện. Cuộc chất-vấn chỉ có thể ảnh hưởng đến Hành-pháp bằng cách làm cho Tổng-Thống lưu-ý đến việc làm của Chánh-phủ hoặc Chánh-phủ phải dè-dặt mỗi khi thi-hành một chánh-sách, kế-hoạch cho phù hợp với quyền lợi của quốc-gia và nguyện-vọng của toàn dân hơn.

Tuy vậy, hiện nay Quốc-Hội đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam thường lạm dụng thẩm-quyền chất-vấn làm cho Chánh-phủ mất uy-tín nhiều bởi vì Hiến-Pháp chỉ bắt buộc 1/3 tổng-số Dân-Biểu hay Nghị-Sĩ là có thể chất-vấn Chánh-phủ (3). Mặc dầu thường Quốc-Hội không hội đủ đa số hiến-định để khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ nhưng với thủ tục chất-vấn, điều-tra, các buổi thảo luận, chỉ-trích mạnh-mẽ tại diễn-đàn Quốc-Hội cũng đủ làm áp lực mạnh để Tổng-Thống có thể cải-tổ Chánh-phủ (4).

Xem vậy, Quốc-Hội đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, trên lý thuyết cũng như trên thực-tế, đã có nhiều thẩm-quyền để ảnh hưởng đến việc thi-hành chánh-sách quốc-gia của Chánh-phủ cũng như sự điều-

(1) Biên-Bản Thượng Nghị-Viện số 033 ngày 19-12-1967 trang 5

(2) Công-Luân số 308 ngày 20-1-1969

(3) Sẽ đặt lại vấn-đề này trong phần kết-luận.

(4) Xem Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 26/68 ngày 18-5-1968 trang 2-25

khuyến cơ-quan Hành-pháp của Tổng-Thống. Đó là chưa kể những áp-lực phi chính-thức mà các Dân-Biểu, Nghị-Sĩ có thể xử-dụng với tư cách cá-nhân, riêng-tư và nhân-danh tư-cách Dân-Biểu hay Nghị-sĩ hoặc uy-tín riêng của mình. Thật vậy, một bức thư gửi cho một Nghị-sĩ hay một nhân-viên dân-cử thành-phố thường lại là một cách cầu-cứ có hiệu-lực hơn và ít tốn kém hơn là nhờ đến tòa-án (1) mà các cử-tri thường xử-dụng.

Đôi khi các Dân-Biểu, Nghị-sĩ còn lợi-dụng tư-cách dân-cử của mình để can-thiệp một cách quá đáng vào lãnh vực Hành-pháp. Chẳng hạn sau cuộc bắt giam Thượng-Tọa Thích-Thiện-Minh, hậu quả của việc khám xét cư-xá Quảng-Đức ngày 23-2-1969, hai Dân-Biểu Phan-xuân-Huy và Nguyễn-trọng-Nho đã tổ-chức họp báo tại phòng khánh-tiết Hạ-Nghị-Viện để cho Đại-Đức Thích-Huyền-Diệu lên tiếng minh-xác về việc khám-xét cư-xá Quảng-Đức nói trên (2).

Một thí dụ điển-hình khác về sự lạm quyền của các nhân-viên Lập-pháp là việc Nghị-sĩ Trương-tiến-Đạt, một mình, đã gửi văn-thư lên Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đề-nghị thay thế một vị Tổng-Trưởng. Do đó, ngày 24-12-1968, Tổng-Thống phải phản-ứng bằng cách gửi văn-thư cho ông Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện, yêu-cầu lưu-ý Nghị-sĩ Trương-tiến-Đạt về quyền khuyến-cáo thay thế nhân-viên Chánh-phủ qui-định trong điều 42 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam (3).

\*

\* \*

Qua các sự kiện đã trình-bày, Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã giao cho Tổng-Thống nhiệm vụ hoạch-định Chánh-sách quốc-gia. Tuy Tổng-Thống không đích thân thi-hành chánh-sách này mà lại giao cho Thủ-Tướng Chánh-phủ nhưng với tư-cách Nguyên-Thủ Hành-Pháp, Tổng-Thống cũng có nhiệm-vụ điều-khiển sự thi-hành chánh-sách quốc-gia. Để hoàn-thành những trách vụ nặng-nề này, Tổng-Thống được xử-dụng một số thẩm-quyền rộng rãi trong lãnh-vực

(1) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành-Chánh Công-quyền, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-cứu Việt-Nam 1962 trang 417-418.

(2) Tiếng-Nói Dân-Tộc số 111 ngày 28-2-1969

(3) Công-Luận số 297 ngày 26-12-1968.

đôi nội cũng như đôi ngoại. Ngoài ra, Tổng-Thống cũng có nhiều phương-tiện để một mặt thuyết-phục Quốc-Hội chấp-thuận, hỗ-trợ cho Chánh sách quốc-gia mà Tổng-Thống đã hoạch-định, một mặt ảnh-hưởng vào Quốc-Hội, hướng lái các hoạt-động của Quốc-Hội cho phù-hợp với Chánh-sách của Quốc-gia.

Tuy nhiên, ngược lại, Quốc-Hội cũng có một số thẩm-quyền để kiểm-soát Chánh-phủ trong việc thi-hành chánh-sách quốc-gia. Ảnh-hưởng hỗ-tương giữa Hành-Pháp sẽ tùy thuộc vào lực lượng chính-trị thực-tế của Tổng-Thống và Quốc-Hội.

Thêm vào đó, trong khi hoạch-định, điều-khiển chánh-sách quốc-gia, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn gặp nhiều trở-ngại, áp-lực từ quốc-nội cũng như Quốc-tế.

Về quốc-tế, Việt-Nam bị sự chi-phối của các chánh-sách ngoại-giao của quốc-gia khác như là ảnh-hưởng của các Đại-cường quốc.

Trong phạm-vi quốc-nội, ảnh-hưởng các chính-đảng, tôn-giáo, đoàn thể, du-luận báo-chí, quần-chúng là những lực lượng đáng kể mà Tổng Thống phải luôn luôn lưu-ý. Kể từ ngày 25-5-1969, "Mặt-Trận Quốc-Gia Dân-Chủ Xã-Hội" gồm 6 chính-đảng (1) do Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu lãnh-đạo, đã chính thức ra đời đánh dấu một khúc quanh mới trong sinh-hoạt chính-trị của nền đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam. Tuy nhiên, chính Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã xác nhận trong buổi lễ ra mắt của Mặt-Trận này, rằng đây không phải là "đảng cầm quyền". Hơn nữa, trên thực tế cho đến nay chưa có một dấu-hiệu nào chứng tỏ Mặt-Trận này ảnh hưởng rõ-rệt vào hoạt-động chính-quyền bởi cách tổ-hợp và thực-lực thật-sự của nó (2). Nhưng, như Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã nhìn nhận, "các đảng lớn mạnh đương nhiên có ảnh hưởng đến đường lối Chánh-phủ" (3),

(1) Đảng Đại-Việt Cách-Mạng, Liên-Minh Dân-Tộc Cách-Mạng xã-hội, Lực-Lượng Đại Đoàn-Kết, Việt-Nam Dân Chủ Xã-Hội đảng, Nhân-xã Cách-Mạng đảng, Việt-Nam Quốc-Dân đảng.

(2) Nguyễn-ngọc-Huy, "Vai-tuồng của Mặt-Trận Quốc-Gia Dân-Chủ Xã-Hội", Cấp-Tiến số 37 ngày 27-5-1969 và số 38 ngày 28-5-1969.

(3) Nguyễn-văn Lợi tuyên-bố của Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu trong buổi lễ ra mắt của "Mặt-Trận Quốc-Gia Dân-Chủ xã-hội" ngày 25-5-1969, Cấp-Tiến số 36 ngày 26-5-1969.

thăm-quyền hoạch-định chánh sách quốc-gia của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam trên thực-tế bị phần nào áp-lực của các chính-đảng, các đoàn-thể khác cũng như những áp-lực chính-trị quốc-tế.

Trong vai-trò một Nguyên-Thủ Hành-Pháp, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thăm-quyền điều-khiển cơ-quan Hành-pháp, một quyền mà bất cứ vị Nguyên-Thủ Hành-Pháp nào trên thế-giới cũng đều có, tuy khác nhau về nội-dung và phương cách hành-xử.



## CHƯƠNG II

## TỔNG-THỐNG ĐIỀU-KHIỂN CƠ-QUAN HÀNH-PHÁP

Điều-khiển cơ-quan Hành-Pháp là một nhiệm-vụ chính-yếu của Tổng-Thống đệ-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam với tư-cách Nguyên-Thủ Hành-Pháp. Như đã trình-bày, các nhà Lập-Hiến năm 1967 quan-niệm đây là một Hành-Pháp nhất đầu nên Tổng-Thống hoàn - toàn chịu trách-nhiệm về ngành Hành-Pháp, còn Thủ-Tướng chỉ là một phụ tá của Tổng-Thống, một đệ nhất Tổng-Trưởng mà thôi. Để hoàn thành nhiệm-vụ trên đây, Tổng-Thống được hành xử 2 loại thẩm-quyền :

- Thẩm-quyền thông-thường
- Thẩm-quyền bất-thường.

Những thẩm-quyền thông-thường của Tổng-Thống trong lãnh vực này là quyền lập-quy, thiết-lập công-vụ, bổ-nhiệm và cách chức toàn-thể công-chức các cấp... Còn thẩm-quyền bất thường của Tổng-Thống là quyền ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt như báo-dông, giử-nghỉêm hay khẩn-trương hoặc ký Sắc-luật cho thi-hành từng phần Ngân-Sách quốc-gia khi Quốc - Hội không kịp chung-quyết Ngân-Sách đúng thời-hạn Hiến-định. Hơn nữa, trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, Tổng-Thống còn được quyền bổ - nhiệm các Tỉnh-Trưởng.



MỤC I

## NHỮNG THẨM-QUYỀN THÔNG-THƯỜNG CỦA TỔNG-THỐNG

**C** ONG như đã số các vị Nguyên-Thủ Hành-Pháp khác, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam được xử-dụng hai loại thẩm-quyền thông thường chánh là :

- Quyền lập qui
- Quyền thực-sự điều-khiển cơ-cấu Hành-Pháp, được cụ-thể hóa bằng thẩm-quyền thiết-lập công-vụ và bổ-nhiệm công-chức các cấp, dân-sự cũng như quân-sự.

### Đoạn I: QUYỀN LẬP-QUI CỦA TỔNG-THỐNG.-

Quyền lập-qui chỉ là một thẩm-quyền có tính-cách thông-thường, đương-nhiên để Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ "Hành-Pháp" mà quốc-dân đã ủy-nhiệm. Đây là một quyền chính của Hành-Pháp. Tuy Hiến-Pháp không nói rõ hẳn nhưng không ai có thể phủ-nhận được quyền lập-qui của Hành-Pháp (1). Trước khi phân-tích quyền lập-qui của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, thiết-tưởng cần có một khái-niệm chung về quyền lập-qui.

#### \* ĐỊNH-NGHĨA QUYỀN LẬP-QUI.-

Theo nghĩa thông-thường, quyền lập-qui là quyền thiết-lập những qui-tắc. Qui-tắc là những biện-pháp đơn-phương có tách-cách tổng-quát và vô cá-tính (2). Người ta thường so sánh quyền lập-qui và quyền lập-pháp.

(1) Nguyễn-quang-Quỳnh, Hiến-Pháp lược-khảo, in lần II, Saigon, Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh 1962, trang 177-178.

(2) André de Laubadère, Traité élémentaire de Droit Administratif, trang 189.

Về phương-diện thực-chất, qui-tắc không khác gì đạo luật vì cả hai đều có tính-cách tổng-quát và vô cá-tính. Về phương-diện hình-thức, qui-tắc do cơ-quan Hành-Chánh lập ra, còn đạo-luật thì do cơ-quan Lập-Pháp biểu-quyết.

Theo các luật-gia Đức quốc ở cuối thế-kỷ 19 như Laband, C. Meyer, G. Merger... thì các qui-tắc chỉ là những luật-lệ liên quan đến nội-bộ các công-vụ hoặc tới sự thi-hành các đạo luật. Còn những đạo-luật nhằm thiết-lập các luật-lệ pháp-lý (règles de droit). Carre de Malberg cho rằng luật là một hành-vi nguyên-thủy và vô điều-kiện trong khi qui-tắc Hành-chánh bao giờ cũng lệ-thuộc vào đạo-luật và căn-cứ vào đạo-luật (1). Henry Berthelemy chủ-trương rằng luật-pháp là sự biểu-lộ ý-chí quốc-gia khác với qui-tắc là sự biểu-lộ ý-chí của nhà cai-trị. Vì đạo-luật diễn-tả ý-chí chung nên quyền-hành của nhà lập-pháp chỉ bị Hiến-Pháp hạn-chế và không phải dừng bước trước sự tôn-trọng tự-do cùng tài-sản của chúng ta (2). Cho nên, sự khác-biệt giữa qui-tắc và đạo-luật không chỉ ở hình-thức mà còn ở thực-chất nữa.

Hiện nay, những tiêu-chuẩn để phân-biệt qui-tắc với đạo-luật kể trên không còn rõ-rệt nữa. Quan-điểm của Henry Berthelemy chỉ xác-đáng khi Quốc-Hội biểu-quyết luật được nhân-dân bầu còn Tổng-Thống hay Thủ-Tướng giữ quyền lập-qui đều là những nhân-viên trực-tiếp hay gián-tiếp do Quốc-Hội cử ra. Khi mà cả Quốc-Hội lẫn Tổng-Thống đều được dân bầu thì cả hai cơ quan này đều được coi là đại-diện của nhân-dân cho nên, cả đạo-luật lẫn qui-tắc đều biểu-lộ ý-chí của quốc-gia, của toàn dân.

Đạo-luật cũng không phải là một hành-vi nguyên-thủy vô điều-kiện còn qui-tắc hành-chánh bao giờ cũng lệ thuộc vào đạo-luật như lập-trường Carre de Malberg. Thật vậy, điều 41 Hiến-Pháp đệ nhất Cộng-Hòa Việt-Nam cho phép Tổng-Thống ký các Sắc-luật, điều 13 và điều 38 Hiến-Pháp đệ-ngũ Cộng-Hòa Pháp cho phép Tổng-Thống ký các Dụ (ordonnances) và Sắc-Lệnh. Các hành vi này, dù là những qui-tắc, không hề bị lệ-thuộc vào một đạo luật nào và có hiệu-lực không kém những đạo-luật.

(1) Carre de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome I, trang 568, Bùi-phan-Quế trích-dẫn trong "phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp ngày 26-10-56, luận-án Tiến-sĩ Luật-khoa Saigon, niên khóa 1964-1965 trang 191.

(2) Bùi-phan-Quế, Sđd trang 191.

## \* XẾP LOẠI QUYỀN LẬP-QUI.

a)- Về phương-diện hình-thức, có thể xếp loại quyền lập-qui theo cơ-quan có thẩm-quyền này. Những cơ-quan có quyền lập-qui là :

1)- Quốc-Trưởng (Quốc-Vương hay Tổng-Thống).-

Các qui-tắc do Quốc-Trưởng thiết-lập thường gọi là Sắc-Lệnh. Trong trường-hợp Quốc-Trưởng thay-thế Quốc-Hội để lập-pháp thì hành-vi của Quốc-Trưởng mang danh "Sắc-luật" (1).

2)- Thủ-Tướng.-

Các qui-tắc do Thủ-Tướng lập ra thường gọi là Nghị-Định và đôi khi là Sắc-lệnh nữa. Đây là quyền lập-qui tổng-quát có thể Thủ-Tướng hành-xử một mình hoặc chia sẻ hay hợp-tác với Quốc-Trưởng trong công việc lập-qui (2).

Sau cách-mạng 1963, theo các văn-kiến Lập-Hiến, vị Thủ-Tướng Việt-Nam Cộng-Hòa thực-sự là Nguyên-Thủ Hành-Pháp nên thường ký các Sắc-lệnh. Đến khi nền đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được thành-lập, chính Tổng-Thống mới là Nguyên-Thủ Hành-Pháp nhưng Tổng-Thống cũng chia sẻ quyền ký Sắc-Lệnh cho Thủ-Tướng trong một số vấn-đề thuộc lãnh-vực "thi-hành chánh-sách quốc-gia" (điều 67 khoản 2 Hiến Pháp 1967). Điều này cũng xảy ra trong chế-độ đệ-ngũ Cộng-Hòa Pháp.

3)- Các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng.-

Các qui-tắc do các vị này thiết-lập gọi là Nghị-Định và được hành-xử trong những lãnh-vực mà các đạo-luật cho phép đặt qui-tắc cho Bộ sở-quan.

4)- Các cơ-quan hành-chánh địa-phương.-

Các cơ-quan hành-chánh địa-phương (Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Tỉnh-Trưởng...) xử-dụng quyền lập-qui để đặt thể-lệ trong địa-hạt sở-quan về các vấn-đề mà luật-pháp cho phép, dưới hình-thức các "quyết-định".

---

(1) Tổng-Thống đệ I cũng như đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường ký cả các Nghị-Định với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp hơn là với tư-cách Quốc-Trưởng. Xem Đào-văn-Hội, tổ chức Chánh-trị và Hành-chánh, Tư-pháp và Tài-chánh, 1959, trang 30.

(2) Theo điều 21 Hiến-Pháp đệ 5 Cộng-Hòa Pháp, Thủ-Tướng xử-dụng quyền lập-qui nhưng trong thực-tế, Thủ-Tướng thường đệ-trình Tổng-Thống ký những dự-thảo Sắc-lệnh (xem Maurice Duverger, La cinquième République, trang 35).

b)- Về phương-diện thực-chất : Có thể xếp loại quyền lập-qui căn-cứ vào sự tương-quan giữa qui-tắc và các đạo-luật, như sau :

1)- Quyền lập-qui tự-khởi vô điều-kiện (pouvoir réglementaire autonome et inconditionnel) : Cơ-quan có thẩm-quyền tự-ý thiết-lập những qui-tắc độc-lập và có hiệu-lực ngang với các đạo-luật.

2)- Quyền lập-qui tự-khởi : (pouvoir réglementaire autonome) : cơ-quan có thẩm-quyền tự-ý thiết-lập những qui-tắc, nhưng qui-tắc này không thể trái với các đạo luật.

3)- Quyền lập-qui ủy-nhiệm (Pouvoir réglementaire délégué) : Cơ-quan Hành-pháp được cơ-quan Lập-pháp ủy-nhiệm cho lập qui về một vấn-đề nào. Các qui-tắc này phải tôn-trọng đạo-luật ủy-nhiệm, nhưng có hiệu-lực như một đạo-luật.

4)- Quyền lập-qui lệ thuộc hay chuyển-hóa (Pouvoir réglementaire Subordonné ou dérivé) : Cơ-quan có thẩm-quyền thiết lập qui-tắc để ấn-định những chi-tiết, sự thi-hành các đạo-luật. Qui-tắc này căn-cứ và lệ-thuộc vào đạo luật.

Dựa vào những tiêu-chuẩn thực-chất trên đây, chúng ta có thể tìm hiểu nội-dung cũng như giới-hạn quyền lập-qui của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam.

### Tiểu đoạn 1: NỘI-DUNG QUYỀN LẬP-QUI CỦA TỔNG-THÔNG.-

Theo tinh-thần Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, Tổng-Thống có 2 loại quyền lập-qui :

- \* Quyền lập-qui lệ-thuộc hay chuyển-hóa.
- \* Quyền lập-qui tự-khởi.

- Và một loại thẩm-quyền đặc-biệt khác, không phải là quyền lập-qui tự-khởi vô điều-kiện, mà có thể gọi đó là một thứ "quyền lập-pháp đặc biệt" của Tổng-Thống để ký Sắc-luật trong 2 trường hợp:

- Tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn trương

- Cho thi-hành từng phần ngân-sách khi dự-luật Ngân-Sách không được biểu-quyết đúng kỳ-hạn (1).

---

(1) Loại thẩm-quyền Lập-Pháp đặc-biệt này sẽ được đề-cập đến trong Mục 2 của chương này khi bàn về "Những thẩm-quyền bất thường của Tổng-Thống".

## I.- QUYỀN LẬP-QUI TỰ-KHỞI CỦA TỔNG-THỐNG.-

### 1)- Lý-do biện-minh quyền lập-qui tự khởi của Tổng-Thống.-

Tuy Hiến-Pháp đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam không minh-thị đề-cập đến quyền lập-qui tự-khởi của Tổng-Thống nhưng thiết-tượng với tư-cách Nguyên-Thủ Hành-Pháp, theo tập-tục Hiến-Pháp, Tổng-Thống đề-nghị Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền này. Bởi vì chế-độ hiện nay còn thừa-hưởng những tập-tục có từ trước và không trái với các điều-khoản Hiến-Pháp ngày 1-4-1967.

Theo nguyên-tắc công-pháp cổ-diễn, thông-thường, Quốc-Hội có thẩm-quyền qui-định tất-cả mọi vấn-đề bằng những đạo-luật. Không có những lãnh-vực nào dành riêng cho quyền lập-qui của Hành pháp mà Lập-pháp không được xen vào. Chính-phủ chỉ có thể lập-qui về những vấn-đề mà một đạo-luật đã dự-trù. Qui-tắc của Chánh-phủ phải lệ-thuộc vào đạo-luật. Tuy vậy, tập-tục cũng công-nhận rằng có những vấn-đề mà Hành-Pháp có thể tự-ý ra qui-tắc, không cần phải có trước một đạo-luật của Quốc-Hội về vấn-đề này. Tổng-Thống xử-dụng quyền lập-qui tự-khởi trong những lãnh-vực đó.

Hơn nữa, quyền lập-qui tự-khởi của Tổng-Thống chỉ nhằm bảo-đảm quyền-lợi quốc-gia, quyền lợi toàn-dân cũng như sự hoạt-động điều-hòa và liên-tục của bộ máy công-quyền đúng như tinh-thần điều 3 Hiến-Pháp và ý-chí các nhà Lập-Hiến năm 1967 (1). Nếu một bộ-phận nào của bộ máy nhà nước ngừng chạy, vì bất-cứ nguyên nhân nào, bộ-phận khác phải thay thế, bổ-túc cho sinh-hoạt quốc gia khỏi ngưng-trệ.

Vả lại, nếu theo quan-niệm cấp-tiến của Giáo-sư Burdeau thì "cai-trị là làm luật" (gouverner c'est légiférer) (2). Không phải là cai-trị nếu chỉ thi-hành những quyết-định của cơ-quan khác. Muốn làm tròn nhiệm-vụ cai-trị phải có quyền sáng-kiến, quyết-định. Cho nên khi hành-xử quyền lập-qui tự-khởi, Tổng-Thống đề-nghị Cộng-Hòa Việt-Nam đã thực-hiện nhiệm vụ cai-trị theo quan-niệm của Burdeau.

### 2)- Phạm-vi quyền lập-qui tự-khởi của Tổng-Thống.-

Trong lãnh-vực những qui-tắc tự-khởi, Tổng-Thống tự-ý đặt thể-lệ về các vấn-đề mà Quốc-Hội chưa từng can-thiệp tới bằng

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 21 và số 32 ngày 12-12-1966 trang 2-3.

(2) Burdeau, Traité de Science politique Tome IV, trang 341.

những đạo luật. Do đó, các qui-tắc này xen vào, không phải để ấn định những chi-tiết thi-hành hay thể-thức áp-dụng một đạo-luật, mà để chi-phối hẳn vấn-đề, qui-định vấn-đề bằng những thể-lệ "tự chủ" (autonome).

Các qui-tắc này có tính-cách tự-chủ vì tự nó chi-phối vấn-đề, không phụ-thuộc vào một đạo-luật nào trong phạm-vi vấn-đề. Tuy-vậy, các qui-tắc này vẫn phải phù-hợp, không được trái với các điều-khoản của những đạo-luật có trước. Nếu một hành-vi lập-qui tự-khởi của Tổng-Thống trái với điều-khoản của một đạo-luật có trước thì hành-vi này bị xem là vô-hiệu vì vi-luật. Đây là nguyên-tắc "ưu-thắng của đạo-luật trên những qui-tắc tự-khởi" (Supériorité de la loi sur le règlement autonome).

Theo tập-tục Hiến-Pháp và hành-chánh của Pháp cũng như của Việt-Nam, Tổng-Thống (hay Thủ-Tướng) có quyền lập-qui tự-khởi về 2 vấn-đề : cảnh-sát hành-chánh và tổ-chức công-vụ.

a) - Cảnh-sát Hành-chánh. -

Chánh-phủ có thể thiết-lập những thể-lệ, biện-pháp nhằm mục-dịch bảo-đảm trật-tự công-cộng trên lãnh-thổ quốc-gia như luật-lệ lưu-thông, săn-bắn, vệ-sinh và sức-khỏe công-cộng, chỉnh-trang đô-thị.

b) - Tổ-chức công-vụ. -

Thiết-lập các cơ-quan hành-chánh, qui-chế nhân-viên, điều-hành công-vụ... Chính-phủ có thể ra những qui-tắc tự khởi về vấn-đề này với điều-kiện là các qui-tắc đó không tạo thêm những nghĩa-vụ mới-mẻ cho nhân-dân và không làm thương-tồn tới quyền-lợi của họ (1).

Dựa theo các tập-tục kể trên, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thường thiết-lập những qui-tắc về vấn-đề cảnh-sát Hành-chánh và nhất là về vấn-đề tổ-chức công-vụ. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 109a-TT/SL ngày 1-4-1968 thành-lập phủ Đạc-Uỷ Cải-Cách hành-chánh trực-thuộc Tổng-Thống (2).

- Sắc-lệnh số 109b-TT/SL ngày 1-4-1968 thành-lập Hội-đồng Cải-Cách Hành-chánh dưới quyền điều-khiển trực-tiếp của Tổng-Thống (3)....

(1) A. de Laubadère, Traité élémentaire de Droit administratif trang 188

(2) Công-Báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 2.620.

(3) Công-Báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 2.620.

Ở đây, chúng ta thấy Tổng-Thống đê-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam thường chia xẻ quyền lập-qui tự-khởi cho Thủ-Tướng chánh-phủ nhưt là về vấn-đề Cảnh-Sát Hành-chánh. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 333-SL/Th.T ngày 19-7-1968 của Thủ-Tướng sửa đỏi Sắc-lệnh số 37-C-CT/LDQG/SL ngày 12-2-1967, qui-định sự lưu-thông trên đường bộ ở Việt-Nam (1).

- Sắc-lệnh số 32-SL/Th.T/PC/3 ngày 1-4-1968 giao phó cho Tổng-cục gia-cư nhiệm-vụ thi-hành tái-thiết nhà cửa bị tàn-phá do chiến-tranh gây ra tại Đê-thành và tỉnh Gia-Định (2).....

Ngoài 2 vấn-đề kể trên, Tổng-Thống đê-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thể xử-dụng quyền lập-qui tự-khởi trong những lãnh-vực nào ?

A.- Hiến-pháp ngày 1-4-1967 đã minh-thị án-định một số vấn-đề phải đợc qui-định bởi một đạo-luật. Đó là những quyền và nghĩa vụ công-dân căn-bản qui-định rải-rác từ điều 6 đến điều 28 của Hiến-Pháp. Ngoài ra, phạm-vi thẩm-quyền của các đạo-luật còn tìm thấy ở các vấn-đề :

- Qui-định thể-thức ứng-cử và bầu-cử Dân-Biểu, Nghị-sĩ (điều 32 và 34 Hiến-Pháp).
- Qui-định thể-thức ứng-cử và bầu-cử Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống (điều 54 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Hội-đồng An-ninh Quốc-Gia (điều 69 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành nền Hành-chánh địa-phương (điều 70 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành ngành Tư-pháp (điều 76 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện (điều 80 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Hội-đồng Thẩm-phán (điều 84 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Đặc-Biệt Pháp-Viện (điều 87 Hiến-Pháp)

(1) Công-Báo số 69 ngày 10-8-1968 trang 4.391.

(2) Công-Báo số 32 ngày 20-4-1968 trang 2.147.

- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Giám-Sát Viện (điều 91 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Hội-đồng Văn-Hóa Giác-Dục (điều 94 Hiến-Pháp).
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Hội-đồng Kinh-tế Xã-hội (điều 96 Hiến-Pháp)
- Qui-định sự tổ-chức và điều-hành Hội-đồng các Sắc-tộc (điều 98 Hiến-Pháp).
- Ấn-định qui-chế chánh-đảng và đối-lập chánh-trị (điều 102 Hiến-Pháp)

Như vậy, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam không thể xử dụng quyền lập-qui tự-khởi về những vấn-đề kể trên. Nhưng Hiến-Pháp chỉ ấn-định một cách lẻ-tẻ các vấn-đề thuộc thẩm-quyền lập-pháp. Do đó, sự kê khai các vấn-đề trên chỉ có tánh-cách chỉ-dẫn chứ không có tính-cách hạn-định. Cho nên, không thể cho rằng Tổng Thống có thể thiết-lập những qui-tắc tự-khởi trong lãnh-vực còn lại, nghĩa là về các vấn-đề nào mà Hiến-Pháp không dành cho quyền lập-pháp. Sự phân-phối giữa quyền lập-pháp và quyền lập-qui tự-khởi của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam cần phải được dựa theo các tiêu-chuẩn bổ-túc, tổng-quát hơn.

B.- Theo một nguyên-tắc công-pháp cố-hữu được đại đa-số các luật-gia thừa-nhận thì Quốc-Hội là cơ-quan duy-nhất có thẩm-quyền đặt thể-lệ về các vấn-đề :

- Thuộc về những tự-do cá-nhân
- Thuộc về sự thiết-lập các sắc thuế
- Thuộc về sự hạn-chế các quyền tự-do và quyền tự-hữu<sup>(1)</sup>.

Trong những lãnh-vực này, Tổng-Thống không thể xử-dụng quyền lập-qui tự-khởi được. Căn-cứ vào hai tiêu-chuẩn kể trên (A và B), có thể vạch ra một phạm-vi khá rộng-rãi cho quyền lập-qui tự khởi của Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam : trừ những vấn-đề ấn-định do tiêu-chuẩn A và B, lãnh-vực còn lại có thể qui-định bằng những qui-tắc tự-khởi của vi Nguyen-Thủ Hành-Pháp.

Quan-niệm này phù-hợp với ý-chí của các nhà lập-hiến năm 1967, muốn Tổng-Thống có quyền hạn rộng-rãi để lãnh-đạo quốc-gia, điều-khiển một Hành-Pháp mạnh, ổn-cố, liên-tục và hữu-hiệu<sup>(2)</sup>.

(1) A. de Laubadère, Traité élémentaire de Droit Administratif trang 188

(2) .."nhưng không độc tài". Xem Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 và số 32 ngày 12-12-1966.



Quan-niệm này cũng phù hợp với trào-lưu tăng cường quyền Hành-pháp hiện đang bành-trướng tại đại đa-số các quốc-gia theo bất cứ chế-độ nào. Ngày nay, công việc Lập-pháp một phần lớn được chuyển từ Quốc-Hội sang Chính-Phủ (1). Điều 34 Hiến-Pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp đã kê-khai rõ-ràng các vấn-đề thuộc phạm-vi của đạo-luật. Những vấn-đề không thuộc phạm-vi qui-định của đạo-luật được qui-định bởi Sắc-lệnh (điều 37 Hiến-Pháp năm 1958 của Pháp).

Ngoài ra, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền lập-qui lệ-thuộc hay chuyển-hóa nữa.

## II.- QUYỀN LẬP-QUI CHUYỂN-HÓA CỦA TỔNG-THỐNG.-

Ở đây, chúng-ta cũng cần tìm hiểu lý-do biện-minh cho quyền lập-qui chuyển-hóa của Tổng-Thống và phạm-vi của quyền này.

### 1)- Lý do biện-minh cho quyền lập-qui chuyển-hóa của Tổng-Thống.-

Hiến-Pháp đệ-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không đề-cập đến quyền lập qui lệ-thuộc hay chuyển-hóa của Tổng-Thống, nhưng căn-cứ vào điều 51 Hiến-Pháp : "quyền Hành-pháp được quốc-dân ủy-nhiệm cho Tổng-Thống". Có thể suy-luận rằng có nhiệm-vụ thi-hành pháp-luật, đương-nhiên vị Nguyên-thủ Hành-Pháp phải có quyền lập-qui để đặt các thể-lệ áp-dụng đạo-luật, miễn là không tạo ra những điều-khoản mới nào ngoài phạm-vi của đạo-luật hoặc trái với đạo luật.

Vả lại, khi biểu-quyết các đạo-luật, Quốc-Hội chỉ nêu những nét đại-cương, không đi sâu vào chi-tiết hoặc vì không đủ thì-giờ hoặc không biết tường-tận khía-cạnh chuyên-môn của vấn-đề hoặc không rõ được nhu-cầu hành-chánh khi thi-hành đạo-luật. Tổng-Thống với sự phụ-tá của các chuyên-viên, công-chức, chính-trị gia thuộc mọi ngành, có đủ khả-năng để ấn-định bằng qui-tắc, những chi-tiết của đạo-luật.

Trong nhiều trường-hợp, vì sự gia-tăng tính chất phức-tạp và số-lượng các vấn-đề của chính-quyền cũng như các nhà lập-pháp không thể tiên đoán được các vấn-đề sẽ phát-sinh ra do một luật-lệ nào đó, vì thế phải dành một phạm-vi vừa đủ để cho các nhà cai

---

(1) Trần-văn-Minh, "vai-trò của Quốc-Hội tại các tiểu-nhược quốc Á Châu", Quê-Hương số 2 tháng 8/1959 trang 55.

trị xoay-sở với bất cứ trường-hợp nào sẽ xảy ra (1). Có như vậy, sự áp-dụng các đạo-luật mới phù-hợp với tình-trạng, nhu-cầu quốc-gia, với nguyện-vọng, khả-năng của nhân-dân. Theo các luật-gia môn phái Kelsen thì các hành-vi lập-qui chuyên-hóa cũng chỉ là một cấp-bực thấp trong hệ-cấp pháp-luật, có tính-cách chi-tiết và sát thực-tế hơn đạo-luật mà thôi.

Như vậy, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như Tổng-Thống đệ-nhiệt Cộng-Hòa Việt-Nam và các vị Nguyên-thủ Hành-pháp ngoại-quốc đương-nhiên có quyền lập-qui lệ-thuộc hay chuyên-hóa.

2)- Phạm-vi quyền lập-qui chuyên-hóa của Tổng-Thống. -

Có thể phân-biệt 2 trường-hợp trong phạm-vi quyền lập-qui chuyên-hóa của Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam.

a)- Tổng-Thống có thể được Quốc-Hội mời để ấn-định những điều-kiện áp-dụng một đạo-luật -

Thông thường, chính các đạo-luật dự-trù một điều-khoản như sau : "Một Sắc-lệnh sẽ ấn-định chi-tiết thi-hành luật này". Ở đây, một vấn-đề cần nêu lên là nếu chưa có Sắc-lệnh ấn-định thế-thực thi-hành, đạo-luật có được áp-dụng không?

Theo các án-lệ Pháp quốc, dù chưa có Sắc-lệnh chi-tiết-hóa, đạo-luật vẫn được áp-dụng ngay, trừ khi nào chính đạo-luật qui-định khác (2). Các tòa-án Việt-Nam trong thời đệ-nhiệt Cộng-Hòa đều theo án-lệ đó. Chẳng hạn điều 4 của luật số 10/57 ngày 2-7-1957 qui-định tư-pháp bảo-trợ các thiếu-nhi phạm-pháp, ấn-định rằng : "Một Sắc-lệnh sẽ ấn-định các biện-pháp để thi-hành luật này". Trước khi có Sắc-lệnh nói đây, các tòa-án đã áp-dụng luật số 10/57 và bắt-buộc chỉ-định các luật-sư để bào chữa cho các thiếu-nhi dưới 18 tuổi phạm-pháp. Sự khiếm-khuyết về điểm này sẽ làm thủ-tục tố-tụng vô hiệu (3). Cho đến ngày 10-1-1958,

(1) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành-Chánh Công Quyền, Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1962, trang 415.

(2) A. de Laubadère, Traité de Droit administratif, C.E.30-11-1906 Jacquin, 30-5-1947 Sieur Mèssier, trang 197.

(3) Bùi-phạm-Quế, "Phân tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp ngày 26-10-1956, Luận-án Tiến-sĩ Luật-khoa Saigon, niên khóa 1964-1965, trang 196-197.

Tổng-Thống Ngô-đình-Diệm mới ký Sắc-lệnh số 23-TP ấn-định các biện pháp thi-hành luật số 10/57 nói trên (1).

Vì chế-độ đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam còn mới mẻ nên trên thực-tế chưa có xây ra nhiều trường-hợp tương-tự như trên và dĩ-nhiên tập-tục, án-lệ trên vẫn còn giá-trị.

Mặt khác, ngay khi đạo luật có dự-trù một Sắc-lệnh ấn-định thể-thức áp-dụng đi nữa, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-hòa Việt-Nam cũng thường ủy-nhiệm hay chia xẻ thẩm-quyền ký Sắc-lệnh này cho Thủ-Tướng Chánh-Phủ.

b)- Ngoài sự mời của quốc-hội, Tổng-Thống có thể tự-ý sử-dụng quyền lập-qui lệ thuộc để bổ-túc một đạo luật bằng cách ấn-định chi-tiết thi-hành và những phương-cách áp-dụng. Tổng Thống có thể lập-qui về bất cứ vấn-đề gì đã được Quốc-Hội lập-pháp rồi.

Tuy vậy, dù thuộc trường-hợp (a) hay (b), các hành-vi lập qui chuyên-hóa của Tổng-Thống đều phải lệ thuộc vào các đạo-luật của Quốc-Hội. Quyền lập-qui không thể lấy cớ để bổ-túc đạo-luật mà thêm những điều-khoản trái ngược với chính các điều-khoản của đạo-luật. Cũng không thể thừa dịp này qui-định đến các vấn-đề dành cho Quốc-Hội, trừ trường-hợp được cơ-quan này minh-thị ủy-nhiệm. Cũng không thể giới-hạn nội-dung các quyền đã do luật-pháp ấn-định như đặt thời-hạn cho sự sử-dụng các quyền này. Những hành vi lập-qui này, chỉ nhằm đặt những thể-lệ, cơ-quan và thủ-tục cốt để thực-hiện các nguyên-tắc hay định-chế đã được Quốc-Hội lập ra (2)

Trên thực-tế, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thường sử-dụng quyền lập-qui tự-khởi còn đối với các quyền lập-qui chuyên hóa hay lệ-thuộc, vì có tánh-cách thường-xuyên, ở cấp-bậc thừa-hành, nên Tổng-Thống thường ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ. Có như vậy, Tổng-Thống mới có đủ thời giờ dồn hết năng lực vào nhiệm-vụ hoạch-định, điều-khiển chánh-sách quốc-gia đồng-thời chu-toan cả hai vai-trò Nguyên-Thủ Quốc-Gia và Nguyên-Thủ Hành-pháp. Chính các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã quan-niệm như thế khi đặt ra chức-vụ Thủ-Tướng (3) và xác-nhận rằng : "Tổng-Thống

(1) Qui-Pháp Vững Táp quyển I trang 519.

(2) A. de Laubadère, Traité élémentaire de Droit Administratif, trang 198-200.

(3) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 32 ngày 12-12-1966 trang 2-3.

còn có quyền ủy-nhiệm cho những công-sự-viên của mình và giao cho họ tất-cả những quyền thuộc lập-qui của mình<sup>(1)</sup>. Nhưng sự ủy-nhiệm quyền lập-qui này của Tổng-Thống, trên thực-tế, sẽ được thực-hiện trong mức-độ nào, phạm-vi nào, là vấn-đề cần được nghiên-cứu trong khi tìm hiểu giới-hạn quyền lập-qui của Tổng-Thống đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam.

## Tiểu đoạn II : GIỚI-HẠN QUYỀN LẬP-QUI CỦA TỔNG-THỐNG. -

Như trên đã trình-bày, về phương-diện thực-chất, ngoài 2 trường-hợp được quyền ký sắc-luật, Tổng-Thống đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ có hai loại quyền lập-qui là : quyền lập-qui tự-khởi và quyền lập-qui chuyển-hóa hay lệ-thuộc.

Trong khi đó, Tổng-Thống đê nhất Cộng-Hòa Việt-Nam lại có thêm hai loại quyền lập-qui khác. Đó là quyền lập-qui tự khởi vô điều-kiện (điều 41 Hiến-Pháp năm 1956) và quyền lập-qui ủy-nhiệm (điều 42 Hiến-Pháp năm 1956). Thực ra, cả hai loại thẩm-quyền này của Tổng-Thống đê I Cộng-Hòa Việt-Nam vượt quá khuôn-khổ quyền lập-qui để trở thành một thứ quyền lập-pháp rộng-rãi, xâm phạm hẳn vào lãnh-vực lập-pháp. Theo đó, Tổng-Thống đê I Cộng-Hòa Việt Nam được quyền ký Sắc-luật giữa 2 khóa họp của Quốc-Hội (điều 41 Hiến-Pháp) hoặc trong tình-trạng khẩn-cấp, chiến-tranh, nội loạn, khủng-hoàng kinh-tế hoặc tài chánh và sau khi được Quốc-Hội ủy-quyền (điều 42 Hiến-Pháp). Một phần lớn vì phạm-vi lập-qui của Tổng-Thống quá rộng rãi như thế nên chế-độ đê nhất Cộng-Hòa Việt-Nam đã trở-thành độc-tài và sụp đổ. Kinh-nghiệm này khiến các nhà Lập-Hiến năm 1967 đã thực-sự giới-hạn thẩm-quyền của Tổng-Thống đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam trước ngưỡng cửa Lập-Pháp.

Mặt khác, trên thực-tế, Tổng-Thống đê nhi Cộng-Hòa Việt-Nam còn chia xẻ quyền lập-qui cho các công-sự-viên của Tổng-Thống như Thủ-Tướng, các nhân-viên Chánh-Phủ và cả Phó Tổng-Thống nữa ! Cho nên, xét qua quyền lập-qui của các nhân-vật này tức là tìm được phần nào giới-hạn quyền lập-qui của Tổng-Thống. Sau đó, chúng ta cũng đề-cập đến vấn-đề kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng Thống, vì dù sao, quyền lập-qui của Tổng-Thống cũng phải nằm trong khuôn khổ Hiến-Pháp và luật-pháp quốc-gia.

(1) Biên-Ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 86.

## I.- QUYỀN LẬP-QUI CỦA CÁC CÔNG-SU-VIÊN CỦA TỔNG-THỐNG.-

### 1)- Quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống (?)

#### a)- Khía cạnh pháp-lý.-

Theo bản-văn cũng như tinh-thần của Hiến-Pháp 1967, chúng ta thấy rằng các nhà lập-hiến không có ý muốn giao cho Phó Tổng-Thống nhiệm-vụ hành-chánh thường-xuyên nào cả. Như vậy, tức là Phó Tổng-Thống không thể có quyền lập-qui, trừ khi được sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống và khi có sự ủy-nhiệm đó, thì Phó Tổng-Thống cũng có quyền lập-qui trong phạm-vi của sự ủy-nhiệm đó mà thôi<sup>(1)</sup>

Vả lại, điều 66 khoản 2 Hiến-Pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam ấn-định rõ ràng Phó Tổng-Thống không thể kiêm-nhiệm một chức vụ nào trong Chánh-phủ. Chỉ Chánh-Phủ mới có quyền lập-qui. Các nhà lập-hiến năm 1967 không có nói đến quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống. Vả chăng, cũng không cần-thiết để định quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống vì Phó Tổng-Thống không kiêm-nhiệm một chức vụ nào trong Chánh-Phủ<sup>(2)</sup>.

Tuy vậy, trong thực-tế, Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ đã tự-ý hành-xử quyền lập-qui.

#### b)- Trên thực-tế.-

Vấn-đề "quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam" được bùng nổ thực-sự khi Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ tự-động ký Sắc-lệnh số 001-PPTT/SL ngày 14-11-1967 ấn-định tổ-chức Phủ Phó Tổng-Thống. Sau đó, trong dự-thảo luật Ngân-Sách quốc-gia tài khóa 68 còn dự-trừ cả Ngân-Sách của Phủ Phó Tổng-Thống trong một mục riêng biệt (mục 04)<sup>(3)</sup>.

Sự kiện trên làm dự-luận phản-đối mạnh-mẽ nhất là tại Quốc-Hội. Trong phiên-họp ngày 8-3-1968 để cứu-xét dự-luật Ngân-Sách Quốc-Gia tài-khóa 68, Ủy-Ban Ngân-Sách Hạ-Nghị-Viện cho rằng theo điều 66 Hiến-Pháp, Phó Tổng-Thống chỉ làm chủ-tịch 3 Hội-Đồng tư-vấn Chánh-phủ. Nếu Phó Tổng-Thống có ngân-sách riêng tức là chúng ta có sự chia rẽ giữa Phó Tổng-Thống và Tổng-Thống nên

(1) Quan điểm của Thượng-Nghị-Viện, Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 14/68 ngày 25-3-1968 trang 38 và kế tiếp.

(2) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 14/68 ngày 25-3-1968 trang 35-36

(3) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 14/68 ngày 25-3-1968 trang 37

đề-nghi rút ngân-sách phủ Phó Tổng-Thống xuống còn 40 triệu đồng thay vì 73.650.000\$ (1).

Đến phiên họp ngày 25-3-1968, Thượng-Nghị-Viện bác bỏ quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống và biểu-quyết sáp-nhập Ngân-Sách phủ Phó Tổng-Thống vào ngân-sách phủ Tổng-Thống (2).

Tuy vậy, vì một sự tranh-chấp thẩm-quyền giữa 2 Viện Quốc Hội mà ngày 14-4-1968, trong phiên-họp để thảo-luận về phúc-nghị Ngân-Sách Quốc-Gia tài-khoá 68 do Thượng-Nghị-Viện chuyển đến, Hạ Nghị-Viện đã chung-quyết y theo quan-điểm của Hạ Nghị-Viện khi chuyển đến Thượng-Nghị-Viện (3). Do đó, Ngân-Sách phủ Phó Tổng-Thống được tồn-tại trong Ngân-Sách quốc-gia tài khoá 68 và trở-thành một thông-lệ. Cũng vì thế mà Phó Tổng-Thống Nguyễn-Cao-Kỳ cứ tiếp-tục xử-dụng quyền lập-qui, bổ-nhiệm một số thuộc viên. Thí dụ :

- Nghị-định số 047-PPTT/NĐ ngày 2-12-1968 của Phó Tổng-Thống cử Thiếu-tá Nguyễn-bích-Hoan xử lý thường vụ chức-vụ Đồng-lý Văn-Phòng phủ Phó Tổng-Thống trong thời-gian Trung-tá Phan-văn-Minh công-cán ngoại-quốc.

- Nghị-định số 048-PPTT/NĐ ngày 2-12-1968 của Phó Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Thiếu-Tá Nguyễn-bích-Hoan quyền chuẩn-thâu và chuẩn-chỉ về các khoản thâu, chi sung-đương vào Ngân-Sách Quốc-Gia thuộc Phủ Phó Tổng-Thống trong thời-gian xử-ly thường-vụ chức vụ Đồng-lý Văn-Phòng Phủ Phó Tổng-Thống.

Việc Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ tự-động hành-xử quyền lập-qui là một sự vi-phạm Hiến-Pháp rõ ràng. Điều này bắt nguồn từ một quan-niệm sai-lầm về chức-vụ Phó Tổng-Thống theo tinh-thần Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam. Một nguyên-nhân nữa là trước khi Hiến-Pháp 1967 có hiệu-lực, Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ từng giữ chức-vụ Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương, tương-đương với chức-vụ Thủ-Tướng Chánh-phủ, đã từng thực-sự có quyền lập-qui. Ngày nay, bước lên địa-vị Phó Tổng-Thống, do sự khuyến-các sai-

(1) Tiếng-Vang số 1236 ngày 9-3-1968

(2) Biên-Bản Thượng-Nghị-Viện số 14/68 ngày 25-3-1968 trang 33-37

(3) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện 5/68 ngày 16-4-1968 (Công-Báo số 14 ấn-bản Quốc-Hội, ngày 3-6-1968 trang 294 và kế-tiếp).

lầm của các công-sự-viên và nhất là do sự mâu-thuân với Tổng-Thống (1) nên Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ đã tự-ý hành-xử quyền lập-qui. Đây là một vấn-đề chính-trị hết sức tế-nhị bởi hiện-tại Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ còn có một hậu-thuân chính-trị riêng khá mạnh trong quân-đội cũng như nơi vài đoàn-thể chính-trị chống Cộng. Do đó mà chính Tổng-Thống Nguyễn-van-Thiệu cũng không công khai phản-đối việc hành-xử quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống mà trái lại còn chính-thức tuyên-bố : "Theo Hiến-Pháp qui-định, Phó Tổng-Thống có quyền đi bất cứ nơi đâu, làm bất cứ gì như Tổng-Thống làm..." (2).

Cũng chính vì lý do chính-trị phức-tạp, hết sức tế-nhị đó mà Quốc-Hội mới không có phản-ứng mạnh-mẽ như đã kể trên. Trong tương-lai, muốn phủ-nhận quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống, cần phải có một sự phán-quyết của Tối-Cao Pháp-Viện. Nhưng hiện tại, nếu có đơn khởi-tố hay xin giải-thích Hiến-Pháp để phán-quyết về vấn-đề này, chưa chắc Tối-Cao Pháp-Viện có đủ uy-tín và can-đảm

---

(1)- Sự mâu-thuân, tranh-chap này đã từng thể-hiện qua một số hành-động cụ-thể như là việc Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ từ chức điều-khiển Ủy-Ban Nhân-Dân Tự-Vệ do Sắc-Lệnh số 159/TT/SL ngày 3-5-1968 của Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Phó Tổng-Thống điều-khiển, đến việc cử Thủ-Tướng Trần-van-Hương thay-thế Thủ-Tướng Nguyễn-van-Lộc - (Xem Công-Luận số 118 ngày 15-6-1968 trích đăng lời bình-luận của Đài BBC sáng ngày 13/6 và tới ngày 14/6 - 1968).

- Chính trong phiên họp ngày 25-3-1968 để xét Ngân-Sách Quốc-Gia tài khóa 68 khi bàn đến Ngân-Sách phủ Phó Tổng-Thống, các Nghị-Sĩ cũng đã cho rằng "nội bộ Hành-Pháp chia rẽ trầm trọng" (Biên-bản Thượng-Nghị-Viện số 14/68 ngày 25-3-1968 trang 35). Ngay trong bài thuyết-trình trước TNV ngày 4-3-68 về dự-thảo luật số 6/68-HP về việc "đặc-biệt ủy-nhiệm cho Tổng-Thống VNCH quyết-định và ban-hành bằng Sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết trong phạm-vi các vấn-đề kinh-tế và Tài Chánh trong thời-hạn 1 năm", Nghị-sĩ Nguyễn-van-Chức cũng đã đề-cập đến sự mâu-thuân giữa Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống (xem bản in ronéo bài thuyết-trình này, trang 17, tài liệu Thượng-Nghị-Viện).

(2) Tiếng-Vang số 1.259 ngày 3-4-1968.

giải-quyết dứt khoát vấn-đề. Cũng có thể một vị Phó Tổng-Thống dân-sự nào khác trong những nhiệm-kỳ sau, vì ý-thức được vai-trò của mình, tôn-trọng Hiến-Pháp mà tự-động không hành-xử quyền lập-qui. Như thế, "quyền lập-qui của Phó Tổng-Thống đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam" sẽ không thành vấn-đề nữa.

Việc Phó Tổng-Thống xử-dụng quyền lập-qui chỉ là một sự vi-hiến, làm lãn trong những bước đầu xây-dựng dân-chủ của nền đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam. Trong số các công-sự-viên của Tổng-Thống, chính Thủ-Tướng Chánh-phủ mới là người thực sự được hành xử quyền lập-qui một cách rộng-rãi, theo tinh-thần Hiến-Pháp cũng như vì nhu-cầu thực-tế.

## 2)- Quyền lập-qui của Thủ-Tướng.-

### a)- Lý-do Thủ-Tướng có quyền lập-qui.-

Điều 67 Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 qui-định :

- "1.- Thủ-Tướng điều-khiển Chánh-Phủ và các cơ-cấu hành-chánh quốc-gia.
- 2.- Thủ-Tướng chịu trách-nhiệm về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia trước Tổng-Thống".

Do đó, Thủ-Tướng đương-nhiên có quyền lập-qui. Quyền lập-qui của Thủ-Tướng bắt nguồn từ tinh-thần Hiến-Pháp cũng như từ sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống (1) sẽ ở cấp-bậc thấp hơn quyền lập-qui của Tổng-Thống.

### b)- Phạm-vi quyền lập-qui của Thủ-Tướng.-

Phạm-vi quyền lập-qui của Thủ-Tướng đê-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam không được minh-định rõ-ràng, chỉ tùy-thuộc theo tập-tục Hiến-Pháp, hành-chánh và mục-độ ủy-nhiệm của Tổng-Thống mà thôi.

Trên thực-tế, Thủ-Tướng thường chỉ xử-dụng quyền lập-qui lệ-thuộc hay chuyên-hóa và trong phạm-vi những vấn-đề chuyên-môn, thường xuyên, có tính cách hành-chánh hay thuộc lãnh-vực thi-hành chánh-sách quốc-gia. Trong khi đó, ít thấy Thủ-Tướng hành-xử quyền lập-qui tự-khởi như Tổng-Thống. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 80-SL/Th.T/CV ngày 11-7-1968 của Thủ-Tướng, sửa đổi thành-phần Ủy-Ban có nhiệm vụ tái xét tình-trạng công-chức

---

(1) Biên-Ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 86 và kế tiếp.



đã bị trừng-phạt kỷ-luật hoặc được đặc-cách thăng-thưởng trước ngày 1-11-1963 (1)

- Sắc-lệnh số 018-SL/TC ngày 26-2-1969 của Thủ-Tướng, bổ túc Sắc-lệnh số 46TC ngày 4-3-1957 ấn-định thể-thức thi-hành luật số 2/57 ngày 4-3-1957 thiết-lập thuế xuất và sáu sắc-thuế gián thu khác (2).....

Về hình-thức, không có gì phân-biệt giữa các hành-vi lập-qui của Thủ-Tướng và Tổng-Thống bởi vì cả hai đều ký các Sắc-lệnh và Nghị-định. Tuy nhiên về nội-dung, các văn-kiện lập-qui của Thủ-Tướng phải phù hợp hay không trái ngược với văn-kiện lập-qui của Tổng-Thống.

Nếu căn-cứ vào 2 lãnh-vực "hoạch-định chánh-sách quốc-gia" và "thi-hành chánh-sách quốc-gia" (3) theo tinh-thần Hiến-pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thì Thủ-Tướng chỉ được hành-xử quyền lập-qui trong lãnh-vực "thi-hành chánh-sách quốc-gia" mà thôi. Còn lãnh-vực "hoạch-định chánh-sách quốc-gia" thuộc thẩm-quyền Tổng-Thống. Nhưng, trên thực-tế, sự phân-biệt này rất khố-khăn. Do đó, không thể minh-thị vạch rõ ranh-giới giữa quyền lập-qui của Tổng-Thống và Thủ-Tướng được. Ngay cả các chuyên-viên của Tổng-Thống hay Thủ-Tướng cũng không thể ý-thức rõ vấn-đề mà chỉ đệ-trình các vị này ký các văn-kiện lập-qui dựa theo tập-tục, thông lệ cũ.

Vì vậy, chỉ có thể tạm quan-niệm rằng Thủ-Tướng hành-xử quyền lập-qui lệ-thuộc hay chuyên-hóa trong lãnh-vực những vấn-đề chuyên-môn, thường-xuyên, có tính-cách thi-hành chánh-sách quốc-gia, bao trùm phạm-vi hoạt-động của Nội-Các. Trái lại, quyền lập-qui của Tổng-Thống nằm trong những lãnh-vực quan-trọng hơn và thường có tính-cách tự-khởi, ảnh-hưởng bao-trùm hoạt-động của cả cơ-quan Hành-pháp. Thí-dụ :

\* Tổng-Thống .-

- Sắc-lệnh số 121-TT/SL ngày 19-4-1968 cho phép mở trong sổ sách kế-toán của Tổng-Nha Ngân-kho một mục ngoại Ngân-Sách mệnh-danh là "Quy tái-thiết cơ sở sản-xuất" (4)

(1) Công-Báo số 65 ngày 27-7-1968 trang 4073

(2) Công-Báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.122

(3) Điều 62 và điều 67 Hiến-Pháp ngày 1-4-1967

(4) Công-Báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 2.621

- Sắc-lệnh số 159-TT/SL ngày 3-5-1968 thành-lập Ủy-Ban Quốc-Gia Nhân-Dân Tự-Vệ (1)...

\* Thủ-Tướng.-

- Sắc-lệnh số 82-SL/Th.T/PC1 ngày 11-7-1968 ấn-định thành phần, tổ-chức và sự điều-hành các ủy-ban quốc-gia và địa-phương Nhân-Dân Tự-Vệ (2).

- Sắc-lệnh số 65-SL/CCDD/CN ngày 26-8-68 ấn-định tổ-chức Bộ Cải-Cách Điền-địa và Canh-Nông (3).

Mặt khác, tùy theo tầm quan trọng của mỗi vấn-đề mà Thủ-Tướng dùng hình-thức Sắc-lệnh hay Nghị-Định. Hơn nữa, không phải Thủ-Tướng chỉ hành xử quyền lập-qui lệ-thuộc hay chuyển-hóa, trái lại, Thủ-Tướng cũng có thể xử-dụng quyền lập-qui tự-khởi, tùy vấn-đề và trong lãnh-vực "thi-hành chánh-sách quốc-gia" cũng như "điều-khiển chánh-phủ và cơ-cấu hành-chánh quốc-gia" của mình. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 30-SL/Th.T/CV ngày 19-3-1968 đặt thêm hai bậc lương, tột-trần cho ngạch thanh-tra quan-thuế và Công-quản (4)

- Nghị-định số 2.085-NĐ/TC ngày 21-8-1967 cho phép các hội bảo-hiêm ngoại-quốc được tiếp-tục hoạt-động (5).

Như vậy, quyền lập-qui của Thủ-Tướng ở cấp-bực thấp hơn quyền lập-qui của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam nhưng phạm vi cũng khá rộng-rãi và phức-tạp, không thể xác-định rõ-ràng. Thủ-Tướng hành-xử thẩm-quyền này như là một sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống hay chia sẻ phần nào trách-nhiệm với Tổng-Thống cho nên, trong một chừng hạn nào đó, có thể nói quyền lập-qui của Thủ-Tướng giới-hạn quyền lập-qui của Tổng-Thống. Sự giới-hạn này chỉ là một sự phân-công, phân-nhiệm trông thực-tế mà thôi, còn trên nguyên-tắc, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có toàn quyền lập-qui về mọi vấn-đề thuộc lãnh-vực Hành-pháp, như đã trình-bày. Đến một cấp-bực thấp hơn trong cơ-quan Hành-pháp, chúng-ta bắt gặp quyền lập-qui của các nhân-viên Chánh-Phủ.

(1) Công-Báo số 40 ngày 18-5-1968 trang 2.742

(2) Công-Báo số 65 ngày 27-7-1968 trang 4.076

(3) Công-Báo số 57 ngày 13-7-1968 trang 3.847

(4) Công-Báo số 32 ngày 20-4-1968 trang 2.147

(5) Công-Báo số 34 ngày 27-4-1968 trang 2.301

3) - Quyền lập-qui của các nhân-viên Chánh-phủ.

Vì nằm trong thành-phần chánh-phủ, trực-tiếp thi-hành chánh-sách quốc-gia, cầm đầu các Bộ trong guồng máy hành-chánh quốc-gia, nên các nhân-viên Chánh-phủ như Phó Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng, Bộ Trưởng đều có quyền lập-qui. Quyền lập-qui của các nhân-vật này chỉ có tính-cách lệ-thuộc hay chuyên-hóa và nằm trong phạm-vi hoạt-động thường-xuyên của mỗi Bộ.

Nếu gặp những vấn-đề liên-quan đến nhiều Bộ thì sẽ có các văn-kiện lập-qui có tính-cách liên Bộ. Chẳng hạn, Nghị-định liên Bộ Kinh-Tế - Tài-chánh số 320-BTC/BKT/TV/QT/ND ngày 27-2-1969 gia hạn tạm ngưng áp-dụng thuế-suất nhập-cảng đánh vào phân bón phosphate - tricalcique (1).

Thông thường, các Tổng-Trưởng Bộ-Trưởng hành-xử quyền lập-qui nhằm điều-hành hoạt-động của Bộ sở-quan, áp-dụng luật-lệ liên-quan đến nhiệm-vụ của Bộ. Các văn-kiện lập-qui này đều thực-hiện dưới hình-thức Nghị-định và phải phù-hợp với các hành-vi lập-qui của Thủ-Tướng hay Tổng-Thống vì nó ở cấp bực thấp hơn cả 2 loại hành-vi sau. Thí dụ :

- Nghị-định số 1119-BTC ngày 4-9-1968 của Bộ Tài-Chánh ấn định thể-thức thi-hành luật số 9/61 ngày 25-7-1961 về thuế môn-bãi thầu công-tác và cung-cấp công-sở (2).

- ~~Nghị-Định số 159-BNV/CH/ND ngày 23-4-1968 của Tổng-Trưởng Bộ Nội-Vu đặt thêm 2 bậc lương tốt-trần cho các ngạch giám thị cai-huấn (3).~~

Tóm lại, quyền lập-qui của Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ là một giới-hạn thực-tế của quyền lập-qui của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam. Thực ra, quyền lập-qui của Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-Phủ ở cấp bực thấp hơn quyền lập-qui của Tổng-Thống, và một phần bắt nguồn ở Hiến-Pháp, một phần do ở quyền lập-qui của Tổng-Thống mà ra (4). Trên thực-tế, khó vạch rõ ranh giới giữa quyền lập-qui của Tổng-Thống và Chánh-phủ cũng như

(1) Công-Báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.228

(2) Công-Báo số 85 ngày 31-12-1968

(3) Công-Báo số 48 ngày 15-6-1968 trang 3.320

(4) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 86.

so với phạm-vi Lập-pháp. Ngay cả trong Hiến-Pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp cố gắng vạch rõ các ranh-giới này (1) mà trên thực-tế vẫn không thể nào phân-biệt được lãnh-vực Lập-pháp và Lập-qui hoặc lãnh vực lập-qui của Thủ-Tướng và Tổng-Thống.

Nếu bỏ qua trường-hợp tranh-chấp thẩm-quyền giữa các cơ-quan, sự không minh-định biên-giới lập-pháp và lập-qui trong Hiến-Pháp đệ-nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có một ưu-điểm khi Tổng-Thống và Quốc-Hội hay cả Thủ-Tướng nữa, biết đặt quyền-lợi tối cao của quốc-gia dân-tộc lên trên hết, để hợp-tác nhau "phối-hợp và điều hòa" hoạt-động "để thực hiện trật-tự xã-hội và thịnh-vượng chung trên căn-bản tự-dô, dân-chủ và công-bằng xã-hội" (2). Khi đó, các cơ-quan trên có thể tự thỏa-thuận, hợp-tác nhau một cách chặt chẽ và linh-động mà không bị các ranh-giới cứng-rắn đã được qui-định trong Hiến-Pháp cản trở. Đây, cũng chính là điều mà các nhà Lập-hiến năm 1967 mong muốn.

Hơn nữa, quyền lập-qui của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn phải được hành-xử trong khuôn-khố Hiến-Pháp, tinh-thần luật-pháp quốc-gia. Cho nên, các hành-vi lập-qui của Tổng-Thống còn bị Tối-Cao Pháp-Viện kiểm-soát.

## II.- VẤN-ĐỀ KIỂM-SOÁT QUYỀN LẬP-QUI CỦA TỔNG-THỐNG.-

Trong phần thứ nhất chương II, Mục 2 khi trình-bày về nhiệm-vụ tôn-trọng Hiến-Pháp của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, chúng ta đã đề-cập đến, phần nào, việc kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống qua vai-trò của Tối-Cao Pháp-Viện. Ở đây chỉ nhấn mạnh thêm một vài điểm cần-thiết mà thôi.

### 1)- Lý-do phải kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống.-

Như trên đã trình bày, vì muốn tôn-trọng nguyên-tắc phân-quyền, vì mặc-cảm trước sự lạm-quyền của Tổng-Thống đệ nhất Cộng-Hòa Việt-Nam, các nhà lập-hiến năm 1967 luôn luôn tìm mọi kỹ-thuật pháp-lý và chánh-trị để hạn-chế, kiểm-soát quyền-hành của Tổng-Thống (3). Việc giao phó cho Tối-Cao Pháp-Viện kiểm-soát các hành vi lập-qui của Hành-Pháp cũng nhằm mục-đích này. Và lại, theo tinh

(1) Các điều 13, 21, 34, 37 và kế tiếp của Hiến-Pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp.

(2) Điều 3 Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 của Việt-Nam

(3) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 39-40 và kế tiếp.

thần Hiến-Pháp để nhì Cộng-Hòa Việt-Nam, ngoại trừ hai trường-hợp được quyền ký Sắc-luật, Tổng-Thống chỉ có hai loại quyền lập-qui thực sự là :

- Quyền lập-qui tự khởi.
- Quyền lập-qui chuyển-hóa hay lệ-thuộc.

Như vậy, các nhà lập-hiến năm 1967 muốn tôn-trọng nguyên-tắc phân-quyền, hạn-chế tối-đa sự xâm-nhập của Tổng-Thống, dưới hình-thức những hành-vi lập-qui, vào lãnh-vực Lập-pháp. Mà trên thực-tế, hai lãnh-vực này thường khó phân-biệt. Do đó, muốn cho các hành-vi lập-qui của Tổng-Thống (hay Thủ-Tướng, các nhân-viên Chánh-phủ) nằm trong khuôn-khố Hiến-Pháp và luật-pháp, cần phải có một cơ-quan đảm-trách việc kiểm-soát các hành-vi này.

## 2)- Thẩm-quyền kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống.-

a)- Theo điều 81 khoản 1 Hiến-Pháp năm 1967, một trong những thẩm-quyền của Tối-Cao Pháp-Viện là phán-quyết về "tính-cách hợp-hiến và hợp-pháp của các Sắc-lệnh, Nghị-định và quyết-định Hành-chánh".

Như vậy, Tối-Cao Pháp-Viện có thẩm-quyền kiểm-soát các hành-vi lập-qui của Tổng-Thống cũng như Thủ-Tướng, các nhân-viên Chánh-phủ hay các nhân-viên hành-chánh địa-phương. Đây là một điều rất hợp lý vì Tối-Cao Pháp-Viện là cơ-quan tài-phán tối-cao, đứng đầu ngành Tư-pháp cho nên sẽ có đủ tư-cách, khả-năng chuyên môn cần-thiết, tinh-thần vô-tư để kiểm-soát các hành-vi lập-qui của Hành-pháp, hơn bất-cứ một cơ-quan công-quyền nào khác.

b)- Bất cứ mọi thể-nhân, pháp-nhân tư-pháp hay pháp-nhân công-pháp đều có thể khởi-tố theo thủ-tục "Chính-tố" để xin tiêu-hủy một hành vi lập-qui bất-hợp-hiến của Tổng-Thống (hay Thủ-Tướng hoặc nhân-viên Chánh-phủ, hành-chánh) (1).

c)- Mặt khác, trong mọi vụ kiện, bất kỳ ở giai-đoạn nào, kể cả giai-đoạn phá-án, đương-tung cũng có thể, bằng phương cách khước-biện, xin Tối-Cao Pháp-Viện phán-quyết về tính-cách hợp-hiến và hợp-pháp của các Sắc-lệnh, Nghị-định và quyết-định hành-chánh (2).

(1) Điều 63 và kế tiếp của luật số 007/68 ngày 3-9-1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

(2) Điều 64 luật số 007/68 ngày 3-9-68 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

3)- Hiệu-lực của thủ-tục kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống.-

Thật ra, thủ-tục kiểm-soát quyền lập-qui của Tổng-Thống kể trên không hữu-hiệu lắm vì :

- a)- Tối-Cao Pháp-Viện chỉ phán-xét đối với các hành-vi thực sự của Tổng-Thống. Nếu Tổng-Thống tỏ ra không tôn-trọng Hiến-Pháp, luật-pháp bằng phương-cách thụ-động, không hành-xử quyền lập-qui của mình để hoàn-thành những nhiệm-vụ cần-thiết, thì Tối-Cao Pháp-Viện không thể xét đến.
- b)- Sự can-thiệp của Tối-Cao Pháp-Viện chỉ có tánh-cách bất thường trong khi các hành-vi lập-qui lại thường-xuyên và quá nhiều.
- c)- Phí-tốn việc phán-xét do cá-nhân truy-tố phải gánh chịu, trừ trường-hợp pháp-nhân Công-pháp.
- d)- Tối-Cao Pháp-Viện chỉ hủy bỏ hay đình-chỉ các hành-vi lập-qui của Tổng-Thống chứ không thể đưa ra một tu-chính nào để thay thế.
- e)- Mục độ chuyên-môn của các hành-vi lập-qui quá cao nên Tối-Cao Pháp-Viện không thể có đủ khả-năng để phán-xét một cách hợp lý, trung thực (1).

Do đó mà trên thực-tế, chỉ có áp-lực chính-trị của Quốc-Hội mới khiến cho Tổng-Thống (hay Chánh-phủ) dè dặt trong việc hành xử quyền lập-qui cho phù hợp hay không trái với Hiến-Pháp và luật-pháp quốc-gia (2).

Cho đến nay, chưa có hành-vi lập-qui nào của Tổng-Thống độ nhĩ Cộng-Hòa Việt-Nam bị đem ra mổ xẻ hay bị đình-chỉ hoặc hủy bỏ. Chỉ có 2 Sắc-lệnh số 18-TC và 19-TC cùng ngày 26-2-1969 của Thủ-Tướng Chánh-Phủ bị Quốc-Hội chỉ-trích là vi-hiến "vì sửa đổi nền-tảng của đạo luật, xâm-phạm vào lãnh-vực lập-pháp mà không có sự ủy-nhiệm của cơ-cấu này (Sắc-lệnh 18-TC) cũng như

(1) Xem Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, "Hành-chánh Công-Quyền", Saigon, Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1962, trang 406-408.

(2) Xem lại phần thứ nhất, Chương II, Mục 1 : "Tổng-Thống tôn-trọng Hiến-Pháp".

đưa vào một sự ủy-nhiệm bất hợp-hiến của nhà làm luật (Sắc-lệnh số 19-TC)<sup>(1)</sup>. Cho nên Quốc-Hội đã khuyến-cáo Hành-pháp về việc vi-hiến của 2 Sắc-lệnh kể trên, đồng thời soạn-thảo một đạo-luật nhằm tu-chính 2 Sắc-lệnh này (2).

\*

\* \*

Như trên đã trình-bày, quyền lập-quy của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam tương-đối bị giới-hạn hơn quyền lập-quy của Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa vì ý muốn của các nhà lập-hiến năm 1967 cũng như do ở sự hiện-hữu của chức-vụ Thủ-Tướng Chánh-phủ trong cơ-quan Hành-pháp. Đó là chưa kể trên thực-tế, Phó Tổng-Thống cũng đã tự-động hành-xử quyền lập-quy nữa (!).

Hiện nay, quốc-gia nào trên thế-giới cũng đều công-nhận quyền lập-quy cho vị Nguyên-Thủ Hành-pháp, tuy phạm-vi và cách-thức xử-dụng các quyền này khác nhau tùy mỗi quốc-gia, mỗi giai-đoạn (3). Trong nhiều trường-hợp, quyền này vượt khỏi phạm-vi thi-hành các đạo-luật để trở thành tự-khởi hay tự-khởi vô điều-kiện, một khí-giới mạnh-mẽ trong tay vị Nguyên-Thủ Hành-pháp để cai-trị và lãnh-đạo quốc-gia. Đây là một định-chế cần-thiết để chính-quyền có thể hoạt-động hữu-hiệu và kịp thời đối-phó với tình-thế. Nếu vị Nguyên-thủ Hành-pháp không có thiện-chí thực-hiện dân-chủ, nếu những biện-pháp kiểm-soát không được chặt-chẽ thì vị này có rất nhiều cơ-hội lạm-dụng quyền lập-quy của mình để xâm-phạm đến thẩm-quyền của Quốc-Hội.

Tại Việt-Nam, thừa hưởng kinh-nghiệm của các định-chế Dân-chủ tiến-bộ trên thế-giới cũng như ưu, khuyết-điểm của chế-độ đệ nhất Cộng-Hòa, các nhà lập-hiến năm 1967 đã đưa ra nhiều hạn-chế quyền lập-quy của Tổng-Thống khá chặt-chẽ. Cho nên, có thể nói, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hiện nay khó có thể

---

(1) Quan-điểm của Nghị-sĩ Phạm-nam-Sách, Chủ-Tịch Ủy-Ban Tư-Pháp Định-chế Thượng-Nghị-Viện trong phiên họp Thượng-Nghị-Viện ngày 1-4-1969 (Công-Luận số 372 ngày 3-4-1969).

(2) Công-Luận số 372 ngày 3-4-1969.

(3) Bùi-Phan-Quế, Sđd, trang 212-223.

lạm-dùng quyền lập-qui được, nếu không muốn nói rằng quyền lập-qui này quá hạn hẹp khiến nhiều khi cần-thiết, như trong trường-hợp chiến-tranh, khủng-hoang trầm-trọng, Tổng-Thống không thể có đủ phương-tiện để hoàn-thành nhiệm-vụ nặng-nề và phức-tạp của mình (1).

Sau quyền lập-qui, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có một số các thẩm-quyền khác để thực-hiện sự điều-khiển cơ-cấu Hành-pháp.

\*  
\* \*

## Đoạn II : TỔNG-THỐNG THỰC SỰ ĐIỀU-KHIỂN CƠ-CẤU HÀNH-PHÁP.-

Với tư-cách Nguyên-thủ Hành-Pháp, được quốc-dân ủy-nhiệm hành-xử quyền Hành-pháp (2), Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đương-nhiên có quyền điều-khiển bộ máy Hành-pháp.

Tuy vậy, điều 67 khoản 1 Hiến-pháp lại qui-định : "Thủ-Tướng điều-khiển Chánh-phủ và các cơ-cấu hành-chánh quốc-gia". Do đó, trên thực-tế Thủ-Tướng chia sẻ phần nào việc điều-khiển những cơ-cấu Hành-pháp với Tổng-Thống. Nhưng, như trên đã trình-bày, các nhà lập-hiến năm 1967 quan-niệm "một nền Hành-pháp nhứt-đầu chớ không phải lưỡng-đầu. Vì vậy, Tổng-Thống chịu hoàn-toàn trách-nhiệm về ngành Hành-pháp trước quốc-dân, Thủ-Tướng chỉ là một người phụ-tá của Tổng-Thống mà thôi" (3). Cho nên, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thực-sự có thẩm-quyền điều-khiển guồng máy, cơ-cấu Hành-pháp, được thể-hiện qua :

- Quyền thiết-lập các công-vụ
- Quyền bổ-nhiệm, chỉ-huy toàn-thể các nhân-viên thuộc ngành Hành-pháp.

(1) Văn-đề này sẽ được xét lại trong phần kết-luận.

(2) Điều 51 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam

(3) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-2-1966 trang 25 và số 73 ngày 22-2-1967 trang 2 và kết-tiếp.



## Tiểu đoạn I : TỔNG-THỐNG THIẾT-LẬP CÁC CÔNG-VỤ.-

Mặc dầu Hiến-Pháp năm 1967 không đề-cập đến, nhưng theo tập-tục Hiến-pháp có từ trước cũng như dưới chế-độ đệ I Cộng-Hòa và theo những luật-lệ hành-chánh hiện còn được áp-dụng, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền thiết-lập các công-vụ.

Công-vụ là một hoạt-động công. Theo công-pháp, công-vụ là hoạt-động của một tập-thể công-cộng nhằm mục-đích thanh-thỏa những nhu-cầu công-cộng. Các tập-thể công-cộng này có thể là : quốc-gia, tỉnh, xã, cơ-sở công... tất cả đều là những pháp-nhân công-pháp (Personne morale de droit public). Người ta cũng thường dùng danh-từ "công-vụ" để chỉ các cơ-quan quản-trị hoạt-động công. Cho nên, y-tế, giáo-dục... đều là công-vụ và nhà thương, trường học... cũng được hiểu là những công-vụ. Để tránh sự lẫn-lộn này, có khi người ta dùng "công-vụ" để chỉ hoạt-động và "công-sở" để chỉ cơ-quan. Nhưng cả tư-sở cũng có thể đảm-nhiệm công-vụ nữa. Vì vậy, có thể dùng "công vụ" để chỉ hoạt-động còn danh từ "trung-tâm công-vụ" để chỉ cơ-quan (công hay tư) đảm-nhiệm công-vụ (1).

Sau đây, chúng ta sẽ tìm hiểu lý-do biện-minh cho quyền thiết-lập công-vụ của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam và nội-dung của quyền này.

### I.- LÝ-DO BIỆN-MINH QUYỀN THIẾT-LẬP CÔNG-VỤ CỦA TỔNG-THỐNG.-

Theo nguyên-tắc công-pháp của Pháp quốc thì việc thiết-lập công-vụ thuộc thẩm-quyền của cơ-quan Lập-pháp. Lý-do là sự thiết-lập công-vụ bao giờ cũng xâm-phạm ít nhiều vào lãnh-vực hoạt-động của tư-nhân, do đó, làm giảm tự-do của họ (2). Tuy vậy, cũng có ít trường-hợp, các nhà chức-trách Hành-pháp được thiết-lập công-vụ như :

- Các tập-thể hành-chánh địa-phương được quyền thiết-lập công-vụ về những vấn-đề nêu rõ trong các đạo-luật năm 1871 và 1884 tổ-chức các tỉnh, xã tại Pháp.

(1) Xem Nguyễn-Độ Giảng-văn "Luật Hành-Chánh" tại Đại-Học Luật-Khoa Saigon niên khóa 1958-1959.

(2) A. de Laubadère, Traité élémentaire de Droit administratif, trang 568 và kế tiếp.

- Chính-phủ cũng được Quốc-Hội ủy-quyền để thiết-lập một số công-vụ. Chẳng hạn, điều 4 của đạo-luật ngày 11-7-1958 qui-định : "Chính-phủ ấn-định cho mỗi Bộ những công-vụ thuộc quyền quản-trị của Bộ" (1).

Như vậy, cơ-quan Hành-pháp của Pháp chỉ có thể thiết-lập công-vụ do sự cho phép hoặc ủy-quyền của cơ-quan Lập-pháp mà thôi. Tuy nhiên, Chính-phủ Pháp có quyền tổ-chức nội-bộ các công-vụ, miễn là những điều-kiện điều-hành của công-vụ đó không tạo thêm những nghĩa-vụ mới cho tư nhân và làm thiệt-hại đến quyền-lợi của họ. Nhưng đối với thể-thức quản-trị "công-vụ công-lập", các nhà chức-trách hành-chánh phải được một đạo-luật cho phép. Bởi vì công-vụ công-lập có tư-cách pháp-nhân mà các pháp-nhân công-pháp chỉ có thể được thiết-lập bởi một đạo-luật (2).

Tại Việt-Nam, theo tập-tục có từ thời đệ I Cộng-Hòa, Tổng Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có toàn-quyền thiết-lập cũng như tổ-chức các công-vụ, mặc dầu Việt-Nam chịu ảnh-hưởng phần lớn luật hành-chánh của Pháp. Sở dĩ như vậy là vì 3 lý-do lịch-sử, thực-tế, cấp-tiến.

1)- Lý-do lịch-sử.-

Chế-độ hành-chánh hiện tại của Việt-Nam là kết-quả một quá-trình lịch-sử lâu dài, trước cả thời đệ I Cộng-Hòa nữa. Kể từ khi tạm thâu-hồi độc-lập được vào khoảng năm 1945 cho đến ngày 26-10-1956, ngày ban-hành Hiến-Pháp đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, bộ máy chánh-quyền Việt-Nam chỉ gồm có Quốc-Trưởng và Thủ-Tướng chứ chưa có Quốc-Hội. Cho nên việc thiết-lập tất-cả các công-vụ, trong suốt thời-gian này đều thuộc thẩm-quyền của Quốc-Trưởng hay Thủ-Tướng. Đến khi chế-độ đệ I Cộng-Hòa thành-hình, tuy có Quốc-Hội nhưng theo những tập-tục đã có, Tổng-Thống vẫn được quyền thiết-lập các công-vụ. Thừa-hưởng truyền-thống này, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng được mặc-nhiên công-nhận cho thẩm-quyền nói trên.

2)- Lý-do thực-tế.-

Các công-vụ được thiết-lập nhằm thỏa-mãn những nhu-cầu công-cộng đa-diện và thường-xuyên. Với tư-cách Nguyên-thủ Hành-

(1) Bùi-phan-Quế, Sách đã dẫn, trang 225-226.

(2) André de Laubadère, "Traité élémentaire de Droit administratif", trang 586.

pháp, Tổng-Thống có nhiều phương-tiện để biết rõ nhu cầu dân-chúng, thực-trạng quốc-gia hơn Quốc-Hội. Và lại, sự hoạt-động của Quốc-Hội bị gò bó trong 2 khóa họp định-kỳ nên không có đủ thì-giờ như cơ-quan Hành-pháp hoạt-động liên-tục, thường-xuyên, để lo thiết-lập các công-vụ. Do đó, giao quyền thiết-lập công-vụ cho Tổng-Thống là điều hợp-lý hơn, nhất là trong hoàn-cảnh Việt-Nam hiện nay có quá nhiều nhu-cầu cấp-bách, trong khi hoạt-động của Quốc-Hội còn quá yếu-kém.

### 3)- Lý-do cấp-tiến.-

Ngày nay, trào - lưu tăng - cường quyền Hành-pháp đang bành-trướng mạnh-mẽ tại hầu-hết các quốc-gia nhằm đối-phó với tình-thế luôn luôn biến-chuyển mau-lẹ và phức-tạp. Đây cũng là quan-điểm chung của các nhà lập-hiến năm 1967 của Việt-Nam (1). Cho nên, cùng với trào-lưu này, Tổng-Thống đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền thiết lập các công-vụ để đối-phó hữu-hiệu với tình hình quốc-nội và quốc-tế về mọi mặt.

Hơn nữa, ngay tại Pháp quốc hiện nay cũng có một sự biến-chuyển trong quan-niệm về thẩm-quyền thiết-lập công-vụ vì điều 34 Hiến-Pháp năm 1958 ấn-định những vấn-đề thuộc thẩm-quyền của đặc-luật, không hề nói tới sự thiết-lập công-vụ. Tuy nhiên, sự phân-phối lại thẩm-quyền giữa Quốc-Hội và Chánh-Phủ do Hiến-Pháp năm 1958 của Pháp, gây ra những sự tương-tranh phiền-toái về ranh giới khó có thể tránh được. Chỉ có thực-tế mới có thể dần dần làm sáng tỏ một cách cụ-thể lãnh-vực của quyền Lập-pháp cũng như lãnh-vực của quyền lập-qui (2).

## II.- NỘI-DUNG QUYỀN THIẾT-LẬP CÔNG-VỤ CỦA TỔNG-THỐNG.-

Trên thực-tế, chúng ta thấy rằng Tổng-Thống đề nghị Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền thiết-lập các :

- Công-vụ thường
- Công-vụ công-lập

Và ngay cả đơn vị địa-phương nữa.

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 21-40

(2) Marcel Prelot, La mise en place de la cinquième République, Journal La Croix số ngày 11-2-1959.

Tổng-Thống cũng có thẩm-quyền ấn-định tổ-chức công-vụ hay bãi bỏ các công-vụ này. Và trong một chừng hạn nào đó, Tổng-Thống ủy-nhiệm trực-tiếp hoặc gián-tiếp, minh-thị hay mặc-nhiên cho Thủ-Tướng cũng như các nhân-viên Chánh-phủ một phần thẩm-quyền này.

1)- Công-vụ thường.-

a)- Đối với những công-vụ thường, Tổng-Thống đê nhi Cộng-Hòa Việt-Nam thường chỉ ký Sắc-lệnh thiết-lập rồi dành cho Thủ-Tướng Chánh-phủ quyền tổ-chức và điều-hành công-vụ đó. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 159-TT/SL ngày 3-5-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu thành-lập Ủy-Ban Quốc-Gia Nhân-Dân Tự-Vệ. Sau đó, bằng Sắc-lệnh số 82-SL/Th.T/PC1 ngày 11-7-1968, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương ấn-định thành-phần, tổ-chức và sự điều-hành các Ủy-Ban quốc-gia và địa-phương Nhân-Dân Tự-Vệ (1).

b)- Tổng-Thống thường chỉ thiết-lập, tổ-chức các công-vụ tối quan-trọng mà lãnh-vực hoạt-động liên-hệ trực-tiếp đến Tổng-Thống hay bao-trùm toàn-thể hoạt-động của cơ-quan Hành-Pháp. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 109d-TT/SL ngày 22-11-1967 thành-lập "Hội-đồng kế-hoạch quốc-gia" dưới quyền điều-khiển trực-tiếp của Tổng-Thống (2).

- Sắc-lệnh số 023-TT/SL ngày 22-11-1967 ấn-định tổ-chức phủ Tổng-Thống (3)...

Còn đối với các công-vụ kém quan-trọng hơn, nằm trong lãnh-vực thi-hành chánh-sách quốc-gia, trong hoạt-động của Nội-Các và có tính-cách thường-xuyên hơn thì Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng thiết-lập và tổ-chức. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 022-SL/Th.T/CS ngày 10-3-1969 của Thủ-Tướng, thành-lập cơ-quan "Tổng-Thanh-Tra Trung-Ương" trực thuộc phủ Thủ-Tướng.

(1) Công-Báo số 40 ngày 18-5-1968 trang 2742 và số 65 ngày 27-7-68 trang 4.076.

(2) Công-Báo số 48 ngày 15-6-1968 trang 3.282

(3) Xem Bản sao Sắc-lệnh này của Phụ-Tá Hành-Chánh Phủ Tổng-Thống, tài liệu Phủ Tổng-Thống.

- Sắc-lệnh ngày 21-3-1969 của Thủ-Tướng thiết-lập "Nha an-ninh Hành-chánh" trực-thuộc Bộ Nội-Vụ (1)....

c)- Đối với các công-vụ kém quan-trọng hơn, nếu đích-thân thiết-lập, tổ-chức, Tổng-Thống sẽ dùng hình-thức Nghị-Định thay vì Sắc-lệnh. Chẳng hạn, Nghị-Định số 177-TT/NĐ ngày 5-7-1968 của Tổng-Thống, thiết-lập nha Giám-Đốc cựu chiến binh(2).

d)- Ngoài ra, các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng, thừa ủy-nhiệm Tổng-Thống hay Thủ-Tướng, trong phạm-vi hoạt-động của Bộ sở-quan, cũng có thể thiết-lập một số các công-vụ thường dưới hình-thức các Nghị-Định. Thí-dụ :

- Nghị-Định số 173-GTVT/NĐ ngày 5-4-1968 của Bộ Giao-Thông vận-tải, bổ-túc thêm điều 1 Nghị-Định số 320-GTVT ngày 3-7-1967 đặt thêm 2 ngạch tột trần cho các ngạch Bưu-điện từ hạng B trở xuống (3).

- Nghị-định số 3.356-BYTXHCT/1/PC1/NĐ ngày 5-8-1968 của Bộ Y-Tế Xã-hội và Cứu-trợ, thiết-lập phòng tiếp-huyết tại bệnh-viện Saigon (4).

## 2)- Công-vụ công-lập.-

Theo tập-tục đã có từ thời đệ I Cộng-Hòa, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam cũng có quyền thiết-lập các công-vụ công-lập nữa. Loại công-vụ này rất quan-trọng vì có tư-cách pháp-nhân, có quyền tự-trị về hành-chánh và tài-chánh. Tư-cách này thường được xác-định ngay trong văn-kiện thiết-lập của công-vụ. Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam đã từng xử-dụng quyền thiết-lập nhiều công-vụ loại này. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 35-CC/GT ngày 14-3-1956 ấn-định qui-chế Thương-cảng Saigon-Chợ-lớn.

- Sắc-lệnh số 507-TTP ngày 11-10-1958 thiết-lập "nguyên-tử lực cuộc".

Đến thời đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam, Tổng-Thống cũng có quyền thiết-lập các công-vụ công-lập. Nhưng vì chế-độ vừa mới

(1) Công-Luận số 365 ngày 26-3-1969

(2) Công-Báo số 65 ngày 27-7-1968 trang 4.073

(3) Công-Báo số 46 ngày 8-6-1968 trang 3.232

(4) Công-Báo số 83 ngày 21-9-1968 trang 5.293

được thành-lập, phải đương-đầu với nhiều vấn-đề trọng-đại khác hoặc vì nhu-cầu chưa đòi hỏi cấp-bách, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chưa thiết-lập nhiều công-vụ loại này. Hơn nữa, Tổng-Thống còn có thể ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng thiết-lập một số công-vụ công-lập. Đây cũng chỉ là một thủ-tục đã có từ thời Nội-Các chiến tranh, trước khi các định-chế chính-trị căn-bản của chế-độ II Cộng-Hòa Việt-Nam được thành-lập. Đó là trường-hợp Chủ-tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương (1) ký Sắc-lệnh số 106-SL/CC ngày 30-6-67 thành-lập "Saigon Điện-lực Công-ty" để khai-thác điện-lực thay-thế công-ty CEE khi mãn-nhượng.

Dù cho loại công-vụ thường hay công-vụ công-lập, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đều dùng hình-thức Sắc-lệnh hay Nghị-định. Các hình-thức này có thể tùy thuộc vào mức độ quan-trọng của công-vụ. Tuy nhiên, theo giáo-sư Nguyễn-Độ, các nhân-viên phụ-trách soạn-thảo các văn-kiện đệ-trình Tổng-Thống đã tham-nhuần luật hành-chánh của Pháp quốc và thủ-tục hành-chánh đã được áp-dụng từ trước tới nay, căn-cứ vào linh-tính trực-giác pháp-lý (Intuition Juridique) của họ để quyết-định khi nào phải thực-hiện bằng một Sắc-lệnh, khi nào phải ký một Nghị-Định (2).

Như vậy, quyền thiết-lập công-vụ cũng là phương-tiện hữu-hiệu để Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam thực-hiện nhiệm-vụ Nguyên-Thủ Hành-pháp. Thêm vào đó, Tổng-Thống còn có một phương-tiện khác vô cùng quan-trọng : đó là quyền thiết-lập các đơn-vị địa-phương.

### 3)- Thiết-lập các đơn-vị địa phương.

#### a)- Nguyên-do Tổng-Thống có quyền thiết-lập các đơn-vị địa-phương.

Theo truyền-thống tại Anh-quốc (3) cũng như Pháp quốc (4), các đơn-vị địa-phương thường do cơ-quan Lập-pháp thiết-lập bằng một đạo-luật.

(1) Chức-vụ này tương-đương với Thủ-Tướng Chánh-phủ do điều 6, điều 14 và kế-tiếp của "Ước-pháp tạm-thời" ngày 19-6-1965.

(2) Nguyễn-Độ, giảng-văn "Luật Hành-Chánh" tại Đại-Học Luật-Khoa Saigon niên khóa 1958-1959, phần dân-nhập.

(3) Đạo luật Municipal det of 1835 tổ-chức Hội-Đồng dân-cử ở thị-xã Anh.

(4) Đạo luật căn-bản ngày 17-2-1.800 tổ-chức Hành-chánh địa-phương của Pháp và điều 72 Hiến-Pháp đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp : "Những tập-thể lãnh-thức là xã, hàng tỉnh, đất đai hải ngoại. Một đạo-luật thiết-lập những tập-thể khác..."

Tại Việt-Nam, trong quá khứ, Tổng-Thống đệ nhất Cộng-Hòa đã từng hành-xử quyền thiết-lập các đơn-vị địa-phương từ cấp Tỉnh cho đến cấp Xã. Quyền này, cũng như quyền thiết-lập công-vụ, bắt nguồn từ trước khi Hiến-Pháp năm 1956 ra đời, khi đó Việt-Nam chưa có Quốc-Hội mà chỉ có Quốc-Trưởng và Thủ-Tướng mà thôi. Do đó, Quốc-Trưởng hay Thủ-Tướng thay thế Quốc-Hội để thiết-lập các đơn-vị địa-phương. Và lại, từ trước thời đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, chưa bao giờ nguyên-tắc địa-phương phân quyền được công-nhận, mặc dầu đôi khi một vài tập-thể địa phương được ban cho tư-cách pháp-nhân và Ngân-Sách tự-trị (1).

Ngày nay, nguyên-tắc địa-phương phân quyền đã được Hiến-Pháp năm 1967 công-nhận cho các tập-thể địa-phương có tư-cách pháp-nhân như Xã, Tỉnh, Thị-xã và Thủ-đô (2). Hơn nữa, sự tổ-chức và điều-hành nền hành-chánh địa-phương sẽ do một đạo-luật qui-định (3). Cho nên thẩm-quyền của Tổng-Thống đối với các đơn-vị địa-phương còn tùy-thuộc phần nào vào đạo-luật này trong tương lai. Tuy nhiên, hiện nay, công việc thiết-lập các đơn-vị địa-phương đều hoàn toàn do Hành-pháp. Tùy theo cấp bậc quan-trọng của các đơn-vị này mà Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ trực tiếp thiết-lập hay ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng hoặc các Tổng, Bộ Trưởng.

b)- Thủ-tục thiết-lập các đơn-vị địa-phương.-

Cũng như Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam trực-tiếp hành-xử quyền thiết-lập hay bãi bỏ các Tỉnh hay Thị-xã bởi tính-cách vô cùng quan-trọng của đơn-vị này.

Riêng đối với cấp quận hay xã, Tổng-Thống thường ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng thiết-lập.

Các văn-kiện thiết-lập các quận thường được thực-hiện dưới hình thức một Sắc-lệnh của Thủ-Tướng. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 42-SL/NV ngày 23-4-1968 thiết-lập tại tỉnh Phong-dinh một quận lấy tên là quận Phong-Thuận (4)

(1) Xem Dụ số 57a ngày 24-12-1956 ấn định tổ-chức nền hành-chánh quốc-gia và Sắc-lệnh 198-ĐƯHC ngày 24-12-1966 cải tổ nền hành-chánh xã-ấp.

(2) Điều 70 khoản 1 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam

(3) Điều 70 khoản 2 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam

(4) Công Báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 2.622.

- Sắc-lệnh số 78-SL/NV ngày 11-7-1968 thiết-lập tại tỉnh Ba-Xuân một quận mới lấy tên là quận Hòa-Tú (1).

Nhưng đôi khi sự thiết-lập một quận cũng được thực-hiện bằng một Nghị-Định của Thủ-Tướng như trường-hợp thành-lập quận Đông-Hà tại tỉnh Quảng-Trị do Nghị-Định số 377/NĐ/NV ngày 29-4-68 của Thủ-Tướng (2).

Đối với các xã, sự thiết-lập sẽ do một Nghị-Định của Thủ-Tướng Chánh-Phủ. Thí-dụ : Nghị-Định số 828-NĐ/NV ngày 6-8-1968 của Thủ-Tướng thành-lập một xã mới lấy tên là xã Hàm-Thuận trực-thuộc quận Xuân-Lộc, tỉnh Long-Khánh (3).

Ngoài ra, Tổng-Thống đê nhậ Cộng-Hòa Việt-Nam cũng ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng thiết-lập hay bãi bỏ các chức-vụ quan-trọng tại địa-phương. Chẳng hạn, các chức-vụ Phó Tỉnh-Trưởng Nội-an, Phó Thị-Trưởng Nội-an, Phó Đô-Trưởng Nội-an đã được thiết-lập bởi Huân-thị số 3-NV ngày 20-3-1959 của Tổng-Thống Ngô-đình-Diệm và bởi 2 Sắc-lệnh số 229-NV ngày 18-12-1965 và số 47-SL/NV ngày 18-3-1966 của chủ-tịch Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương, đã bị bãi bỏ bởi Sắc-lệnh số 37-SL/NV ngày 9-4-1968 của Thủ-Tướng Chánh-phủ (4).

Như vậy, quyền thiết-lập các đơn-vị địa-phương là một phương-tiện khá hữu-hiệu để Tổng-Thống đê nhậ Cộng-Hòa Việt-Nam điều-khiển cơ-cấu Hành-chánh. Trên thực-tế, đối với các đơn-vị địa-phương ở cấp-bực thấp Tổng-Thống thường-xuyên ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng Chánh-phủ thiết-lập.

Để theo đúng tinh-thần nguyên-tắc địa-phương phân-quyền ghi trong các điều 70, 71 và kế tiếp của Hiến-Pháp năm 1967, trong tương-lai, việc thiết-lập các đơn-vị địa-phương, vì tánh-cách vô cùng quan-trọng của nó, phải do Quốc-Hội thực-hiện bằng một đạo-luật mới hợp-lý. Tuy vậy, có thể Quốc-Hội chỉ nên dành lấy quyền thiết-lập các đơn-vị tối quan-trọng như tỉnh, thị-xã hay thủ-đô, còn cấp xã và quận (5) nên để cho Hành-pháp tùy nghi thiết-lập.

(1) Công-Báo số 65 ngày 27-7-1968 trang 4.072

(2) Công-Báo số 40 ngày 18-5-1968 trang 2.758

(3) Công-Báo số 73 ngày 24-8-1968 trang 4.823

(4) Công-Báo số 34 ngày 27-4-1968 trang 2.299

(5) Quận chỉ là một phân-hạt Hành-chánh không có tư cách pháp-nhân, không được phân-quyền.



Hoạt-động của quốc-gia gồm các hoạt-động công và hoạt-động tư-nhân, bao-trùm hết phạm-vi lãnh-thổ quốc-gia. Tuy hoạt-động công có một lãnh-vực nhỏ hơn lãnh-vực của hoạt-động tư-nhân nhưng hoạt-động công quan-trọng hơn vì nó thường kích-thích, hướng-dẫn, tạo điều-kiện thuận-tiện, lôi-cuốn hoạt-động tư-nhân theo những chiều-hướng vạch sẵn. Cho nên với thẩm-quyền thiết-lập công-vụ và thiết-lập các đơn-vị địa-phương, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam chẳng những sẽ điều-khiển được hoạt-động công mà còn chi-phối cả hoạt-động tư-nhân nữa. Do đó, Tổng-Thống có thể hướng lại sinh-hoạt quốc-gia theo đúng chánh-sách quốc-gia mà Hiến-pháp đã giao-phức cho Tổng-Thống hoạch-định.

Để hỗ-trợ cho nhiệm-vụ điều-khiển cơ-cấu, guồng máy Hành-pháp, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền bổ-nhiệm và cách-chức các công-chức và quân-nhân các cấp.

## Tiểu đoạn II : TỔNG-THỐNG BỔ-NHIỆM VÀ CÁCH-CHỨC CÁC CÔNG-CHỨC VÀ QUÂN-NHÂN CÁC CẤP.-

Theo quan-niệm của Pháp và Việt-Nam, công-vụ là hoạt-động then-chốt của quốc-gia. Mà công-vụ có điều-hành được là nhờ các nhân-viên Hành-pháp tức là công-chức các cấp. Cho nên, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam không những có quyền thiết-lập các công-vụ mà còn có quyền bổ-nhiệm, chỉ-huy tất-cả các công-chức.

Điều 37 Hiến-Pháp năm 1956 qui-định : "Tổng-Thống bổ-nhiệm và cách-chức tất-cả các công chức dân-sự và quân-sự theo thủ-tục luật-định, ngoại-trừ những trường-hợp mà Hiến-Pháp ấn-định một thủ-tục đặc-biệt". Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ qui-định thủ-tục Tổng-Thống bổ-nhiệm, cai-tổ Chánh-Phủ và một vài nhân-vật cao-cấp khác, chứ không có điều-khoản nào tương-đương với điều-khoản kể trên của Hiến-Pháp năm 1956.

Thực ra, trong bản dự-thảo Hiến-Pháp năm 1967 điều 58 khoản 2, cũng đã dự-trù : "Tổng-Thống bổ-nhiệm và cách-chức các công-chức và quân-nhân các cấp theo thủ-tục luật-định, ngoại-trừ trường hợp Hiến-pháp ấn-định một thủ-tục đặc biệt" (1). Nhưng đến khi thảo luận điều-khoản này, đa số các nhà lập-hiến đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đều đồng ý không ghi vào Hiến-Pháp (2) với lý-do "đây là quyền

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến nt trang 89.

đương-nhiên của Tổng-Thống" (1). Như vậy, rõ ràng là các nhà lập-hiến năm 1967 công-nhận rằng Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền bổ-nhiệm và cách-chức toàn-thể công-chức và quân-nhân, như thẩm-quyền Hiến-Pháp năm 1956 đã minh-thị dành cho Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa. Có như thế Tổng-Thống mới có thể điều-khiển được cơ-cấu Hành-pháp, làm tròn được nhiệm-vụ Hiến-Pháp giao phó.

Trong Mục 2, chương 1 của phần thứ hai, khi bàn về những thẩm-quyền để Tổng-Thống điều-khiển sự thi-hành chánh-sách quốc-gia, chúng ta đã đề-cập đến thẩm-quyền của Tổng-Thống khi bổ-nhiệm các nhân-vật chính-trị như Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ, các Trưởng nhiệm-sở Ngoại-giao, Viện-Trưởng các Viện Đại-Học, chỉ-định một số các Giám-sát-Viên, một số Hội-viên các Hội-đồng Tư-vấn Chánh-phủ... Ở đây, chỉ cần đề-cập đến việc bổ-nhiệm cũng như cách-chức các công-chức dân-sự và quân-nhân các cấp mà thôi.

#### I. - TỔNG-THỐNG BỔ-NHIỆM VÀ CÁCH-CHỨC CÁC CÔNG-CHỨC DÂN-SỰ. -

Hiện nay một phần lớn các chức-vụ dân-sự thường do quân-nhân đảm-nhiệm. Với tư-cách Tổng Tư-lệnh Tối-Cao của Quân-lực Việt Nam Cộng-Hòa (điều 60 Hiến-Pháp), Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam càng dễ-dàng hành-xử thẩm-quyền bổ-nhiệm họ.

Trên thực-tế, Tổng-Thống chỉ bổ-nhiệm một số các chức-vụ quan-trọng cao-cấp, còn đối với đa-số các cấp-bực nhỏ khác, Tổng-Thống sẽ, hoặc trực-tiếp hoặc gián tiếp, hoặc công-khai, minh-thị hay mặc-nhiên, ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng hay các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng bổ-nhiệm. Nói cách khác, quyền bổ-nhiệm công-chức hay quân-nhân của các nhân-viên Hành-pháp cao cấp đều do nơi sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống, chớ không phải những việc thuộc quyền các nhân-vật này lại không thuộc thẩm-quyền của Tổng-Thống (2).

Thẩm-quyền bổ-nhiệm công-chức của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam cũng thay-đổi từ Trung-Ương đến địa-phương.

##### 1) - Tại Trung-Ương. -

a) - Nói một cách tổng-quát, trên thực-tế, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thường chỉ bổ-nhiệm hay bãi-chức một số công-chức cao-cấp, quan-trọng hay các vị chỉ-huy các cơ-sở trực

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 88.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 85

thuộc Phủ Tổng-Thống như Tổng Thư-ký Phủ Tổng-Thống, Tổng Giám-đốc Ngân-Sách Ngoại-Viện... Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 246/TT/SL ngày 1-6-1968, Tổng-Thống cử ông Nguyễn-dình-Xương giữ chức vụ Đặc-ủy Trưởng Phủ Đặc-Ủy Cải-Cách Hành-Chánh (1) mà Phủ này trực-thuộc Phủ Tổng-Thống(2). Hay là do Sắc-lệnh số 24-TT/SL ngày 22-11-1967, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu cử ông Nguyễn-dình-Hương giữ chức vụ Tổng-Thư-Ký Phủ Tổng-Thống.

b)- Mặc dầu theo điều 71 Hiến-Pháp, chức-vụ Đô-Trưởng sẽ do dân bầu nhưng hiện nay, trong khi chờ đợi bầu-cử, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam vẫn sử-dụng quyền bổ-nhiệm và bãi-chức các Đô-Trưởng. Và đôi khi vì lý do an-ninh Quốc-Phòng cấp-bách, Tổng-Thống sử-dụng thủ-tục đặc-biệt để bổ-nhiệm chức-vụ này. Đó là trường-hợp Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu dùng Bưu-điệp khẩn-cấp số 1416/TTP/M ngày 7-6-1968, cử Đại-Tá Đỗ-kiến-Nhiều thuộc Ủy-Ban Trung-Uơng cứu-trợ Nhân-Dân giữ chức-vụ Đô-Trưởng Đô-Thành Saigon Gia-Định thay thế Đại-Tá Văn-văn-Cua(3).

c)- Ngoài ra, Tổng-Thống đệ nhì Cộng-Hòa Việt-Nam thường ủy quyền cho Thủ-Tướng Chính-phủ bổ-nhiệm đa-số các công-chức các-cấp khác kể cả chức-vụ Tổng Thư-ký các Bộ, Tổng Giám-đốc, Giám-Đốc... Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 008-SL/KT ngày 7-2-1969 của Thủ-Tướng, cử ông Nguyễn-bá-Nhan giữ chức-vụ Tổng-Cục Trưởng Tổng-Cục Tiếp-Tế(4).

- Sắc-lệnh số 010-SL/GD/TN ngày 8-2-1969 của Thủ-Tướng, cử ông Trần-lưu-Cung, giữ chức-vụ Tổng Giám-Đốc Kỹ-thuật và chuyên-nghiệp(5)....

Ngay cả chức-vụ Tổng Giám-đốc Cảnh-sát Quốc-gia là một chức vụ tối quan-trọng hiện nay mà Thủ-Tướng cũng được quyền bổ-nhiệm. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 553-SL/NV ngày 7-6-1968 Thủ-Tướng Trần-văn-Hương đã cử Đại-Tá Trần-văn-Hai nguyên Tư-lệnh Biệt-động-quân

(1) Công-Báo số 48 ngày 15-6-1968 trang 3.303.

(2) Do Sắc-lệnh số 109a-TT/SL ngày 1-4-1968 (Công-Báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 2.620).

(3) Chính-Luận số 1.273 ngày 9-6-1968

(4) Công-Báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.218

(5) Công-Báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.218

giữ chức vụ Tổng Giám-Đốc Cảnh-Sát Quốc-Gia thay thế Chuẩn-Tướng Nguyễn-ngọc-Loan (1).

d)- Một điều đáng nói nữa là Thủ-Tướng thường bổ-nhiệm những chức-vụ Phụ-tá Tổng-Trưởng hay Phụ-Tá tại Phủ Thủ-Tướng mà vai-trò cũng như quyền-lợi thực-sự tương-dương với một Thủ-Trưởng để tránh sự can-trở của Tổng-Thống. Bởi vì chức-vụ Thủ-Trưởng là một nhân-viên Chánh-phủ, chiếu điều 58 Hiến-Pháp, thuộc quyền bổ-nhiệm của Tổng-Thống. Thí dụ :

- Sắc-lệnh số 040-SL/Th.T/NV ngày 24-3-1969 của Thủ-Tướng cử ông Lê-công-Chất giữ chức-vụ Phụ-Tá Tổng-Trưởng Nội-Vụ, hưởng quyền lợi ngang hàng một Thủ-Trưởng.

- Sắc-lệnh số 149-SL/Th.T/NV ngày 30-10-1968 của Thủ-Tướng, cử ông Võ-hữu-Thu giữ chức vụ Phụ-Tá đặc-biệt tại Phủ Thủ-Tướng, chuyên-trách liên-lạc với Quốc-Hội và miền Trung, hưởng quyền-lợi ngang hàng với Thủ-Trưởng...

e)- Bổ-nhiệm các nhân-viên Tư-pháp.

Ngoài các trường-hợp kể trên, chiếu điều 78 khoản 3 Hiến pháp : "Thẩm-phán công-tố theo dõi sự áp-dụng luật-pháp để bảo-vệ trật-tự công-cộng dưới sự kiểm-soát của Bộ Tư-Pháp" Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thể bổ-nhiệm các Thẩm-phán Công-tố nữa. Thông thường thì Tổng-Thống chỉ bổ-nhiệm các chức-vụ Chương-ly hay Phó Chương-Lý cơ-quan Tư-pháp Các-cấp có nhiệm-vụ hành-xử Công-Tố quyền bên cạnh Tối-Cao Pháp-Viện (2). Còn các Thẩm-phán công-tố cấp dưới Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng hay Tổng-Trưởng Tư-Pháp, tùy trường-hợp bổ-nhiệm.

Trước khi Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam có hiệu-lực và nhất là khi đạo-luật tổ-chức Tối-Cao Pháp-Viện ra đời, theo tập-tục của thời đệ I Cộng-Hòa, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn bổ-nhiệm cả các Thẩm-phán xử-án nữa. Chẳng hạn, do Sắc-lệnh số 122-SL/TT ngày 31-8-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã cử ông Nguyễn-văn-Biên, thẩm-phán các tòa-án Sơ-thẩm và Thượng-thẩm Saigon, giữ chức-vụ Tổng Thư-ký Bộ Tư-pháp (3).

(1) Chính-Luận số 1.273 ngày 9-6-1968

(2) Điều 51 luật số 007/68 ngày 3-9-1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện.

(3) Công-Báo số 81 ngày 14-9-1968 trang 5.158.

Như vậy đối với các công-chức tại Trung-Ương, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng Chánh-phủ bổ-nhiệm một phần lớn. Tổng-Thống chỉ đích-thân bổ-nhiệm một số ít chức-vụ quan-trọng và liên-hệ trực-tiếp đến hoạt-động của Tổng-Thống mà thôi.

Trong khi đó, Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam hành xử quyền bổ-nhiệm công-chức một cách rộng-rãi hơn nhiều. Chẳng hạn, Tổng-Thống trực-tiếp bổ-nhiệm hoặc bãi-chức các công-chức hạng A. Còn đối với công-chức hạng B trở xuống, Tổng-Thống thường ủy-nhiệm cho các Bộ-Trưởng hay Tỉnh-Trưởng, tùy chức vụ, bổ-nhiệm. Hơn nữa, chức-vụ Tổng Thư-ký các Bộ hay các chức-vụ cao cấp khác đều do Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam bổ-nhiệm, chiếu quyết-định của Hội-Đồng Nội-Các (1).

2)- Tại địa-phương.-

Các vị chỉ-huy các tập-thể địa-phương thường được bổ-nhiệm theo một nguyên-tắc, thủ-tục rõ ràng. Mặc dầu điều 71 Hiến-Pháp qui-định rằng các chức-vụ chỉ-huy các tập-thể địa-phương phân-quyền sẽ do dân bầu, nhưng điều 114 Hiến-Pháp lại dự-trù : "trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng". Do đó, hiện nay, hai chức-vụ Tỉnh-Trưởng và Quận-Trưởng đều do Hành-Pháp bổ-nhiệm.

a)- Bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng và Phó Tỉnh-Trưởng.-

- Tỉnh-Trưởng : Theo tinh-thần Dự 57a ngày 24-10-1956 tổ-chức nền Hành-chánh quốc-gia và theo Thông-tư số 1a-PTT/VP ngày 1-3-1968 của Tổng-Thống, các Tỉnh-Trưởng do Tổng-Thống bổ-nhiệm bằng Nghị-định và tùy trường-hợp, trực-tiếp hoặc do Thủ-Tướng đề-nghị.

Trong trường hợp Thủ-Tướng đề-nghị bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng thì Thủ-Tướng phải hội-ý với Tổng-Trưởng Nội-Vụ, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng Tham-Mưu Trưởng, đề-nghị danh-sách để Tổng-Thống tuyển-chọn.

Trong trường-hợp cần thay-thế cấp-bách với những lý-do thật xác-đáng không cho phép chờ đợi, di-hại đến tình-trạng tại

---

(1) Đào-van-Hội, Tổ-chức Chính-trị, Hành-chánh, Tư-Pháp và Tài-chánh, Saigon 1959, trang 30.

địa-phương và nh-hưởng đến tình-trạng chung, Tổng Tham-Mưu Trưởng báo-cáo khẩn-cấp lên Thủ-Tướng và Tổng-Thống, đồng thời đề-nghị Sĩ-quan xử-lý thường-vụ để được chấp-thuận ngay. Sau đó, việc bổ nhiệm một Tỉnh-Trưởng thực-thụ sẽ được Tổng-Thống quyết-định và phải thực-hiện trong vòng 48 tiếng đồng hồ (1).

- Phó Tỉnh-Trưởng Hành-chánh : do Tổng-Trưởng Nội-Vụ đề-nghị và do Thủ-Tướng bổ-nhiệm bằng Nghị-định (2).

b) - Bổ-nhiệm Quận-Trưởng và Phó-Quận.-

\* Quận-Trưởng : do Tỉnh-Trưởng đề-nghị và Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ-nhiệm bằng Nghị-Định sau khi được Thủ-Tướng chấp-thuận.

\* Phó Quận-Trưởng : do Tỉnh-Trưởng đề-nghị và Tổng-Trưởng Nội-Vụ bổ-nhiệm bằng Nghị-định (3).

Xem vậy, quyền bổ-nhiệm các công-chức dân-sự của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam trên thực-tế bị hạn-chế hơn là Tổng-Thống đệ I Cộng-Hòa. Tuy vậy về một vài phương-diện, quyền bổ-nhiệm công-chức của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng được tự-do hơn vài vị Nguyên-Thủ Hành-pháp khác. Mặc-dù thủ-tục có nhiều khác nhau, các vị Nguyên-Thủ Hành-pháp ngoại-quốc cũng thường có thẩm-quyền này. Thí dụ :

- Tổng-Thống Hoa-Kỳ bổ-nhiệm các công-chức các-cấp với sự chấp-thuận của Thượng-Nghi-Viện (điều 2 khoản 2 Hiến-Pháp Hoa-Kỳ) còn các công-chức trung-cấp hay hạ-cấp do các Bộ-Trưởng bổ-nhiệm (4).

- Tổng-Thống đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp có quyền bổ-nhiệm các công-chức các-cấp. Một số các công-chức này như các vị Hội-thẩm Tham-Chính-Viện, Tỉnh-Trưởng, Viện-Trưởng, Giám-Đốc công-sở Trung-Ương... được bổ-nhiệm bởi quyết-định của Hội-Đồng Tổng-Trưởng (điều 13 Hiến-Pháp năm 1958 của Pháp). Thủ-Tướng và các Bộ-Trưởng cũng được quyền bổ-nhiệm các công-chức khác (điều 21 Hiến-Pháp năm 1958)...

(1) Xem Thông-Tư số 1a/PTT/VP ngày 1-3-1968 của Tổng-Thống, bản sác của Sở Hành-Chánh Địa-phương Bộ Nội-Vụ, tài-liệu Bộ Nội-Vụ.

(2) Tài liệu đã dẫn trên.

(3) Xem Thông-Tư số 1a/PTT/VP ngày 1-3-1968 của Tổng-Thống, bản-sác của Sở Hành-Chánh địa-phương Bộ Nội-Vụ, tài-liệu Bộ Nội-Vụ.

(4) L'organisation des pouvoirs publics aux Etats Unis, La documentation-française, N<sup>o</sup> 1.759, 11 Juillet 1953.

Ngoài thẩm-quyền bổ-nhiệm các công-chức dân-sự, Tổng-Thống đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam còn bổ-nhiệm và cách-chức tất-cả các quân nhân nữa.

## II.- TỔNG-THỐNG BỔ-NHIỆM, CÁCH-CHỨC QUÂN-NHÂN CÁC CẤP.-

### 1)- Ý-chí các nhà lập-hiến.-

Theo quan-niệm chung của các nhà lập-hiến năm 1967(1) và theo điều 50 Hiến-Pháp : "Tổng-Thống là Tổng Tư-Lệnh Tối-Cao Quân-Lực Việt-Nam", Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đương-nhiên có thẩm-quyền bổ-nhiệm hay cách-chức tất-cả các cấp chỉ-huy lực-lượng quân-sự, gồm cả địa-phương quân, nghĩa-quân và các lực-lượng bán chính-thức như lực-lượng đặc-biệt, lực-lượng Trường-Sơn(2).

Trong lúc thảo-luận đến điều-khoản qui-định thẩm-quyền bổ-nhiệm của Tổng-Thống với sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện, một số các nhà lập-hiến năm 1967 đã đề-nghị để Thượng-Nghị-Viện kiểm-soát việc bổ-nhiệm hay thăng-thưởng các tướng lãnh. Nhưng đa số không chấp-nhận quan-điểm này vì "đã chấp-nhận nguyên-tắc là không nên để chính-trị xen vào hàng ngũ quân-đội, nhất là ở trong tình-trạng rắc-rối như ở nước ta"(3). Quan-niệm này còn thể hiện rõ qua điều 23 khoản 2 Hiến-Pháp : "Quân-nhân tại ngũ không được sinh-hoạt đảng-phái". Do đó, với tư-cách Tổng Tư-Lệnh Tối-Cao Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng-Thống có toàn-quyền bổ-nhiệm cũng như thăng-thưởng hay giáng-chức các Tướng-lãnh(4).

### 2)- Thủ-tục bổ-nhiệm, cách-chức quân-nhân các cấp.-

a)- Trên nguyên-tắc : Theo thủ-tục đã có từ trước, việc bổ-nhiệm hay thăng-thưởng các cấp trong quân-lực do Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng Tham-Mưu Trưởng, căn-cứ vào qui-chế quân-đội, đề-nghị để Tổng-Thống quyết-định(5).

Ngày nay, điều 92 Hiến-Pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam dự-trù thành-lập một "Hội-đồng quân-lực" có nhiệm-vụ "Cố-vấn Tổng-Thống về các vấn-đề liên-quan đến Quân-lực, đặc-biệt là việc thăng-thưởng, thuyên-chuyển và trừng-phạt quân-nhân các cấp". Như vậy,

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 ngày 20-2-1967 trang 84-88.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 nt trang 93-95

(3) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 71 nt trang 33-35

(4) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 11.

(5) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 79 ngày 1-3-1967 trang 11 và kế tiếp.

các nhà lập-hiến năm 1967 muốn rằng việc thăng-thưởng, thuyên-chuyên, thăng-phạt cũng như bổ-nhiệm quân-nhận, nhất là các cấp chỉ-huy cao-cấp, phải được Tổng-Thống thực-hiện một cách cẩn-thận, sáng-suốt và theo những thủ-tục nhất định. Mặc dầu cho đến hiện nay, đạo-luật qui-định tổ-chức và điều-hành Hội-đồng Quân-lực chưa được hoàn-thành nhưng trong tương-lai, Hội-đồng này sẽ đóng vai-trò quan-trọng, ảnh-hưởng nhiều đến các quyết-định bổ-nhiệm, thăng-thưởng của Tổng-Thống đối với quân-đội. Bởi vì Quân-lực là một khối rộng lớn và phức-tạp, Tổng-Thống cần được sự cố-vấn của những chuyên-viên trong lãnh-vực này cũng như cần có những Hội-đồng Tư-vấn trong lãnh-vực Kinh-tế, Xã-hội, Văn-hóa, Giáo-dục... (1).

Ngoài ra, Bộ Quốc-Phòng với nhiệm-vụ quản-trị quân-đội về phương-diện hành-chánh, chính-trị, cũng sẽ giúp-đỡ Tổng-Thống nhiều trong vấn-đề trên đây. Cho nên thiết-tưởng, vị Tổng-Trưởng Quốc-Phòng phải là một Hội-viên đương-nhiên của Hội-Đồng Quân-lực mới hợp-lý.

b)- Trong thực-tế : Cũng như trường-hợp các công-chức dân-sự, Tổng-Thống chỉ bổ-nhiệm hay thăng-thưởng, giải-nhiệm một số các sĩ-quan cao cấp còn đa số sĩ-quan cấp dưới Tổng-Thống sẽ ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng Tham-Mưu Trưởng Tư-lệnh các quân binh-chúng... tùy trường-hợp, bổ-nhiệm hay thăng-thưởng. Thí dụ :

- Do Sắc-lệnh số 027-TT/SL ngày 29-11-1967, Tổng-Thống cử Chuẩn-Tướng Ngô - Dzu giữ chức-vụ Phó Thanh-tra Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa (2).

- Bằng Sắc-lệnh số 120-TT/SL ngày 18-4-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu cử Chuẩn-Tướng Cao-hảo-Hôn giữ chức vụ Tư-lệnh phó Địa-Phương quân và nghĩa-quân kể từ ngày 11-11-1967 và kiêm-nhiệm chức-vụ Giám-Đốc Trung-Tâm Hành-quân Bộ Tổng Tham-Mưu kể từ ngày 12-3-1968(3)....

Trên thực-tế, việc bổ-nhiệm các chỉ-huy quân-sự cao-cấp của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đôi khi bị nhiều áp-lực chính-trị cũng như phản-ứng trong nội-bộ của quân-đội. Đó là trường-hợp ngày 14-6-1968, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu bổ-nhiệm Thiếu-Tướng

(1) Trương-tiến-Đạt, Hiến-Pháp chú-thích, Saigon 1967 trang 333.

(2) Công-Báo số 8 ngày 16-12-1967 trang 917

(3) Công-Báo số 38 ngày 11-5-1968 trang 1.621.



Nguyễn-văn-Minh giữ chức-vụ Tư-lệnh Biệt-Khu Thủ-Đô kiêm Tổng-Trấn Saigon Gia-Định, cả 2 chức-vụ này trước đây do Trung-Tướng Lê-nguyên-Khang Tư-Lệnh quân đoàn 3 và Vùng 3 Chiến-thuật kiêm-nhiệm. Trường-hợp tương-tự cũng xảy ra khi Tổng-Thống, ngày 17-6-1968, chỉ thị cho Đại-Tướng Tổng Tham-Mưu Trưởng Quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa cử Trung-Tướng Nguyễn-văn-Là xử-lý thường-vụ chức-vụ Tư-lệnh quân-đoàn 4 kiêm Vùng 4 Chiến-thuật thay thế Trung-Tướng Nguyễn-đức-Thắng(1)...

Ngoài ra, Thủ-Tướng Chánh-phủ cũng được Tổng-Thống ủy-nhiệm bổ-nhiệm một số các sĩ-quan vào những chức-vụ kém quan-trọng hơn, như là các chức-vụ có tính-cách dân-sự. Thí dụ :

- Ngày 3-4-1969, Thủ-Tướng Trần-văn-Hương ký Sắc-lệnh cử Thiếu-Tướng Cao-Hạo-Hôn giữ chức-vụ Phụ-Tá đặc-biệt Phó Thủ-Tướng kiêm Trung-tâm Trưởng Trung-tâm điều-hợp Bình-Định và Xây-dựng(2).

- Do Nghị-Định số 190-NĐ/QP/CCB ngày 13-2-1969, Thủ-Tướng bổ-nhiệm Thiếu-Tá Nguyễn-văn-Thành giữ chức-vụ Chánh-thẩm dự-khuyết tòa-án quân-sự tại mặt-trận vùng 2 Chiến-Thuật(3)....

Theo những nguyên-tắc có từ trước, do Sắc-lệnh số 69-QP ngày 3-10-1957, Tổng-Thống bổ-nhiệm và thăng-thương các Tướng-lãnh bằng Sắc-lệnh quyết-định tại Hội-dồng Nội-Các và các Cấp Tá bằng Sắc-lệnh thường. Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Bộ-Trưởng Quốc-Phòng quyền bổ-nhiệm và thăng-thương các cấp Ủy, cho Tổng Tham-Mưu-Trưởng quyền bổ-nhiệm và thăng-thương các hạ sĩ-quan từ cấp Thượng-sĩ đến Trung-sĩ, cho Tư-lệnh các Vùng Chiến-Thuật và Đại đơn-vị (sư-đoàn trưởng và quân-đoàn trưởng) quyền bổ-nhiệm các quân-nhan từ cấp hạ-sĩ đến binh nhì.

Ngày nay, vì cơ-cấu Hành-Pháp và tổ-chức quân-lực Việt-Nam Cộng-Hòa cũng như tình-thế đã đổi khác. Cho nên, trên thực-tế, nguyên-tắc nói trên không còn được tôn-trọng triệt-để nữa. Sự bổ-nhiệm các cấp trong quân-đội cũng không còn căn-cứ vào một tiêu-chuẩn, nguyên-tắc hay thủ-tục nào rõ-rệt. Tổng-Thống thường bổ-nhiệm các chức-vụ quan-trọng, cao-cấp như Tổng Tham-Mưu-Trưởng, Tư-Lệnh các binh-chữ, Tư-lệnh các quân-đoàn, Vùng Chiến-Thuật, sư-đoàn... hay các chức-vụ cao-cấp khác trong Bộ Tổng-Tham-Mưu,

(1) Chính-Luận số 1.282 ngày 18-6-1968

(2) Tiếng nói Dân-tộc số 144 ngày 7-4-1969

(3) Công-Bao số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.225

Bộ Quốc-Phòng. Còn những chức-vụ khác, tùy trường-hợp, Tổng-Thống ủy-nhiệm cho Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng Tham-Mưu-Trưởng... bổ-nhiệm.

Với tư-cách Tổng-Tư-Lệnh Tối-Cao Quân-Lực Việt-Nam Cộng-Hòa, với thẩm-quyền bổ-nhiệm hay cách-chức toàn-thể quân-nhân các cấp, Tổng-Thống đê nhậ Cộng-Hòa Việt-Nam vừa có một phương-tiện hữu-hiệu để bảo-vệ tổ-quốc, thực-hiện chính-sách quốc-gia, vừa điều-khiển được dễ-dàng các cơ-cấu Hành-pháp và lãnh-đạo quốc-dân. Nhất là trong tình-thế chiến-tranh hiện-tại, quân-đội Việt-Nam Cộng-Hòa luôn luôn đóng vai-trò tối-yếu trên mọi địa-hạt. Hơn nữa, chính vì xuất-thân ở hàng Tướng-lãnh và tá-tướng nhiều ở hậu-thuận mạnh-mẽ của quân-đội nên mỗi khi có vận-đề trong-đại ảnh-hưởng trăm-trọng đến vận-mệnh đất nước, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đều thảo-luận với các Tướng lãnh. Chẳng hạn, ngay trong đêm 3-5-1968, sau khi hay tin Hoa-Kỳ và Bắc-Việt đồng-y chọn Paris làm nơi hòa-dàm, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã cấp-tốc triệu-tập Phó-Tổng-Thống (1), các Tướng lãnh Tham-Mưu Trưởng, Chỉ-huy Trưởng các quân-đoàn để duyệt xét tình-hình chính-trị, quân-sự của Việt-Nam (2).

Tại ngoại-quốc, dù theo chính-thể nào, hầu hết các quốc-gia đều chấp-thuận cho vị Nguyên-Thủ quyền bổ-nhiệm, điều-khiển quân-đội. Thí dụ :

- Tại Hoa-Kỳ, Tổng-Thống bổ-nhiệm các chức-vụ quân-sự cao cấp với sự chấp-thuận của Thượng-Nghị-Viện. Tổng-Thống là Tổng-Tư-Lệnh quân-đội liên-bang và các quân-đội tiểu-bang phục-vụ tại liên-bang (điều 2 khoản 2 Hiến-pháp Hoa-Kỳ). Tuy nhiên, chỉ Quốc-Hội mới có quyền thiết-lập, tổ-chức quân-đội (điều 1 khoản 8 Hiến-Pháp Hoa-Kỳ).

- Tại Pháp, dưới chế-độ đê ngũ Cộng-Hòa, cả Tổng-Thống (điều 13 Hiến-Pháp) lẫn Thủ-Tướng (điều 21 Hiến-Pháp) đều có quyền bổ-nhiệm các chức-vụ quân-sự. Trên thực-tế, Tổng-Thống Pháp bổ-nhiệm các Tướng-lãnh bằng Sắc-lệnh tại Hội-đồng Tổng-Trưởng, các sĩ-quan khác bằng Sắc-lệnh thường. Tổng-Thống còn có thể ký Sắc-lệnh ủy cho Thủ-Tướng quyền bổ-nhiệm các chức-vụ quân-sự khác (3)..

(1) Phó Tổng-Thống Nguyễn-cao-Kỳ cũng là một Tướng-lãnh

(2) Chính-Luận số 1.239 ngày 6-5-1968.

(3) Maurice Duverger, La Cinquième République, trang 34.

Như vậy, Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, cũng như đa số các vị Nguyên-Thủ Hành-pháp ngoại-quốc, có thẩm-quyền bổ-nhiệm, thăng-thưởng, trừng-phạt, điều-khiển các công-chức dân-sự và quân-sự toàn-quốc. Trên thực-tế, tùy theo trường-hợp và căn-cứ vào các qui-chế công-chức, qui-chế quân-đội, Tổng-Thống sẽ bổ-nhiệm một số các công-chức dân-sự hay quân-sự cao cấp, còn một số ở các cấp dưới sẽ để cho Thủ-Tướng, các nhân-viên Chánh-phủ, chỉ-huy quân-đội... được quyền bổ-nhiệm theo sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống

Với thẩm-quyền lập-qui bổ-nhiệm công-chức dân-sự, quân-sự các cấp và quyền thiết-lập công-vụ, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt Nam đã có các phương-tiện hữu-hiệu để thực-sự điều-khiển cơ-quan, guồng máy Hành-pháp, hướng lái, phối-hợp tất-cả hoạt-động của cơ-quan này theo đường lối, chánh-sách quốc-gia mà Hiến-Pháp đã giao phó cho Tổng-Thống hoạch-định. Đây là những thẩm-quyền thông-thường của Tổng-Thống.

Cùng mục-tiêu đó, Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn dự-trù cho Tổng-Thống một số thẩm-quyền bất-thường để Tổng-Thống có thể dễ-dàng chu-toàn nhiệm-vụ nặng-nề và phức-tạp của mình trong những trường-hợp nghiêm-trọng, khó-khăn của quốc-gia.



MỤC II

## NHỮNG THẨM-QUYỀN BẤT-THƯỜNG CỦA TỔNG-THỐNG

**Q**UỐC-GIA nào cũng có lúc ở trong tình-thế bình-thường cũng như tình-trạng bất-thường. Trong trạng-thái thường, dân-chúng yên-ổn làm ăn, sinh-hoạt quốc-gia bình-thường, bộ máy chính-quyền chuyên-vận điều-hòa, cho nên không có các xáo-trộn quan-trọng về chính-trị, kinh-tế, hoặc xã-hội.

Đôi khi có những vấn-đề trong đại-cần giải-quyết cấp-bách hoặc có những cuộc khủng-hoảng trầm-trọng hay chiến-tranh bùng nổ. Những vấn-đề này đều có thể ảnh-hưởng tai-hại cho quốc-gia, làm đảo-lộn đời sống yên-ổn của người dân hay liên-hệ đến sự tồn-thịnh-suy của tổ-quốc. Đây là tình-trạng bất thường của một quốc gia. Trong trường hợp này, các cơ-quan công-quyền không thể nào điều-khiển quốc-gia bằng những luật-lệ, qui-tắc thông-thường đã ấn-định trong Hiến-pháp được. Cho nên, các cơ-quan này cần phải được xử-dụng những quyền-hành đặc-biệt để đối phó kịp thời và hữu hiệu với tình-thế, giải-quyết mau lẹ công-vụ, thích-ứng với thời cuộc, thỏa-mãn nhu-cầu đặc-biệt của quốc-gia dân-tộc.

Trước kia, tình-trạng bất-thường rất hiếm còn tình-trạng bình-thường là thông-lệ. Vì vậy, Hiến-pháp các nước thường không dự-trù ban cho chính-quyền những quyền-hành đặc-biệt trong những trường-hợp bất thường. Nếu tình-trạng bình-thường xảy ra, nhà cầm quyền phải xử-dụng những biện-pháp vượt ra ngoài Hiến-pháp với luật-pháp mới bảo-vệ được quyền-lợi quốc-gia dân-tộc.

Bắt đầu từ thế chiến thứ nhất (1914-1918) thế-giới lâm vào một tình-trạng căng-thẳng thường xuyên về mọi phương-diện. Những thời-kỳ khẩn-trương càng nhiều, càng thường xuyên đến nỗi hầu như trừ trường-hợp chiến-tranh ra, không thể có một định-nghĩa rõ rệt về thời bình nữa. Do đó, mà các nhà lập-hiến hiện-

đại từ bỏ những lập-luận cổ-điển, dự-liệu cả đến "cái gì không thể tiên-liệu được". (Prévoir l'imprévisible) (1). Biện-pháp này nhằm :

- Tránh sự do dự của các cơ-quan công-quyền vì không rõ cơ-quan nào phải đứng ra hoạt-động trong trường-hợp bất thường. Sự do dự này rất tổn-hại đến quyền-lợi tối-cao của quốc-gia.
- Tránh việc tranh-chấp về thẩm-quyền và sự trốn trách-nhiệm giữa các cơ-quan công-quyền trong trường-hợp bất thường.
- Dành sẵn một phạm vi rộng-rãi để chính-quyền hành-động trong trường-hợp bất-thường nên không phải vi-phạm Hiến pháp.

Trong những trường-hợp này, quyền-hành bất-thường được hầu hết các quốc-gia trao cho cơ-quan Hành-pháp. Bởi vì Hành-pháp là cơ-quan do bản-chất có nhiều phương-tiện, hoạt-động mau lẹ, kín-đáo và hữu-hiệu, có khả-năng nhất để điều-khiển quốc-gia trong những trường-hợp bất-thường. Còn Quốc-Hội với sự chậm-chạp và thiếu phương-tiện, hoạt-động công-khai... không thể nào, trong một thời-gian tối-thiểu, quyết-định được những biện-pháp cần-thiết kịp thời để bảo-vệ quốc-gia.

Vả lại, quyền Hành-pháp là quyền thứ-nhất kỳ-cựu nhất của quốc-gia. Các quyền khác đều do Hành-pháp mà tách ra nhưng quyền Hành-pháp vẫn là gốc chung cho các quyền-khác. Các quyền này qui tụ chung-quanh quyền Hành-pháp trong những thời-kỳ khủng-hoang và nguy-hiêm (2).

Trong các quốc-gia theo chế-độ Tổng-Thống dĩ nhiên các thẩm-quyền bất thường được trao cho Tổng-Thống vừa là Quốc-Trưởng

---

(1) Georges Berlia, Le Président de la République française dans la Constitution de 1958, Revue de Droit Public, Janvier-Février 1959, trang 71.

(2) Hauriou, Primauté de l'Exécutif par rapport au pouvoir législatif, Précis de Droit Constitutionnel, 2<sup>e</sup> édition, trang 338

vừa là Nguyên-thủ Hành-pháp. Trong các chế-độ Đại-Nghị, các quyền hành đặc-biệt được trao cho Quốc-Trưởng (Tổng-Thống hay Quốc-Vương) Bởi vì chỉ Quốc-Trưởng mới có đủ uy-tín và bền-vững, những điều-kiện mà Thủ-tướng không có, để xử-dụng các thẩm-quyền bất thường nhằm bảo-vệ, điều-khiển quốc-gia trong trường-hợp khẩn-trương.

Căn-cứ vào các lý do kể-trên và kinh-nghiệm các quốc-gia khác cũng như chế-độ Đệ nhất Cộng-Hòa Việt-Nam, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã dành cho Tổng-Thống Đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam một số thẩm-quyền bất thường trong những trường-hợp đặc-biệt như :

- \* Trường-hợp báo-động, giới-nghiêm, khẩn-trương
- \* Trường-hợp chiến-tranh
- \* Trường-hợp. -Sách Quốc-Gia không được Quốc-Hội chung quyết đúng thời-hạn hiến-định.
- \* Trong nhiệm-kỳ đầu-tiên.

#### ĐOẠN I. - THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG TRONG TRƯỜNG-HỢP BÁO-ĐỘNG, GIỚI-NGHIÊM, KHẨN-TRƯƠNG. -

Các nhà Lập-hiến năm 1967 gọi tất cả các trường-hợp này là "trường-hợp đặc-biệt" (điều 64 khoản 1 Hiến-pháp). Theo tinh-thần Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, trong trường-hợp này, Tổng-Thống có thể xử-dụng các thẩm-quyền :

- Ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng nói trên
- Yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội bất thường

#### TIỂU-ĐOẠN I. - TỔNG-THỐNG KÝ SẮC-LUẬT TUYÊN-BỐ CÁC TÌNH-TRẠNG BÁO-ĐỘNG, GIỚI-NGHIÊM HAY KHẨN-TRƯƠNG

Các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương không

có những quy-chế riêng-biệt rõ-rệt nào (1). Đó là những từ-ngữ dùng để chỉ những tình-trạng đặc-biệt, trong đó, để ứng-phó với tình-thế, một hay nhiều quyền tự-do công-dân, một hay nhiều đạo-luật có thể bị đình-chỉ hoặc bị hạn-chế sự thi-hành.

Tình-trạng báo-dộng ít trầm-trọng và nguy-hiêm hơn tình-trạng khẩn-cấp hay khẩn-trương. Tình-trạng giới-nghiêm là một tình-trạng gay-gắt nhất thường được ban-hành để ứng-phó với một cuộc biến-loạn trong nước hay cuộc xâm-lãng từ bên ngoài. Tùy theo tính-cách trầm-trọng nhiều hay ít của tình-thế, các tình-trạng đặc-biệt kể trên sẽ được ban-hành và theo đó, các quyền công-dân cũng bị hạn-chế nhiều hay ít. Trong diễn-trình hình-thành một Sắc-luật của Tổng-Thống trong trường-hợp này, chúng ta thấy ba giai-đoạn với ba thẩm-quyền khác nhau :

- Thẩm-quyền đề-nghị
- Thẩm-quyền ký Sắc-luật
- Thẩm-quyền phê-chuẩn Sắc-luật.

1.- Thẩm-quyền đề-nghị tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt.-

a) Vai-trò Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia.-

Chiếu điều 69 Hiến-pháp Đệ II Công-Hòa Việt-Nam, chính Tổng-Thống có quyền sáng-kiến, đề tuyên-bố các tình-trạng báo-dộng, giới-nghiêm hay khẩn-trương nhưng không phải tự ý Tổng-Thống mà phải qua Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia. Bởi vì đây là những vấn-đề hết sức trọng-đại liên-quan đến lãnh-vực, an-ninh, quốc-phòng mà

(1) Tại Pháp, "tình-trạng giới-nghiêm" do đạo-luật ngày 9.8.1849 được sửa đổi bởi 2 đạo-luật ngày 3.4.1878 và ngày 27.4.1916. Còn "tình-trạng khẩn-trương" do đạo-luật ngày 3.4.1955 đề ứng phó với cuộc khủng-hoảng chính-trị, Nội-các liên-tiếp bị Quốc Hội lật đổ thời đó. Những biện-pháp được áp-dụng trong tình-trạng khẩn-trương không khác gì trong tình-trạng giới-nghiêm (xem bài thuyết-trình của Nghị-sĩ Phạm-Nam-Sách, Chủ-tịch Ủy-Ban Tư-Pháp Định chế Thượng-Nghị-viện trong Biên-Bản Nghị-viện số 08 ngày 19.2.1968, trang 11-12).

các nhà Lập-hiến năm 1967 "không muốn cho một chính-trị gia như Tổng-Thống có toàn quyền quyết-định về vấn-đề an-ninh Quốc-phòng" (1). Do đó, Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia được thiết-lập như một cơ-quan phụ-tá đặc-biệt của Tổng-Thống về vấn-đề an-ninh Quốc-Phòng (2). Một trong những nhiệm-vụ của Hội-Đông này đã được điều 69 khoản 1 Hiến-pháp minh-định là : "... đề-nghị tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghiêm, khẩn-trương...".

b) Tính cách quyết-định của Tổng-Thống

Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia sẽ gồm có một số các nhân-vật cao-cấp như Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng-Trưởng Ngoại-giao, Tổng-Trưởng Nội-Vụ, Tổng Tham-Mưu-Trưởng... (3) nhưng với tư-cách Chủ-Tịch Hội-Đông này (điều 69 khoản 2 Hiến-Pháp), Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ giữ tính-cách quyết-định trong đề-nghị tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt. Hơn nữa, ngoài tư-cách Chủ-tịch Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia, Tổng-Thống còn có uy-tín của một Quốc-Trưởng và Nguyên-Thủ Hành-Pháp nữa. Trong khi Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia chỉ là cơ-quan phụ-tá đặc-biệt cho Tổng-Thống, các Hội-viên của Hội-đông này chỉ là những công-sự-viên của Tổng-Thống mà thôi. Chính vì vậy mà Tổng-Thống mới được quyền ký Sắc-luật ban bố các tình-trạng nói trên.

2.- Thẩm-quyền ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt

Thẩm-quyền quyết-định tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt thuộc về Tổng-Thống. Sở dĩ Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được trao cho thẩm-quyền này vì Tổng-Thống có nhiều phương-tiện hơn Quốc-Hội để theo dõi, nhận-xét không biến-chuyển của tình-trạng quốc-gia ở khắp mọi nơi, một cách mau chóng và xác-thực (4) Nội-dung của thẩm-quyền ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương của Tổng-Thống sẽ biến-đổi ít nhiều từ nguyên-tác đến thực-tế.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22.2.1967 trang 77 và kế tiếp.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 nt trang 73.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 nt trang 56 - 71.

(4) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-báo năm thứ ba, số 1.QH ngày 5.1.1968 trang 107.



a) Trên nguyên-tắc.-

Điều 64 khoản 1 Hiến-pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam qui định : "Trong các trường-hợp đặc-biệt, Tổng-Thống có thể ký Sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương trên một phần hay toàn lãnh-thổ". Trong khi đó thì điều 29 Hiến-pháp lại minh-thị xác-nhận : "Mọi sự hạn-chế các quyền công-dân căn-bản phải được qui-định bởi một đạo-luật có ấn-định rõ phạm-vi áp-dụng trong thời-gian và không-gian. Tuy nhiên, trong mọi trường-hợp, tính cách thiết-yếu của các quyền công-dân căn-bản vẫn không được vi-phạm".

Nếu giải-thích chặt-chẽ các điều-khoản kể trên thì Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ có thể ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt mà thôi chớ không thể đồng thời đưa ra các biện-pháp để hạn-chế các quyền công-dân nào xét ra cần hạn-chế như : hạn-chế lưu-thông, kiểm-soát tư-gia, cấm tụ-hợp, cấm đình-công, kiểm-duyet báo-chí...

Tuy nhiên, nếu quan-niệm chặt hẹp như trên, việc tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt sẽ không thành vấn-đề bởi vì nó không hiệu-lực thực-tế. Nó cũng không còn là một phương-tiện để Tổng-Thống điều khiển các cơ-quan công-quyền, lãnh-đạo quốc-gia trong những giờ phút nguy-hiểm nhất được. Điều này trái hẳn với tinh-thần Hiến-pháp, mong muốn một Hành-pháp mạnh, hữu-hiệu và ổn-định (1). Do đó, thiết-tưởng khi tuyên-bố các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng phải được quyền ra các biện-pháp cần-thiết nhằm hạn-chế một phần nào các quyền tự-do công-dân xét cần hạn chế vì quyền-lợi tối-cao và sự an-ninh chung của quốc-gia. Và lại, các biện-pháp hạn-chế này chỉ có tính-cách tạm-thời vì sau đó, Quốc-Hội được toàn-quyền phê-chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ.

Mặt khác, theo điều 64 khoản 1 Hiến-pháp nói trên, việc ban-bố các tình-trạng đặc-biệt phải được Tổng-Thống thực-hiện dưới hình-thức một Sắc-luật, nghĩa là một văn-kiện pháp-ly. Nhưng trên thực-tế, có nhiều trái ngược lý-thủ đã xảy ra.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1.12.1966 trang 21 và kế-tiếp.

b) Trong thực-tế.

Chiều ngày mùng 2 Tết Mậu-Thân tức là ngày 31.1.1968, sau khi cuộc tổng-công-kích của Cộng-sản mở đầu, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu, trong một ban hiệu-triệu trên Đài phát-thanh quốc-gia, đã ban-hành lệnh thiết-quân-luật, giới-nghiêm, hạn-chế lưu-thông, kiểm-soát gia-cư, cấm tụ-họp, cam đĩnh-công, đóng cửa các nơi giải-trí công-cộng, kiểm-duyet báo-chí...(1) và nhắc lại hiệu-lực của Dự-số 1/65 ban-bố tình-trạng chiến-tranh do vị Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia ký ngày 24.6.1965 (2).

Như vậy, "Cơ-quan Hành-pháp đã làm một hành-vi lập-pháp bất thành-văn" (3). Do đó Quốc-Hội dù có muốn tu-chính, bãi bỏ hay phê-chuẩn cũng không thể được vì không có văn-kiến pháp-lý.

Mặt khác, cùng với việc tuyên-bố tình-trạng thiết-quân-luật, giới-nghiêm, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã đưa ra những biện-pháp hạn-chế phần-nào các quyền tự-do căn-bản của Công-dân. Điều này cũng được Quốc-Hội tán-thành. Bằng có là trong bản quyết nghị ngày 19.2.1968, Thượng-Nghị-Viện xác-nhận: "... Tán-thành việc Chánh-phủ ban-hành lệnh thiết-quân-luật và áp-dụng các biện-pháp bảo-toàn an-ninh, sinh-mạng, tài-sản của đồng-bào, văn-hội trật-tự công-cộng". Nhưng, Thượng-Nghị-Viện cũng đặc-biệt lưu-ý Hành-pháp chỉ-thị cho nhân-viên các cấp phải áp-dụng các biện-pháp ấy trong sự tôn-trọng tối-đa quyền-lợi của đồng-bào" (4).

Như thế, trong thực-tế, khi tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng được quyền ra các biện-pháp cần-thiết để hạn-chế phần nào các quyền tự-do công dân trong chiều hướng "tôn-trọng tối-đa quyền-lợi của đồng-bào". Hơn nữa, vì tình thế quá cấp-bách, sự tuyên-bố này có thể được tuyên-đọc trên Đài phát-thanh nhưng sau đó phải hợp-thức-hóa bằng một văn-kiến pháp-lý cụ-thể dưới hình-thức một Sắc-luật để cho Quốc-Hội có tài-liệu duyệt-xét lại sự tuyên-bố này. Chính vì thế, sau

(1) Biên-bản Thượng-Nghị-Viện số 08 ngày 19.2.1968 trang 4

(2) Biên-bản Thượng-Nghị-Viện số 08 nt trang 5.

(3) Biên-bản Thượng-Nghị-Viện số 08 nt trang 17.

(4) Điều 2 của quyết-nghị 5 điểm của Thượng-Nghị-Viện ngày 19.2.68 trích Phiếu gọi số 1661-TNV/CTNT/ĐH ngày 30.4.1968 của Chủ-tịch TNV.

khi Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu tuyên-bố tình-trạng thiết-quân-luật dưới một hình-thức một lời hiệu-triệu trên Đài phát-thành, Thượng-Nghi-Viện đã khuyến - cáo : " Cần hợp - thức hóa các biện-pháp hạn-chế quyền công-dân căn-bản bằng một Sắc-luật do Hành-pháp ban-hành và được Quốc-Hội phê-chuẩn, áp-dụng điều 64 Hiến-pháp" (1).

3.- Thẩm-quyền phê-chuẩn Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt của Tổng-Thống.-

Các khoản 2 và 3 của điều 64 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Quốc-Hội phải được triệu-tập chậm nhất là mười hai (12) ngày kể từ ngày ban-hành Sắc-luật để phê-chuẩn sửa đổi, hoặc bãi-bỏ. Trong trường-hợp Quốc-Hội bãi bỏ hoặc sửa-đổi Sắc-luật của Tổng-Thống, các tình-trạng đặc-biệt đã được ban-hành sẽ chấm-dứt hoặc thay-đổi hiệu-lực".

Đây là một quan-điểm tiến-bộ và có tính-cách dân-chủ hơn của Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam so với Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hòa. Mục-đích của sự duyệt-xét, phê-chuẩn của Quốc-Hội trong trường-hợp này nhằm tránh hậu-quả tai-hại khi Tổng-Thống lạm-dụng thẩm-quyền ký Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương nhằm mục-đích đàn-áp đối-lập, củng cố uy-quyền cá-nhân, dọn đường cho sự độc-tài. Và lại việc tuyên-bố các tình-trạng nói-trên thường kéo theo các biện-pháp hạn-chế một phần các quyền tự-do căn-bản của công-dân, một lãnh-vực mà Hiến-pháp luôn luôn cố-gắng bảo-vệ, nên phải để cho Quốc-Hội có đầy-đủ thẩm-quyền kiểm-soát các Sắc-luật này. Đây là một thủ-tục cần-thiết nhằm bảo-vệ Dân-chủ mà hầu hết Hiến-pháp hay tục-lệ Hiến-pháp các Quốc-Gia khác thường công-nhận. Chẳng hạn, điều 36 Hiến-pháp năm 1958 của Pháp qui-định : " Hội-Đồng Tổng-Trưởng ban-hành Sắc-lệnh tuyên-bố thiết-quân-luật. Quốc-Hội ban-hành luật cho phép thiết-quân-luật quá thời-hạn 12 ngày".

Và lại, trong những bước đầu xây-dựng Dân-chủ như trường-hợp Việt-Nam Cộng-Hòa hiện nay, sự kiểm-soát của Quốc-Hội đối với các Sắc-luật của Tổng-Thống trong trường-hợp này rất cần-thiết để

(1) Điều 3 của tài-tiêu nói trên đây.

tránh âm-mưu độc-tài. Đây cũng là kinh-nghiệm chua cay dưới chế-độ Đệ I Cộng-Hòa. Điều 14 Hiến-pháp năm 1956 chỉ qui-định : "Tổng Thống có thể ký Sắc-lệnh tuyên-bố tình-trạng khẩn-cấp, báo-dộng hoặc giới-nghiêm trong một hay nhiều vùng, các Sắc-lệnh này có thể tạm đình-chỉ sự áp-dụng một hoặc nhiều đạo-luật tại vùng đó". Như vậy, Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam có toàn-quyền tuyên-bố và đưa các biện-pháp xâm-phạm đến quyền tự-do công-dân trong những tình-trạng đặc-biệt. Quyền hạn này còn trở nên mạnh-mẽ hơn khi điều 38 Hiến-pháp năm 1956 ghi-nhận : "Trong trường-hợp một đơn-vị bầu-cử bị đặt trong tình-trạng khẩn-cấp, báo-dộng hoặc giới-nghiêm, Tổng-Thống có thể gia-hạn nhiệm-kỳ Dân-biểu đơn-vị ấy".

Chính một phần lớn vì những điều-khoản vừa kể trên mà Tổng-Thống Ngô-Dình-Diệm đã lợi-dụng để đi đến chỗ độc-tài, nhất là thực-hiện được những biện-pháp nhằm đàn-áp Phật-giáo, khủng-bố những người cách-mạng đổi-lập trong những ngày đầu năm 1963(1)

Ngoài ra, trong khi nắm giữ chính-quyền, "Trung-Tướng Nguyễn-Khánh "đã cố tạo tình-trạng khẩn-trương giả, cho lao-công đào-hầm tại Saigon Chợ-Lớn, trong lúc ai cũng biết không thể có chuyện oanh-tạc Saigon" (2). Chính những kinh-nghiệm chua cay này khiến các nhà Lập-hiến năm 1967 đã dành cho Quốc-Hội thẩm-quyền duyệt-xét lại các Sắc-luật tuyên bố tình-trạng đặc-biệt của Tổng-Thống.

Các nhà Lập-hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chấp nhận nguyên-tắc cần dành cho Tổng-Thống một số thẩm-quyền rộng-rãi trong những tình-trạng đặc-biệt nhưng : "không thể dành một cách quá rộng-rãi (...) vì có thể sẽ đưa đến những tình-trạng giả-tạo nếu Tổng-Thống muốn" (3).

(1) Tổng-Thống Ngô-Dình-Diệm đã tự-động ban-bố tình-trạng khẩn-trương, giới-nghiêm và những biện-pháp hạn-chế đi lại, kiểm-soát cư-trú, kiểm-đuyệt báo-chí, bắt giam bừa bãi mà không có một sự can-thiệp nào của Quốc-Hội vì Hiến-pháp năm 1956 không dự-trù là vì bản-chất lệ-thuộc, thụ-động của Quốc-Hội thời Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.67 trong Công-Báo năm thứ ba số 1. QH ngày 5.1.1968 trang 106.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 106.

b) Trong thực-tế.-

Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã từng duyệt xét lại việc ban-hành lệnh-thiết-quân-luật của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ngày 31.1.1968. Công-cuộc duyệt xét này có tính-cách phức tạp và tế-nhi vì nhiều lý-do :

1. Sự ban-bố lệnh thiết-quân-luật, giới-nghiêm này chỉ là "Một hành-vi lập-pháp bất thành-văn". Vì chỉ tuyên-bố trên Đài phát thanh mà không có bản-văn-kiện pháp-lý.
2. Các biện-pháp hạn-chế quyền công-dân, kèm theo lệnh thiết-quân-luật này chỉ ban-hành trong khuôn-khố của Dụ số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965 của Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia, tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh trên toàn lãnh thổ Việt-Nam Cộng-Hòa. Dụ này vẫn còn hiệu-lực cho đến lúc tuyên-bố thiết-quân-luật. Vì tình-trạng chiến-tranh cao hơn các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm, khẩn-trương, thiết-quân-luật, nên các biện-pháp dự-trù trong tình-trạng chiến-tranh đương-nhiên còn hiệu-lực trong các tình-trạng kể trên (1).

Do những trở ngại trên đây, mà Quốc-Hội không thể phê-chuẩn, sửa-đổi hoặc bãi bỏ việc ban-hành lệnh thiết-quân-luật, giới-nghiêm ngày 31.1.1968 theo một thủ-tục thông-thường được cho nên sau khi quyết-định ngày 19.2.1968 của Thượng-Nghi-Viện nhằm khuyến-cáo Tổng-Thống hợp-thức-hóa các biện-pháp đã ban-hành bằng một Sắc-luật để Quốc-Hội phê-chuẩn, không được Tổng-Thống nghe theo, Quốc-Hội bắt buộc phải biểu-quyết một đạo-luật theo thủ-tục khẩn-cấp để sửa-đổi tình-trạng nói trên, chấp-thuận ban

(1) Trích văn-thư ngày 28.2.1968 của Thủ-Tướng Nguyễn-Văn-Lộc tường-trình lên Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu, quan-điểm của Chánh-phủ đối với văn-thư số 579-TNV/CTNT/ĐH ngày 23.2.1968 của Ông Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện thông-báo quyết-định của TNV ngày 19.2.1968 về vấn-đề ban-hành lệnh giới-nghiêm, thiết-quân-luật và tái-lập kiểm-duyet báo-chí (xem Biên-bản TNV số 09 ngày 2.3.1968 trang 7-8).

hành tình-trạng chiến-tranh trên toàn lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hòa nhưng hủy bỏ điều 2 của Dự số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1955 (1).

Vì những trở-ngại kể trên mà đến ngày 9.7.1968 đạo-luật tu-chỉnh lệnh giới-nghiêm, thiết-quân-luật ngày 31.1.1968 mới được hoàn-thành. Như vậy, thời-gian đã hơn 5 tháng nghĩa là Quốc-Hội đã phê-chuẩn" (!) lệnh tuyên-bố tình-trạng giới-nghiêm, thiết-quân-luật của Tổng-Thống quá trễ so với thời-hạn hiến-định là 12 ngày, dự-trù tại điều 64 khoản 2 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam

Dù sao, qua thí-dụ điển-hình trên, Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng đã cố gắng hoàn-thành trách-nhiệm mà Hiến-pháp giao phó.

Ngoài ra, theo tinh-thần Hiến-pháp, trong những tình-trạng kể trên, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có tham-quyền yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội bất-thường.

## TIỂU-ĐOẠN II. - TỔNG-THỐNG YÊU-CẦU TRIỆU-TẬP QUỐC-HỘI BẤT-THƯỜNG. -

Thực ra, việc Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập những phiên-hợp bất-thường của Quốc-Hội có nhiều tác-dụng và mục-đích khác nhau. Cho nên thiết-tượng cần tìm hiểu ý nghĩa của vấn-đề này và sau đó phân-tích sơ qua thủ-tục triệu-tập Quốc-Hội bất-thường.

### 1.- Ý-nghĩa tham-quyền Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội bất-thường.-

Việc triệu-tập Quốc-Hội bất-thường, vì bất-cứ lý-do gì

(1)- Điều 2 Dự số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965 đã ủy-nhiệm cho Ủy-Ban Hành-Pháp Trung-Ương được toàn-quyền, trong suốt thời-kỳ tình-trạng chiến-tranh, áp-dụng các biện-pháp thích-ứng để bảo-vệ lãnh-thổ và an-ninh công-cộng.

- Đạo luật này được Hạ-Nghị-Viện thông qua ngày 29.6.1968 và Thượng-Nghị-Viện ngày 9.7.1968.

chỉ có thể xảy ra khi Quốc-Hội nghỉ họp khóa thường-lệ (1). Cho nên, ở đây cần phân-biệt hai trường-hợp :

- Trường-hợp bình-thường nhưng có vấn-đề cần-kíp, hệ-trọng.
- Trong các trường-hợp đặc-biệt như báo-động, giới nghiêm hay khẩn-trương.

a) Trường-hợp bình-thường.

Tuy là trong trạng-thái bình-thường nhưng vì Quốc-Hội nghỉ họp, cũng có thể gặp những vấn-đề cấp bách không thể đợi đến khóa họp sau của Quốc-Hội được, cho nên Tổng-Thống có quyền triệu-tập các khóa họp bất thường của Quốc-Hội. Điều này đã được dự trù trong điều 47 khoản 3 của Hiến-pháp năm 1967. Trong trường hợp này, Tổng-Thống có quyền ấn-định nghị-trình của khóa-họp. Đây là một biện-pháp nhằm giúp Tổng-Thống làm tròn nhiệm-vụ hiến-định cũng như bảo-đảm tính-cách liên-tục của sinh-hoạt quốc-gia về mọi phương-diện.

Nhưng cũng có thể, Tổng-Thống sẽ yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội bất cứ lúc nào thuận-lợi cho mình. Và với thẩm-quyền ấn-định nghị-trình, Tổng-Thống sẽ đưa ra những vấn-đề nào có lợi cho mình để hướng dẫn cuộc thảo-luận của Quốc-Hội theo ý mình (2).

Thực ra, trong trường-hợp này, Quốc-Hội có quyền không nhóm họp bởi vì Tổng-Thống không có thẩm-quyền triệu-tập Quốc-Hội mà chỉ có quyền yêu Chu-Tịch Thượng-Nghi-Viện hay Hạ-Nghi-Viện triệu-tập mỗi viện hay lưỡng-viện Quốc-Hội mà thôi. Chính các nhà Lập-hiến năm 1967 đã xác nhận :

(1) Điều 47 khoản 2 Hiến-pháp 1967 : "Hàng năm mỗi viện họp 2 khóa thường lệ : một khóa-họp bắt đầu ngày thứ hai đầu tiên trong tháng 4 dương lịch, một khóa họp bắt đầu ngày thứ hai đầu tiên trong tháng 10 dương-lịch. Mỗi khóa-họp thường-lệ không thể lâu quá 90 ngày. Tuy nhiên Hạ-Nghi-Viện có thể triển-hạn khóa-họp để chung-quyết dự-thảo Ngân-sách.

(2) Tân-Phong, những thể-thức liên-hệ giữa Lập-pháp và Hành-pháp trong chế-độ Dân-chủ, Quê-Hương số 26 tháng 8.1961 trang 140.

"Tổng-Thống không bao giờ triệu-tập Quốc-Hội được mà Tổng-Thống chỉ yêu-cầu Quốc-Hội tự nhóm họp, triệu-tập" (1).

Trên thực-tế, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã có dịp sử-dụng tham-quyền này với mục-đích hoàn-toàn tốt đẹp, vì quyền-lợi tối cao của quốc-gia dân-tộc. Thí-dụ :

\* Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu gửi Công-văn số 935 ngày 31.8.1968 yêu cầu Ông Chủ-tịch Hạ-Nghi-Viện triệu-tập khóa họp bất thường Hạ-Nghi-Viện kể từ ngày 2.9.1968 đề :

- 1.- Thảo-luận và biểu-quyết dự-luật hoãn bầu cử bổ túc tại đơn-vị Quảng-Nam.
- 2.- Thảo-luận và biểu-quyết phúc-nghị dự-luật tổ-chức và điều-hành Giám-Sát-Viện do Thượng-Nghi-Viện chuyển qua (2).

\* Sau biến-cố Tết Mậu-Thân, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã yêu-cầu Quốc-Hội triệu-tập phiên khoáng đại bất-thường ngày 9.2.1968 để Tổng-Thống đọc thông-điệp trình bày tình-hình đất nước (3).

b) Trường-hợp có tình-trạng đặc-biệt.-

Nếu khi xảy ra tình-trạng báo-động, giới nghiêm hay khẩn-trương mà Quốc-Hội nghỉ họp thì "Quốc-Hội phải được triệu-tập chậm nhất 12 ngày kể từ ngày ban-hành Sắc-luật để phê-chuẩn sửa-đổi hoặc bãi-bỏ (điều 64 khoản 2 Hiến -pháp).

Trong khi thảo-luận đến điều 64 khoản 2 này, một số các nhà lập-hiến đặt vấn-đề ai có nhiệm-vụ triệu-tập Quốc-Hội trong trường-hợp này ? Dân-Biểu Nguyễn-Hữu-Thống, thuyết-trình-viên của Ủy-Ban Thảo-Hiến đã xác-nhận rằng : "Tổng-Thống sẽ yêu-cầu Chủ-Tịch Thượng-Nghi-Viện triệu-tập bằng mọi phương-thức đặc-biệt" (4). Thật ra, câu này chỉ nhằm nhấn mạnh vào nhiệm-vụ yêu

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-Báo năm thứ ba, số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 109.

(2) Công-Luận số 197 ngày 2.9.1968.

(3) Biên-bản Thượng-Nghi-Viện số 08 ngày 19.2.1968 trang 50.

(4) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-Báo năm thứ ba, số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 109.



cầu triệu-tập Quốc-Hội của Tổng-Thống chứ không có nghĩa là trong trường-hợp này phải họp khoáng đại lưỡng-viện. Như trên đã nói, trong trường-hợp này Tổng-Thống có nhiệm-vụ yêu-cầu nhị-vị chủ-tịch 2 Viện triệu-tập Quốc-Hội chứ Tổng-Thống không có quyền triệu-tập Quốc-Hội (1).

Tuy vậy, nếu Tổng-Thống thụ-động, không chịu yêu-cầu triệu tập Quốc-Hội thì trong trường-hợp này, Chủ-tịch Thượng-Nghi-Viện Chủ-Tịch Hạ-Nghi-Viện cũng phải ý-thức trách-nhiệm, đứng ra triệu tập Quốc-Hội, hoặc theo sự yêu-cầu của 1/3 tổng-số Dân-biểu hay Nghị-sĩ, chiếu điều 47 khoản 2 Hiến-pháp. Bởi vì, quyền ký Sắc-luật của Tổng-Thống là một quyền bất thường, xâm-phạm vào lãnh-vực Lập-pháp và trong trường-hợp đặc-biệt như báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương, một số quyền tự-do căn-bản của công-dân có thể bị hạn-chế, điều này trái với tinh-thần Hiến-pháp (2). Do đó, với trách-nhiệm mà toàn dân đã giao-phó, Quốc-Hội phải tự-động nhóm phiên bất-thường để giải-quyết số phận Sắc-luật Tổng-Thống vừa ký.

Thời hạn 12 ngày để triệu-tập Quốc-Hội trong trường-hợp này là một thời-hạn vừa phải để cho Tổng-Thống cũng như các vị Chủ-tịch hai Viện Quốc-Hội có đủ thời giờ lo liệu thủ-tục. Nếu quá khát-khe bất buộc phải triệu-tập Quốc-Hội ngay từ trên thực-tế khó thực-hiện vì chính Tổng-Thống bận lo đối-phó với tình-thế (3), hai vị Chủ-tịch Quốc-Hội cũng không thể chuẩn-bị kịp phương-tiện, thủ-tục triệu-tập Quốc-Hội. Và lại trong các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương các phương-tiện di-chuyển khó-khăn, chính các Nghị-sĩ, Dân-biểu cũng không thể đi họp mau lẹ được. Theo tinh-thần điều 64 khoản 2 Hiến-pháp, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có nhiệm-vụ phải giúp đỡ các phương-tiện chuyên-chở mau lẹ cho các Dân-biểu, Nghị-sĩ trong những trường-hợp đặc-biệt này.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-Báo năm thứ ba số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 111.

(2) Điều 29 Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 108 và kế-tiếp.

Trong thực-tế, như trên đã trình-bày, sau khi tuyên-bố tình-trạng giới-nghiêm, thiết-quân-luật ngày 31.1.1968, Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã không yêu-cầu triệu-tập Quốc-Hội hay chuyên văn-kiện đã tuyên-bố đến Quốc-Hội, cho nên Quốc-Hội phải tự-động họp để giải-quyết tình-trạng đã ban-hành.

2.- Thu-tục triệu-tập Quốc-Hội bất-thường.-

a) Điều 209 nội-quy Thượng-Nghi-Viện qui-định : "trong trường-hợp khóa-họp bất-thường do Tổng-Thống yêu-cầu triệu-tập, Tổng-Thống thông-báo cho Chủ-tịch Thượng Nghi-Viện lý do và nghi-trình của khóa-họp bất thường chậm nhất là một tuần lễ trước ngày khai-mạc khóa họp, trừ trường-hợp khẩn-cấp".

b) Theo điều 129 nội quy Hạ-Nghi-Viện Chủ-tịch Hạ-Nghi Viện phải triệu-tập khóa họp bất thường chậm nhất là 12 ngày sau khi nhận được văn-thư yêu-cầu của Tổng-Thống. Trong trường-họp này, các Dân-biểu phải được triệu-tập bằng công-điện. Nghi-trình phải được phổ-biến qua đài phát-thanh.

Như vậy, các Dân-biểu hay Nghị-sĩ ở xa có thể thiếu phương tiện di-chuyên nên vắng mặt, do đó, sẽ có lợi cho Hành pháp nếu họ là những người chống-đổi lập-trường của Tổng-Thống trong Sắc-luật. Mặt khác, Chính-phủ sẽ sẵn-sàng giúp phương-tiện cho những Dân-biểu hay Nghị-sĩ ủng-hộ đến kịp có mặt đã biểu-quyết thuận-lợi cho Hành-pháp. Chính các nhà lập-hiến năm 1967 cũng đã e ngại hậu-quả này (1).

Xem thế, trong những trường-họp đặc-biệt như tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có một số thẩm-quyền bất-thường xen lẫn hẳn vào lãnh-vực Lập-pháp. Thực ra, đây cũng chỉ là những phương-tiện thông-thường mà bất cứ một vị Nguyên-Thủ Quốc-Gia nào cũng có, để hoàn-thành nhiệm-vụ điều-khiển Quốc-gia, nhận lãnh trách-nhiệm trước toàn dân. Cho nên, trong những trường-họp này, Tổng-Thống còn có nhiệm

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 66 ngày 14.2.1967 trang 49-56 và số 72 ngày 21.2.1967 trang 7.11.

vụ ban-hành những đạo-luật mà Quốc-Hội đã biểu-quyết theo thủ-tục khẩn-cấp (1). Nhất là các đạo-luật phê-chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ Sắc-luật tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt đương-nhiên phải ban-hành theo thủ-tục khẩn-cấp. Thông-thường Quốc-Hội ghi ngay thủ-tục khẩn-cấp vào các đạo-luật này. Chẳng hạn, trong dự-luật tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh để tu-chính lệnh giới-nghiêm, thiết-quân-luật ngày 31.1.1968 của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu, có văn-thức : "Luật này được ban-hành theo thủ-tục khẩn-cấp"(2).

Dù sao, thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam trong những trường-hợp đặc-biệt vừa kể, bị hạn-chế hơn Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa nhiều. Đây là hậu-quả khuynh-hướng ngăn-ngừa độc-tài của các nhà Lập-hiến năm 1967. Khuynh-hướng này còn thể hiện rõ trong trường-hợp chiến-tranh dự-trù trong các điều 39 khoản 1 và điều 69 khoản 1 của Hiến-pháp ngày 1.4.1967.

## ĐOẠN II. - THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG TRONG TÌNH-TRẠNG CHIẾN-TRANH. -

Tình-trạng chiến-tranh có một tầm quan-trọng và ở cấp bậc cao hơn các tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương nhiều. Hậu-quả của tình-trạng chiến-tranh cũng vô-cùng nghiêm-trọng, chi-phối đến toàn-thể sinh-hoạt quốc-gia cho nên Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã dành cho Quốc-Hội quyền tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh, trong khi Tổng-Thống được quyền tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt nói trên.

Mặt khác, trong điều 39 Hiến-pháp, việc tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh (khoản 4) được phân-biệt hẳn với việc tuyên-chiến (khoản 3). Như vậy, trên nguyên-tắc, cả 2 vấn-đề này hoàn-toàn khác nhau.

(1) Theo điều 44 khoản 3 Hiến-pháp năm 1967, thời-hạn ban-hành trong trường-hợp khẩn-cấp là 7 ngày tròn. Tính-cách khẩn-cấp này do Quốc-Hội quyết-định. Do đó, không cần phải ở trong tình-trạng đặc-biệt kể trên, một đạo-luật mới được ban-hành theo thủ-tục khẩn-cấp. Ngay cả lúc không có tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt, Quốc-Hội cũng có thể buộc Tổng-Thống ban-hành một đạo-luật theo thủ-tục khẩn-cấp.

(2) Tài-liệu của Công-Luận số 133 ngày 30.6.1968

Tuyên-chiến tức là tuyên-bố khai-chiến với một quốc-gia thù-nghịch và thường-kết-thúc bằng một cuộc nghị-hòa. Trên thực-tế chiến-tranh thường bộc-phát đột-ngột, không có tuyên-chiến trước và Quốc-Hội cũng không có thể nào kịp thời để quyết-định đối phó. Cho nên vấn-đề tuyên-chiến chỉ có tánh-cách nguyên-tắc mà thôi. Trong khi đó "tình-trạng chiến-tranh" là một sự kiện thực-tế ảnh-hưởng làm đảo-lộn cả sinh-hoạt quốc-gia.

Hiến-pháp năm 1956 của Việt-Nam chỉ đề-cập đến hậu-quả của tình-trạng chiến-tranh (điều 38) mà không hề đề-cập đến vấn-đề tuyên-bố đến tình-trạng chiến-tranh, chỉ có nói đến việc tuyên-chiến (điều 36) mà thôi.

Có lẽ các nhà Lập-hiến năm 1967 ý-thức rõ hoàn-cảnh hiện-tại của quốc-gia, nhất là do ảnh-hưởng của Du số 01/65 ngày 24.6.65 của Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia ban-bố tình-trạng chiến-tranh trên toàn lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hòa, nên đã đưa hẳn vấn-đề "tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh" vào Hiến-pháp. Các nhà Lập-Hiến cũng phân-biệt rõ :

- \* Thăm-quyền đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh.
- \* Thăm-quyền quyết-định tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh.
- \* Hậu-quả của tình-trạng chiến-tranh.

## TIỂU-DOẠN I. - TỔNG-THỐNG ĐỀ-NGHỊ TUYÊN-BỐ TÌNH-TRẠNG CHIẾN-TRANH. -

Trong việc đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh, Tổng Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không tự-ý, độc-đoán mà phải tham-khảo ý-kiến với các Cộng-sự-viên trong Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia, chiếu điều 69 khoản 1 Hiến-pháp.

### 1.- Vai-trò của Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia trong đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh.-

Vì tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh là một vấn-đề vô-cùng quan-trọng hơn cả các tình-trạng đặc-biệt kể-trên, nằm trong lãnh-vực An - ninh Quốc-phòng, nên phải được đề-nghị tại Hội-đồng

An-ninh Quốc-Gia. Các nhà Lập-hiến năm 1967 "không muốn cho một chính-trị-gia như Tổng-Thống có toàn-quyền quyết-định về vấn-đề an-ninh Quốc-phòng" (1).

Như trên đã nói, mặc dầu chưa có đạo-luật tổ-chức và điều hành Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia nhưng hiện nay trên thực-tế, Tổng Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã từng triệu-tập Hội-đồng này. Theo một số các nhà Lập-hiến năm 1967, thành-phần Hội-đồng dự-trù gồm : Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Ngoại-Giao, Tổng-Tham-Mưu-Trưởng, Chi-Huy-Trưởng Cơ-quan tình-báo...(2). Do đó, việc đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh sẽ được cứu-xét cẩn-thận bởi những nhận-vật chuyên-môn, có tư-cách, có trách-nhiệm.

## 2.- Tính-cách quyết-định của Tổng-Thống.-

Cũng như trường-hợp đề-nghị tuyên-bố các tình-trạng đặc biệt khác, ở đây Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam vẫn có ảnh-hưởng quyết-định đến đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh vì chính Tổng-Thống là Chủ-tịch của Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia (điều 69 khoản 2 Hiến-pháp), còn các Hội-viên là những Cộng-sự-viên cao cấp của Tổng-Thống. Thủ-tục cứu-xét vấn-đề này tại Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia nhằm thống-nhất lập trường và hành-động của Hành-pháp trước một vấn-đề vô-cùng trọng-đại, đồng-thời để các hội-viên của Hội-Đông này có thể chia xẻ phần nào trách-nhiệm với Tổng-Thống trước đề-nghị có hậu-quả nghiêm-trọng này.

Trên thực-tế cho đến nay, chưa khi nào Hội-đồng An-Ninh Quốc-Gia được triệu-tập để thảo-luận đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh. Ngay cả trong khi tuyên-bố tình-trạng giới-nghiêm

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22.2.1967 trang 77 và kế-tiếp.

(2) \* Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 nt trang 56 - 71.

\* Theo dự-luật ấn-định tổ-chức và điều-hành Hội-Đông An-Ninh Quốc-Gia đã được Hạ-Nghị-Viện thông qua ngày 27.6.1969 thì Hội-Đông này gồm có Tổng-Thống : Chủ-tịch; Phó Tổng-Thống : Phó Chủ-tịch và các Hội-viên là Thủ-Tướng, các Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Nội-Vụ, Ngoại-Giao, Tổng-Tham-Mưu-Trưởng QLVNCH (điều 2 - Xem nguyên-văn dự-luật này trong Cấp-Tiến số 65 ngày 28.6.1969 trang 1 + 2).

và thiết-quân-luật ngày 31.1.1968 cũng không có tài-liệu nào chứng tỏ Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã thảo-luật vấn-đề tại Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia. Đây có lẽ vì chưa có đạo-luật tổ-chức Hội-đồng này cũng như trên thực-tế, chúng ta chưa trù-liệu, hoạch-định hoạt-động của Hội-đồng này một cách hợp-lý và hữu-hiệu để đối phó với tình-thế bất ngờ, cấp-bách, hỗn-loạn (1).

Tuy vậy, với thẩm-quyền đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh được quyết-định tại Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia và với tư-cách Quốc-Trưởng và Nguyên-Thủ Hành-Pháp, với uy-thế chính-trị sẵn có, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thể ảnh-hưởng mạnh mẽ đến quyết-định của Quốc-Hội về vấn-đề này, trong những giờ phút nguy-hiêm nhất của quốc-gia.

## TIỂU-ĐOẠN II. - QUỐC-HỘI QUYẾT-ĐỊNH VIỆC TUYÊN-BỐ TÌNH-TRẠNG CHIẾN-TRANH. -

1.- Một trong những thẩm-quyền của Quốc-Hội được qui-định nơi điều 39 khoản 4 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam là "quyết-định việc tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh".

2.- Như trên đã trình-bày, thẩm-quyền này của Quốc-Hội nhằm kiểm-soát lại xem có tình-trạng chiến-tranh thật-sự không ? hay là Tổng-Thống mượn cơ đề-nghị tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh để thao-túng quốc-gia do những hậu-quả của tình-trạng này gây ra. Theo truyền-thống, Quốc-Hội là cơ-quan đại-diện trung thực cho dân nhất, quyết-định tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh của Quốc-Hội sẽ làm cho toàn-dân hậu-thuần mạnh-mẽ chính-quyền trong việc đối phó với tình-thế nghiêm-trọng này.

---

(1) Chẳng hạn, nếu có biến-cố thì tức khắc Tổng-Thống phải gặp gỡ các hội-viên Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia như Phó Tổng-Thống, Thủ-Tướng, các Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Ngoại-Giao, Nội-Vụ, Tổng-Tham-Mưu-Trưởng ở đầu. Và nếu cần phải tổ-chức cả những đài phát-thanh bí-mật, phòng hồ với những băng nhựa ghi-âm lời hiệu-triệu, chỉ-thị của Tổng-Thống, nhật-lệnh của Tổng-Tham-Mưu-Trưởng, lời kêu gọi của Thủ-Tướng...

3.- Như vậy, thẩm-quyền tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh của Quốc-Hội có thể mang một ý-nghĩa hợp-tác, hỗ-trợ cho Hành-pháp trong những giờ phút tổ-quốc lâm-nguy. Bởi vì sự tuyên-bố chỉ có giá-trị tượng-trưng, còn vấn-đề thực-hiện các biện-pháp đối-phó với tình-thế do tình-trạng chiến-tranh gây ra mới thực-sự là vấn-đề quyết-định. Mà chính Tổng-Thống với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp lãnh-nhiệm vụ đó.

4.- Trong nhiệm-vụ ứng-phó với tình-trạng chiến-tranh, Tổng Thống Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ được sự giúp đỡ rất nhiều của Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia. Chính các nhà Lập-hiến năm 1967 đã quan-niệm : "Khi Quốc-Hội đã tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh thì Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia còn có nhiệm-vụ phải hoạch-định những kế-hoạch để đáp-ứng với nhu-cầu của tình-thế lúc đó" (1). Vì thế mà Hội-Đồng An-Ninh Quốc-Gia được xem như là một phương-tiện giúp Tổng-Thống hoàn-thành nhiệm-vụ "Bảo-vệ Tổ-quốc" của mình (2).

5.- Các nhà Lập-hiến năm 1967 quan-niệm rằng : "Tình-trạng chiến-tranh là một tình-trạng hết sức quan-trọng vì một số các quyền tự-do căn-bản của công-dân đã bị hạn-chế..." (3), cho nên, không cho Tổng-Thống thẩm-quyền quyết-định việc tuyên-bố tình-trạng này.

Thực ra, tình-trạng chiến-tranh còn gây những hậu-quả trầm trọng khác mà chúng ta cần xét đến.

### TIỂU-ĐOẠN III. - HẬU-QUẢ CỦA TÌNH-TRẠNG CHIẾN-TRANH

Vì tình-trạng chiến-tranh có tánh-cách trầm-trọng hơn cả các tình-trạng đặc-biệt khác như báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương nên nó sẽ gây ra nhiều hậu-quả phức tạp và quan-trọng :

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 73 ngày 22.2.1967 trang 67.

(2) Xem lại Phần thứ nhất, Chương II, Mục I : "Tổng-Thống bảo-vệ tổ-quốc".

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-Báo năm thứ ba số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 117.

- \* Một loại hậu-quả thông-thường mà Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không đề-cập đến như hạn-chế một số các quyền tự-do căn-bản, tạm-ngưng thi-hành vài đạo-luật.
- \* Một loại hậu-quả thứ hai được qui-định tại điều 65 Hiến-pháp năm 1967 là lưu nhiệm một số các cơ-quan dân-cử và bổ-nhiệm một số tỉnh-trưởng.

Tất cả những hậu-quả này đều đưa đến chỗ tăng-cường mạnh mẽ quyền Hành-pháp hay thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

#### A.- HẬU-QUẢ THÔNG-THƯỜNG CỦA TÌNH-TRẠNG CHIẾN-TRANH.-

Mặc dầu Hiến-pháp năm 1967 không minh-thị xác-nhận loại hậu-quả này nhưng theo tập-tục Hiến-pháp cũng như theo ý-chí các nhà Lập-hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, khi có tình-trạng chiến-tranh, đương-nhiên có các hậu-quả :

- Hạn-chế một số các quyền tự-do công-dân căn-bản.
- Thay đổi hiệu-lực của vài đạo-luật.

##### 1.- Hạn-chế một số các quyền tự-do công-dân căn-bản.-

Chính các nhà Lập-hiến năm 1967 cũng đã xác-nhận :  
"tình-trạng chiến-tranh là một tình-trạng hết sức quan-trọng vì một số các quyền tự-do căn-bản của công-dân bị hạn-chế : thư-tín, tự-do ngôn-luận bị kiểm-duyet, tài-sản có thể bị trưng-dụng..."  
(1).

Những biện-pháp hạn-chế này trước kia đã từng được áp-dụng ngay cả trong những tình-trạng báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương. Chẳng hạn, trong Sắc-lệnh số 84-TTP ngày 20.8.1963 đã qui-định rằng trong suốt thời-gian giới-nghiêm, cơ-quan hữu-trách có quyền :

- Xét tư-gia bất cứ lúc nào, bắt giữ những người xét ra có hại cho an-ninh công-cộng.

(1) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-Báo năm thứ ba số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 117.



- Cấm mọi cuộc hội-họp, tụ-tập có thể phương-hại cho an-ninh trật-tự công-cộng.
- Hạn-chế tự-do báo-chí, kiểm-soát hệ-thống phát-thanh, kiểm-soát phim ảnh kịch-trường.
- Cấm tàng-trữ, lưu-hành những ấn-loát-phẩm tài-liệu, truyền-đơn xét có hại cho an-ninh công-cộng" (điều 3)... Tất cả mọi vi-phạm đến trật-tự công-cộng đều thuộc thẩm quyền của Tòa-án quân-sự" (điều 4).

Những biện-pháp kể trên cũng được lập lại đầy-đủ trong Dự số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965 tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh trên toàn lãnh-thổ Việt-Nam Cộng-Hòa.

## 2.- Thay-đổi hiệu-lực của vài đạo-luật.

Vì tình-trạng chiến-tranh đã thay-đổi cả sinh-hoạt Quốc gia nên một số các luật-lệ không còn thích-hợp nữa. Do đó, các đạo-luật tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh thường có dự-trù : "Luật lệ nào xét ra cần ngưng thi-hành sẽ được tuyên-bố tạm đình-chỉ áp dụng...". Trước kia, Trung-Tướng Nguyễn-Văn-Thiệu, với tư-cách Chủ-Tịch Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia, đã ký Sắc-luật số 028/67 ngày 27.7.1967 tạm hoãn thi-hành trong thời gian chiến-tranh, điều 56 Sắc-luật số 020-SLu ngày 3.9.1966 sửa-đổi qui-chế Ngân-Hàng Quốc-Gia (1).

Hiện nay, Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không trừ-liệu cho Tổng-Thống thẩm-quyền ký Sắc-luật trong trường-hợp này. Cho nên nếu cần tạm ngưng thi-hành một đạo-luật thì phải có sự quyết-định của Quốc-Hội.

Dù sao, với những hậu-quả trên thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thực-sự được nới rộng trong tình-trạng chiến-tranh. Thẩm-quyền này còn trở nên vô cùng rộng-rãi khi lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.

## B.- TỔNG-THỐNG LƯU-NHIỆM CƠ-QUAN DÂN-CỬ VÀ BỔ-NHIỆM TỈNH-TRƯỞNG

Điều 65 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Trong tình-trạng chiến-tranh, không thể tổ-chức bầu-cử được, với sự chấp

(1) Công-Báo số 38 ngày 12.8.1967 trang 3.885.

thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, Tổng-Thống có quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng".

Cần lưu-ý văn-thức : "... lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng". Văn-thức này đã được các nhà Lập-hiến năm 1967 thảo-luận cẩn-thận vì nhiều lý do. Khi tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh sẽ có 3 trường-hợp xảy ra :

- " - Mặt dầu đất nước ở trong tình-trạng chiến-tranh nhưng vấn-đề bầu-cử vẫn có thể tiến-hành (1).
- " - Ở trong tình-trạng chiến-tranh và vấn-đề bầu-cử không-thể tiến-hành.
- " - Cuộc bầu-cử cục-bộ, một phần có thể tiến-hành mà cuộc bầu-cử toàn-bộ không-thể tiến-hành..." (2).

Như vậy, tùy theo mỗi trường-hợp, tùy tình-trạng địa-phương hay toàn-quốc mà Tổng-Thống sẽ "có thể lưu-nhiệm một hay vài cơ-quan dân-cử" (3) hoặc toàn-thể các cơ-quan này. Các nhà lập-hiến nhấn-mạnh : "... lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử..." để cho Tổng-Thống và Quốc-Hội dễ-dàng quyết-định hợp-lý tùy mỗi trường-hợp. Điều này còn nhằm ngăn-ngừa Tổng-Thống lấy cớ vì ở trong tình-trạng chiến-tranh mà không tổ-chức bầu-cử tại những đơn-vị có đủ điều-kiện bầu-cử hay khi Tổng-Thống lưu-nhiệm một vài cơ-quan dân-cử vì tình-trạng an-ninh, trong khi các cơ-quan dân-cử khác có điều-kiện tổ-chức bầu-cử được lại cũng muốn đương-nhiên được lưu-nhiệm.

Chính vì vấn-đề này phức-tạp đến độ đó cho nên phải có quyết-định của Quốc-Hội qua đa số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Các nhà Lập-hiến Đế II Cộng-Hòa Việt-Nam quan-niệm rằng vấn-đề "không thể tổ-chức bầu-cử vì lý-do an-ninh" (4) sẽ được :

- 
- (1) Chẳng hạn, các cuộc bầu-cử Quốc-Hội Lập-hiến, bầu cử Tổng-Thống và Thượng-Nghị-Viên cũng như Hạ-Nghị-Viên đã được tổ-chức một cách tốt-đẹp dưới hiệu-lực của tình-trạng chiến-tranh do Dự số 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965 tuyên-bố.
  - (2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 tr.đd trang 122.
  - (3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 128.
  - (4) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-báo năm thứ 3 số 1-QH ngày 5.1.1968, trang 126.

\* Hành-pháp đề-nghị vì "Hành-pháp biết rõ những điều-kiện an-ninh hay kém an-ninh.  
 \* Phải có Quốc-Hội chấp-thuận, xác nhận rằng chưa có thể bau-cử được" (1).

Điều khoản này tuy chỉ có tính-cách phòng hồ nhưng cũng có thể thường xảy ra trong tình-trạng hiện-tại của Việt-Nam vì trên nguyên-tắc pháp-ly, chúng ta đang ở trong tình-trạng chiến-tranh từ năm 1965 đến nay (2). Do đó, thiết-tưởng cần tìm hiểu rõ điều-khoản trên đây. Có hai van-de sau đây cần phân-biệt :

- Lưu-nhiệm cơ-quan dân-cử
- Bộ-nhiệm Tỉnh-Trưởng.

1.- Tổng-Thống Lưu-nhiệm cơ-quan dân-cử.

Trước hết cần minh-dịnh rõ danh-từ "cơ-quan dân-cử"

trong trường-hợp này. Các nhà lập-hiến năm 1967 đã minh-xác :  
 "khi nói là Lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử tức là nói toàn-thể cả hai cơ-quan :

- " - Một cơ-quan tạm gọi chấp-hành tức là Tổng-Thống, Bộ-Trưởng Thị-Trưởng, Tỉnh-Trưởng và Xã-Trưởng.
- " - Một cơ-quan quyết-nghị tức là Quốc-Hội (Thượng-Nghi-Viên, Hạ-Nghi-Viên), Hội-Đồng Đô-Thành, Hội-Đồng Thị-Xã, Hội-Dồng Hạng Tỉnh, Hạng Xã" (3).

Như vậy, các cơ-quan dân-cử qui-dịnh tại điều 65 Hiến-pháp gồm cả Tổng-Thống và Quốc-Hội nữa. Do đó, van-de Lưu-nhiệm các cơ-quan này hết sức quan-trọng cần được phân-tích can-thận. Chúng ta phân-biệt hai van-de :

- Lưu-nhiệm Tổng-Thống và Quốc-Hội
- Lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử khác.

- (1) Biên-ban Quốc-Hội Lập-hiến số 72 nt trang 126.
- (2) Du số 01/UBLDG ngày 24.6.65 tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh đến nay vẫn còn hiệu-lực tuy điều 2 dự này đã bị bãi-bỏ.
- (3) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-báo năm thứ ba số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 130-131 và kế-tiếp.

a) Lưu-nhiệm Tông-Thông và Quốc-Hội.

1. - Lưu-nhiệm Tông-Thông.

Trong trường-hợp nhiệm-kỳ Tông-Thông chấm-dứt vào lúc có tình-trạng chiến-tranh và không-the-to-chức được bầu cử toàn bộ thì Tông-Thông cũng phải được Lưu-nhiệm.

Ở đây có một vấn-đề tế-nhi là không thể dựa vào văn-thức "... Tông-Thông có quyền Lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử" mà cho rằng trong trường-hợp này, Tông-Thông tự Lưu-nhiệm mình; Thực ra, nếu nhiệm-kỳ Tông-Thông chấm dứt vào lúc có tình-trạng chiến-tranh không-the-to-chức bầu-cử được thì "Chính Quốc-Hội sẽ Lưu-nhiệm Tông-Thông" (1) bằng sự biên-quyet chấp-thuận của đa-số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, chiếu điều 65 Hiến-pháp.

Vấn-đề có lẽ phức-tạp hơn khi, trong trường-hợp này, Quốc Hội lại không chấp-thuận Lưu-nhiệm Tông-Thông.

"Nếu Quốc-Hội bác bỏ việc Lưu-nhiệm của Tông-Thông, Quốc-Hội đã mặc-nhiệm công-nhân là trong tình-trạng chiến-tranh này việc bầu-cử Tông-Thông có thể thực-hiện được" (2). Hậu-quả quyết định này của Quốc-Hội là Quốc-Hội cũng không được Lưu-nhiệm. Nhưng ở đây có thể xảy ra tình-trạng nan-giải là có sự bất-dồng quan-điểm giữa Thượng-Nghị-Viện và Hạ-Nghị-Viện trong quyết-định Lưu-nhiệm Tông-Thông. Bởi vì 2 Viện Quốc-Hội có nhiệm-kỳ khác nhau, đơn-vị bầu-cử khác nhau, do đó quyền-lợi cũng sẽ khác nhau trong vấn-đề được Lưu-nhiệm khi có tình-trạng chiến-tranh và không-the-to-chức bầu-cử (3).

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 120 và kế-tiếp

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.67 đã dẫn, tr. 122

(3) Nhiệm-kỳ Hạ-Nghị-Viện và nhiệm-kỳ Tông-Thông trung nhau (điều 31 khoản 2 và điều 52 khoản 2 Hiến-pháp 1967). Tuy vậy Tông-Thông được bầu theo đơn-vị toàn-quốc còn Hạ-nghị-viện bầu theo đơn-vị địa-phương (Tỉnh) cho nên chưa hạn-quyền-lợi của 2 cơ-quan này hợp-nhau khi Lưu-nhiệm bởi lẽ có thể không-to-chức được như thế.

Trong khi đó, nhiệm-kỳ Thượng-Nghị-Viện lại không trung với nhiệm-kỳ Tông-Thông (điều 33 khoản 2 Hiến-pháp) nhưng Thượng-Nghị-Viện cũng bầu-cử theo đơn-vị toàn-quốc, nên chưa hạn-cơ-quan này có khuy-nh-ñương Lưu-nhiệm Tông-Thông hay không? Vấn-đề hết sức tế-nhi và tuy-thuộc vào hạn-thuận của Tông-Thông

Những giả-thuyết trên đây sẽ ít xảy ra trên thực-tế nếu thực-sự đất nước lâm vào tình-trạng chiến-tranh và bất an-ninh trầm-trọng rõ-rệt. Vì quyền-lợi tối-cao của quốc-gia, hai cơ-quan Hành-pháp và Lập-pháp cũng như Thượng-Nghi-Viện và Hạ-Nghi-Viện phải đoàn-kết, hợp-tác với nhau để hoàn-thành nhiệm-vụ mà Hiến-pháp và toàn dân giao-phó. Nếu không, một sự tranh-chấp giữa các cơ-quan tối cao này trong giờ phút nguy-vong của Quốc-gia, có thể sẽ bị giải-quyết bằng một cuộc đảo-chánh, cách-mạng của những lực-lượng ái-quốc quá-khích để dành lại chủ-quyền quốc-gia từ trong tay những nhà lãnh-đạo bất-lực, chẳng những không làm tròn nhiệm vụ đối với quốc-gia dân-tộc mà còn chà-đạp lên quyền-lợi, nguyện-vọng của toàn-dân.

Cũng có một số các nhà Lập-Hiến năm 1967 quan-niệm rằng trong tình-trạng chiến-tranh thực-sự, không tổ-chức được bầu-cử thì "Tổng-Thống có thể được đương-nhiên lưu-nhiệm", nhưng có vẻ thiếu tính-cách Dân-chủ và hợp-lý nên Ủy-Ban Thảo-Hiến đã đưa ra điều-kiện là "với sự chấp-thuận của Quốc-Hội" (1). Mặt khác, vấn đề lưu-nhiệm Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam luôn luôn có tương-đối mật-thiết với việc lưu-nhiệm Quốc-Hội.

#### a<sub>2</sub>. - Lưu-nhiệm Quốc-Hội. -

Đĩ nhiên khi lưu-nhiệm Quốc-Hội thì phải lưu-nhiệm toàn-thể mỗi viện Quốc-Hội, tùy trường-hợp chứ không thể lưu-nhiệm lẻ tẻ một vài Dân-biểu hay Nghị-sĩ được (2).

Chiếu điều 39 khoản 1 và điều 65 Hiến-pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, có quan-niệm cho rằng "sẽ xảy ra một tình-trạng nghịch-lý ở chỗ là chính Quốc-Hội tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh rồi lại chính Quốc-Hội chấp nhận mình ở lại..." (3). Tuy nhiên các nhà Lập-hiến năm 1967 cho rằng đây không phải là một

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.67 đã dẫn, tr. 122

(2) Riêng về phần Thượng-Nghi-Viện vì mỗi 3 năm bầu lại phần nữa (điều 33 khoản 2 Hiến-pháp 1967) nên mỗi khi nhiệm-kỳ của 1/2 tổng-số Nghị-sĩ chấm-dứt trong tình-trạng chiến-tranh không tổ-chức được bầu-cử thì 1/2 này được lưu-nhiệm. Nếu tình-trạng này kéo dài đến hết nhiệm-kỳ của 1/2 tổng-số Nghị-sĩ còn lại thì mới có vấn-đề lưu-nhiệm toàn-thể Thượng-Nghi-Viện.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 124.

điều nghịch-lý vì khi muốn lưu-nhiệm Quốc-Hội phải có "Tổng-Thống đề-nghị và Quốc-Hội thảo-luận, nếu chấp-thuận, phải hội đủ đa số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ" (1).

Hơn nữa, đa số 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ cũng là một đa số cao khó đạt được trong thực-tế, nhất là khi cần sự thỏa-thuận của cả Thượng-Nghị-Viện lẫn Hạ-Nghị-Viện. Cho nên thủ-tục lưu-nhiệm Quốc-Hội trong tình-trạng chiến-tranh nói đây : "hết sức dân-chủ" (2).

Mặt khác, tinh-thần điều 65 Hiến-pháp Đệ Nhị Cộng-Hòa Việt Nam không hề chu-trường "Quốc-Hội tự lưu-nhiệm mình". Trong trường hợp này chỉ có thể quan-niệm được rằng với sự chấp-thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, Tổng-Thống nhân-danh Quốc-Trưởng, đại diện quốc-gia, lưu-nhiệm Quốc-Hội.

Vì vậy, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã xác-nhận : "Quốc-Hội vẫn có quyền thỏa-hiệp với Tổng-Thống để lưu-nhiệm Tổng-Thống và sau đó Tổng-Thống trở lại lưu-nhiệm mình (Quốc-Hội). Đó là một sự mặc cả (...). Trong tình-trạng chiến-tranh để giải-quyết những sự khó-khăn của đất nước, phải có vấn-đề lưu-nhiệm nhưng phải có sự chế chi đối với Hành-pháp lẫn Lập-pháp chứ không riêng gì bên nào" (3).

Thực ra, không cần lo sợ vì điều-khoản này của Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam mà Tổng-Thống và Quốc-Hội cấu-kết với nhau để thao-túng chính-quyền. Trên thực-tế, khi sinh-hoạt chính-đảng, đối-lập, báo-chí được tự-do, dân-trí được nâng cao... thì không có một sự âm-mưu độc-tại, lũng đoạn chính-quyền nào có thể được thực hiện do sự lợi-dụng điều 65 này của Hiến-pháp. "Khi không có chiến-tranh thì không thể nào nói có chiến-tranh để duy-trì được..." ( ).

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 72 ngày 21.2.1967, tài-liệu đã dẫn, trang 127 và kế-tiếp.

(2) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 127.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 122.

(4) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-báo năm thứ III số 1-QH ngày 5.1.1968 trang 132.

Thực-tế cho thấy rằng mặc dầu còn nhiều khuyết-điểm vì mới được thành-lập, cả hai cơ-quan Hành-pháp và Lập-pháp của nền Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam tỏ ra có nhiều thiện-chí xây-dựng Dân-chủ nhất là Quốc-Hội đã giữ được tư-cách độc-lập đối với Tổng-Thống, nếu không muốn nói là đối-lập, thiếu hợp-tác. Do đó, chắc chắn sẽ không có vấn-đề Tổng-Thống câu-kết với Quốc-Hội, lợi-dụng tình trạng chiến-tranh để tự lưu-nhiệm mình mãi mãi. Chúng ta chỉ e ngại sự chia rẽ giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống trong trường-hợp này mà thôi. Tuy nhiên, cùng với sự lớn mạnh của các chánh-đảng, cơ-cấu chánh-trị quốc-gia sẽ diễn-tiến theo một chiều hướng khác, có thể tốt đẹp hơn trên những bước đường xây-dựng Dân-chủ.

Cho đến nay, chưa có vấn-đề lưu-nhiệm Tổng-Thống hay Quốc Hội được đặt ra. Chỉ có việc hoãn bầu-cử bổ-túc tại một vài đơn-vị để diện-khuyết vài Dân-biểu bị mệnh-chung trước nhiệm-kỳ vì lý do bất an-ninh, mà thủ-tục đã được diễn tiến một cách bình-thường trong tinh-thần hợp-tác giữa Hành-pháp và Lập-Pháp. Đó là trường hợp dự-luật tạm hoãn việc bầu-cử bổ-túc một Dân-biểu tại đơn-vị Quảng-Nam đã được Hạ-Nghi-Viện thông qua dễ-dàng trong phiên-họp khoáng-đại bất thường ngày 4.9.1968 và Thượng-Nghi-Viện ngày 5.9.1968. Sau đó, luật này đã được Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu ban hành ngày 12.3.1969 (1).

b) Lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử khác.

Đối với các cơ-quan dân-cử khác như Hội-Đông Đô-Thành, Hội-Đông thị-Xã, Hội-Đông Tỉnh, Hội-Đông Xã, Đô-Trưởng, Thị-trưởng Tỉnh-Trưởng (2), Xã-Trưởng, các nhà Lập-hiến năm 1967 dễ-dàng đồng ý lưu-nhiệm khi có chiến-tranh không thể tổ-chức cuộc bầu-cử được (3) bởi vì vấn-đề này có tính cách kém quan-trọng hơn trường-hợp Tổng-Thống hay Quốc-Hội nhiều.

Trên thực-tế, thủ-tục lưu-nhiệm các cơ-quan này đã được áp dụng một cách êm đẹp. Chẳng hạn, ngày 11.6.1968, Tổng-Thống Nguyễn Văn-Thiệu đã gửi thông-điệp cho Quốc-Hội đề-nghị lưu-nhiệm các cơ-

(1) Luật số 004/69 ngày 12.3.1969 tạm hoãn việc bầu-cử bổ-túc một Dân-Biểu tại đơn-vị Quảng Nam (Công-Báo số 13 ngày 14.3.1969 trang 1260/4)

(2) Vấn-đề lưu-nhiệm Tỉnh-Trưởng sẽ đề-cập sau trang (2/).

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967, tài-liệu đã dẫn, trang 98 đến 135.

quan dân cử như Hội-Đồng Đô-Hành, Hội-Đồng Thi-Xã, Hội-Đồng Tỉnh vì tình-trạng an-ninh hiện tại chưa tổ-chức bầu cử được. Đề-nghị này được Quốc-Hội chấp-thuận ngay (1).

Riêng vấn-đề bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng trong trường-hợp chiến tranh là vấn-đề đã được các nhà Lập-hiến tranh-luận gay go nhất.

## 2.- Tổng-Thống bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.-

### a) Nguyên do Tổng-Thống bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng.-

Theo nguyên-tắc địa-phương phân-quyền và thể-thức bầu-cử qui-định tại điều 71 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, các Tỉnh-Trưởng cũng là "Cơ-quan dân-cử". Một khi các Tỉnh-Trưởng đã được dân-cử rồi thì vấn-đề lưu-nhiệm các vị này trong tình-trạng chiến-tranh không tổ-chức bầu-cử được "phải theo thể-lệ chung đối với các cơ-quan dân-cử khác như Đô-Trưởng, Thị-Trưởng..." (2). Chớ không có vấn-đề giải-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng dân-cử để bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng mới, trong trường-hợp này.

Sở dĩ điều 65 Hiến-pháp năm 1967 thêm vào thủ-tục để Tổng-Thống bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng trong trường-hợp chiến-tranh là vì vấn-đề qui-định tại điều 114 Hiến-pháp : "Trong nhiệm-kỳ đầu tiên, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng".

Các nhà Lập-hiến năm 1967 lý-luận rằng trong suốt nhiệm-kỳ đầu, Tổng-Thống được bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng. Nhưng qua nhiệm-kỳ đó thì Tổng-Thống bắt buộc phải tổ-chức bầu-cử Tỉnh-Trưởng. Nếu tình-trạng chiến-tranh vẫn còn, tiếp-diễn, Tổng-Thống muốn lưu-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng đó thì lại không có một căn-bản pháp-lý nào như trường-hợp lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử khác. Nên cần phải thêm vào văn-thức "... và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng". Bởi vì những vị Tỉnh-Trưởng này đã do Tổng-Thống chỉ-định từ trước, chớ không phải do dân bầu, nên không thể liệt vào thành-phần "các

(1) Công-Luận số ngày 12.6.1968 và các số kế-tiếp

(2) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-Báo năm thứ ba số 1.QH ngày 5.1.1968 trang 123.



cơ-quan dân cử" được. Như vậy, điều 65 nói đây sẽ bổ-túc cho điều 114 của Hiến-Pháp (1).

Như vậy, rõ ràng các nhà lập-hiến Đệ II Công-Hòa Việt-Nam khi đề-cập đến thẩm-quyền bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng trong trường-hợp chiến-tranh, tại điều 65 Hiến-pháp chỉ nhằm giúp Tổng-Thống lưu-nhiệm các Tỉnh-Trưởng mà Tổng-Thống đã được quyền chỉ-định trong nhiệm-ky đầu-tiên. Đến khi các vị Tỉnh-Trưởng đều đã được bầu cử thì đương-nhiên trong trường-hợp chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử được, với sự chấp-thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, Tổng-Thống sẽ lưu-nhiệm họ. Do đó, không hề có vấn-đề giải-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng dân-cử để bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng khác. Các nhà Lập-hiến đã giải-thích minh-bạch vấn-đề này.

Mặt khác, dĩ-nhiên là sau khi nhiệm-ky đầu của Tổng-Thống chấm-dứt, nếu tình-trạng chiến-tranh làm cho không bầu-cử được, với sự chấp-thuận của Quốc-Hội, Tổng-Thống cũng có quyền giải-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng mà chính Tổng-Thống (trước) đã chỉ-định để bổ-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng mới.

b) Hiệu-lực thẩm-quyền bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng của Tổng-Thống

Cũng như những trường-hợp trên, quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng của Tổng-Thống trong trường-hợp chiến-tranh và không thể tổ-chức bầu-cử được, vẫn bị Quốc-Hội kiểm-soát bằng sự biểu-quyết chấp-thuận của 2/3 tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ, chiếu điều 65 Hiến pháp.

Ở đây, có một khía cạnh tế-nhị là theo tinh-thần Hiến-Pháp và ý-chí các nhà Lập-hiến, Quốc-hội chỉ có quyền quyết-định việc cho phép Tổng-Thống bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng vì không thể tổ-chức bầu-cử hay phụ-nhận đề-nghị này vì thấy rằng có thể tổ-chức bầu-cử được. Còn Tổng-Thống vẫn có toàn-quyền lựa-chọn các nhân-vật để bổ-nhiệm vào chức vụ Tỉnh-Trưởng. Quốc-hội không có quyền quyết-định về việc bổ-nhiệm một cá-nhân nào giữ chức-vụ Tỉnh-Trưởng như Thủ-tục Thượng-nghị-viện kiểm-soát việc bổ-nhiệm các

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967, t.1 đ.đ, trang 115 và Kế-tiếp. Trong bản dự-án Hiến-pháp, điều 65 của Hiến-pháp tức là điều 64, còn điều 114 của Hiến-pháp tức là điều 133 của dự-án (theo Biên-bản nói đây).

Trưởng sở Ngoại-giao hay Viện-Trưởng các Viện Đại-Học qui-định tại điều 59 khoản 1 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

Nếu giải-thích rằng Quốc-Hội quyết-định cả việc lựa chọn những nhân-vật để bổ-nhiệm giữ chức-vụ Tỉnh-Trưởng là trái với tinh-thần Hiến-pháp, đi ngược ý-chí các nhà Lập-hiến. Bởi vì trong tình-trạng chiến-tranh, rối-loạn, nếu chờ đợi Quốc-hội thảo luận về tư-cách một Tỉnh-Trưởng thì làm sao Tổng-Thống có phương-tiện để điều-khiển quốc-gia, ứng phó kịp với tình-thế ? Và nếu theo cách giải-thích sai-lầm này thì trong tình-trạng chiến-tranh bất ổn trăm-trọng, không thể tổ-chức bầu cử được, Quốc-Hội lại tước thêm một phần thẩm-quyền của Tổng-Thống nữa.

Quan-niệm của các nhà Lập-hiến năm 1967 về vấn-đề này, đã quá rõ-ràng khi xác-định : "Quốc-Hội chấp-thuận, xác nhận rằng chưa có thể bầu-cử được" (1). Chiếu quyết-định này của Quốc-Hội, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam sẽ tự ý lưu-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng cũ hoặc lựa chọn người mới để bổ-nhiệm vào chức-vụ Tỉnh-Trưởng, nếu các chức-vụ này từ-trước đến khi đó đều do Tổng-Thống chỉ định. Trái lại, nếu chức-vụ Tỉnh-Trưởng này đã được dân-cử rồi thì Tổng-Thống phải lưu-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng ấy y như đối với các cơ-quan dân-cử khác.

Tóm lại, trong tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu cử được, với sự chấp-thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử kể cả Tổng-Thống và Quốc-Hội, tùy theo mỗi trường-hợp. Đây không phải là một thẩm-quyền lớn lao và rộng-rãi của Tổng-Thống vì Tổng-Thống chỉ đưa đề-nghị và thực-hiện việc lưu-nhiệm đó chiếu quyết-nghị của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Như vậy, chính Quốc-hội mới quyết-định vấn-đề lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử qua hai hành-vi :

- \* Quốc-Hội quyết-định việc tuyên-bố tình-trạng chiến-tranh (điều 39 khoản 1 Hiến-pháp).
- \* Quốc-Hội xác-nhận không thể tổ-chức bầu-cử và cho phép Tổng-Thống lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.67, tl đd trang 126.

Theo điều 38 Hiến-pháp năm 1956 của Việt-Nam, "trong trường-hợp chiến-tranh, nội-loạn" thì Tổng-Thống và Quốc-Hội "sẽ đương-nhiên được gia-hạn khi mãn nhiệm-kỳ". Tổng-Thống Đệ I Cộng Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền gia-hạn nhiệm-kỳ Dân-biểu nào mà đơn-vị bầu-cử bị đặt "trong tình-trạng khẩn-cấp, báo-dộng, hoặc giới-nghiêm" (điều 38 Hiến-pháp năm 1956) mà không có một sự kiểm-soát nào của Quốc-Hội. Thêm vào đó, điều 44 Hiến-pháp năm 1956 lại cho phép Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam trọn quyền ký Sắc-lệnh tuyên-bố các tình-trạng khẩn-cấp, báo-dộng hoặc giới-nghiêm trong một hay nhiều vùng; các Sắc-lệnh này có thể tạm đình-chỉ sự áp-dụng một hoặc nhiều đạo-luật tại vùng đó, mà không có sự can thiệp nào của Quốc-Hội. Hai điều khoản này làm cho thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa trong những trường-hợp bất thường, rộng-rãi hơn thẩm-quyền Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam rất nhiều. Đó là chưa kể điều 42 Hiến-pháp năm 1956 lại còn dự-trù "trong tình-trạng khẩn-cấp, chiến-tranh, nội-loạn, khủng-hoảng kinh-tế hoặc tài-chánh, Quốc-Hội có thể biểu-quyết một đạo-luật ủy cho Tổng-Thống, trong một thời-gian, với những hạn-định rõ-rệt, quyền ký Sắc-luật để thực-hiện Chánh-sách mà Quốc-Hội đã ấn-định trong đạo-luật ủy-quyền".

Như vậy, thẩm-quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng, trong tình-trạng chiến-tranh không tổ-chức bầu-cử được và với sự chấp-thuận của Quốc-Hội, cũng chỉ là một thẩm-quyền đặc-biệt nhằm giúp Tổng-Thống có phương-tiện rộng-rãi để đối phó với những trường-hợp trầm-trọng bất-thường của quốc-gia và giữ cho guồng máy chính-quyền được sinh-hoạt điều-hòa, liên-tục. Cùng mục-tiêu này, Tổng-Thống Đệ II Cộng Hòa Việt-Nam còn một thẩm-quyền đặc-biệt khác trong trường-hợp Ngân-sách Quốc-gia không được Quốc-Hội biểu quyết đúng thời-hạn ấn-định.

### DOẠN III, - THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG TRONG TRƯỜNG-HỢP NGÂN SÁCH KHÔNG ĐƯỢC CHUNG-QUYẾT ĐÚNG THỜI HẠN HIẾN-ĐỊNH

Điều 46 Hiến-pháp năm 1967 bắt buộc Quốc-Hội phải chung quyết dự-thảo Ngân-sách Quốc-Gia trước ngày 31.tháng 12 hằng năm. Nếu vì lý-do gì thời-hạn này không được theo đúng, Tổng-Thống có quyền ký Sắc-luật cho thi-hành từng phần Ngân-sách tương đương với một phần mười hai (1/12) Ngân-sách thuộc tài-khoá trước cho đến khi Hạ-nghị-viện chung-quyết xong dự-thảo Ngân-sách (điều 46 khoản 5 Hiến-pháp).

Theo sát văn-thức của điều 46 Hiến-pháp thì các nhà lập-hiến chỉ tiên-liệu có một lý-do làm cho Ngân-sách không được biểu quyết đúng thời-hạn Hiến-định : đó là trường-hợp Thượng-Nghị-Viện yêu-cầu Hạ-Nghị-Viện phúc-nghị một hay nhiều điều-khoản trong dự thảo Ngân-sách (điều 46 khoản 5 Hiến-pháp). Trên thực-tế, Thượng nghị-viện đã từng yêu-cầu Hạ-nghị-viện phúc-nghị dự-luật Ngân-sách Quốc-gia tài khóa 1968 (1) nhưng không phải đây là nguyên-nhân duy nhất làm sự hình-thành luật Ngân-sách bị chậm-trễ mà phần lớn do sự mới thành-lập các cơ-cấu căn-bản của Quốc-Hội (2).

Thực ra, có rất nhiều nguyên-do khiến dự-luật Ngân-sách bị trì-hoãn, chẳng-hạn như chiến-tranh, nội-loạn... Hơn nữa, vì dự-luật ngân-sách là một dự-luật tối quan-trọng chi-phối cả chánh-sách sinh-hoạt quốc-gia nên Quốc-Hội thường cứu-xét cẩn-thận dự-luật này để kiểm-soát, ảnh-hưởng vào hoạt-động của Hành-pháp. Trong khi đó Quốc-Hội lại thiếu nhân-viên và phương-tiện chuyên-môn, cho nên Ngân-sách có thể không được hoàn-thành đúng thời-hạn. Trong trường hợp chế-độ Lương-viện như của Quốc-Hội Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, sự sự bất-đồng quan-điểm giữa hai Viện thường là nguyên-do làm cho dự Ngân-sách bị trì-hoãn. Sự kiện này cũng có thể do áp-lực chính-trị của Tổng-Thống đối với một trong 2 Viện để hướng cuộc biểu-quyết Ngân-sách theo ý-muốn của mình.

Ngoài ra, chiếu phán-quyết ngày 31.1.1969 của Tối-Cao Pháp-Viện, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có quyền yêu-cầu Quốc Hội phúc-nghị dự-luật Ngân-sách (3). Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu đã xử-dụng thẩm-quyền này để yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị dự-luật Ngân-sách Quốc-Gia tài-khoá 1969 (4) và điều này đã phần nào, làm cho Ngân-sách không được hoàn-thành đúng kỳ hạn. Tuy nhiên việc Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị dự-luật Ngân-sách chỉ mang ý-nghĩa một phương-tiện để Tổng-Thống có thể hoạch-định và điều-khiển

(1) Biên-bản Hạ-Nghị-Viện số 05 ngày 16.4.1968 trong Công-Báo số 14 ngày 3.6.1968, trang 1280 - 1294.

(2) Cuộc bầu-cử Tổng-Thống và Thượng-Nghị-Viện mới được tổ-chức ngày 3.9.1967.

(3) Do Thông-cáo số 72/TC/TCPV/CT ngày 31.1.69 của Tối-Cao Pháp-Viện. Xem Biên-bản Quốc-Hội Lương-viện số II/69 ngày 5.2.1959 trang 14.

(4) Xem lại Phần thứ hai, chương I, Mục I hay Mục III đều có đề-cập đến vấn-đề này.

chánh-sách Quốc-gia một cách hữu-hiệu hơn là một kỹ-thuật nhằm trì-hoãn sự hình thành Ngân-sách để tự-y ký Sắc-luật cho thi-hành một phần Ngân-sách. Bởi vì như thế, chính Tổng-Thống, với tư-cách Nguyên-thủ Hành-pháp, sẽ gánh chịu hậu-quả trực-tiếp của sự trễ nãi này. Ở đây chúng ta cần phân-tích nội-dung thẩm-quyền ký Sắc-luật Ngân-sách của Tổng-Thống và hậu-quả của nó.

## TIỂU-ĐOẠN I. - THẨM-QUYỀN KÝ SẮC-LUẬT NGÂN-SÁCH CỦA TỔNG-THỐNG. -

Chiếu điều 46 khoản 5 Hiến-pháp năm 1967, khi Quốc-Hội không chung-quyết Ngân-sách trước ngày 31 tháng 12, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có thẩm-quyền ký Sắc-luật cho thi-hành từng phần Ngân-sách tương-đương với 1/2 Ngân-sách thuộc tài-khoá trước cho đến khi Quốc-hội chung-quyết (1).

Biện-pháp này nhằm mục-đích củng cố quyền Hành-pháp và để cho sự liên-tục của Hành-pháp tức là sự liên-tục của Quốc-gia được tôn-trọng. Sự thực, giải-pháp này cũng tương-tự như khi các cơ-quan quyết-nghị của các tập-thể địa-phương phân-quyền, vì một lý do nào đó, không chịu biểu-quyết Ngân-sách, cơ-quan Hành-pháp Trung-ương có thẩm-quyền thay-thế đó để lập Ngân-sách cho địa-phương (2). Do đó, thẩm-quyền ký sắc-luật Ngân-sách của Tổng-Thống, trong trường-hợp này, phải nằm trong những giới-hạn Hiến-định.

### 1.- Về Nội-dung.-

Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ được quyền ký Sắc-luật "cho thi-hành từng phần Ngân-sách tương-đương với 1/2 Ngân-sách thuộc tài-khoá trước...". Như vậy, Sắc-luật Ngân-sách này của Tổng-Thống phải căn-cứ hoàn-toàn vào đạo-luật Ngân-sách

(1) Nếu Thượng-Nghi-Viện yêu-cầu phúc-nghị thì Hạ-Nghi-Viện sẽ chung-quyết, còn nếu Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị thì phải họp khoáng-đại lưỡng-viện chung quyết chiếu điều 45 khoản 2 Hiến-pháp.

(2) Nghiêm-Đàng, Nguyễn-Thanh-Bạch, Lê-Công-Truyền, Tài-chánh-học và Thuế pháp giản-yếu, Saigon, Hội Nghiên-Cứu Hành-Chánh 1968, trang 40.

quốc-gia tài-khoá trước, chớ không thể tự-y hay căn-cứ vào dự-thảo Ngân-sách do chính Tổng-Thống chuyển qua Quốc-Hội và hiện đang cứu xét. Hơn nữa, mỗi Sắc-luật này chỉ có giá-trị cho thi-hành 1/12 ngân-sách tài-khoá trước. Sau đó, nếu Quốc-Hội vẫn chưa chung-quyết Ngân-sách mới xong thì Tổng-Thống được quyền ký một Sắc-luật tiếp-theo.

Thủ-tục này nhằm hạn-chế đến mức tối-đa quyền-hành của Tổng-Thống trong lãnh-vực Lập-pháp về tài-chánh, một lãnh-vực, theo truyền thống, thuộc thẩm-quyền chuyên-quyết của Quốc-Hội và đồng-thời cũng là lý do tồn-tại của Quốc-Hội. So với Hiến-pháp năm 1956 của Việt-Nam, chúng ta thấy rằng trong trường-hợp này, thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa rộng-rãi hơn thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam. Bởi vì điều 43 Hiến-pháp năm 1956 qui-định :  
"... Tổng-Thống có thể ký Sắc-luật Ngân-sách cho tài-khoá sau. Mỗi tam-cá-nguyệt, Tổng-Thống có thể cho thi-hành 1/4 của Ngân-sách cho đến khi Quốc-Hội chung-quyết xong đạo-luật Ngân-sách...".

Như vậy, các nhà Lập-hiến năm 1967 có khuynh-hướng hạn-chế đến mức tối-đa thẩm-quyền ký Sắc-luật cho thi-hành một phần Ngân-sách của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam so với Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hoa.

## 2.- Về thời-hạn.

Thẩm-quyền ký Sắc-luật của Tổng-Thống cho thi-hành từng phần Ngân-sách chỉ có tính-cách tạm-thời, giữ cho sinh-hoạt Quốc-gia không bị đình-trệ. Cho nên đến khi nào Quốc-Hội chung-quyết xong dự-luật Ngân-sách thì thẩm-quyền này của Tổng-Thống đương-nhiên hết hiệu-lực.

## TIỂU-ĐOẠN II. - HẬU-QUẢ CÁC SẮC-LUẬT CỦA TỔNG-THỐNG CHO THI-HÀNH TỪNG PHẦN NGÂN-SÁCH. -

Khi Tổng-Thống ký các Sắc-luật cho thi-hành từng phần Ngân sách thì sẽ có những hậu-quả tài-chánh khá trầm-trọng về cả hai phương-diện chi cũng như thu. Bởi vì các Ngân-sách được thi-hành trong mỗi-tháng tương-đương với 1/12 Ngân-sách thuộc tài-khoá cũ khác hẳn với các khoản dự-chi dự-thu qui-định trong dự-thảo luật Ngân-sách mới mà Tổng-Thống đã đề-nghị và Quốc-Hội sẽ chung quyết.

Bởi vậy, thường Quốc-Hội phải chịu trách-nhiệm giải-quyết các hậu-quả này. Cho nên điều 43 Hiến-pháp Đệ I Cộng-Hoa Việt-Nam đã xác-định : "Trong đạo-luật Ngân-sách, Quốc-Hội phải giải-quyết các hậu-quả gây nên do việc bác-bỏ hoặc sửa-đổi những điều-khoan

của Sắc-luật Ngân-sách". Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không minh-thị vấn-đề này nhưng trên thực-tế Quốc-Hội vẫn phải chịu trách-nhiệm giải-quyết những hậu-quả của các Sắc-luật Ngân-sách.

Thông-thường, các Sắc-luật ngân-sách của Tổng-Thống phải được chuyển đến Quốc-Hội ngay sau khi ký để các Dân-biểu và Nghị sĩ thảo-luận, biểu-quyết cùng một lượt với bản dự-thảo Ngân-sách.

Qua sự trình-bày trên, Hiến-pháp năm 1967 đã dành cho Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam thẩm-quyền ký Sắc-luật cho thi hành từng phần Ngân-sách trong trường-hợp dự-thảo Ngân-sách không được chung-quyết đúng thời-hạn Hiến-định. Tuy nội-dung thẩm-quyền này của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có bị hạn-chế hơn so với Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa. Nhưng nếu được phối-hợp chặt-chẽ với thẩm-quyền yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị Ngân-sách Quốc-gia, thì nó cũng trở thành một phương-tiện hữu-hiệu đủ để Tổng-Thống điều-khiển được cơ-quan Hành-pháp, chánh-sách Quốc-gia, đồng thời có thể ảnh-hưởng nhiều đến Quốc-Hội trong việc biểu-quyết Ngân-sách.

Thủ-tục trên đây cũng được nhiều Quốc-gia khác áp-dụng, tuy chi-tiết có khác nhau. Chẳng hạn, ở Ba-Tây, nếu Quốc-Hội không chuyển dự-luật Ngân-sách đến Tổng-Thống trước kỳ hạn thì Ngân-sách cũ sẽ được tái-tục. Ở Hòa-Lan, nếu chưa có Ngân-sách mới, Hành-pháp có quyền thi-hành Ngân-sách cũ cho đến khi đến hết 4 tháng đầu của tài-khoá (1).

Ngoài những thẩm-quyền bất-thường đã kể trên, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam còn có một thẩm-quyền đặc-biệt dành riêng cho nhiệm kỳ đầu tiên mà thôi. Đó là thẩm-quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng.

#### ĐOẠN IV. - THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG TRONG NHIỆM-KỲ ĐẦU-TIÊN. -

Điều 114 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định :  
"Trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng".

(1) Trương-Tiến-Đạt, "Hiến-pháp chú-thích", Saigon 1967, trang 230.

Đây là thẩm-quyền đặc-biệt đặc-biệt của Tổng-Thống, chỉ dành cho thời-gian chuyên-tiếp của chế-độ, trong vòng một nhiệm đầu-tiên (1957 - 1971) mà thôi. Các nhà Lập-hiến năm 1967 đã đưa ra nhiều lý-do để biện-minh cho điều-khoản này. Nội-dung thẩm-quyền này cũng tùy thuộc cơ-cấu Hành-pháp trên thực-tế, đồng-thời nó có liên-hệ mật-thiết đến vấn-đề bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong trường-hợp chiến-tranh, không thể tổ-chức bầu-cử được, chiếu điều 65 của Hiến-pháp.

1.- Lý-do biện-minh thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên.-

a) Vấn-đề tách rời các Tỉnh-Trưởng ra khỏi các Vị chỉ-huy các tập-thể địa-phương phân-quyền khác như Đô-Trưởng, Thị-Trưởng và Xã-Trưởng.-

Theo tinh-thần Hiến-pháp, qua các điều-khoản từ 70 đến 75, nhất là điều-khoản 114 nói trên, trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chỉ được quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng. Trong khi các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng, Xã-Trưởng phải được dân bầu lên.

Chính các nhà lập-hiến muốn trong nhiệm-kỳ đầu-tiên sẽ thí-nghiệm bầu-cử các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng trước (1). Nếu thấy hiệu-nghiệm, kết-qua của vấn-đề tốt-đẹp sẽ đem áp-dụng cho các Tỉnh. Lập trường này được biện-minh bằng những lý do :

- \* Các đơn-vị Đô-Thành, Thị-xã ít về số lượng và lại có điều-kiện an-ninh hơn các Tỉnh. Cho nên việc tổ-chức bầu-cử Đô-Trưởng, Thị-Trưởng có thể thực-hiện được dễ-dàng mau lẹ hơn các Tỉnh-Trưởng.
- \* Từ trước khi Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam ra đời, nguyên-tắc địa-phương phân-quyền chưa được công-nhận tại Việt-Nam. Các vị chỉ-huy địa-phương như Đô-Trưởng, Thị-Trưởng Tỉnh-Trưởng đều do Trung-Tướng chỉ-định (2). Ngày nay, Hiến-Pháp

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 74 ngày 23.2.1968 trang 31 và kế-tiếp.

(2) Xem Dự số 57a ngày 24.10.1956 ấn-định tổ-chức nền hành-chánh Quốc-gia và thông-tư số 001-a/PTT/VP ngày 1.3.1968 của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu giải-thích và ấn-định thủ-tục áp-dụng Dự nói trên.



năm 1967 công nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền và bầu-cử các chức-vụ này. Nhưng các nhà Lập-hiến năm 1967 không-thể tiên-liệu trước được tất cả những hậu-quả của giải-pháp này đối với thực-trạng sinh-hoạt quốc-gia. Cho nên cần phải có một cuộc thí-nghiệm hạn-chế trước bằng cách bầu-cử các Đô-Trưởng, Thị-Trưởng trước, trong khi vẫn dành cho Tổng-Thống thẩm-quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng. Nếu sự bầu-cử trên mang lại kết-quả tốt đẹp góp phần vào việc xây-dựng dân-chủ mà không tổn-hại đến quyền-lợi chung của dân-tộc và tính-cách thống-nhất của quốc-gia thì bắt đầu nhiệm-kỳ thứ hai của Tổng-Thống, việc bầu-cử Tỉnh-Trưởng sẽ được thực-hiện. Trái-lại nếu các cuộc bầu-cử trên đưa đến hậu-quả tai-hại, trái hẳn với tinh-thần Hiến-pháp thì hậu-quả này cũng có tính-cách hạn chế trong một số ít địa-phương, do đó chúng ta sẽ còn kịp thời tu chỉnh lại Hiến-pháp, hủy bỏ nguyên-tắc bầu-cử các vị chỉ-huy các tập-thể địa-phương.

\* Riêng về phân các Xã-Trưởng thì vẫn có thể bầu cử ngay được tùy theo tình-trạng an-ninh riêng tại mỗi địa-phương. Bằng cơ là chiếu theo 2 Sắc-lệnh số 198-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966 và số 199-SL/ĐUHC ngày 24.12.1966, Chánh-phủ đã tổ-chức bầu-cử Hội-Đồng nhân-dân xã và các Xã-trưởng một cách khắ-quan, trừ một số ít xã ở những vùng bất an-ninh trầm-trọng.

#### b) Lý-do hiệ-n-trạng quốc-gia.-

Trên thực-tế, vấn-đề quyền-hành của các vị chỉ-huy địa-phương cũng đã từng làm ảnh-hưởng trầm-trọng đến sinh-hoạt quốc-gia qua vai-trò các Tư-lệnh Vùng chiến-thuật sau Cách-Mạng 1963 (1) cũng như qua cuộc biến-động Miền-Trung phát khởi từ ngày 11.3.1966 khi Ủy-ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia quyết-định cất chức Tư-lệnh Vùng I Chiến-thuật kiêm Đại-biểu Chánh-phủ của Tướng Nguyễn-Chánh-Thị.

Hơn nữa, từ năm 1959 - 1960 khi Cộng-sản phát-động cuộc chiến-tranh khuynh-đảo, thành lập Mặt trận Giải-phóng Miền Nam (2), Việt-Nam luôn luôn ở trong tình-trạng chiến-tranh, nhất là

(1) Theo ước-pháp Tạm-thời ngày 19.6.1965, vị Tư-lệnh Vùng Chiến-thuật có 4 tư-cách : 1.- Hội-viên Hội-Đồng Quân-lực ; 2.- Ủy viên Ủy-Ban Lãnh-Đạo Quốc-Gia ; 3.- Tư-lệnh Vùng Chiến-Thuật ; 4.- Đại-biểu Chánh-phủ. Điều này gây ra "tình-trạng sứ-quân" nên hiện nay chức-vụ Đại-biểu Chánh-phủ đã bị bãi-bỏ.

(2) Nguyễn-Mạnh-Hùng, "Chính-sách Ngoại-giao của Hoa-Kỳ tại Đông Nam Á", nguyệt-san Cấp-Tiến số 3 tháng 3.1969 trang 118.

bất an-ninh tại các địa-phương nên Tổng-Thống Đệ I cũng như Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam phải bổ-nhiệm các sĩ-quan giữa chức-vụ Tỉnh-Trưởng để đề bẻ đối-phó với tình-thế. Trong một tương-lai gần khó có thể thay-thế các vị này bằng những nhân-vật dân-sự dân-cử được

Vả lại, trên khía cạnh pháp-lý, tình-trạng chiến-tranh đã được ban-hành kể từ ngày 24.6.1965 bởi Dự số 01/UBLĐQG mà sau này Quốc-Hội đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng xác-nhận lại hiệu-lực của tình-trạng (1). Cho nên, giao cho Tổng-Thống thẩm-quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên là một quan-niệm hết sức thực-tế, phù-hợp với nhu-cầu thực-tại của quốc-gia. Hơn nữa, đây cũng là một biện-pháp tạm-thời dành cho thời-gian chuyển tiếp của chế-độ. Vì thế mà điều 114 nơi đây được xếp vào Chương IX của Hiến-pháp qui-định các điều-khoản chuyển-tiếp.

2.- Nội-dung thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên.-

a) Trên nguyên-tắc.-

Chiếu điều 114 Hiến-pháp năm 1967, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có toàn-quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng, không bí-mật bí-mật hạn-chénào từ Quốc-Hội cũng như trong nội-bộ của Hành-pháp.

b) Trong thực-tế.-

Tùy theo mỗi trường-hợp khác nhau mà Tổng-Thống sẽ bổ-nhiệm trực-tiếp, các Tỉnh-Trưởng hoặc do đề-nghị của Thủ-Tướng. Trong trường-hợp Thủ-Tướng đề-nghị bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng thì Thủ-Tướng đề-nghị bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng thì Thủ-Tướng phải hội-y với Tổng-Trưởng Nội-Vụ, Tổng-Trưởng Quốc-Phòng, Tổng Tham-Mưu-Trưởng để lập một danh-sách đề-nghị Tổng-Thống tuyển chọn.

Trong những trường-hợp cần thay thế cấp bách bởi những lý-do thật xác-đáng, Tổng-Tham-Mưu-Trưởng báo-cáo khẩn-cấp lên Thủ-Tướng và Tổng-Thống đồng-thời đề-nghị Sĩ-quan xử-lý thường vụ để được chấp-thuận ngay (2).

(1) Tuy nhiên, điều 2 của Dự 01/UBLĐQG ngày 24.6.1965 đã bị hủy bỏ.

(2) Xem Thông-tư số 001a/PTT/VP ngày 1.3.1968 của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu.

Tuy vậy, không nhất-thiết Tổng-Thống phải bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng quân-sự. Có thể, nếu tình-trạng an-ninh sáng sủa, Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng dân-sự, trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, để hỗ-trợ cho cuộc thí-nghiệm xây-dựng Dân-chu tại các địa-phương qua các cuộc bầu-cử Đô-Trưởng, Thị-Trưởng. Điều này sẽ thể-hiện được ý-chí các nhà Lập-hiến năm 1967. Trong quá khứ đã có một số Tỉnh-Trưởng là những nhân-vật dân-sự. Riêng tại Vùng I Chiến-thuật từ 10.3 đến 25.5.1966, đã có 4 vị Tỉnh-Trưởng hay Thị-Trưởng dân-sự trong số 6 chức-vụ tại đây (1). Tuy nhiên, sau đó, vì tình-hình quân-sự nghiêm-trọng nên hầu-hết các vị Tỉnh-Trưởng, Thị-Trưởng dân-sự đã bị thay thế bằng các sĩ-quan.

Thực ra, vấn-đề từ thuộc phần lớn vào mức-độ an-ninh thực sự. Do đó mà có vấn-đề bổ-nhiệm Tỉnh-Trưởng trong tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử được, dự-trù tại điều 65 Hiến pháp (2).

3.- Từ thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên đến vấn-đề bổ-nhiệm một số Tỉnh-trưởng trong tình-trạng chiến-tranh.-

Như trên đã có dịp trình-bày, các nhà Lập-hiến năm 1967 quan-niệm rằng thẩm-quyền của Tổng-Thống bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng trong tình-trạng chiến-tranh không tổ-chức bầu-cử được, dự-trù tại điều 65 Hiến-pháp, là một thẩm-quyền phụ-thuộc, bổ-túc cho thẩm-quyền Tổng-Thống bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên (điều 114 Hiến-pháp) (3).

(1) Chí-Linh, Phóng-sự điều-tra Đà-Nẵng, tài-liệu Nhật-báo Cấp-Tiến số 47 ngày 7.6.1969, trang 3.

(2) Xin xem lại đoạn II của Chương này : "Thẩm-quyền của Tổng-Thống trong tình-trạng chiến-tranh".

(3) Quan-điểm của Dân-biểu Phạm-Đình-Hùng, Chủ-Tịch Ủy-Ban tu-chính Dự án Hiến-pháp, phát-biểu trong phiên-họp ngày 21.2.67 để thuyết-phục các nhà Lập-hiến chấp thuận ghi thêm vấn-đề bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng vào phần cuối điều 65 của Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam (xem Biên-bản QHLH số 72 ngày 21.2.67 trong Công-Báo năm III, số 1-QH ngày 5.1.68 trang 115).

Các nhà Lập-hiến chủ-trương nếu tình-trạng chiến-tranh và không thể tổ-chức bầu-cử kéo dài hay xảy ra vào lúc nhiệm-kỳ đầu-tiên của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chấm-dứt, thì Tổng-Thống vẫn được quyền bổ-nhiệm hay tiếp-tục lưu-nhiệm các vị Tỉnh-Trưởng đã được Tổng-Thống chỉ-định trong khoảng nhiệm-kỳ đầu-tiên (1).

Như-thế, sự bố-cục của 2 điều 65 và 114 của Hiến-pháp năm 1967 không được hợp-lý, do đó gây ra tối-nghĩa cho điều 65 Hiến-pháp. Sự kiện này không thể phủ-nhận được. Chính luật-sư Trương-Tiến-Đạt, nguyên Tổng-Thư-Ký Quốc-Hội Lập-hiến mà cũng hiểu-làm ý-chỉ các nhà Lập-hiến năm 1967 khi nêu lên thắc-mắc: "... tại sao không lưu-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng trong khi các vị này cũng do dân-cử? Tại sao lại chấm-dứt nhiệm-kỳ của các Tỉnh-Trưởng dân-cử bằng cách bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng khác thay-thế..." (2).

Thật ra, như trên đã từng trình bày, các nhà Lập-hiến không hề chủ-trương như vậy, mà trái lại xác định: "một khi các Tỉnh-Trưởng đã do dân-cử thì trong trường-hợp chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử được, phải lưu-nhiệm các vị này y như thủ-tục đối với các cơ-quan dân-cử khác (3).

Cho nên thiết-tưởng cần phải có một phán-quyết của Tối-Gao Pháp-Viện để giải-thích rõ điều 65 Hiến-pháp. Hoặc nếu muốn rõ-ràng hơn, cần phải tu-chính điều 65 và 114 Hiến-pháp năm 1967 như sau đây:

a) Điều 65.-

"Trong tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử được, với sự chấp-thuận của 2/3 tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ Tổng-Thống có quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân-cử" (chấm-hết)

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 nt trang 114 - 123.

(2) Trương-Tiến-Đạt, Hiến-pháp chú-thích, Saigon 1967, trang 280.

(3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 72 ngày 21.2.1967 trong Công-báo năm thứ 3, số 1-QH ngày 5.1.1968, trang 123 và kế-tiếp.

b) Điều 114 : Sẽ gồm có 2 khoản :

- "1. Trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, Tổng-Thống có thể bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng.
- "2. Nếu quá nhiệm-kỳ đầu-tiên, vì tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử được, Tổng-Thống có quyền tiếp tục bổ-nhiệm hay lưu-nhiệm các Tỉnh-Trưởng, theo đúng thủ-tục qui-định tại điều 65" (chấm hết).

Có như vậy điều 65 Hiến-pháp mới được sáng nghĩa đồng thời điều 114 được đầy-đủ hơn. Thêm vào đó, vấn-đề lưu-nhiệm các cơ-quan dân-cử nói chung, dành cho bất cứ khi nào xảy ra tình-trạng chiến-tranh không thể tổ-chức bầu-cử, sẽ được phân-biệt hẳn với vấn-đề bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu-tiên của Tổng-Thống. Do đó không thể có sự xuyên-tạc, lẫn-lộn nào xảy ra được nữa.

Xem thế, các nhà Lập-hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã minh thị chỉ trao cho Tổng-Thống một thẩm-quyền bất thường duy-nhất trong nhiệm-kỳ đầu-tiên đó là thẩm-quyền bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng. So sánh với Hiến-pháp năm 1958, chúng ta thấy Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam có rất nhiều thẩm-quyền bất thường vô-cùng quan trọng qui-định tại điều 98 Hiến-pháp: "Trong nhiệm-kỳ Lập-pháp đầu-tiên, Tổng-Thống có thể tạm đình-chỉ sự xử-dụng những quyền tự-do đi lại và cư-ngụ, tự do ngôn-luận và báo-chí, tự-do hội-hợp và lập-hội, tự do nghiệp-đoàn và đình-công, để thỏa-mãn những đòi hỏi đích-dáng của an-toàn chung, trật-tự công-cộng". Chính điều khoản này đã xóa bỏ hết cả thiên thứ hai của Hiến-pháp năm 1956 qui-định những quyền tự-do căn-bản của công-dân.

Chính vì những quyền-hành rộng-rãi như vậy mà chế-độ Ngô Đình-Diệm có phương-tiện loại-trừ các đoàn-thể quốc-gia đối-lập, phát-động phong-trào suy-tôn mở đường cho một chế-độ độc-tại cá nhân (1). Do kinh-nghiệm đó, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã minh-thị xác-nhận và giới-hạn rõ-ràng thẩm-quyền bất-thường của Tổng-Thống trong nhiệm kỳ đầu-tiên.

(1) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967, trang 358.

Nhìn một cách tổng-quát những điều-khoản của Hiến-pháp năm 1967 dự-trừ từ những trường-hợp đặc-biệt như báo-động, giới-nghiêm, khẩn-trương hay chiến-tranh đến trường-hợp Ngân-sách Quốc-gia không được biểu-quyết đúng thời-hạn hiến-định hoặc trong nhiệm-kỳ đầu-tiên, chúng ta những thẩm-quyền bất-thường của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bị hạn-chế nhiều so với Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam.

Ngoài những đặc-điểm vừa nhận xét ở trên, Tổng-Thống Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam còn có thẩm-quyền :

- \* Ký Sắc-luật giữa hai khóa họp của Quốc-Hội (điều 41 Hiến pháp năm 1956).
- \* Quốc-Hội có thể ủy-quyền Lập-pháp cho Tổng-Thống trong tình-trạng khẩn-cấp, chiến-tranh nội-loạn, khủng-hoảng kinh-tế hoặc tài-chánh (điều 42 Hiến-pháp 1956).

Những điều-khoản đặc-biệt này và một số các điều-khoản khác của Hiến-pháp năm 1956 đã biến-chế-độ Đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam thành một chế-độ quyền-uy, tạo điều-kiện cho những âm-mưu, độc-tài cá-nhân trong thực-tế (1). Do kinh-nghiệm chua cay này, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã hạn-chế tới mức tối-đa sự xâm-nhập của Tổng-Thống vào lãnh-vực Hành-pháp. Hiến-pháp chỉ cho phép Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được quyền ký Sắc-luật trong hai trường-hợp duy-nhất :

- Cho thi-hành từng phần Ngân-sách khi dự-thảo Ngân-sách chưa được Quốc-Hội chung quyết đúng thời-hạn hiến-định.
- Tuyên-bố các tình-trạng đặc-biệt như báo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương.

Các nhà Lập-hiến năm 1967 hoàn-toàn bác bỏ vấn-đề ủy-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống, dù bất-cứ trong trường-hợp nào, với lý-do gì. Trong phiên-họp ngày 21.2.1967 của Quốc-Hội Lập-hiến, Dân-biểu Phan-Quang-Đán đã đưa đề-nghị như sau : "Trong tình-trạng chiến-tranh, nội-loạn hoặc khủng-hoảng chính-trị trầm-trọng, Tổng-Thống

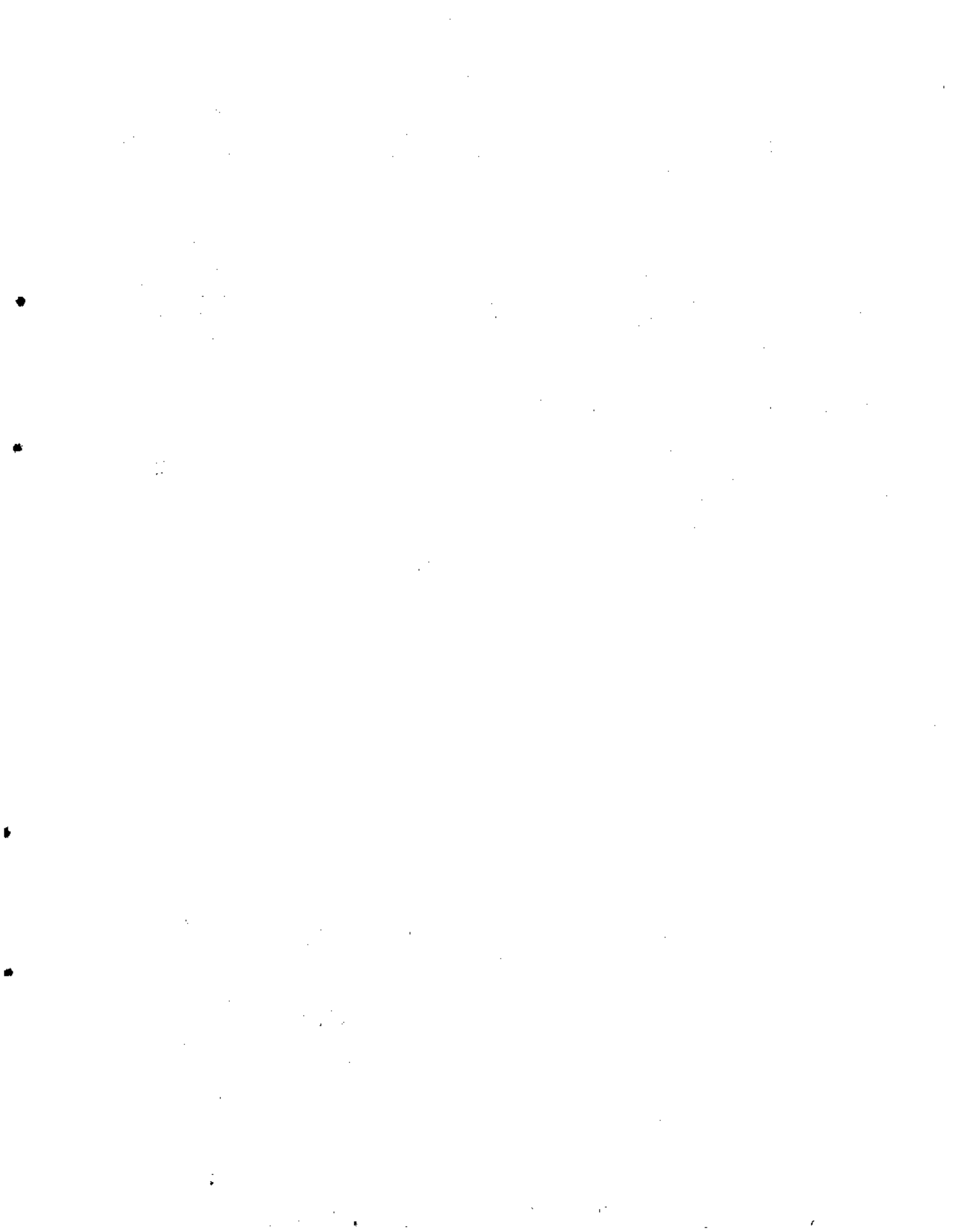
(1) Nguyễn-Văn-Bông, Luật-Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967, trang 357.

có thể được Quốc-Hội ủy-quyền ký những Sắc-luật khẩn-cấp trong phạm-vi và thời-hạn do Quốc-Hội ấn-định trong đạo-luật ủy-quyền". Đề-nghị này đã bị đa-số các nhà lập-hiến bác bỏ ngay, không thảo luận (1).

Do đó mà dự-thảo luật số 6/68-HP của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu chuyển đến Quốc-Hội ngày 21.2.1968 đề yêu-cầu Quốc-Hội "đặc-biệt ủy-quyền cho Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định và ban-hành bằng Sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết, trong phạm-vi các vấn-đề Kinh-tế và Tài-chánh, trong thời-hạn một năm" đã lần lượt bị Hạ-Nghị-Viện (trong phiên-họp ngày 1.3.1968) và Thượng-Nghị-Viện (trong phiên-họp ngày 4.3.1968) công-khai bác bỏ (2).

Dù sao, khi qui-định thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam trong những trường-hợp bất-thường, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã biểu-lộ rõ-ràng quan-niệm tìm mọi kỹ-thuật pháp-ly và chính-trị để xây-dựng một Hành-pháp mạnh và ổn-cố mà không độc-tài (3). Đây là một quan-niệm căn-bản hướng-dẫn tất-cả công-cuộc thảo-hiến cũng như việc qui-định toàn-thể mọi thẩm-quyền của Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qua cả hai tư-cách Quốc-Trưởng lẫn Nguyên-thủ Hành-pháp.

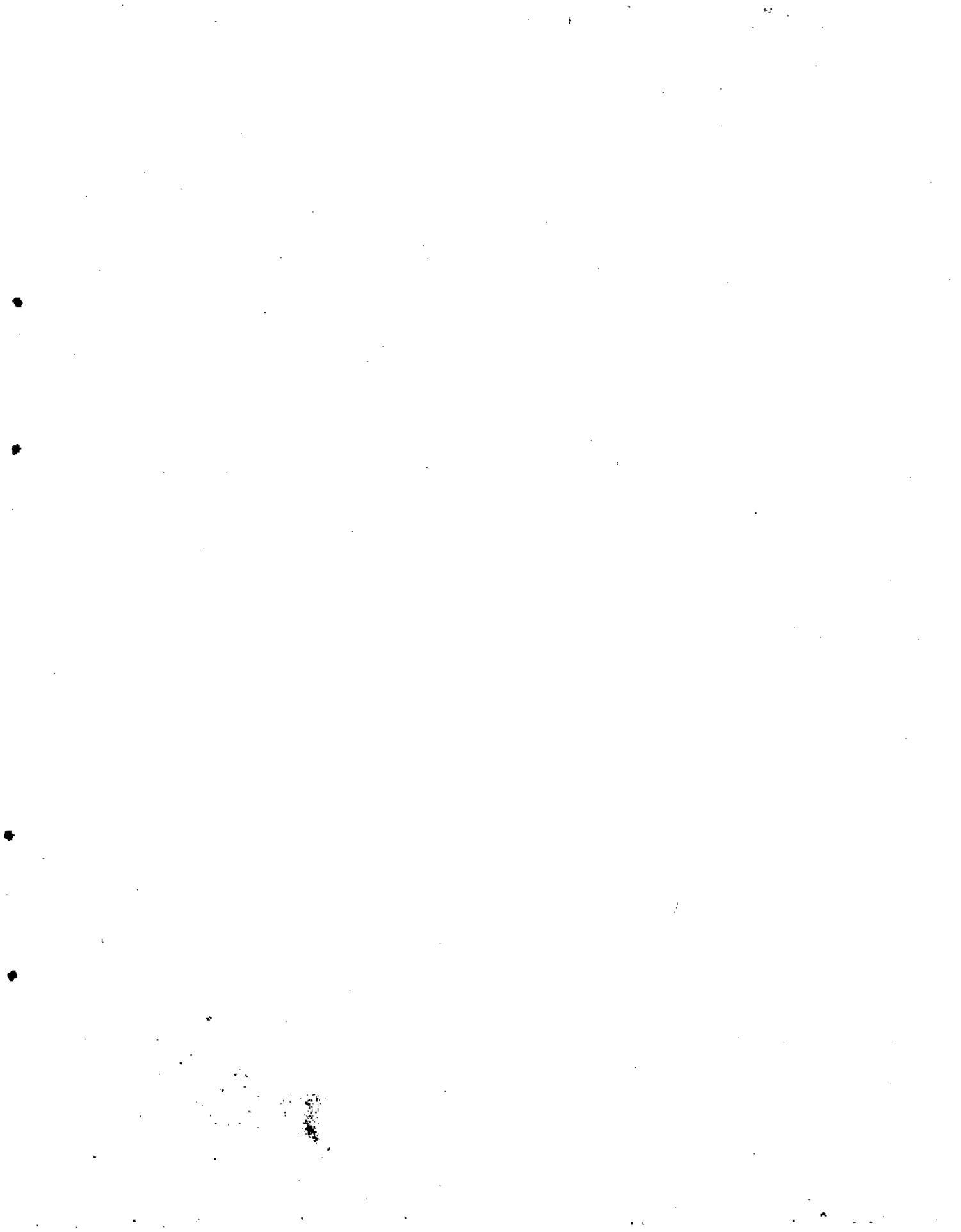
- 
- (1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21.2.1967 trang 44 - 47 và Biên-bản QHLH số 73 ngày 22.2.1967 trang 2.
  - (2) Biên-bản Hạ-Nghị-Viện số 47 ngày 1.3.1968 trang 71 và kế-tiếp Xem bản in ronéo bài thuyết-trình của Nghị-sĩ Nguyễn-Văn-Chúc Thuyết-trình viên của Ủy-ban Tư-pháp và Đính-chế đọc-trước Thượng-Nghị-Viện ngày 4.3.1968 về vấn-đề này, tài-liệu Thượng-Nghị-Viện.
  - (3) Biên-bản Quốc-Hội Lập-hiến số 27 ngày 1.12.1966 trang 39 - 40.





# PHẦN KẾT LUẬN





Qua những phần trên, chúng ta đã lần-lượt tìm hiểu thẩm-quyền của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam với cả hai tư-cách Quốc-Trưởng và Nguyên-thủ Hành-Pháp. Trong khi nghiên-cứu Hiến-Pháp, đi tìm ý - chỉ các nhà lập-hiến cũng như theo dõi việc áp-dụng Hiến-Pháp và những phương-cách vận-dụng thẩm - quyền của Tổng-Thống trong thực-tế, chúng ta có thể đi đến một vài nhận-dịnh về chế-độ đồng-thời thủ-đề-nghị một vài biện-pháp nhằm góp một phần bé nhỏ vào công-cuộc kiến-tạo chế-độ, xây-dựng Dân-chủ. Để thực-hiện hòa-bảo này, chúng ta sẽ lần-lượt đề-cập đến 2 vấn-đề chính :

- \* Xác-định một quan-niệm về thẩm-quyền của Tổng-Thống.
- \* Biện-pháp ngăn-ngừa độc-tài.

\*  
\* \*

## MỤC I

## XÁC-ĐỊNH MỘT QUAN-NIỆM VỀ THẨM-QUYỀN CỦA TỔNG-THỐNG

**N** HÌN qua cách tổ-chức các định-chế chính-trị quốc-gia trên thế-giới hiện nay, không phân-biệt chính-thể nào, chúng ta đều nhận thấy 2 đặc-điểm trội yếu :

1)- Vai-trò quan-trọng và cần-thiết của cơ-quan Hành-pháp.-

Để đáp ứng với số lượng công-vụ bành-trướng vượt bực, để đối phó với tình-thế chính-trị luôn luôn căng-thẳng và cấp-bách trong quốc-nội cũng như trong cuộc chiến-tranh quốc-tế, Chánh-phủ trở thành cơ-quan đầu não của quốc-gia vì ưu-thế của hoạt-động tập-đoàn, có tính-cách thuận nhất và bí-mật. Chánh-phủ còn gồm một số kỹ-thuật gia đầy-đủ khả-năng. Cho nên, chỉ có Chánh-phủ mới là cơ-quan hành-động, thực-hiện đáp-ứng nhu-cầu của thế-kỷ hai mươi này(1). Trong khi đó, trên thực-tế, vai-trò của Quốc-Hội bị lu mờ bởi hoạt-động của cơ-quan này chậm-chạp và thiếu phương-tiện vì được tổ-chức theo tánh-cách Hội-nghị, thành-phần bất thuận-nhất, hoạt-động công-khai và căn-cứ trên dư-luận.

2)- Trào-lưu tăng-cường quyền Hành-pháp.-

Sau thế chiến thứ hai, trào-lưu tăng-cường quyền Hành-pháp lan rộng hầu-hết các quốc-gia Âu-Mỹ nhằm đáp-ứng được nhu-cầu mới. Đôi khi sự tăng-cường quyền Hành-pháp còn có ý-nghĩa một sự củng-cố Dân-chủ. Bởi vì cơ-quan Hành-pháp suy-yếu không những làm cho chính-quyền bất lực mà còn làm suy-yếu cả nền Dân-chủ, gây ra hỗn-loạn, tạo mầm-mống độc-tài như trường-hợp hình-thành hai chế-độ Đức-quốc-Xã và phát-xít Ý(2).

(1) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị học, Saigon 1967 trang 148-151.

(2) J. De Soto, Le renforcement de l'Exécutif en Régime Parlemen-taire, Refaites une Constitution, trang 221.

Chính vì thế mà chế-độ đệ V Cộng-Hòa Pháp được thành-lập nhằm "bãi-bỏ địa-vị ưu-thế của Quốc-Hội khiến cho sự lãnh-đạo không hữu-hiệu" (1). Theo Raymond Aron, các nhà lập-hiến đệ ngũ Cộng-Hòa Pháp muốn "một Chánh-phủ mạnh để chống lại các nhóm áp-lực, trái với Chánh-phủ quá yếu đến nỗi luôn luôn làm nô-lệ cho những nhóm áp-lực (a slave of Special pressure groups) (2).

Tại các nước Á-Phi mới thành-lập, người ta cũng nhận-thấy vai-trò và quyền-hạn của cơ-quan Hành-pháp được nâng cao.

Tuy vậy, tại nhiều quốc-gia, người ta cũng tố-cáo hiểm-họa chuyên-chế của Hành-pháp, bao-động quyền-hạn của Quốc-Hội bị chà-đạp dưới chân của Chánh-phủ (3). Chính nền Hành-pháp quá mạnh của chế-độ đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam phần lớn đã là nguyên-nhân của sự độc-tại Ngô-đình-Diệm (4).

Cho nên, phản-ứng lại hậu-quả độc-tại của chế-độ đệ I Cộng-Hòa với một Hành-pháp có nhiều quyền-hạn rộng-rãi, các nhà lập-hiến năm 1967 lại thiết-lập một chế-độ dành ưu-thế cho Lập-pháp. Thái-độ này đã đi ngược lại trào-lưu tăng-cường quyền Hành-pháp trên thế-giới, có thể đưa tới một sự cực-đoan khác là sự độc-tại của Quốc-Hội, nếu sinh-hoạt chính-đảng không được phát-triển đúng mức và thích-hợp. James Madison, một nhà lập-hiến danh-tiếng của Hoa-Kỳ đã nhận-định : "Tự-do có thể cũng bị lâm-nguy khi Chính-phủ có quá nhiều hay quá ít quyền-hành" (5).

Vì vậy, vấn-đề không phải là lựa-chọn giữa Hành-pháp mạnh hay Lập-pháp mạnh. Cả hai cơ-quan đều do nhân-dân, chịu sự uy-nhiệm của nhân-dân để thi-hành hai nhiệm-vụ chính-yếu khác nhau.

- 
- (1) Alex. N. Dragnich, Những đại chính-thể ở Âu-châu, Saigon, bản-dịch Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam 1964, trang 189.
  - (2) Raymond Aron, France : The new Republic, New York, Oceana Publications 1968, trang 68.
  - (3) Trần-văn-Minh, vai-trò Quốc-Hội tại các tiểu-nhược-quốc Á-châu, Quốc-Hương số 2 tháng 8/1959, trang 79-80.
  - (4) Thực ra, sự độc-tại của chế-độ Ngô-đình-Diệm vượt ra ngoài khuôn khổ Hiến-pháp như bầu-cử bip-bom, khủng-bố chính-đảng, triệt hạ đối-lập, suy-tôn cá-nhân...
  - (5) SAUL K. PADOVER, The meaning of Democracy, Lancer Book, New York 1965 trang 105.

Cả hai đều cần thiết và quan-trọng. Muốn cho sinh-hoạt chính-trị quốc-gia được hợp-lý và tốt đẹp, cả hai cơ-quan phải hợp-tác chặt chẽ và lâu bền. Mối tương-quan giữa lập-pháp và Hành-pháp là mối tương-quan hai chiều, sẵn-sàng trao đổi mọi quan-điểm, ý-kiến khác biệt với nhau. Nền Dân-chủ không phải chỉ là một chế-độ cai-trị, trước hết, nó là một đường lối sống hợp-quần, cùng nhau trao đổi kinh-nghiệm. Giáo-sư Harold D. Laswell cũng đã quan-niệm Dân-chủ là một "khối thịnh-vượng chung của sự tôn-trọng lẫn nhau" (1).

Các nhà lập-hiến đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam đã tỏ ra thực-tế và hữu-ly khi chủ-trương các cơ-quan công-quyền quốc-gia phải được phân-nhiệm, phân-quyền rõ-rệt và sự hoạt-động của các cơ-quan này phải được phối hợp và điều-hòa (điều 3 Hiến-Pháp). Thêm vào đó, các nhà lập-hiến còn luôn luôn nhấn-mạnh và xác-nhận hoài-bảo thiết-lập một Hành-pháp mạnh, ổn-định, hữu-hiệu nhưng đồng-thời cũng phải Dân-chủ, không độc-tại (2).

Tuy-nhiên, từ quan-niệm thực-tiến và hợp-ly đó đến khi hình-thành Hiến-Pháp, các nhà lập-hiến năm 1967 đã nghiêng dần về khuynh-hướng xây-dựng một cơ-quan Hành-pháp yếu cả về hai phương-diện đối với Quốc-Hội cũng như ngay trong nội-bộ Hành-pháp. Ngược lại, cũng có một vài khe hở của Hiến-Pháp, mà các nhà lập-hiến không tiên-liệu được, vô-tình làm cho Quốc-Hội bị tước-đoạt một phần thẩm-quyền trên thực-tế.

Tất cả những sự tai-hại này phần lớn đều do tương-quan chính-trị bất-thường của các cơ-cấu quốc-gia mà nguyên-nhân sâu-xa là sinh-hoạt yếu-kém và phân-hóa của các chính-đảng Việt-Nam hiện nay. Do đó, thiết-tưởng cần xác-định lại một quan-niệm thích hợp hơn về quyền-hạn của cơ-quan Hành-pháp cũng như thẩm-quyền của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam về 2 phương-diện chính :

- \* Trong nội-bộ Hành-pháp
- \* Trong tương-quan với Quốc-Hội

- Riêng đối với Tối-Cao Pháp-Viện thì tương-quan giữa Tổng-Thống và cơ-quan này cũng chỉ tùy thuộc phần lớn vào tương-

(1) Saul K. Padover, The meaning of Democracy, Lancer Book, New-York 1965, trang 105.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1-12-1966 trang 21, 39-40 và kế tiếp.

quan giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội bởi vì các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện do Quốc-Hội tuyển-chọn và Tổng-Thống bổ-nhiệm theo một danh-sách do Thẩm-phán đoàn Công-tổ đoàn và Luật-sư đoàn bầu lên (điều 80 Hiến-Pháp).

Vì các nhà lập-hiến năm 1967 quan-niệm "một Hành-pháp nhứt-đầu chớ không phải lưỡng-đầu. Vì vậy, Tổng-Thống chịu hoàn-toàn trách-nhiệm trước quốc-dân" (1). Trong khi đó, "Phó Tổng-Thống chỉ là phụ-tá của Tổng-Thống, có nhiệm-vụ nhất-định (đã được ấn-định rõ trong Hiến-Pháp hoặc do sự ủy-nhiệm của Tổng-Thống). Còn Thủ-Tướng chỉ là người do Tổng-Thống lựa chọn để thi-hành các chánh-sách do Tổng-Thống hoạch-định" (2). Cho nên, trong nội-bộ Hành-pháp, thẩm-quyền của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam bao-trùm tất-cả. Sự điều-hành cơ-quan Hành-pháp phải được thống-nhất dưới sự chỉ-huy tối-cao và duy-nhất của Tổng-Thống. Các nhân-viên Hành-pháp cũng như nhân-viên Chánh-phủ, "có thể khác-biệt ý-kiến trong khi thảo-luận tại phiên-họp, nhưng phải đồng-ý trước nhân-dân" (3).

Quan-niệm như thế về thẩm-quyền của Tổng-Thống đệ II Cộng Hòa Việt-Nam đối với nội-bộ cơ-quan Hành-pháp tương-đối hợp-ly và rõ-ràng. Sở dĩ trên thực-tế có xảy ra nhiều sự tranh-chấp quyền-hành, mâu-thuẫn nội-bộ là vì thiếu kinh-nghiệm, truyền-thống sinh hoạt dân-chủ và nhất là thiếu một hệ-thống chính-đảng vững-mạnh, hữu-hiệu. Hơn nữa, khuyết-điểm đó còn do ở nhân-cách riêng của các nhà lãnh-đạo chính-quyền hoặc do áp-dụng sai-lầm hay cố-ý vi phạm Hiến-pháp. Sự kiện này cũng thể-hiện rõ qua việc Hiến-Pháp minh-thị cấm các Dân-Biểu và Nghị-Sĩ không được kiêm-nhiệm một chức-vụ công cử hay dân cử nào khác ngoại-trừ việc giảng-huấn tại các trường Đại-Học và Cao-đẳng kỹ-thuật (điều 37 Hiến-Pháp). Vậy mà điều 174 nội-quy Thượng Nghị-Viện lại cho phép các Nghị-sĩ kiêm-nhiệm các chức-vụ vừa kể với danh-nghĩa là "đặc-nhiệm", mở đường cho Nghị-sĩ Trần-chánh-Thành tham-gia Chánh-Phủ Trần-văn-Hương với chức-vụ Tổng-Trưởng Ngoại-giao, cho đến nay Tối-Cao Pháp-Viện chưa phán-quyết dứt khoát vấn-đề. Tất cả những làm-lấn, khuyết-điểm này đều không do bản-chất của Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 35 ngày 15-12-1966 trang 25.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 36 ngày 16-12-1966 trang 13-14.

(3) Alex N. Dragnich, những đại chính-thể ở Âu-châu, Saigon, Trung Tâm Nghiên-cứu Việt-Nam 1964, trang 46.

Ở đây, chúng ta chỉ cần quan-niệm lại một vài điểm về thẩm-quyền của Tổng-Thống trong :

- Tương-quan giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội.
- Và bổ-túc một vài thiếu-sót của Hiến-pháp khiến cho thẩm-quyền của Tổng-Thống bị hạn-chế một cách tai-hại cũng như sự bế-tắc có thể xảy ra trong lúc điều-hành các cơ-quan công-quyền tối-cao không được giải-quyết một cách dân-chủ và ôn-thỏa.

### Đoạn I: TƯƠNG-QUAN GIỮA TỔNG-THỐNG VÀ QUỐC-HỘI.-

Hoài-bảo thiết-lập "một Hành-pháp mạnh và không độc-tài" của các nhà lập-hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam được thể-hiện rõ-rệt nhất khi qui-định mối tương-quan giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội. Trong những phần trên, chúng ta đã lần-lượt trình-bày khá đầy-đủ về vấn-đề này. Ở đây chỉ cần tóm lược, hệ-thống hóa mối tương-quan đó đồng thời nhấn mạnh đến một vài trở ngại thực-tế của mối tương-quan này, bắt nguồn từ một số điều-khoản trong Hiến-Pháp năm 1967. Theo tinh-thần Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, mối tương-quan giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội có tính-cách 2 chiều :

- Ảnh-hưởng của Tổng-Thống đối với Quốc-Hội.
- Ảnh-hưởng của Quốc-Hội đối với Tổng-Thống.
- Ngoài ra, còn một số bế-tắc trong mối tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp cần quan-niệm lại.

#### Tiểu đoạn I: ẢNH-HƯỞNG CỦA TỔNG-THỐNG ĐỐI VỚI QUỐC-HỘI

##### "QUAN-NIỆM LẠI QUYỀN PHÚC-NGHỊ CỦA TỔNG-THỐNG"<sup>hay</sup>

Để ảnh-hưởng đến Quốc-Hội, Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có những thẩm-quyền chính sau đây :

- Tổng-Thống tiếp-xúc với Quốc-Hội bằng thông-điệp
- Tổng-Thống chỉ-thị cho Thủ-Tướng và các nhân-viên Chánh-phủ tham-dự các phiên-họp của Quốc-Hội hoặc các Ủy-Ban để trình-bày và giải-thích các vấn-đề liên-quan đến chánh-sách quốc-gia và sự thi-hành chánh-sách này :
- Tổng-Thống có sáng quyền lập-pháp.
- Hơn nữa, Tổng-Thống còn có thẩm-quyền yêu-cầu triệu-tập các khóa-họp bất-thường của Quốc-Hội.



Tất-cả những thủ-tục trên đây đã được áp-dụng một cách bình-thường trong thực-tế. Nếu có một vài trở ngại, sơ-sốt thì chỉ là do những khuyết-điểm thông-thường của một chế-độ trong những bước đầu xây-dựng dân-chủ.

Riêng thẩm-quyền Tổng-Thống yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự-luật đã từng làm mất ý-nghĩa tốt-đẹp trong mối tương-quan giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội và cũng làm cho thẩm-quyền của Tổng-Thống giã-tang một cách bất-thường, trái hẳn với tinh-thần Hiến-Pháp. Cho nên chúng ta cần quan-niệm lại vấn-đề bằng cách tìm hiểu :

- Căn-bản pháp-lý quyền phúc-nghị của Tổng-Thống.
- Phương-cách áp-dụng thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống trong thực-tế.
- Và thủ-giải-quyết-vấn-đề cho hợp-lý hơn.

#### A.- CĂN-BẢN PHÁP-LÝ QUYỀN PHÚC-NGHỊ CỦA TỔNG-THỐNG.-

Căn-bản pháp-lý của thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống được thể-hiện qua :

- Văn-thức Hiến-Pháp
- Ý-chí các nhà lập-hiến.

1)- Theo văn-thức của Hiến-Pháp : Điều 45 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định :

- "a)- Trong thời-hạn ban-hành, Tổng-Thống có quyền gửi Thông-điệp có viện dẫn lý-do, yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một hay nhiều điều khoản của dự-luật.
- "b)- Trong trường-hợp này Quốc-Hội sẽ họp khoáng-đại lưỡng-viện để chung-quyết dự-luật với đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Nếu Quốc-Hội chung-quyết bác-bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, dự-luật đương-nhiên thành luật và được gửi lên Tổng-Thống để ban hành".

Chính khoản 2 của điều 45 này không rõ-ràng nên đã được Hành-pháp và Lập-pháp quan-niệm khác nhau gây ra một sự mâu-thuân trầm-trọng, căng-thẳng trong mối tương-quan giữa 2 cơ-quan này. Do đó, cần tìm hiểu ý-chí của các nhà lập-hiến năm 1967 để soi sáng phân nào cho vấn-đề.

2)- Theo ý-chỉ các nhà lập-hiến.-

Lúc đầu, điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp chỉ dự-thảo nguyên-văn: "... Trong trường-hợp này, Quốc-Hội sẽ họp khoáng-đại lưỡng-viện để chung quyết dự-luật với đa số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ" (1). Đến ngày 17-3-1967, nghĩa là 3 ngày trước khi bản Hiến-Pháp được gửi lên Ủy-Ban lãnh-đạo Quốc-gia, thì khi chung-quyết điều 45, một số các Dân-Biểu Quốc-Hội Lập-Hiến đã đưa tu-chính thêm vào khoản này một đoạn chốt là: "Nếu Quốc-Hội chung-quyết bác-bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, dự-luật đương-nhiên thành-luật và được gửi lên Tổng-Thống để ban-hành" (2). Dân-Biểu Trần-tấn-Việt, đại-diện cho nhóm Dân-Biểu đưa ra tu-chính án giải thích rằng khi Tổng-Thống xử-dụng thẩm-quyền phúc-nghị thì có 2 trường-hợp xảy ra:

- Trường-hợp thứ nhất là Quốc-Hội chung-quyết chấp-thuận những lời đề-nghị sửa đổi đạo luật đó của Tổng-Thống. Trong trường-hợp này, việc ban hành sẽ hết sự dễ-dàng.

- Trường-hợp thứ hai là Quốc-Hội chung-quyết bác-bỏ những lời đề-nghị của Tổng-Thống. Mục-đích đoạn chốt của khoản 2 nói đây nhằm cấm không cho Tổng-Thống nại quyền phúc-nghị của mình để gọi dự-luật đó trở lại cho Quốc-Hội một lần nữa vì như thế, công việc ban-hành đạo luật đó sẽ bị trì-hoãn vô hạn (3).

Như vậy, chỉ có thể nói rằng các nhà lập-hiến năm 1967 đã:

- \* Không bắt buộc Quốc-Hội phải chung quyết phúc nghị của Tổng Thống dưới hình-thức câu hỏi phụ-định.
- \* Chỉ tiên-liệu 2 trường-hợp:

- Quốc-Hội có đủ quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ chấp thuận quan-điểm của Tổng-Thống.
- Hoặc Quốc-Hội có đủ quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ bác bỏ quan-điểm của Tổng-Thống.

Trên thực-tế, cả hai trường-hợp này đều dễ giải-quyết và ít xảy ra trong sinh-hoạt lập-pháp hiện tại của nền đệ nhị Cộng-

(1) Xem Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 68 ngày 16-2-1967.

(2) Nguyên-văn đề-nghị tu-chính lúc đó là "... chuyển sang Hành-pháp để ban-hành" về sau mới sửa lại "... gửi lên Tổng-Thống để ban-hành".

(3) Xem Biên-Bản Quốc-Hội Lưỡng-Viện số III/69 ngày 22-2-69 trang 69 và kế tiếp.

Hòa Việt-Nam. Trong khi đó lại thường xảy ra trường-hợp phức-tạp là : không hội đủ đa số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ đồng-thời cũng không có đủ đa-số qua bán để chấp-thuận đề nghị của Tổng-Thống.

B.- ÁP-DUNG QUYỀN PHỤC-NGHI CỦA TỔNG-THỐNG TRONG THỰC-TẾ.-

Trong thực-tế mỗi khi Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam xử-dụng thẩm-quyền phúc-nghi một dự-luật thì trong những phiên-họp khoáng-đại lưỡng-viện để chung-quyết, thường không có đủ đa số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác bỏ hay chấp-thuận quan-điểm của Tổng-Thống(1). Điều này một phần lớn do số Dân-Biểu và Nghị-sĩ vắng mặt quá cao. Chẳng hạn, trong buổi họp chốt để chung-quyết phúc-nghi dự-luật Tổng Động Viên chỉ có 88 Dân-Biểu và Nghị-sĩ hiện-diện (2) trong khi túc số hiến-định để chung-quyết phúc-nghi cần đến 98 Nghị-sĩ và Dân-Biểu.

Trong tất-cả các trường hợp mà kết-quả cuộc chung-quyết của Quốc-Hội không đạt được quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ hay chấp-thuận quan-điểm của Hành-pháp, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu vẫn ban-hành các đạo-luật đó đúng theo quan-điểm của mình như trường-hợp luật Tổng Động-Viên, luật Ngân-Sách quốc-gia tài khóa 1969(3)... Đi xa hơn nữa, Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu có khi còn ban-hành theo quan-điểm của Tổng-Thống cả những điều phúc-nghi của Tổng-Thống đã bị quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ bác-bỏ. Đó là trường-hợp điểm I trong Thông-điệp ngày 26-4-1969 của Tổng-Thống yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghi về dự-luật "Bãi bỏ Tòa-án Đặc-biệt" đã bị 103 Dân-Biểu và Nghị-sĩ bác-bỏ (quá bán rất xa)(4) mà vẫn được Tổng-Thống giữ nguyên-vẹn khi ban-hành đạo-luật này(5).

(1) Xem các Biên-Bản Quốc-Hội Lưỡng-Viện số 04 ngày 14-6-1968 (phúc-nghi dự-luật Tổng Động-Viên) và số III/69 ngày 22-2-69 (phúc-nghi Ngân-Sách Quốc-gia tài-khoá 69).

(2) Chính-Luận số 1.280 ngày 16-6-1968.

(3) Xem luật số 002/69 ngày 28-2-69 ban-hành Ngân-Sách Quốc-Gia tài-khoá 1969 trong Công-Báo số 12 ngày 8-3-1969 trang 1.207, so-chiếu với biên-bản Quốc-Hội Lưỡng-Viện số III/69 ngày 22-2-1969.

(4) Biên-Bản Quốc-Hội Lưỡng-Viện số V/69 ngày 12-5-69 trang 62-68

(5) Cấp-Tiến số 40 ngày 30-5-1969.

Như vậy, cơ-quan Hành-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã mặc-nhiên quan-niệm rằng nếu trong cuộc chung-quyết một dự luật bị Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị, nếu Quốc-Hội không đủ đa-số quá bán để bác-bỏ cũng như chấp-thuận, quan-điểm của Tổng-Thống đều được xem là chung-quyết và thành-luật.

1)- Lập-luận của Hành-pháp.-

Quan-niệm này căn-cứ vào thủ-tục khi Hạ-Nghị-Viện chung-quyết phúc-nghị của Thượng-Nghị-Viện qui-định tại các khoản 7 và 8 của điều 43 Hiến-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam : "... Hạ-Nghị-Viện có quyền chung-quyết dự-luật với đa-số 2/3 tổng-số Dân-Biểu. Nếu Hạ-Nghị-Viện không hội đủ đa số 2/3 nói trên, quan-điểm của Thượng-Nghị-Viện được coi là chung-quyết". Hơn nữa, theo tiền-lệ của thời đệ I Cộng-Hòa khi Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị mà Quốc-Hội không đủ đa-số 3/4 tổng-số Dân-Biểu(1) để duy-trì bản văn của Quốc-Hội thì ý-kiến của Tổng-Thống được xem là chung-quyết.

2)- Phê-bình quan-niệm của Hành-pháp.-

a)- Trước hết, chúng ta cũng có thể chấp-nhận quan-niệm trên đây của Hành-pháp nhằm giúp Hành-pháp một phương-tiện hữu-hiệu trong việc hoạch-định và thi-hành chánh-sách quốc-gia. Và lại, đa số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ không phải là một đa-số quá lớn so với đa số 3/4 tổng-số Dân-Biểu dự-tru trong điều 58 Hiến-Pháp năm 1956. Sở dĩ không đạt được đa-số này vì Quốc-Hội lập-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chưa trưởng-thành, chưa ý-thức được đầy-đủ trách-nhiệm trước quốc-dân. Chính G.Vedel cũng quan-niệm rằng trong những trường-hợp quan-trọng có tính-cách thách-thức như trường-hợp Hành-pháp yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật, Dân-Biểu và Nghị-sĩ phải có nhiệm-vụ nói lên ý-kiến của mình vì vậy vì nào không bỏ tham hay vắng mặt coi như mặc-nhiên về phe Chánh-phủ(2).

b)- Tuy-nhiên, ý-chí các nhà lập-hiến năm 1967 không muốn cho cơ-quan Hành-pháp được quyết-định tối-hậu về lập-pháp(3). Bằng cơ là các nhà lập-hiến từng lập ủy-ban tranh-dấu và tìm đủ mọi cách chống lại điều 20 của Sắc-luật số 021/66 cho

(1) Điều 58 Hiến-Pháp ngày 26-10-1956

(2) G. Vedel, Cours de Droit Const. 1959-1960, trang 1.071 và kế tiếp.

(3) Nguyễn-ngọc-Huy, "có nên dành cho Tổng-Thống quyền phúc-nghị có thể chi-phối việc lập-pháp?" Quyết-Tiến số 1335 ngày 18-8-68.

phép Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-đạo Quốc-gia được quyền phúc-ngệ dự-thảo Hiến-Pháp và nếu Quốc-Hội không đạt được đa-số 2/3 tổng-số Dân-Biểu để bác-bỏ thì bản tu-chính của Chủ-tịch Ủy-Ban Lãnh-đạo Quốc-Gia đương-nhiên coi như thành luật" (1).

Hơn nữa, điều 3 Hiến-Pháp còn chủ-trương : "Ba cơ-quan Lập-pháp, Hành-pháp và Tư-pháp phải được phân-nhiệm và phân-quyền rõ rệt..." Theo tinh-thần phân-nhiệm thì khi một cơ-quan không làm nhiệm-vụ của nó, cơ-quan khác có thể lãnh làm thay cho nó. Với tinh-thần phân-quyền, việc làm thay như vậy không thể chấp-nhận được vì như vậy tức là dấn vào quyền-hành của cơ-quan kia, vi-phạm nguyên-tắc phân-quyền. Hiến-Pháp ngày 1-4-1967 theo nguyên-tắc phân-nhiệm và phân-quyền, cho nên việc làm luật chẳng những là nhiệm vụ mà còn là thẩm-quyền của Quốc-Hội, quyết-định theo qui-tắc đa-số. Cơ-quan Hành-pháp không thể nắm quyền quyết-định về việc làm ra pháp-luật trái với qui-tắc đa-số này.

Quan-niệm và phương-thức áp-dụng điều 45 Hiến-Pháp của nhà cầm quyền Hành-Pháp hiện-tại đã cho Tổng-Thống làm luật với một thiểu-số nhiều khi rất nhỏ của Quốc-Hội. Nó làm cho quyền Lập-pháp rời khỏi tay Quốc-Hội để lọt vào tay Tổng-Thống, nghĩa là trái với nguyên-tắc phân-nhiệm và phân-quyền ghi trong điều 3 Hiến-Pháp năm 1967 (2).

### C.- MỘT QUAN-NIỆM THÍCH-HỢP CHO QUYỀN PHÚC-NGHỊ CỦA TỔNG-THỐNG.

Trước quan-niệm và cách xử-dụng quyền phúc-ngệ nói trên của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam hiện nay, các nhà lập-pháp cũng như học-giả chính-trị đều đưa ra nhiều giải-pháp ngõ hầu dành lại quyền làm luật cho Quốc-Hội. Trong số đó có 2 giải-pháp của Nghị-sĩ Nguyễn-van-Chức và Giác-sư Nguyễn-ngọc-Huy đáng lưu-ý vì được trình-bày có hệ-thống. Tuy nhiên, sau đó phán-quyết ngày 13-6-1969 của Tối-Cao Pháp-Viện đã giải-thích khác hẳn 2 ý-kiến vừa kể về quyền phúc-ngệ của Tổng-Thống, chiếu điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp.

(1) Các Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 20 ngày 9-11-66, số 21 ngày 10-11-66 và số 47 ngày 29-12-66.

(2) Nguyễn-ngọc-Huy, Bàn về quyền phúc-ngệ của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Cấp-Tiến số 42 ngày 1-6-1969 và các số kế tiếp.

1)- Giải-pháp của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức.-

a)- Trong phiên họp ngày 26-2-69 của Lương-Viện Quốc-Hội, sau khi nhắc lại nguyên-nhân hình-thành điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp năm 1967, cũng như ý chí các nhà lập-hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam "không bắt buộc Lương-Viện Quốc-Hội phải chung quyết dưới hình-thức câu-hỏi phủ-định"(1), Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức đề-nghị Quốc-Hội sẽ quyết-định lấy cách nêu câu hỏi (phủ-định hay xác-định) bằng một biểu-quyết với đa-số tương-đối tổng-số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ hiện diện(2). Phương-cách đặt câu hỏi sẽ quyết-định kết-quả cuộc chung-quyết.

Với số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ vắng mặt quá nhiều trong các phiên họp, với sự phân-hóa hiện tại bên trong Quốc-Hội, điều chắc chắn là Quốc-Hội sẽ khó hội được đa số quá 1/2 tổng số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để chung-quyết bác bỏ quan-điểm của Tổng-Thống. Như vậy, Quốc-Hội sẽ quyết-định bằng lối tiêu-cực. Chẳng hạn, nếu muốn bác-bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, Quốc-Hội sẽ nêu câu hỏi : "Ai chấp thuận lời yêu-cầu của Tổng-Thống?". Khi biểu-quyết sẽ không có được quá 1/2 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để trả lời chấp-thuận. Vậy, lời yêu-cầu của Tổng-Thống kể như bị bác-bỏ. Trái lại, muốn chấp-thuận lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, Quốc-Hội sẽ nêu câu-hỏi : "Ai bác bỏ lời yêu-cầu của Tổng-Thống?". Khi biểu-quyết sẽ không đủ quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ bác-bỏ. Vậy, quan-điểm của Tổng-Thống được xem là chấp-thuận(3)

b)- Phê-bình giải-pháp của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức.-

Thực ra, giải-pháp của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức hoàn-t toàn trái với tinh-thần và văn-thức của điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp bởi vì dù đặt câu hỏi phủ-định hay xác-định để chung-quyết lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, quyết-định của Quốc-Hội chỉ có giá-trị nếu hội đủ đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Khi Quốc-Hội quyết-định cách đặt câu hỏi, Quốc-Hội chỉ quyết-định với đa-số tương-đối, vấn-đề này thuộc thẩm-quyền của Quốc-Hội và không có gì đáng chỉ-trích. Nhưng đến khi biểu-quyết nếu Quốc-Hội vẫn

(1) Biên-Bản Quốc-Hội Lương-Viện số III/69 ngày 22-2-69 trang 69.

(2) Nguyễn-ngọc-Huy, Nguyên-tác phân-quyền căn-bản của Hiến-Pháp, Cấp-Tiến số 43 ngày 2-6-1969 trang 1 + 8.

(3) Nguyễn-ngọc-Huy, Nguyên-tác phân-quyền căn-bản của Hiến-Pháp, Cấp-Tiến số 43 ngày 2-6-1969 trang 1 + 8.

không có đủ đa số quá 1/2 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ thì, theo đúng điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp, quan-điểm của Quốc-Hội vẫn chưa có giá-trị chung-quyết được.

2)- Giải-pháp của giáo-sư Nguyễn-ngọc-Huy.

a)- Để giải quyết những bế-tắc kể trên, Giáo-sư Nguyễn-ngọc-Huy đề-nghị giải-thích điều 45 Hiến-Pháp như sau: Khi Quốc-Hội nhóm kháng-đại lưỡng-viện để chung-quyết một dự-luật bị Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị thì sẽ có 3 trường-hợp xảy ra:

- Nếu quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ bác-bỏ đề-nghị của Tổng-Thống thì bản văn đã được Quốc-Hội biểu-quyết đương-nhiên thành luật.

- Nếu quá bán tổng-số Dân-biểu và Nghị-sĩ chấp-thuận đề-nghị của Tổng-Thống thì quan-điểm của Tổng-Thống được coi như chung quyết.

- Nếu không hội đủ đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ hay chấp-thuận đề-nghị của Tổng-Thống thì những điều khoản bị phúc-nghị sẽ bị huy-bỏ nhưng không được thay-thế<sup>(1)</sup>.

b)- Giải-pháp này nhằm tôn-trọng nguyên-tắc phân-quyền. Nó để cho Quốc-Hội nắm quyền quyết-định tối-hậu về việc lập-pháp. Một mặt khác, nó tôn-trọng bản ý các nhà lập-hiến đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam muốn rằng các quyết-định của Quốc-Hội đối với lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống phải hội được quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ thì mới có giá-trị.

c)- Về phương-diện pháp-lý, giải pháp của Giáo-sư Nguyễn-ngọc-Huy rất thỏa-đáng. Tuy-nhiên, về thực-tế, nó cũng có khuyết-điểm. Trong tình-thế hiện tại, khi có phúc-nghị, trường hợp thường xảy ra nhiều nhất là không đủ đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ hay chấp-thuận đề-nghị của Tổng-Thống. Do đó, nếu theo giải pháp này, các điều-khoản bị phúc-nghị của hầu hết các dự-luật này đều bị huy-bỏ mà không được thay-thế. Nếu những điều-khoản đó là những điều-khoản căn-bản thì đạo-luật được ban-hành sẽ thiếu sót và cần phải bổ-túc bằng một luật khác. Sự bổ-túc này vừa làm cho công việc lập-pháp chậm-chạp hơn vừa làm cho Hành-pháp thiếu phương-tiện để hoạt-động hữu-hiệu.

(1) Nguyễn-ngọc-Huy, Bàn về quyền phúc-nghị của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Cấp-Tiến số 44 ngày 3-6-1969.

Tuy nhiên, ngay khuyết-điểm này cũng có chỗ hữu-ích. Khi thấy sự phúc-nghị đưa đến kết-quả tai hại đó, Hành-pháp sẽ thận-trọng hơn trong việc yêu-cầu phúc-nghị, nghĩa là không lạm-dụng quyền phúc-nghị như hiện nay. Mặt khác Quốc-Hội cũng phải tự ý-thức trách-nhiệm của mình để dung-hòa quan-điểm với Hành-pháp ngõ hầu công việc làm luật không bị đình-trệ. Khi nhận thấy quả thật cần phúc-nghị, Hành-Pháp sẽ cố gắng nêu những lý-do chánh-đáng và cố thuyết-phục các Dân-Biểu và Nghị-sĩ nhằm tìm một đa số thích-ứng để cho lời yêu-cầu phúc-nghị được chấp-thuận(1).

3)- Phán-quyết ngày 13-6-1969 của Tối-Cao Pháp-Viện.--

a)- Việc giải-thích điều 45 Hiến-Pháp về thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam đã được Tối-Cao Pháp-Viện phán-quyết ngày 13-6-1969, do sự yêu-cầu của một số Nghị-sĩ, như sau :

"... Theo điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp, Quốc-Hội chỉ có thể bác-bỏ về hình-thức hoặc nội-dung Thông-điệp của Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật khi hội đủ đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Nếu không đạt được đa-số vừa kể để bác về hình-thức, Quốc-Hội phải xét về nội-dung. Trong trường-hợp này, Tổng-Thống chỉ có thể ban-hành dự-luật do Tổng-Thống xin phúc-nghị sau khi Quốc-Hội chung-quyết nội-dung lời yêu-cầu phúc-nghị" (2) Và Tối-Cao Pháp-Viện còn xác-nhận thêm : "... khi Quốc-Hội họp để chung-quyết một dự-luật được Tổng-Thống yêu-cầu phúc-nghị, kết-quả cuộc biểu-quyết phải được hiểu là bác-bỏ hay không bác-bỏ lời yêu-cầu phúc-nghị, dấu câu-hỏi được đặt dưới thể-thức nào và liên-quan đến vấn-đề hình-thức hay nội-dung cũng vậy" (3).

b)- Như vậy, sự giải-thích điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp của Tối-Cao Pháp-Viện trên đây cũng không khác quan-niệm và cách áp-dụng của Hành-pháp hiện nay vì nếu Quốc-Hội không đạt được đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ hay chấp-thuận lời yêu-cầu phúc-nghị của Tổng-Thống, Tổng-Thống vẫn được quyền ban-hành dự-luật này theo quan-điểm của Tổng-Thống. Tối-Cao

(1) Nguyễn-ngọc-Huy, Bàn về quyền phúc-nghị của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hoa Việt-Nam, Cấp-Tiến số 44 ngày 3-6-1969.

(2) và (3) : Xem tài-liệu trong bài "Tổng-Thống và Quốc-Hội đều không hành-động đúng theo Hiến-Pháp", Nhật báo Cấp-Tiến số 61 ngày 23-6-1969, trang 2.



Viện chỉ soi-sáng thêm thủ-tục biểu-quyết của Quốc-Hội trong  
hợp-nhợ này : "... Nếu không đạt được đa số vừa kể (quá bán) để  
về hình-thức, Quốc-Hội phải xét về nội-dung..."

4)- Lựa chọn một giải-pháp.-

a)- Để cho tính-cách của Dân-chủ của chế-độ đệ II Cộng-Hòa  
Việt-Nam được bảo-đảm, để việc áp-dụng Hiến-Pháp đúng  
ý-chí các nhà lập-hiến thiết-tượng chúng ta nên theo giải-  
pháp của Giác-sư Nguyễn-ngọc-Huy để quan-niệm lại quyền phúc-nghị  
Tổng-Thống. Nếu trong trường-hợp không hội đủ đa-số quá bán  
số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để bác-bỏ hay chấp-thuận đề-nghị của  
Tổng-Thống, thì những điều-khẩn bị phúc-nghị sẽ bị hủy-bỏ nhưng  
không được thay-thế. Hậu-quả của việc phúc-nghị các dự-luật đối  
sinh-hoạt của quốc-gia sẽ hoàn-toàn do Hành-pháp và Lập-pháp  
gánh chịu. Do đó cả hai cơ-quan phải dung-hòa quan-điểm để  
một quan-điểm thích-hợp hơn cho các điều-khẩn của dự-luật  
Phúc-nghị.

b)- Hiện nay vì Tối-Cao Pháp-Viện đã phán-quyết giải-thích  
điều 45 Hiến-Pháp theo lập-trường mà Hành-pháp đã áp-  
dụng, nghĩa là vẫn gián-tiếp cho phép Tổng-Thống làm luật với một  
niềm-sức Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Do đó, muốn dành lại quyền lập-pháp  
cho Quốc-Hội theo giải-pháp do giác-sư Nguyễn-ngọc-Huy đề-nghị  
hì còn một phương-cách duy-nhất là dùng thủ-tục tu-chính Hiến-  
pháp để bổ-túc điều 45 Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

c)- Riêng đối với các đạo-luật tối quan-trọng, ảnh-hưởng  
mạnh-mẽ đến sinh-hoạt quốc gia như các đạo-luật tổ-chức  
quyền, phê-chuẩn Hiệp-ước hay Hiệp-dịnh Quốc-Tế... nếu có sự  
ranh-chấp giữa Hành-pháp và Lập-pháp mà quan-điểm mỗi bên đều  
không được quá bán tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ ủng-hộ thì cần  
đưa ra Trưng-cầu Dân-ý. Có như vậy sinh-hoạt quốc-gia mới  
không bị tê-liệt, đình-trệ(1).

Tiểu đoạn II : ẢNH-HƯỞNG CỦA QUỐC-HỘI ĐỐI VỚI TỔNG-THỐNG.-

Từ mặc-cảm lo sợ độc-tài, các nhà lập-hiến đệ II Cộng-Hòa  
Việt-Nam đã dự-trù nhiều kỹ-thuật để Quốc-Hội ảnh-hưởng, kiểm chế  
Tổng-Thống :

1) Vấn-đề Trưng-cầu Dân-ý sẽ được trình-bày trong đoạn II  
sau đây : "Vài bổ-khuyết cho Hiến-pháp".

Trong những trường-hợp bất-thường hi-hữu như Tổng-Thống bị bệnh tật trầm-trọng mất năng-lực hay can-tội phản-quốc và các trọng-tội khác, Quốc-Hội đều luôn luôn có ảnh-hưởng quyết-định. Thông-thường Quốc-Hội cũng có thể xử-dụng nhiều biện-pháp để ảnh-hưởng vào hoạt-động của Tổng-Thống và Chánh-Phủ như :

- Bế bỏ các khoản chi, thu trong Ngân-sách Quốc-gia.
- Không thảo-luận các dự-thảo luật của Hành-pháp khi đồng-thời cũng có các dự-án luật của Quốc-Hội về cùng một vấn-đề.
- Không chấp-thuận phê-chuẩn một Hiệp-ước hay Hiệp-định Quốc-tế.
- Bày-tỏ ý-kiến qua những kiến-nghị, khuyến-nghị của Quốc-Hội hay một nhóm Dân-Biểu, Nghị-sĩ.
- Gửi các câu hỏi viết cho Chánh-phủ
- Chất-vấn các nhân-viên Chánh-phủ tại các Ủy-Ban của mỗi Viện Quốc-Hội...

Trong thực-tế, những thủ-tục kể trên, phần nào, đã được áp dụng đúng theo tinh-thần Hiến-Pháp và trở-thành những kỹ-thuật mà các nhà lập-hiến gọi là : "tránh cho Hành-pháp mạnh khỏi độc-tài". Nhưng cũng chính vì mặc cảm này mà các nhà lập-hiến dự-trù dành cho Quốc-Hội 2 thẩm-quyền :

- Chất-vấn Chánh-phủ
- Khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ.

Hai thẩm-quyền này đã được xử-dụng lệch-lạc đưa đến những hậu-quả tai-hại làm giảm uy-tín Chánh-Phủ rất nhiều đồng thời cũng làm cản-trở sự thi-hành chánh-sách quốc-gia, do đó Hành-pháp không còn được tính-chất "mạnh" như các nhà lập-hiến mong muốn nữa. Cho nên phải quan-niệm lại một cách hợp-lý hơn về thẩm-quyền chất-vấn Chánh-phủ và khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ của Quốc-Hội.

#### A.- SỬA ĐỔI THỦ-TỤC CHẤT-VẤN CHÁNH-PHỦ.

##### 1)- Nguyên-tắc chất-vấn Chánh-phủ.

Theo điều 40 Hiến-Pháp, với 1/3 tổng-số Dân-Biểu hay Nghị sĩ, mỗi Viện Quốc-Hội có quyền yêu-cầu Thủ-Tướng hay các nhân-viên Chánh-phủ ra trước Viện sở-quan để trả-lời các câu chất-vấn về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia. Thực ra, khi áp-dụng thủ-tục này, Quốc-Hội đã chất-vấn cả đến chánh-sách quốc-gia chứ không phải chỉ chất-vấn về sự thi-hành chánh-sách quốc-gia mà thôi vì biên-giới của 2 vấn-đề này không rõ-rệt. Các nhà lập-hiến quan-niệm đây là một trong những kỹ-thuật làm cho Hành-pháp không độc-tài.

Trong chính-thể Tổng-Thống thuần-túy như Hoa-Kỳ, Quốc-Hội không có quyền chất-vấn ngay cả các Bộ-Trưởng. Thực-tế, nếu các Bộ-Trưởng có ra trước Quốc-Hội cũng chỉ là để trình-bày cho Quốc-Hội biết rõ về việc thi-hành chánh-sách của Chánh-phủ để thuyết-phục Quốc-Hội quyết-định những biện-pháp thích-ứng để hỗ-trợ cho Chánh-phủ. Các Nghị-sĩ không có quyền chính-thức khuyến-các Chánh-phủ phải theo một kế-hoạch, biện-pháp hành-động nào. Hơn nữa, dù sao các nhà Lập-pháp vẫn luôn-luôn tôn-trọng các công-sự-viên Cao cấp đại-diện của Tổng-Thống. Dưới thời Tổng-Thống Johnson, đã có lúc Thượng-Nghị-Viện Hoa-Kỳ đòi điều-trần về chánh-sách ngoại-giao của Chánh-phủ, Ngoại-Trưởng Dean-Rush đã cương-quyết từ-chối mà Quốc-Hội không thể làm gì được.

Trong chế-độ Đại-Nghị, Quốc-Hội có thể chất-vấn và lật-đổ Nội-Các nhưng Chánh-phủ cũng có thể giải-tán Quốc-Hội. Vì thế Quốc-Hội thường phải dè-dặt khi xử-dụng quyền chất-vấn hay bất tín-nhiệm Nội-Các.

Theo Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Quốc-Hội có quyền chất-vấn và lật-đổ Chánh-phủ nhưng trái lại Chánh-phủ không có một thẩm-quyền gì để đối-phó lại Quốc-Hội. Sự kiện này cũng có thể chấp-nhận được nếu quả thật Quốc-Hội gồm toàn những chính-trị gia có tài, đầy-đu khả-năng, có trách-nhiệm và đại-diện đầy-đu các khuynh-hướng, nguyện-vọng chính-đáng, trung-thực của toàn dân. Tuy nhiên, hiện nay, với ưu-quyền này, một Quốc-Hội có một số nhân-vật không đủ tư-cách vì quyền-lợi bè-phái riêng-tư, vô trách-nhiệm, không thể hiện được trung-thực nguyện-vọng của quốc-dân, chẳng những làm mất uy-tín Chánh-phủ, cản-trở việc thực-hiện chánh-sách quốc-gia mà còn đi đến hậu-quả là phản lại nguyện-vọng toàn-dân, thương-tổn đến quyền-lợi tối-cao của quốc-gia<sup>(1)</sup>.

2)- Phương-cách xử-dụng thẩm-quyền chất-vấn chánh-phủ.

Trong thực-tế, có những vấn-đề nhỏ nhặt không liên-quan gì đến chánh-sách quốc-gia, lập-trường Chánh-phủ, hay chỉ liên-quan đến hoạt-động của một Bộ thôi mà các vị Dân-Biểu, Nghị-sĩ cũng đòi

---

(1) Trường-hợp điển-hình là vài Dân-Biểu, trong đó có Dân-Biểu Diệp-van-Hung, đã bị Ủy-Ban Bại-Trừ Tham-Những Hạ-Nghị-Viện tố cáo lợi-dụng tư-cách dân cử để tham-nhũng, với những hồ-sơ đầy-đu, trong phiên họp Hạ-Nghị-Viện ngày 24-6-69 (Cấp-Tiến số 69 ngày 2-7-1969).

chất-vấn cả Thủ-Tướng Chánh-phủ (1). Hơn nữa, trong những phiên họp để thảo-luận về đề-nghị chất-vấn, các Dân-Biểu thường dùng những lời lẽ cộc-cằn, thiếu trang-nhã, quá khích(2) làm mất uy-tín của Chánh-phủ một cách vô ý-thức. Đôi khi ngay trong phiên-họp chất-vấn, một số Dân-Biểu đã vỗ bàn, đập ghế, la hét trong lúc Thủ-Tướng đang trình-bày vấn-đề. Thái-độ thiếu ý-thức, vô trách-nhiệm này cũng làm cho dư-luận dân-chúng bất-mãn đến nỗi một vị tu-sĩ cũng nhận-xét rằng : "Tôi thấy hối-tiếc cử-chỉ của các người dân-cử như vậy mà chính những người dân trong lẫn ngoài nước đều không hài-lòng thái-độ đó của các ông Dân-Biểu, mặc-nhiên là đại-diện cho dân..."(3).

Mặt khác, Quốc-Hội đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã lạm-dụng thẩm-quyền chất-vấn Thủ-Tướng quá nhiều làm nguy-hại đến hoạt-động của Chánh-phủ. Chẳng hạn, trong vòng 6 tháng, giữa lúc quốc-gia đang phải huy-động toàn-lực để đương-đầu với tình-hình nghiêm trọng trong quốc-nội và quốc-tế, Thủ-Tướng Trần-van-Hương đã phải ra trả lời tại Hạ-Nghị-Viện đến 2 lần. Vậy mà, trong khoảng thời-gian đó, ngày 27-12-1968, Hạ-Nghị-Viện lại còn quyết-định chất-vấn Thủ-Tướng Chánh-phủ một lần nữa(4).

Chính vì thế cần phải sửa-đổi lại thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ.

- (1) Sau vụ Việt-Cộng tổng công-kích vào Tết Mậu-Thân, việc Cảnh-sát xét làm nhà ông Chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện và lời tuyên-bố của Ngoại-Trưởng Trần-van-Đỗ với một phóng-viên ngoại-quốc liên-quan đến 2 giáo-phái Cao-Đài và Hòa-Hảo cũng đã được một số Dân-Biểu và Nghị-sĩ đặt thành vấn-đề chất-vấn Thủ-Tướng. Cho nên Thủ-Tướng Nguyễn-van-Lộc đã phải ra trước Quốc-Hội để trả lời các vấn-đề này (Biên-Bản TNV số 034 ngày 13-5-1968 và Biên-Bản HNV số 22/68 ngày 13-5-1968).
- (2) Xem các Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 39 ngày 8-6-1968 về việc Quốc-Vụ-Khanh Phan-quang-Đán tuyên-bố liên-quan đến MTGPMN và Biên-Bản HNV số 50/68 ngày 27-6-1968 thảo-luận về "Nội-Các và hiện-tình đất nước".
- (3) Lời tuyên-bố của Thượng-Tọa Thích-Thiện-Hoa trong cuộc phỏng-vấn của nhật-báo Công-Luận số 136 ngày 3-7-1968.
- (4) Công-Luận số 308 ngày 20-1-1969.

3)- Quan-niệm lại thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ.-

Đề nguyên-tắc phân-quyền và phối-hợp hoạt-động vẫn được duy-trì, sự độc-lập và bình-quyền giữa Lập-pháp và Hành-pháp luôn luôn được tôn-trọng, cũng như đề uy-tín Chánh-phủ không bị tổn-thương một cách không chính-đáng và Quốc-Hội không lạm quyền làm cản-trở hoạt-động của Hành-pháp, thiết-tưởng cần sửa-đổi thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ qui-định tại điều 40 khoản 1 Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.

Trước hết, phải tách biệt 2 thủ-tục chất-vấn Thủ-Tướng và chất-vấn các nhân-viên Chánh-phủ bởi vì vai-trò, uy-tín của Thủ-Tướng hiển-nhiên khác với một Tổng-Trưởng hay Bộ-Trưởng, mặc dầu trên nguyên-tắc, toàn-thể Chánh-phủ liên-đới trách-nhiệm với nhau.

a)- Đối với Thủ-Tướng : nhân-vật trực-tiếp đại-diện Tổng-Thống nên uy-tín cần được bảo-vệ để dễ-dàng điều-khiển Nội-Các và thi-hành chánh-sách quốc-gia. Thủ-Tướng chỉ có thể bị chất-vấn về những vấn-đề liên-quan đến hoạt-động của toàn-thể Chánh-phủ và trước một phiên-họp khoáng-đại lưỡng Viện, khi có đủ 1/3 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ yêu-cầu thay vì chỉ có 1/3 tổng-số Dân-Biểu hay Nghị-sĩ trước mỗi Viện.

b)- Đối với các nhân-viên Chánh-phủ vẫn giữ nguyên thủ-tục qui-định tại điều 40 khoản 1 Hiến-Pháp năm 1967. Tuy-nhiên trong các phiên họp chất-vấn Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ, sau khi các đại-diện Hành-pháp trình-bày, các Dân-Biểu và Nghị-sĩ không được trực-tiếp đặt câu hỏi miệng mà phải chuyển câu hỏi viết cho chủ-toạ phiên-họp chuyển đến Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ trả lời. Như vậy mới có thể duy-trì được phần nào bầu không-khí trang-nghiêm, trật-tự của phiên-họp, để bảo-vệ uy-tín chung của Chính-quyền trước quốc-dân cũng như dư-luận quốc-tế. Hơn nữa, biện-pháp này còn có tác-dụng giữ được sự tôn-trọng hồ-tướng cần-thiết giữa Hành-pháp và Lập-pháp.

B.- QUAN-NIỆM LẠI QUYỀN KHUYẾN-CÁO THAY-THẾ CHÁNH-PHỦ.-

1)- Hiệu-lực pháp-lý của thủ-tục khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ.

Chiếu điều 42 Hiến-pháp, Quốc-Hội đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam có quyền khuyến-cáo thay-thế từng phần hay toàn-thể Chánh-phủ với đa-số 2/3 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Nếu Tổng-Thống không có lý-do đặc-biệt để khước-từ, sự khuyến-cáo sẽ có hiệu-lực. Trong trường-hợp Tổng-Thống khước-từ, Quốc-Hội có quyền chung-quyết sự khuyến-cáo sau này của Quốc-Hội có hiệu-lực kể từ ngày chung-quyết.

Điều-khoản này ít có hiệu-lực trong thực-tế vì Quốc-Hội khó có thể đạt được đa-số 2/3 và nhất là 3/4 trong tình-trạng chia rẽ, phân-hóa giữa các nhóm, khối Dân-Biểu và Nghị-sĩ hiện nay, đó là chưa kể những mâu-thuân quan-điểm thường xảy ra giữa Hạ Nghị-Viện và Thượng Nghị-Viện. Đa số quá 1/2 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để chung-quyết lời yêu-cầu phúc-nghị một dự-luật của Tổng-Thống, thực-tế rất ít khi đạt được, thì đa-số 2/3 hay 3/4 để khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ chắc-chắc không-thể nào hội đủ được. Như vậy, về phương-diện pháp-lý, Quốc-Hội sẽ vô-cùng khó-khăn, nếu không muốn nói là "không bao-giờ có thể", để có một biểu-quyết hợp hiến nhằm khuyến-cáo Tổng-Thống thay-thế Chánh-phủ. Tuy nhiên, trong thực-tế, áp-lực của Quốc-Hội đối với số phận Chánh-phủ vẫn rất mạnh-mẽ.

2)- Hiệu-lực thực-tế của thủ-tục khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ?

Trên thực-tế, mặc dầu quyết-định khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ khó được thành-hình, Quốc-Hội chỉ cần đặt vấn-đề bất-tín-nhiệm Chánh-phủ và thảo-luận về vấn-đề này cũng đủ làm giảm uy-tín Chánh-phủ rất nhiều trước dư-luận trong và ngoài nước. Chẳng hạn, sau vụ Việt-Cộng tấn-công Đô-thành, 50 Dân-Biểu đưa kiến-nghị đặt vấn-đề khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ. Sau đó, một số Dân-Biểu rút tên nên vấn-đề khuyến-cáo không đủ túc-số đề-nghị để ghi vào nghị-trình thảo-luận tại Hạ Nghị-Viện. Nhưng sự kiện này cũng đã làm xôn-xao dư-luận, qua báo-chí(1). Hoạc khi Ngoại-trưởng Trần-văn-Đỗ tuyên-bố va-chạm đến 2 giáo-phái Cao-Đại, Hòa-Hảo, một số Dân-Biểu và Nghị-Sĩ đề-nghị khuyến-cáo thay-thế Ngoại-Trưởng làm sôi-nổi dư-luận(2). Khi bác-sĩ Phan-quang-Đán, Quốc-Vụ-Khanh kiêm Tổng-Trưởng Chiêu-Hồi tuyên-bố chấp-nhận thảo-luận với Mặt-Trận Giải-Phóng Miền Nam, các nhà lập-pháp cũng đòi thay-thế Vị này và chất-vấn thành-phần Nội-Các Trần-văn-Hương(3).

Tất cả các sự chỉ-trích trên đây của Quốc-Hội đều không phải thực-sự là khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ nhưng cũng tạo nên một áp-lực chính-trị mạnh-mẽ, xách-động dư-luận quần-chúng, ảnh-hưởng phần lớn đến sự từ chức của toàn thể Nội-Các Nguyễn-văn-Lộc và sự cách-chức Quốc-Vụ-Khanh Phan-quang-Đán. Chính các Dân-Biểu

(1) Công-Luận số 47 ngày 4-4-1968

(2) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 23/68 ngày 14-5-1968

(3) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 39/68 ngày 8-6-1968

cũng đã từng xác-nhận hiệu-quả áp-lực của Quốc-Hội đối với quyết định của Tổng-Thống trong 2 trường-hợp cải-tổ Chánh-phủ vừa kể<sup>(1)</sup>.

3)- Hạn-chế quyền khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ.

Trong các chính-thể ngoại-quốc tương-tự với chế-độ đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam như Đại-Hàn, Quốc-Hội có thể yêu-cầu giải-nhiệm Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-Phủ với đa-số quá bán tổng-số Dân-Biểu nhưng Tổng-Thống có thể khước-từ nếu có lý-do đặc-biệt<sup>(2)</sup>. Tại Pháp, dưới chế-độ đệ-ngũ Cộng-Hòa, Quốc-Hội có thể lật đổ Chánh-phủ, ngược lại, Chánh-phủ cũng có thể đề-nghị Tổng-Thống giải-tán Quốc-Hội<sup>(3)</sup>.

Cho nên, căn-cứ trên nguyên-tắc vừa độc-lập vừa hợp-tác giữa Lập-pháp và Hành-pháp, hơn nữa chánh-thể đệ II Cộng-Hòa Việt Nam không thực-sự ngã hẳn về chế-độ Đại-Nghị, để cho Hành-pháp có đủ uy-tín làm tròn trách vụ nặng-nề trước những nhu-cầu toàn-diện và cấp-bách của quốc-gia, cần phải xét lại vấn-đề Quốc-Hội khuyến cáo thay thế Chánh-phủ.

Nếu đặt vấn-đề chặt-chẽ để hạn-chế quyền lật đổ Chánh-phủ của Quốc-Hội thì có thể dành cho Chánh-phủ quyền giải-tán Quốc-Hội với những hạn-chế tương-tự. Nếu Thủ-Tướng Chánh-Phủ có thể bị Quốc-Hội yêu-cầu Tổng-Thống thay-thế, ngược lại, cũng nên cho Thủ-Tướng quyền đề-nghị giải-tán Quốc-Hội. Khi đó, một cuộc bầu cử mới sẽ được tổ-chức để nhân-dân làm trọng-tài.

Cũng có thể giả-thuyết rằng khi Quốc-Hội khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ, tất-nhiên gián-tiếp chỉ-trích chánh-sách của Tổng-Thống nhưng Tổng-Thống lại nhận-thấy không thể sửa-đổi chánh-sách ấy và sẵn-sàng nhận-lãnh hết trách-nhiệm, cương-quyết không thay-thế Chánh-phủ, lúc đó sẽ xảy ra khủng-hoang chánh-trị. Theo Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Quốc-Hội không có quyền lật-đổ Tổng-Thống, ngược lại, Tổng-Thống cũng không có quyền giải-tán Quốc-Hội. Như thế, có thể đưa đến một sự tranh-chấp không lối thoát, trừ khi dự-trù thủ-tục Trưng-cầu Dân-ý<sup>(4)</sup> hay mỗi bên vận-dụng bạo-lực để lật đổ bên kia. Theo Hiến-Pháp 1956, với sự thỏa-thuận của Quốc-Hội, Tổng-Thống sẽ đem vấn-đề ra Trưng-Cầu Dân-Ý. Cách

(1) Xem Biên-Bản Hạ Nghị-Viện số 26/68 ngày 18-5-1968 trang 2-51

(2) Điều 59 Hiến-Pháp năm 1962 của Đại-Hàn

(3) Điều 12 và điều 50 Hiến-Pháp năm 1958 của Pháp.

(4) Vấn-đề này sẽ được đề-cập ngay trong đoạn II sau đây.

giải-quyết này hợp-lý và Dân-chủ nhưng rất tốn kém, hơn nữa, đòi hỏi một thời-gian khá lâu để tổ-chức nên không thích-hợp để giải-quyết những vấn-đề khẩn-cấp liên-quan đến vận-mạng quốc-gia.

Trước những khó-khăn và trở-ngại trên, có thể lựa chọn một trong hai giải-pháp sau đây :

a) - Bãi-bỏ quyền khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ nhưng duy-trì cho Quốc-Hội thẩm-quyền chất-vấn và khuyến-cáo về việc thi-hành chính-sách quốc-gia. Khi nhận được các khuyến-cáo này, Tổng-Thống sẽ tùy nghi sửa-đổi căn-cứ vào tình-thế quốc-gia và nội-bộ Hành-pháp. Biện-pháp này đưa tới sự tham-gia ý-kiến của Quốc-Hội mà không xâm-phạm đến tính-cách độc-lập của Hành-pháp. Do đó, giữa hai cơ-quan này có thể sẽ "phối-hợp và điều-hòa hoạt-động" (1) mật-thiết hơn.

b) - Hoặc giảm thiểu quyền khuyến-cáo qui-định tại điều 42 Hiến-Pháp bằng cách cho phép Thủ-Tướng có quyền đề-nghị giải-tán Quốc-Hội. Giải-pháp này sẽ làm Quốc-Hội dè-dặt mỗi khi muốn lật-đổ Thủ-Tướng như trong các chế-độ Đại-Nghị, có thể duy-trì được sự thăng-bằng giữa Chánh-phủ và Quốc-Hội. Tuy-nhiên, giải-pháp này đưa đến sự tăng-cường uy-thế của Tổng-Thống : khi ấy Tổng-Thống sẽ đóng vai trọng-tài hòa-giải.

Như trên đã nói, khi dành cho Quốc-Hội thẩm-quyền chất-vấn, bất tín-nhiệm Chánh-phủ, các nhà lập-hiến năm 1967 muốn ngăn ngừa hiểm-họa độc-tài, một kinh-nghiệm chua-cay dưới thời đệ I Cộng-Hòa Việt-Nam, và để bảo-vệ tánh-cách Dân-chủ của chế-độ cũng như quyền-lợi tối-cao của dân-tộc. Nhưng quan-niệm này chỉ có thể chấp-nhận được nếu Quốc-Hội thực sự gồm những Dân-Biểu, Nghị-sĩ có đầy-đủ khả-năng, uy-tín, tự-cách để đại-diện và phản-ánh trung thực nguyện-vọng chính-đáng của toàn dân. Còn trái lại, có thể đưa đến "một sự độc-tài của Quốc-Hội" làm nguy-hại đến quyền-lợi quốc-gia, suy yếu chính-quyền.

Sự kiện này đã thể-hiện rõ-rệt trong khoảng thời-gian áp-dụng Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam vừa qua. Chúng ta không thể nào giao-phó vận mạng quốc-gia vào tay một Quốc-Hội với thẩm quyền lật-đổ Chánh-phủ, mà nơi đó có thể tìm thấy sự thiếu ý-thức,

(1) Một trong 3 nguyên-tắc căn-bản điều-hành các cơ-quan công-quyền đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định tại điều 3 Hiến-Pháp.



tinh-thần vô trách-nhiệm của một số vị đại-diện khi phát-biểu(1) cũng như khi vắng mặt ở nghị-trường(2) với những chuyến du-lich quanh năm trong lúc địch dồn-dập tấn-công(3). Chúng ta không thể nào can đảm trao cho các người mệnh-danh là "đại-diện của dân" quá nhiều thẩm-quyền đến nỗi làm tê-liệt cả hoạt-động cần thiết của Chánh-phủ trong tình-thế khẩn-trương, cấp-bách hiện nay khi mà chính bản-thân một số các nhà lập-pháp lại không đủ tư-cách và có khi còn lợi-dụng tính-cách "bất-khả xâm-phạm" của mình để thực-hiện những hành-vi xúc-phạm đến đặc-đức, làm giảm uy-tín quốc-gia,

(1) Chẳng hạn, trong lúc vận-mạng quốc-gia nghiêng-ngửa, tình-thế chính-trị quốc-nội và quốc-tế căng-thẳng tột-độ, trước giờ Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu tham-dự Hội-nghị thượng-dinh Midway với Tổng-Thống Hoa-Kỳ R. Nixon ngõ-hầu tìm một hậu-thuần cho Việt-Nam Cộng-Hòa tại Hội-nghị Paris thì chẳng những không tìm đủ mọi cách ủng-hộ để nâng-cao uy-tín của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa trước dư-luận quốc-tế vì quyền-lợi quốc-gia dân-tộc, một số Dân-Biểu trong phiên-họp Hạ-Nghị-Viện ngày 7-6-1969 đã chỉ-trích Tổng-Thống nặng-nề với những lời lẽ vô ý-thức, vô trách-nhiệm (Cấp-Tiến số 48 ngày 8-6-1969).

(2) - Các Nghị-Sĩ và nhất là Dân-Biểu luôn luôn vắng mặt quá nhiều trong các phiên-họp Quốc-Hội nên có lúc Ủy-Ban Nghị-trình Hạ-Nghị-Viện quyết-định tổ-chức phiên-họp khoáng đại Hạ-Nghị-Viện ngày 22-4-1969 để có biện-pháp đối với các Dân-Biểu không đi họp (Cấp-Tiến số ngày 19-4-1969).

- Trong cuộc họp báo ngày 3-7-1969 tại Hạ-Nghị-Viện của nhóm Dân-Biểu đòi bắt tín-nhiệm Chánh-phủ Trần-văn-Hương, Dân-Biểu Ngô-công-Đức đã phản-đối và cho rằng "Một số Dân-Biểu trốn họp khiến Hạ-Nghị-Viện không đủ túc-số thì không có quyền đặt vấn-đề tín-nhiệm hay bắt tín-nhiệm gì" (Công-Luận số 450 ngày 4-7-1969).

(3) Quan-điểm : Áo-ảnh, nguyệt-san Cấp-Tiến số 4 tháng 4/69 trang 4.

làm hồ-thẹn cho chính những cử-trí "bầu làm" họ(1). Cũng không thể nào tin-tưởng ở những "chánh-khách ngay thơ và có tinh-thần lệ thuộc" đến độ lo cứu-quốc bằng cách "đánh điện-tín cho ứng-cử viên R. Nixon, chúc ông này đắc-cử Tổng-Thống Hoa-Kỳ để cứu-vãn đất nước Việt-Nam" hay là "đặt tin-tưởng vào ông Cabot Lodge sắp thay thế ông Harriman làm trưởng phái-đoàn Mỹ tại Ba-lê"(2). Trong khi đó, mặt khác, họ lại luôn luôn chỉ-trích, chất-vấn và đòi lật-đổ Chánh-phủ. Chúng ta lại càng không thể nào chấp-nhận được sự kiện chỉ một Nghị-sĩ cũng chính-thức yêu-cầu Tổng-Thống cải-tổ Chánh-phủ và còn đang-tại lời yêu-cầu này trên báo-chí hay tuyên-bố công-khai để làm áp-lực với Tổng-Thống(3).

Có thể nói rằng những sự-kiện trên đây chỉ là những lỗi-làm nhân-sự, trách-nhiệm cá-nhân của một số các nhà lập-pháp hiện nay chỗ không phải tại vì những điều-khoản Hiến-Pháp qui-

(1) - Một ông Trưởng khối HNV đã lợi-dụng chuyến công-du Nam-Mỹ và Phi-Châu trở về mang theo một số "lich quốc cấm, tội phong bại tục" đến nói làm cho chính các đồng-viện của ông ta cũng tức-giận phản-đối tại diễn-đàn Hạ-Nghị-Viện (Công Luận số 266 ngày 20-11-1968).

- Dân-Biểu Nguyễn-ngọc-Nghĩa đã an cấp 2 pho Tượng Thần tại làng Kỳ-Lý tỉnh Quảng-Tín đem sang Hoa-Kỳ. Sau đó dò sự phản-đối mạnh-mẽ của dư-luận và nhất là sự khiếu-nại trực-tiếp của dân Quảng-Tín lên Tổng-Thống và Thủ-Tướng, Dân-Biểu này mới đem 2 pho-tượng trở về (Công-Luận số 373 ngày 4-4-1969).

(2) Xuân-Phong, Những chánh-khách ngay-thơ, Công-Luận số 86 ngày 26-1-1969 trang 1 + 2.

(3) - Ngày 15-11-1968, Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Ngai tuyên-bố rằng ông đã đề nghị lên Tổng-Thống và Phó Tổng-Thống thay-đổi Nội-Các để phù hợp với tình hình mới-mẽ của đất nước (Công-Luận số 263 ngày 17-11-1968).

- Ngày 24-12-1968 Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu gửi văn-thư cho ông Chủ-tịch TNV yêu-cầu lưu-y Nghị-sĩ Trương-tiến-Đạt về quyền khuyến-cáo thay-thế Tổng-Trưởng ghi trong điều 42 Hiến Pháp vì trước đó Nghị-sĩ này đã gửi văn-thư đề-nghị Tổng-Thống thay-thế một Tổng-Trưởng (Công-Luận số 297 ngày 26-12-68)

- Sau đó ít lâu, Nghị-sĩ Trương-tiến-Đạt lại cho đăng-tại lên nhật-báo Tự-Do một bức thư yêu-cầu Tổng-Thống cất-chức Ngoại-Trưởng Trần-chánh-Thành với lập-luận xuyên-tạc rằng Ngoại-Trưởng này đã từng cộng-tác với Cộng-Sản (Tiếng Nói Dân-Tộc số 114 ngày 5-4-69).

định sự tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp. Nhưng sở dĩ một số Dân-Biểu, Nghị-sĩ không đủ tư-cách nói trên có thể làm khó dễ Chánh-phủ, cản-trở việc thực-hiện chánh-sách quốc-gia là vì trong bản-chất Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt - Nam, Quốc-Hội có quá nhiều quyền-hành đối với Hành-pháp. Các nhà lập-hiến luôn luôn lập đi lập lại ý-nguyên xây-dựng một "Hành-pháp mạnh và ổn-cố mà không độc-tài". Trên thực-tế, cho đến ngày nay, cơ-quan Hành-pháp đệ II Cộng-Hòa chưa bao giờ được mạnh và ổn-cố còn nói chi đến độc-tài!

Do đó, nếu muốn Tổng-Thống, cơ-quan Hành-pháp đóng được trọn vẹn vai-trò, thì phải sửa-đổi thủ-tục chất-vấn Chánh-phủ cũng như hạn-chế quyền khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ của Quốc-Hội. Mặt khác, như trên đã nói, để cho Quốc-Hội không bị tước-đoạt mất quyền làm luật, cũng phải quan-niệm lại thẩm-quyền của Tổng-Thống yêu-cầu Quốc-Hội phúc-nghị một dự-luật.

Thực ra, tất-cả những khó-khăn của Tổng-Thống trong lúc thi-hành nhiệm-vụ, trong việc vận-dụng thẩm-quyền của mình đối với nội-bộ cơ-quan Hành-pháp cũng như trong tương-quan với Lập-pháp đều do ở sự vắng bóng của một đảng Chánh-quyền làm nền-tảng cho Chánh-phủ và Quốc-Hội(1).

## Đoạn II : VAI BỔ-KHUYẾT CHO HIẾN-PHÁP. -

Hiến-Pháp đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam cũng còn vài thiếu sót có thể làm cho thẩm-quyền của Tổng-Thống bị hạn-chế một cách tai-hại, cũng như những tranh-chấp trầm-trọng giữa các cơ-quan công-quyền tối-cao của quốc-gia chưa được dự-trù giải-quyết thỏa-đáng. Cho nên chúng ta cần quan-niệm lại để tìm một giải-pháp hợp-lý hơn. Hai vấn-đề được nhấn-mạnh ở đây là :

- Vấn-đề ủy-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống trong những trường hợp bất-thường.
- Vấn-đề qui-định thủ-tục Trưng-cầu Dân-ý.

### Tiểu-đoạn I : VẤN-ĐỀ ỦY QUYỀN LẬP-PHÁP CHO TỔNG-THỐNG TRONG NHỮNG TRƯỜNG-HỢP BẤT-THƯỜNG. -

#### 1)- Quan-niệm về vấn-đề ủy-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống. -

Các nhà lập-hiến năm 1967 chỉ dự-trù cho Tổng-Thống được quyền ký Sắc-luật, mà nội-dung rất bị hạn-chế, trong 2 trường-hợp duy nhất để :

(1) Vấn-đề này sẽ được đề-cập đến trong Mục II của phần kết-luận này : "Biện-Pháp xây-dựng Dân-Chủ".

- Cho thi-hành từng phần Ngân-Sách tương-đương với 1/12 Ngân-Sách thuộc tài-khoá trước cho đến khi Quốc-Hội chung-quyết xong dự-thảo Ngân-Sách, trong trường-hợp dự-thảo Ngân-Sách không được biểu-quyết trước ngày 30 tháng 12 hàng năm (điều 46 Hiến-Pháp).

- Tuyên-bố các tình-trạng bạo-động, giới-nghiêm hay khẩn-trương trên một phần hay toàn lãnh-thổ. Nhưng sau đó, trong vòng 12 ngày, Quốc-Hội phải được triệu-tập để phê-chuẩn, sửa-đổi hoặc bãi-bỏ Sắc-luật đã ban-hành (điều 64 Hiến-Pháp).

Quan-niệm này nhằm dành đến mức tối-đa quyền lập-pháp cho Quốc-Hội, ngược lại cũng hạn-chế tối-đa thẩm-quyền của Tổng-Thống trong lãnh-vực lập-pháp. Đây là một phương-cách ngăn-ngừa độc-tài, một mặc-cầm của các nhà lập-hiến trước nạn độc-tài Ngô-dình-Diệm và độc-tài của quân-đội.

Tuy nhiên, trên thực-tế, quan-niệm này tỏ ra hẹp-hòi khiến Tổng-Thống thiếu phương-tiện để hoàn-thành trọn-vẹn nhiệm-vụ của mình trong những trường-hợp bất-thường như nội-loạn, chiến-tranh, khủng-hoảng kinh-tế, tài-chánh trầm-trọng. Trước những vấn-đề trọng-đại, cấp-bách đòi hỏi quyết-định những biện-pháp dứt-khoát, cấp-thời và quyết-liệt, Quốc-Hội không thể nào thực-hiện được. Đó là chưa kể trường-hợp nội-loạn, chiến-tranh bùng-nổ mãnh-liệt, vì lý-do an-ninh, Quốc-Hội có thể không tài nào nhóm họp được trong một thời-gian dài.

a)- Chính vì vậy, tại ngoại-quốc, các vị Nguyên-thủ Hành-Pháp, Nguyên-Thủ Quốc-Gia cũng thường được ủy-quyền lập-pháp trong những trường-hợp bất-thường kể trên. Đó là trường-hợp Tổng-Thống Pháp dưới thời đệ III và đệ IV Cộng-Hòa. Ngay cả trong các điều 16 và 38 Hiến-Pháp đệ-ngũ Cộng-Hòa Pháp cũng cho phép Tổng-Thống ký các Dự, Sắc-Luật trong những trường-hợp bất-thường hay khi Hiến-Pháp, quốc-gia bị đe-dọa và khi hoạt-động của các cơ quan công-quyền bị ngưng-trệ.

Điều 73 Hiến-Pháp năm 1962 của Đại-Hàn qui-định : "Trong trường-hợp chiến-tranh hay tình-thế hiểm-nghèo liên-hệ đến bang-giao quốc-tế, trong trường-hợp thiên-tai hay khủng-hoảng kinh-tế và tài-chánh, nếu cần có những quyết-định khẩn-cấp để bao-đảm an-ninh và trật-tự công-cộng, Tổng-Thống có quyền ký các Sắc-luật về Tài-chánh và Kinh-Tế. Tổng-Thống chỉ có quyền này trong trường-hợp không thể triệu-tập Quốc-Hội kịp thời".

Tại Hoa-Kỳ, mặc dầu theo nguyên-tắc phân-quyền cứng-rắn, cả Quốc-Hội không được ủy-quyền Lập-pháp cho Hành-Pháp nhưng trên thực-tế từ năm 1932 đến nay, nhiều lần Quốc-Hội Hoa-Kỳ đã ủy-quyền cho Tổng-Thống ban-hành những "mệnh lệnh Hành-pháp" (executive orders) có giá-trị như những đạo-luật(1).

b)- Tại Việt-Nam, điều 42 Hiến-Pháp năm 1956 đã qui-định :  
 "trong trường-hợp khẩn-cấp, chiến-tranh, nội-loạn, khủng hoảng kinh-tế hoặc Tài-chánh, Quốc-Hội có thể biểu-quyết một đạo-luật ủy cho Tổng-Thống, trong một thời-gian, với những hạn-định rõ rệt, quyền ký các Sắc-luật để thực-hiện chánh-sách mà Quốc-Hội ấn-định trong đạo-luật ủy-quyền. Các Sắc-luật phải được chuyển đến văn-phòng Quốc-Hội ngay sau khi ký. 30 ngày sau khi mãn thời-hạn đã ấn-định trong đạo luật ủy-quyền, nếu Quốc-Hội không bác bỏ các Sắc-luật ấy sẽ được coi hãn như những đạo-luật".

Trong lúc soạn-thảo Hiến-Pháp ngày 1-4-1967, trong phiên-họp ngày 21-2-1967, Dân-Biểu Phan-quang-Đán đã đưa đề-nghị : "Trong tình-trạng chiến-tranh, nội-loạn hoặc khủng-hoàng kinh-tế trầm-trọng, Tổng-Thống có thể được Quốc-Hội ủy-quyền ký những Sắc-luật khẩn-cấp trong phạm-vi và thời-hạn do Quốc-Hội ấn-định trong đạo-luật ủy-quyền". Nhưng đề-nghị trên đã bị Quốc-Hội Lập-Hiến bác-bỏ(2). Chính các nhà Lập-pháp đệ II C.H.V.N. cũng cho đây là một đề-nghị thiết-thực, một vấn-đề thiết-yếu(3). Ủy-an Tư-Pháp và Định-chế Thượng-Nghị-Viện còn xác-nhận : "quyền lập-pháp có thể chuyển-nhượng cho cơ-quan Hành-pháp trong những trường-hợp đặc-biệt. Nhưng sự chuyển-nhượng đó phải được sự cho phép của Hiến-Pháp và ghi rõ trong Hiến-pháp"(4).

c)- Sau biến-cố Tết Mậu-Thân, tình-hình Kinh-tế, Tài-chánh Việt-Nam suy-sụp đến tột-độ. Cho nên Tổng-Thống Nguyễn-văn-Thiệu đã chuyển qua Quốc-Hội dự-thảo luật số 6/68-HP yêu-cầu Quốc-Hội "đặc-biệt ủy-quyền Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định và ban-hành bằng Sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết, trong phạm

(1) Xem bài thuyết-trình của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức, thuyết-trình viên của Ủy-Ban Tư-pháp và Định-chế TNV ngày 4-3-1968 về dự-thảo luật số 6/68-HP, bản in Ronéo, trang 13 và kế tiếp, tài liệu TNV.

(2) Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 72 ngày 21-2-1967 trang 44-47 và số 73 ngày 22-2-1967 trang 2.

(3) Xem bài thuyết-trình của Nghị-Sĩ Nguyễn-văn-Chức tài-liệu đd trang 2 + 6.

(4) Xem bài thuyết-trình của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức tlđd trang 16

vi các vấn-đề Kinh-tế và Tài-chánh trong thời-hạn một năm" nhưng cả Hạ-Nghị-Viện (trong phiên-họp ngày 1-3-1968)<sup>(1)</sup> và Thượng-Nghị-Viện (trong phiên-họp ngày 4-3-1968) đều lần lượt bác-bỏ dự-thao luật này với lý-do là Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không dự-tru vấn-đề này.

2)- Giải-quyết vấn-đề ủy-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống trong trường-họp bất-thường. -

Như vậy, việc ủy-quyền ký Sắc-luật cho Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam trong những trường-họp bất-thường có tính-cách khẩn-cấp trọng-trọng là một quan-niệm hết sức hợp-lý, thiết-thực và sáng-suốt. Cho nên chúng ta không thể nào "cúi đầu trước Hiến-pháp, trước ý muốn của các nhà lập-hiến năm 1967"<sup>(2)</sup> như Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức đã nói. Vì quyền-lợi Tối-cao của Quốc-Gia dân-tộc, trong những giờ phút nghiêm-trọng, khủng-hoảng nhứt của đất nước, chúng ta phải ủy-quyền cho Tổng-Thống quyết-định một số biện-pháp thích-ứng cấp-thời để đối phó với tình-thế.

Chính vì thế phải xử-dụng thủ-tục tu-chính Hiến-pháp dự-tru tại các điều 103 đến 107 Hiến-Pháp năm 1967 để bổ-túc thêm một điều khoản thiết-yếu như Dân-Biểu Quốc-Hội Lập-Hiến Phan-quang-Dân đã từng đề-nghị : "Trong tình-trạng chiến-tranh, nội-loạn hoặc khủng-hoảng Kinh-tế, Tài-chánh trọng-trọng, Tổng-Thống có thể được Quốc-Hội ủy-quyền ký những Sắc-luật khẩn-cấp trong phạm-vi và thời-hạn do Quốc-Hội ấn-định trong đạo-luật ủy-quyền".

Tiểu-đoạn II : QUI-ĐỊNH THỦ-TỤC TRUNG-CẦU DÂN-Y. -

Một trong những sắc-thái đặc-biệt nhứt của nền Dân-chủ hiện-đại là "một hệ-thống quyết-định quốc-gia"<sup>(3)</sup>, nghĩa là toàn dân được quyền chọn-lựa, quyết-định vận mạng của mình. Người dân chẳng những được quyền bầu-cử, chỉ-định những người đứng ra lãnh-đạo quốc-gia, những người có bổn-phận theo dõi và cảnh-cáo chánh-

(1) Biên-Bản Hạ-Nghị-Viện số 46 ngày 29-2-1968 và số 47 ngày 1-3-1968.

(2) Xem bài thuyết-trình của Nghị-sĩ Nguyễn-văn-Chức, tài-liệu đã dẫn, trang 17.

(3) Nguyễn-văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-trị học, Saigon 1967 trang 151-152.

quyền mà người dân còn có quyền chỉ-định những giải-pháp trọng-đại mà chánh-quyền phải thực-hiện cho kỳ-được, trong những giờ phút quyền-lợi quốc-gia bị đe-dọa trầm-trọng cũng như khi có sự tranh-chấp không thể giải-quyết giữa các cơ-quan công-quyền. Trong ý-nghĩa này, chúng ta thấy sự hiện-hữu của thủ-tục Trưng-cầu Dân-ý là cần-thiết, tuy Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam không đề-cập đến. Cho nên cần phải quan-niệm lại đúng tầm quan-trọng của thủ-tục này đồng-thời tìm cách thể-hiện vào Hiến-Pháp để giải-quyết những bế-tắc có thể xảy ra trong lúc điều-hành các cơ-quan công-quyền mà Hiến-pháp không dự-trù phương-cách giải-quyết, hay nếu có, cũng chưa thỏa-dáng và đủ hiệu-lực.

#### A.- TẦM QUAN-TRỌNG CỦA VẤN-ĐỀ TRƯNG-CẦU DÂN-Ý.

Kỹ-thuật Trưng-cầu Dân-ý hiện nay có một tầm quan-trọng đặc-biệt vì hoàn-cảnh sinh-hoạt và thủ-tục lựa chọn các nhà lãnh-đạo quốc-gia đã hoàn-toàn thay-đổi khác hẳn ngày xưa.

##### 1)- Hoàn-cảnh sinh-hoạt đã thay-đổi.

- a)- Ngày nay, các phương-tiện giao-thông, truyền-tin đã tiến bộ tối-tân nên không-gian không còn là trở-ngại lớn lao nữa.
- b)- Do đó, người dân càng am-hiểu và quan-tâm hơn đối với các vấn-đề chính-trị, bởi vì "dù có ý sống trong tháp ngà hay vô-tình lánh xa xã-hội, khung-cảnh cũng như trật-tự pháp-ly và những vấn-đề chính-trị vẫn chi-phối và quấy-nhiều chúng-ta"<sup>(1)</sup> Cho nên cường-độ tham-gia chính-trị của dân chúng được gia-tăng mạnh-mẽ.
- c)- Trong khi đó, Quốc-gia lại luôn luôn gặp những vấn-đề trọng-đại, ảnh-hưởng đến quyền-lợi tối-cao của quốc-gia, sự sống còn của dân-tộc, vượt quá trách-nhiệm quyết-định của các nhân-vật cầm-quyền khiến họ bối-rối không tìm được giải-pháp vừa ổn-thỏa vừa đáp-ứng được tới mức tối-đa nguyện-vọng của toàn dân.

##### 2)- Thủ-tục chọn lựa các nhân-vật lãnh-đạo cơ-quan công-quyền thay-đổi.

Tại đa-số các quốc-gia Dân-chủ tiến-bộ trên thế-giới hiện nay, những thủ-tục chọn lựa các nhân-vật lãnh-đạo chính-quyền cũng đã thay-đổi sâu xa. Trước kia thường chỉ có cơ-quan lập-pháp

(1) Nguyễn-văn-Bông, Lời tựa sách đã dẫn.

là do dân bầu, còn cơ-quan Hành-pháp được chỉ-định một cách gián-tiếp qua việc tấn-phong của Quốc-Hội hay bổ-nhiệm của Quốc-Trưởng. Do đó, cơ-quan Hành-pháp thường được xếp loại theo tính-cách có trách-nhiệm hay vô trách-nhiệm trước Quốc-Hội. Ngày nay hầu hết các vị Nguyên-Thủ Hành-pháp thường do dân-chúng bầu-cử trực-tiếp. Đây là một hệ-thống trao quyền, ủy-nhiệm quyền-lực của nhà nước bởi quốc-dân cho Hành-pháp(1). Cho nên tương-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp đã biến-đổi. Dù chính-quyền được tổ-chức dưới hình-thức nào, hiện-tượng chính-trị cuối-cùng và đầy-đủ ý-nghĩa chính là trách-nhiệm trước toàn-thể cử-tri, trách-nhiệm trước quốc-dân, trách-nhiệm trước quốc-gia(2).

### 3)- Ý-nghĩa của thủ-tục Trưng-cầu Dân-ý.

a)- Chính vì những lý-do kể trên mà chúng ta thấy xuất-hiện định-chế Trưng-cầu Dân-ý ngay trong Hiến-Pháp cũng như trên thực-tế tại nhiều quốc-gia trên thế-giới. Thủ-tục này nhằm giải-quyết những vấn-đề trọng-đại của quốc-gia vượt quá trách-nhiệm thông-thường của các cơ-quan công-quyền như là của Hành-pháp và Lập-pháp. Ngoài ra, Trưng-cầu dân-ý còn có thể nhằm giải-quyết các mâu-thuận, tranh-chấp giữa các cơ-quan công-quyền, giao cho toàn-dân làm trọng-tài tối-hậu, bởi vì các cơ-quan này đều do quốc-dân ủy-nhiệm hành-xử chính-quyền.

b)- Điều 11 Hiến-pháp đệ V Cộng-Hòa Pháp dự-trù Tổng-Thống có thể đưa ra Trưng-cầu dân-ý các dự-luật tối quan-trọng sau khi có đề-nghị của Chánh-phủ và 2 Viện Quốc-Hội.

Tại Việt-Nam, điều 40 Hiến-Pháp đệ I Cộng-Hòa qui-định : "với sự thỏa-thuận của Quốc-Hội, Tổng-Thống có thể tổ-chức trưng-cầu dân-ý. Kết-quả cuộc trưng-cầu dân-ý phải được Tổng-Thống và Quốc-Hội tôn-trọng".

Như vậy, qua những biến-chuyển trong sinh-hoạt quốc-gia, sinh-hoạt chính-trị, cách thiết-lập các cơ-quan công-quyền, cũng như theo các tập-tục Hiến-Pháp của nhiều quốc-gia, không ai có thể phủ-nhận tánh-cách thiết-yếu và tầm quan-trọng của định-chế Trưng-cầu Dân-ý. Cho nên chúng ta cần tu-chính Hiến-Pháp, qui-định hẳn thủ-tục này vào Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam để giải-quyết một số vấn-đề mà các điều-khoản Hiến-Pháp chưa giải-quyết thỏa-đáng.

(1) Nguyễn-văn-Bông, Sách đã dẫn trang 152 và kế tiếp

(2) Nguyễn-văn-Bông, Sách đã dẫn, trang 153 và kế tiếp.



B.- BỔ-TỤC THỦ-TỤC TRƯNG-CẦU DÂN-Y VÀO HIẾN-PHÁP 1967.-

1)- Những vấn-đề cần giải-quyết theo thủ-tục Trưng-cầu dân-y.-

Nghiên-dưu kỹ thẩm-quyền Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng như các điều khoản của Hiến-Pháp này, chúng ta thấy rằng có những vấn-đề sau đây cần phải được giải-quyết bằng thủ-tục Trưng-cầu dân-y mới có thể thỏa-đáng và hợp với tinh-thần Dân-chủ hiện nay :

a)- Vấn-đề tu-chính Hiến-Pháp.-

- Theo các điều-khoản từ 103 đến 106 Hiến-Pháp đệ II Cộng Hòa Việt-Nam, Tổng-Thống chỉ có quyền đề-nghị tu-chính còn thẩm-quyền quyết-nghị tu-chính Hiến-Pháp hoàn-toàn thuộc Quốc-Hội.

Có lẽ đây là một thủ-tục sửa-đổi Hiến-pháp đơn-giản nhất nhưng nó không đặt được đúng tầm quan-trọng của Hiến-Pháp cũng như không thể phản-ánh được trung-thực của toàn dân trước một vấn đề trọng-đại như thế này. Hơn nữa, hiện nay, một số lớn các nhà lập-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng chưa thực-sự có đủ tư-cách, khả-năng cần-thiết trong những công-tác thường-xuyên và kém quan-trọng hơn của họ như vấn-đề làm luật, kiểm-scat Chánh-phủ(1) thì chúng ta không thể nào giao-phó cho họ trọn quyền tu-chính Hiến-pháp, định-đoạt phần lớn vận-mạng của chế-độ, tương-lai của quốc-gia được. Bởi vì Hiến-Pháp là một đạo-luật căn-bản tối-thượng của quốc-gia. Quyền lập-hiến là một quyền nguyên-thủy không thể lẫn-lộn với quyền lập-pháp được.

Ngay tại Hoa-Kỳ, điều 5 Hiến-Pháp đã chủ-trương thiết-lập một Hội-Nghị đặc-biệt khác hẳn Quốc-Hội lập-pháp để quyết-định việc tu-chính Hiến-pháp. Điều 89 khoản 2 Hiến-pháp năm 1958 của Pháp giao cho Quốc-Hội biểu-quyết dự-luật tu-chính Hiến-pháp. Sau đó dự-luật tu-chính này phải đem ra Trưng-cầu Dân-Y. Tại Thụy-sĩ, quốc-dân cũng quyết-định tối-hậu về việc tu-chính Hiến-Pháp qua thủ-tục Trưng-cầu Dân-y.

- Vì vậy, chúng ta cần phải sửa-đổi thủ-tục tu-chính Hiến Pháp bằng một điều-khoản tu-chính : "Tu-chính-án Hiến-Pháp sẽ có tính-cách nhất-định sau khi mang ra Trưng-cầu Dân-Y".

---

(1) Xem lại tiểu-đoạn II của Đoạn II, Mục I thuộc phần kết-luận này, bàn về ảnh-hưởng của Quốc-Hội đối với Tổng-Thống.

b)- Vấn-đề tranh-chấp giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội khi cải-tổ Chánh-phủ.-

- Điều 42 Hiến-Pháp chỉ dự-trù cho Quốc-Hội được quyền khuyến-cáo Tổng-Thống thay thế từng phần hay toàn-thể Chánh-phủ với đa-số 2/3 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ. Trong trường-hợp Tổng-Thống khước-từ, Quốc-Hội có quyền chung-quyết sự khuyến-cáo với đa-số 3/4 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ.

Như trên đã trình-bày, mặc-dẫu Quốc-Hội khó có thể hình-thành được một khuyến-cáo hợp-hiến nhưng chỉ cần đặt vấn-đề và thảo-luận về sự bất-tín-nhiệm Chánh-phủ cũng đủ làm áp-lực đối với Tổng-Thống. Cho nên chúng ta đã đề-nghị sửa-đổi thủ-tục này để tăng uy-tín cho Hành-pháp.

Nếu tiếp-tục áp-dụng điều 42 Hiến-pháp 1967 thì cũng có thể xảy ra trường-hợp khi Quốc-Hội đã biểu-quyết với đa-số 2/3 hay 3/4 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ để khuyến-cáo thay-thế Chánh-phủ nhưng Tổng-Thống vẫn không chịu nghe theo. Tổng-Thống cương-quyết nhận lãnh hết trách-nhiệm về việc hoạch-định cũng như thi-hành chánh-sách quốc-gia để cử duy-trì chánh-phủ. Như thế tạo nên một cuộc khủng-hoang chính-trị không lối-thoát, có thể đưa đến một cuộc bạo-động, chính-biến.

- Tuy trên thực-tế giả-thuyết này khó xảy ra nhưng thiết-tưởng cũng cần dự-trù thủ-tục Trưng-cầu dân-y vào Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam để trong trường-hợp xảy ra tranh-chấp trầm-trọng giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống về việc cải-tổ Chánh-phủ thì vấn-đề sẽ được giao cho quốc-dân làm trọng-tài tối-hậu, giải-quyết một cách dân-chủ, ôn-hòa.

c)- Vấn-đề tranh-chấp giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội về các dự-luật tối quan-trọng.-

\* Trong diễn-trình lập-pháp, chỉ với những dự-luật thông-thường mà đôi khi cũng có mâu-thuân quan-điểm trầm-trọng khó giải quyết giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội, qua thủ-tục phúc-nghị<sup>(1)</sup>. Đối với những dự-luật tối quan-trọng có ảnh-hưởng quyết-định đến quyền-lợi tối-cao của Dân-tộc, sinh-hoạt chung của quốc-gia, nếu sự bất-đồng quan-điểm giữa Quốc-Hội và Tổng-Thống trầm-trọng và

(1) Xem lại Tiểu-đoạn I của Đoạn II, Mục I thuộc phần kết-luận này, quan-niệm lại thẩm-quyền phúc-nghị của Tổng-Thống.

kéo dài mà không bên nào có đủ đa-số hậu-thuần để quyết-định(L), chúng ta phải tìm một giải-pháp thích-hợp hơn để cho sinh-hoạt quốc-gia khỏi đình-trệ hay bị phó-thác vào một thiểu-số đại-diện đầy mâu-thuần. Trước sự kiện này có thể để quốc-dân quyết-định tối-hậu qua một cuộc Trưng-cầu Dân-ý.

Chính trong tinh-thần đó mà điều 11 Hiến-Pháp đệ V Cộng-Hòa Pháp qui-định : "Theo đề-nghị của Chính-phủ, khi Quốc-Hội họp và theo đề-nghị chung của 2 Viện được công-bố trong Công-Báo, Tổng-Thống có thể đưa ra Trưng-cầu dân-ý, dự-luật về tổ-chức công-quyền, dự-luật căn chuẩn-y của khối cộng-đồng hay liên-hệ tới một Hiệp-ước quốc-tế, Hiệp-ước đó tuy không trái với Hiến-pháp nhưng có ảnh-hưởng tới sự điều-hành của các định-chế. Nếu trưng-cầu dân-ý chấp thuận, Tổng-Thống ban-hành trong thời-hạn kể trên..."

\* Đây là một quan-niệm hết sức tiến-bộ và hợp với lý-thuyết "quyết-định quốc-gia" "chủ quyền thuộc về toàn dân" (2) mà chúng ta có thể áp-dụng được để giải-quyết sự bất-đồng quan-điểm giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội về một số các dự-luật tối quan-trọng như:

- Dự-luật về tổ-chức công-quyền
- Dự-luật phê-chuẩn một Hiệp-ước hay Hiệp-định Quốc-tế.
- Các dự-luật khác mà tầm quan-trọng, ảnh-hưởng quyết-định đến toàn thể sinh-hoạt và tương-lai quốc-gia chẳng hạn như dự-luật Tổng Động-Viên, dự-luật đầu-tư, phát-triển kinh-tế...

Dĩ nhiên, trong trường-hợp này phải có sự thỏa-thuận giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội mới tổ-chức Trưng-cầu Dân-ý.

d)- Sự tranh-chấp giữa Tổng-Thống và Quốc-Hội trong việc bổ-nhiệm các Tham-phán Tối-cao Pháp-Viện.

- Theo tinh-thần Hiến-Pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Tối-Cao Pháp-Viện là cơ-quan đứng - đầu ngành Tư-Pháp. Qua nhiệm-vụ giải-thích Hiến-Pháp và kiểm-soát hiến-tính của các đạo-luật, hành vi lập-qui của Hành-pháp, Tối-Cao Pháp-Viện sẽ có ảnh-hưởng mạnh mẽ đến cả 2 cơ-quan Lập-pháp và Hành-pháp. Tuy theo Tối-Cao Pháp-

(1) Theo điều 45 khoản 2 Hiến-Pháp 1957, sự chung-quyết một phúc-nghị của Tổng-Thống chỉ có giá-trị nếu có đủ đa số quá 1/2 tổng-số Dân-Biểu và Nghị-sĩ.

(2) Nguyễn-văn-Bông, Sách đã dẫn, trang 151-152 và kế-tiếp.

Viện nghiêng về quan-điểm của bên nào mà Tổng-Thống hay Quốc-Hội sẽ được ưu-thế thêm trong khi hoạt-động.

Chiếu điều 80 khoản 1 Hiến-Pháp, các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện do Quốc-Hội tuyển-chọn và Tổng-Thống bổ-nhiệm theo một danh-sách 30 người do Thẩm-phán-đoàn, Công-tố-đoàn, Luật-sư-đoàn bầu lên. Như vậy, Quốc-Hội có toàn quyền quyết-định việc tuyển-chọn Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện, sự bổ-nhiệm của Tổng-Thống chỉ có tính-cách tượng-trưng. Nhưng các nhà lập-hiến không dự-trù trong trường-hợp Tổng-Thống chỉ là lãnh-tụ phe thiểu-số tại Quốc-Hội, do đó, các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện do phe đa-số (đối lập với Tổng-Thống) lựa chọn sẽ có khuynh-hướng làm cản-trở hoạt-động của Tổng-Thống. Nền Tổng-Thống có thể không bổ-nhiệm các vị này mặc dầu Quốc-Hội đã tuyển-chọn xong. Khi đó làm sao giải-quyết ?

- Ngay cả trong luật số 007/68 ngày 3-9-1968 ấn-định tổ-chức và điều-hành Tối-Cao Pháp-Viện cũng không có điều khoản nào dự-trù giải-quyết trường-hợp vừa kể. Có thể bằng cách giải-thích Hiến-Pháp cho rằng khi đó, sự tuyển-chọn của Quốc-Hội đương-nhiên có giá-trị và chủ-tịch Thượng-Nghị-Viện sẽ bổ-nhiệm các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện đó.

Tuy-nhiên giải-pháp này làm cho Quốc-Hội có quá nhiều quyền-hành đối với Tối-Cao Pháp-Viện đồng thời các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện nói trên, vì ở thế đối-lập với Tổng-Thống nên trong suốt nhiệm-kỳ lâu dài họ sẽ làm cản-trở hoạt-động của Tổng-Thống, của Chánh-phủ, do đó, làm tê-liệt phần nào guồng máy Chánh-quyền, bằng cách kiểm-soát thiêng-lệch các văn-kiện lập-qui của Hành-pháp.

Cho nên thiết-tưởng trong trường-hợp phức-tạp và tế-nhị này, chỉ có một cuộc Trưng-cầu Dân-ý mới có-thể giải-quyết ổn-thỏa. Thực ra, sự kiện này cũng khó xảy ra trong thực-tế. Nếu muốn ảnh-hưởng vào việc tuyển-chọn các Thẩm-phán Tối-Cao Pháp-Viện, Tổng-Thống có rất nhiều phương-tiện không chính-thức để ảnh-hưởng ngay trong giai-đoạn chọn lựa của Thẩm-phán-đoàn, Công-tố-đoàn và Luật-sư-đoàn, chớ không phải đợi đến khi Quốc-Hội tuyển-chọn xong mới từ-chối không bổ-nhiệm.

e) - Sự tranh-chấp giữa Quốc-Hội hay Tổng-Thống đối với Tối-Cao Pháp-Viện. -

Đi xa hơn nữa, thủ-tục Trưng-Cầu dân-ý có thể dùng để giải-quyết trường-hợp có sự tranh-chấp trầm-trọng giữa Tối-Cao Pháp-Viện và Quốc-Hội hay Tổng-Thống về vấn-đề giải-thích Hiến-

Pháp hoặc kiểm-soát hiến-tính các hành-vi lập-pháp, lập-qui. Bởi vì khi Tối-Cao Pháp-Viện so sánh các đạo-luật, Sắc-luật, Sắc-Lệnh, Nghị-định... với Hiến-pháp, thật ra không phải Hiến-pháp mà chỉ là y-nghĩ của họ về Hiến-pháp. Vì thế nếu Tối-Cao Pháp-Viện gồm nhiều Thẩm-phán có tinh-thần bảo-thủ thì chắc-chắn là những đạo-luật hay hành-vi lập-qui tiến-bộ không thể nào ra đời vì bị cho là bất hợp-hiến. Điển-hình là trường-hợp Tối-Cao Pháp-Viện Hoa-Kỳ vào tháng 1933, đã hủy-bỏ tất-cả những đạo-luật về xã-hội vì viện lẽ rằng vi-phạm đến tự-do và quyền tư-hữu<sup>(1)</sup>.

Sự kiện này, trong hoàn-cảnh một quốc-gia chậm-tiến, chiến tranh, tân-lập như Việt-Nam mà tất-cả sinh-hoạt quốc-gia đều do khu-vực công ảnh-hưởng quyết-định, sẽ làm thiệt-hại trăm-trọng đến quyền-lợi tối-cao của quốc-gia và căn-bước tiến của dân-tộc. Cho nên khi đó, chúng ta không thể nhắm mắt làm ngơ để cho Tối-Cao Pháp-Viện hướng lái quốc-gia đi về đâu cũng được. Trái lại, quốc dân phải dành lại sự ủy-nhiệm, đứng ra làm trọng-tài trong một cuộc Trưng-cầu dân-y.

Như vậy, Trưng-cầu dân-y là một định-chế cần-thiết, hợp-ly, tiến-bộ có thể giải-quyết một số trường-hợp bế-tắc trong khi điều-hành các cơ-quan công-quyền đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Chính vì thế, cần một tu-chính-án qui-định hẳn thủ-tục này vào Hiến-Pháp 1967.

Tuy vậy, trên thực-tế, Tổng-Thống và Quốc-Hội phải thận-trọng trong việc xử-dụng thủ-tục Trưng-cầu Dân-y vì sự tổ-chức quá tốn kém và đòi hỏi một thời-gian khá lâu. Chỉ khi nào mọi cố-gắng, thiện-chí hòa-giải, thỏa-hiệp đều không giải-quyết được sự tranh chấp mới có thể đem vấn-đề ra Trưng-cầu Dân-y.

Qua những đề-nghị tu-chính Hiến-Pháp nhằm tăng-cường thẩm-quyền của Tổng-Thống cũng như dành lại cho Quốc-Hội quyền làm luật, qui-định thủ-tục Trưng-cầu Dân-y..., chúng ta đã giải-quyết được một số vấn-đề do Hiến-Pháp 1967 đặt ra, đồng-thời quan-niệm lại thẩm-quyền của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng như góp phần thiết-lập một cơ-quan Hành-pháp mạnh và hữu-hiệu. Muốn cho Hiến-pháp được áp-dụng một cách tốt đẹp, chế-độ thể-hiện được tinh thần Dân-chủ, Hành-pháp không độc-tài, còn phải tùy thuộc vào một số điều-kiện, biện-pháp thực-tế khác, vượt quá khuôn-khổ pháp-ly của Hiến-pháp.

(1) Nguyễn-văn-Bông, Sách đã dẫn, trang 67 và kế tiếp.

MỤC II

## BIỆN-PHÁP NGĂN NGỪA ĐỘC-TÀI

**N**HỮ trên đã trình-bày, mối ưu-tư to tát nhất của các nhà Lập-hiến năm 1967 là, ngoài mục-dịch thành-lập một Hành pháp mạnh, tìm những kỹ-thuật pháp-lý và chính-trị để ngăn-ngừa sự độc-tài, bảo-vệ màu-sắc Dân-chủ cho chế-độ Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam. Trên thực-tế, sự thành-công cũng như mục-độ Dân-chủ của một chế-độ tùy thuộc vào rất nhiều hoàn-cảnh, điều-kiện có tính-cách lịch-sử, chính-trị, kinh-tế, văn-hóa, giáo-dục, xã-hội... Trong số đó 2 điều-kiện được xem trội-yếu nhất là :

- Phát-triển sinh-hoạt chính-trị.
- Phát-triển kinh-tế.

### ĐOẠN I. - PHÁT-TRIỂN SINH-HOẠT CHÍNH-TRỊ. -

Hiện nay, mục-độ Dân-chủ cũng như hoạt-động của các cơ-quan công-quyền quốc-gia tại các nước trên thế-giới, dù theo chính-thể nào, cũng đều tùy-thuộc tất-yếu vào sinh-hoạt chính-trị mà trong đó có những vấn-đề chính sau đây cần giải-quyết :

- \* Thiết-lập một hệ-thống chính-đảng đúng nghĩa.
- \* Vấn-đề tự-do báo-chí.
- \* Vấn-đề huấn-chính nhân-dân
- \* Phát-triển sinh-hoạt chính-trị địa-phương

## TIỂU-ĐOẠN I. - THIẾT-LẬP MỘT HỆ-THỐNG CHÍNH-ĐẢNG ĐÚNG-NGHĨA. -

### 1.- Sự quan-trọng của chính-đảng.-

a) Chính-đảng là một phương-tiện ưu-thể thể-hiện sự tham-gia chính-trị của dân-chúng. Chính-thể Dân-chủ ngày nay không thể ăn sâu vào quần-chúng, không-thể tồn-tại nếu không có sự hiện-diện của chính-đảng vì chính-đảng là cơ-quan vận-dụng và tập-trung dư-luận. Chính-đảng là một nguồn lo-âu và nhiều lúc là trở-lực không ít cho cuộc sinh-hoạt chính-trị. Nhưng không-thể nào quan-niệm được một nền dân-chủ hữu-hiệu, một khung cảnh chính-trị tự-do và hợp-lý nếu không có chính-đảng (1).

b) Vì ý-thức như thế nên các nhà Lập-hiến năm 1967 đã lần-lượt công-nhận và qui-định chiều-hướng thiết-lập một hệ-thống chính-đảng trong chương VII Hiến-pháp mà điều-khoản căn-bản là điều 99 Hiến-pháp :

- " 1.- Quốc-gia công-nhận chánh-đảng giữ vai-trò thiết-yếu trong Chế-độ Dân-chủ.
- " 2.- Chánh-đảng được tự-do thành-lập và hoạt-động theo các thể-thức và điều-kiện luật-định".

### 2.- Quan-niệm một hệ-thống chính-đảng thích-hợp.-

Một hệ-thống chính-đảng thích-ứng phải gồm cả đảng chính-quyền và đảng đối-lập (2). Đảng chính-quyền hay đảng đối-lập đều phải có cơ-cấu vững chắc trong Quốc-Hội cũng như trong các chức-vụ dân-cử địa-phương.

---

(1) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học, Saigon 1967 trang 181-182 và kế-tiếp.

(2) Nguyễn-Ngọc-Huy, Những cách thức thiết-lập hệ-thống chánh-đảng và vận-mạng Đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam, Cấp-Tiến số 17 ngày 3.5.1969 và kế-tiếp.

a) Đảng chính-quyền.-

a<sub>1</sub>.- Sự cần-thiết của Đảng Chính-quyền.-

\* Trong nội-bộ cơ-quan Hành-pháp.-

Đảng chính-quyền sẽ là một phương-tiện phối-hợp và tổ chức các cơ-quan của bộ máy Hành-pháp theo một đường lối, chính sách chung. Các chức-vụ quan-trọng như Tổng-Thống, Phó Tổng-Thống Thủ-Tướng hay nhân-viên Chánh-phủ đều ở trong một đảng, do đó có sự thống-nhất quan-điểm, hành-động, tránh được những mâu-thuẫn, chia rẽ cố-hữu triền-miên của một "Chánh-phủ chuyên-viên" do sự kết-hợp của những "chánh-sách độc-lập", của "những cá-nhân tình cờ mà làm việc với nhau" (1) như thực-trạng chính-quyền Việt-Nam từ lâu nay. Giáo-sư Nguyễn-Ngọc-Huy còn cho rằng "một họa hại lớn của chánh-quyền không chánh-đảng trong mấy năm nay ở Việt-Nam chính là tạo ra và làm trầm-trọng vấn-đề xung-đột địa-phương" (2)

\* Tương-quan giữa Lập-pháp và Hành-pháp.-

Ở những quốc-gia tân-tiến, sự cộng-tác giữa Hành-pháp và Lập-pháp thực-hiện dễ-dàng nhờ sự trung-gian của Chánh-đảng. Các Dân-biểu hay Nghị-sĩ thuộc đảng chính-quyền tự-nhiên có nhiệm vụ bình-vực lập-trường của Chánh-phủ tại Quốc-Hội, các dự-luật của Chánh-phủ đều được Quốc-Hội biểu-quyết, các chương-trình kế-hoạch của Chánh-phủ đều được Quốc-Hội tán-thành mau lẹ (3).

a<sub>2</sub>.- Vấn-đề thành-lập đảng chánh-quyền.-

Tại các quốc-gia tiên-tiến, đảng chánh-quyền được thành-lập một cách điều-hòa, tự-nhiên. Đảng đã có trước rồi mới nắm chánh-quyền sau, qua các cuộc bầu-cử.

(1) Nguyễn-Hữu-Thục, Đoàn-kết và đoàn-kết, Công-Luận số 285 ngày 12.12.1966.

(2) Vì không có cán-bộ trong quần-chúng địa-phương nên các lãnh-tu độc-lập chỉ biết xử-dụng nhân-viên theo tiêu-chuẩn cùng địa-phương, tôn-giáo với mình. Xem Nguyễn-Ngọc-Huy, "Những khuyết-điểm một chánh-quyền không chánh-đảng ở Việt-Nam" (Cấp Tiến số 1 ngày 25.4.69).

(3) Nguyễn-Ngọc-Huy, Những khuyết-điểm của chánh-quyền không chánh-đảng trong khuôn-khố một chánh-thể Dân-chủ, Cấp-Tiến số 12 ngày 26 + 27 tháng 4.69.



Tại Việt-Nam Cộng-Hòa từ trước tới nay chưa hề có một đảng chính-quyền đúng-nghĩa nói trên. Tổng-Thống Ngô-Đình-Diệm đã lợi-dụng chức-vụ Tổng-Thống và những phương-tiện của chính-quyền để lập ra đảng Cần-Lao để ủng-hộ mình. Tình-trạng nan-giải kéo dài đến nay. Khi qui-định rằng "Quốc-Gia khuyến-khích việc tiến-tới chế-độ lưỡng-đảng" (điều 100 Hiến-pháp), các nhà Lập-hiến năm 1967 mặc-nhiên chấp-nhận sự hiện-hữu của đảng chánh-quyền.

Hiện nay cả phía chánh-quyền cũng như các chính-đảng đều công-nhận sự ích-lợi của một đảng chánh-quyền nhưng lại không đồng ý và có mặc-cảm về cách thức thành-lập đảng này. Bởi vì vấn đề thiết-lập đảng chánh-quyền liên-hệ đến toàn-thể hoạt-động đảng phái cũng như số-phận của các chánh-đảng đối-lập.

Nếu chờ đợi những cuộc bầu-cử bình-thường thì chắc-chắn trong một tương-lai xa mới có thể thành-hình một đảng chánh-quyền thực-sự đúng danh-nghĩa của nó. Nếu để cho nhà cầm-quyền hiện tại Tổng-Thống, đứng ra thành-lập một đảng cầm-quyền thì cũng có nhiều hậu-quả không lường được. Do đó, ngày 25.5.1969, mặc dầu chính-thức đứng ra giữ chức-vụ "Chủ-Tịch Hội-Đồng Chu-Tịch" của "Mặt trận Quốc-Gia Dân-Chủ Xã-Hội" gồm 6 đoàn-thể chính-trị (1), Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu cũng cố tránh né, chưa dám gọi đây là một đảng cầm-quyền mà chỉ tuyên-bố là "một mặt-trận chính-trị" (2).

Thiết-tưởng cần ghi-nhận một hiện-tượng nhà lãnh-đạo Chánh-quyền đương-nhiệm dùng thế-lực để thành-lập một đảng cầm-quyền nhưng tương-đối thành-công. Đó là trường-hợp Tổng-Thống Đại-Hàn Phác-Chánh-Hy, qua trung-gian của lực-lượng quân-đội, thành-lập "đảng Dân-chủ Cộng-Hòa" từ đầu năm 1963 để nắm Quốc-Hội. Hiện nay vai-trò của đảng-này càng được củng-cố cùng với địa-vị của Tổng-Thống Phác-Chánh-Hy.

(1) Gồm Việt-Nam Quốc-Dân-Đảng, Đảng Đại-Việt Cách-Mạng, Liên-minh Dân-Tộc Cách-Mạng Xã-Hội, Lực-lượng Đại-Đoàn-Kết, Việt-Nam Dân-Chủ Xã-Hội Đảng, Nhân-Xã Cách-Mạng Đảng.

(2) Lời tuyên-bố của Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu trong buổi lễ ra mắt của Mặt-trận nói trên, ngày 25.5.69 (Cấp-Tiến số 36 ngày 26.5.1969).

Thực ra, cũng có thể thúc-đẩy việc hình-thành những đảng Chánh-quyền cũng như sự trưởng-thành của các chánh-đảng nói chung bằng những kỹ-thuật pháp-lý như qui-định rõ vai-trò của chính-đảng, qua các điều-kiện ứng-cử Tổng-Thống hoặc dân-biểu hay Nghị-sĩ. Chính một số các nhà Lập-hiến năm 1967 từng đề-nghị : "Bắt đầu từ nhiệm-kỳ Lập-pháp thứ 2, các ứng-cử-viên Dân-biểu phải được các chính-đảng đề-cử và bắt-đầu từ nhiệm-kỳ Tổng-Thống thứ hai, các ứng-cử-viên Tổng-Thống phải được ít nhất là 15 Dân-biểu đề-cử" (1). Nhóm này chủ-trương qui-định như thế nhằm tránh nạn có những nhà chính-trị thiếu kinh-nghiệm nhờ có cơ-hội nào đó có thể nhảy vào chính-trường. Đó là một điều nguy-hại vì họ chưa quen chính-trị, "họ mang dân-tộc chúng ta ra làm thí-nghiệm" (2). Tuy vậy, đề-nghị này bị đa số các nhà Lập-hiến bác bỏ vì trong hiện-tình, các chính-đảng Việt-Nam chưa thực-sự có đủ tư-cách, uy-tín lập-trường, trong khi phần lớn các chính-trị-gia được dân-chúng tin-tưởng, ủng-hộ lại là những chính-khách độc-lập. Cho nên đề-nghị đó có thể trái-ngược nguyện-vọng quần-chúng. Hiến-pháp năm 1962 của Đại-Hàn cũng bắt-buộc Tổng-Thống và các Dân-biểu phải là ứng-cử-viên do một chính-đảng đề-cử (3).

b) Vấn-đề đối-lập và đảng đối-lập.-

b<sub>1</sub>.- Quan-niệm về đối-lập.-

Một chế-độ Dân-chủ chỉ có thể tồn-tại và chính-quyền không độc-tài nếu chấp-nhận đối-lập. Các nhà Lập-hiến năm 1967 đã xem đối-lập là một trong những quyền tự-do căn-bản của mọi công-dân (điều 13 khoản 3 Hiến-pháp). Quan-niệm chấp-nhận đối-lập bắt nguồn từ-diễn biến sinh-hoạt của chế-độ Đại-nghị. Tôn-trọng thiểu số, tôn-trọng phe phản-đối, biết đến ý-kiến của người bên kia là tinh-túy của Dân-chủ Tây-Phương (4).

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 47 ngày 29.12.1966 trang 15.

(2) Biên-bản nt trang 20.

(3) Nguyễn-Văn-Bông, Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học, Saigon 1967, trang 339-341.

(4) Trần-Thúc-Linh, Dân-chủ Tây-Phương và Xã-Hội Đông-Á, Quê-Hương số 35 tháng 5.1962 trang 33.

Đối-lập chỉ có tính-cách xây-dựng và hữu-ích cho chế-độ Dân-chủ nếu hội đủ 3 đặc-điểm :

- Một sự bất-đồng ý-kiến về chính-trị.
- Có tính-cách tập-thể
- Có tính-cách hợp pháp.

b<sub>2</sub>.- Vai-trò đối-lập.-

Đối với chính-quyền, đối-lập sẽ giữ hai vai-trò : hạn-chế và kiểm-soát chính-quyền ; cộng-tác với chính-quyền (1).

\* Hạn-chế và kiểm-soát chính-quyền.-

Ở giai-đoạn tuyên-cử, đối-lập có mặt làm cho chính-quyền bỏ bớt thái-độ cứng-rắn, những chương-trình my dân. Chính đối-lập bảo-đảm tính-cách đích-xác quyết-định của đa-số và bắt buộc đa số nắm chánh-quyền phải tham-dự một cuộc tranh-luận công khai. Nhiệm-vụ kiểm-soát hoạt-động của Quốc-Hội chỉ hữu-hiệu khi nào có những chính-đảng đối-lập thực-sự và các Dân-biểu hay Nghị-sĩ của đảng đối-lập tại Quốc-Hội.

\* Cộng-tác với chính-quyền.-

Trong khía cạnh tích-cực, đối-lập có thể hợp-tác với chính-quyền qua những hành-vi chỉ-trích, giúp chính-quyền kiểm-soát lại nhân-viên, hoạt-động của mình. Trong sinh-hoạt Quốc-Hội các Dân-biểu hay Nghị-sĩ đối-lập cũng giúp chính-quyền thấy rõ những khuyết-điểm của các biện-pháp sắp ban-hành để kịp thời thay đổi. Hơn nữa, trong những trường-hợp khẩn-cấp liên-quan đến sự tồn-vong của quốc-gia, lịch-sử đã chứng-minh rằng đối-lập từ-khước quyền đối-lập và lắm lúc lại ủng-hộ chính-quyền để bảo-vệ uy-thế của chính-quyền lúc phải đương-đầu với mọi cuộc xâm-lăng (2).

b<sub>3</sub>.- Định chế-hóa đối-lập.-

Điều 101 Hiến-pháp Đế II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định "Quốc-gia công-nhận sự định-chế-hóa đối-lập chính-trị". Các nhà

(1) Nguyễn-Văn-Bông, sdd, trang 219 - 223.

(2) Nguyễn-Văn-Bông, sdd, trang 222 - 223.

Lập-hiến quan-niệm rằng : "Cần phải định-chế hóa đối-lập vì quyền đối-lập được đặt trên nền tảng hữu-hiệu, hợp-lý. Đối-lập phải có tính-cách xây-dựng, không phải đối-lập để phá-hoại hay để thỏa-mãn một mưu-đồ cá-nhân, ích-kỹ, thiên-cận, đặt-quyền-lợi phe-nhóm đảng phái lên trên quyền-lợi quốc-gia" (1).

Anh-Quốc là một quốc-gia tiên-phong trong việc thừa nhận đối-lập. Vị lãnh-tụ đối-lập có một tước-vị chính-thức : "Đối-lập của Nữ-Hoàng". Vị này có cả "Nội-các bóng" tại Hạ-Nghị-Viện. Lãnh tụ đối-lập luôn luôn được mời đến cùng Thủ-Tướng để tham-dự những buổi-lễ chánh-thức và tham-khảo ý-kiến về những vấn-đề trọng-đại. Một điều rất lý-thú là nhà nước lại phải trả lương cho vị lãnh-tụ đối-lập (2).

Thừa hưởng kinh-nghiệm quý-báu của việc định-chế-hóa đối-lập tại Anh-Quốc, các nhà Lập-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã minh-định quyền đối-lập chính-trị một cách khá tiến-bộ và đầy-đủ trong các điều từ 25 đến 29 của chương VI luật số 009/69 ngày 19.6.1969 "án-định quy-chế chính-đảng và Đối-lập chính-trị".

Theo các điều-khoản đó, chánh-đảng hay Liên-minh Chánh-đảng hợp-pháp được sử-dụng quyền đối-lập chính-trị. Chánh-đảng có quyền đối-lập với chính-quyền về chánh-sách nhưng phải hoạt-động công-khai, hợp-pháp, bất bạo-động trong chiều-hướng phụng-sự quốc gia. Chánh-đảng có đại-diện tham-gia Chánh-phủ không-thể là chánh-đảng đối-lập.

Việc hành-xử quyền đối-lập chính-trị bao gồm :

- a) Quyền tự-do trong việc phê-bình, chỉ trích đường-lối, chủ-trương của chánh-phủ, quyền tối-cao các hành-động áp-bức, tham-những của nhân-viên chánh-quyền các cấp.
- b) Quyền được cơ-quan ngôn-luận chính-thức, phổ-biến các loại truyền đơn, bích-chương, biểu-ngữ, tổ-chức những buổi nói chuyện công-khai sau khi thông-báo với chánh-quyền sở tại.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 47 ngày 29.12.1966 trang 9.

(2) Nguyễn-Văn-Bông, sđd, trang 225.

Đa-số các chánh-đảng và Liên-minh Chánh-đảng không có đại-diện tham-gia Chánh-phủ, tự đặt mình vào thế đối-lập, trong một phiên-họp đại-hội công-khai cử ra một đại-diện giữ vai-trò lãnh-tụ đối-lập. Biên-bản buổi đại-hội được thông-báo cho Bộ Nội Vụ để công-khai hóa vị lãnh-tụ đối-lập này. Thủ-lãnh đối-lập giữ vai-trò cố-vấn Chánh-phủ, không được giữ chức-vụ công-cử, được đãi-ngộ như một Nghị-sĩ về thù-lao và được hưởng quyền đặc-miền tài-phần.

Như vậy, vấn-đề định-chế hóa đối-lập trong chế -độ Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã được giải-quyết khá hợp-ly và tiến-bộ trên phương-diện pháp-ly. Trên thực-tế, Đối-lập có thực-sự đóng được vai-trò tốt-đẹp hay không còn tùy thuộc vào thực-lực các chính-đảng cũng như thiện-chí của chính-quyền. Tại Thổ-Nhĩ-Kỳ nhà Tổng-Thống độc-tài Kemal Ataturk đã trao nhiệm-vụ đối-lập cho người bạn-thân của ông ta là Fethi Bey, Đại-sứ Thổ-Nhĩ-Kỳ tại Paris nhưng rồi vai-trò đối-lập này đã thất-bại (1). Chúng ta cũng chưa quên các đoàn-thể đối-lập giả-tạo do chế-độ Ngô-Đình-Diệm vẽ ra trước đây tại Việt-Nam.

#### b<sub>4</sub>.- Những khó-khăn của đảng đối-lập tại Việt-Nam hiện nay

Giáo-sư Nguyễn-Ngọc-Huy, một lãnh-tụ chính-đảng đối-lập hiện nay (2), cho rằng một chính-đảng đối-lập đúng đắn hiện gặp nhiều khó-khăn như :

- Thiếu phương-tiện hoạt-động ;
- Khó khăn nhất là trong giai-đoạn đầu của sự tổ-chức, lúc cơ-sở của đảng chưa đủ rộng lớn để đi đến quần chúng, vì phương-tiện mà chánh-đảng tự-tạo được cho mình quá eo-hẹp.
- Thiếu cán-bộ trẻ do luật Tổng-động-viên gây ra.

(1) Lưu-Văn-Bình, Luật Hiến-pháp, Saigon 1961, trang 81 - 83.

(2) Giáo-sư Nguyễn-Ngọc-Huy trước kia đã từng là lãnh-tụ của Đảng Tân-Đại-Việt. Hiện nay Ông là Tổng-Thư-ký Phong-trào Quốc-Gia Cấp-Tiến. Ngày 30.5.1969, Phong trào này đã chính thức tuyên-bố đối-lập với Chánh-quyền (Cấp-Tiến số 14 ngày 29.4.1969).

- Trong thực-tế chính-quyền bao-giờ cũng sợ đối-lập nên thường có xu-hướng chèn ép đối-lập.
- Đối-lập còn phải đương đầu lại sự khủng-bố của Cộng-sản (1). Do đó mà vai-trò đối-lập chính-trị trong việc xây-dựng Dân-chủ của chế-độ Đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam còn bị nhiều thử-thách.

c) Vấn-đề nuôi-dưỡng và khuyến-khích kết-hợp các chính-đảng.-

Trong những buổi đầu phôi thai của nền Dân-chủ, chính quyền có bốn-phần phải tìm những biện-pháp tích-cực để nuôi dưỡng hệ-thống chính-đảng quốc-gia cũng như khuyến-khích việc kết-hợp các chính-đảng dần dần thành những đảng lớn có thực-lực, biết trách-nhiệm ngõ hầu tránh được sự phân-hóa hiện nay và những hậu quả có thể tai-hại của một hệ-thống đa-đảng. Sở dĩ chính-quyền có nhiệm-vụ này vì "thực-tế cho thấy rằng trong hoàn-cảnh của miền Nam, chính-quyền bao-giờ cũng đóng một vai-trò quyết-định kể cả việc hoạt-động của các đảng phái chính-trị" (2).

Và lại, trong khi đối-lập chưa được thực-sự định-chế-hóa và các chính-đảng đối-lập chưa đủ khả-năng, phương-tiện, nếu chính-quyền bỏ mặc hay chèn-ép thêm, mặt khác lại tự-động lợi-dụng tư-cách cầm-quyền để thành-lập một đảng mạnh-mẽ nhằm ủng-hộ chính-quyền thì khó có thể tránh được nạn độc-tài. Maurice Duverger đã nhận-xét rằng tại các nước tân-lập Á-phi ít khi đảng cầm quyền không thắng cử (3).

c) Biện-pháp nuôi-dưỡng các chính-đảng.-

Trước hết phải tôn-trọng các tự-do căn-bản như báo-chí, ngôn-luận, hội-hợp, đi lại... thì các chính-đảng mới có điều kiện để hoạt-động được. Sau đó nhà cầm-quyền sẽ giúp đỡ chính-

- (1) Nguyễn-Ngọc-Huy, Những khó khăn mà đảng đối-lập sẽ phải gặp ở Việt-Nam (Cấp-Tiến số 14 ngày 29.4.1969).
- (2) Trần-Tử, góp ý-kiến với Nghị-sĩ Nguyễn-Van-Chức về nhân-vật nào có đủ tư-cách để lãnh-đạo Tự-vệ? (Công-Luận số 105 ngày 2.6.1968).
- (3) Trích dẫn theo Nguyễn-Hữu-Chì, "Các quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật Dân-chủ Tây-phương," Quê-hương số 35 tháng 5.1962 tr.257

đảng bằng một số biện-pháp cụ-thể được qui-định trong điều 24 luật 009/69 ngày 19.6.1969 ấn-định quy-chế chánh-đảng và đối-lập chánh-trị như : cung-cấp một hội-trường chung làm nơi hội-họp tại Thủ-Đô cũng như các tỉnh-lý.

Ngoài ra, các chánh-đảng còn được phép xử-dụng các phương-tiện vô-tuyến truyền-thanh hoặc vô-tuyến truyền-hình để phổ-biến đường lối và tôn-chỉ của đảng mình, miễn là việc xử-dụng các phương-tiện nói trên trong khuôn-khố luật-định, phải phù-hợp với quyền-lợi chung của quốc-gia. Điều-khoản này hết-sức sáng-suốt và hợp-lý, tuy nhiên việc áp-dụng trên thực-tế muốn tốt-đẹp, đòi hỏi nhiều thiện-chí và tinh-thần vô-tư của chính-quyền, dành các phương-tiện đồng đều cho mọi chánh-đảng.

Hơn nữa, việc quan-trọng nhất là chánh-quyền phải tỏ ra thành-thực, vô-tư, trong sạch khi tổ-chức các cuộc bầu-cử từ địa-phương đến trung-ương để cho các chánh-đảng nào được hậu-thuần mạnh-mẽ của cử-trì sẽ thực-sự chiếm được những chức-vụ dân-cử. Có như vậy đường lối, chủ-trương của chánh-đảng mới có cơ hội phổ-biến, áp-dụng, chánh-sách của chánh-quyền, do đó, được linh-động và thay-đổi một cách ôn-hòa, tự-nhiên hơn, đồng-thời cũng đào-tạo được những chính-trị-gia có khả-năng cho quốc-gia. Có chiếm được một số chức-vụ dân-cử, các đại-diện chánh-đảng mới có dịp va-chạm thực-tế, do đó, sẽ thấy rõ những khó-khăn cố-hữu của chánh-quyền nên sẽ có thái-độ đối-lập ôn-hòa hơn (1).

## c2.- Biện-pháp khuyến-khích kết-hợp các chánh-đảng.-

Cơ-cấu tổ-chức của một hệ-thống chính-đảng có ảnh-hưởng mạnh-mẽ vào định-chế quốc-gia. Cho nên, không thể nào cứ để cho các chánh-đảng tự-do xuất-hiện, hoạt-động hỗn-loạn được mà cần phải khuyến-khích, hướng-dẫn sự tập-hợp các chánh-đảng theo một chiều hướng có lợi cho chế-độ bằng những kỹ-thuật pháp-lý như qui-định các điều-kiện ứng-cử Tổng-Thống, Dân-biểu hay Nghị-sĩ, hoặc các chức-vụ dân-cử địa-phương, qui-định thành-lập hoạt-động và giải-tán chánh-đảng...

(1) Phạm-Đình-Hưng, Hiện-trạng nền hành-chánh Việt-Nam, "Thuyết trình về Hiến-pháp", Sở tài-liệu Quốc-Hội 1967, trang 58-74.

Raymond Aron đã từng viết : "Nếu chìa khóa của một chế độ Dân-chủ hữu-hiệu là một hệ-thống chính-đảng thì vấn-đề chính yếu là cố-gắng tổ-chức lại các chính-đảng" (1).

Tại các quốc-gia chậm-tiến, các chính-đảng được thành-lập rất nhiều nhưng kém thực-lực, nên không đảng nào một mình có đủ khả-năng và điều-kiện để đứng ra đảm-nhận chính-quyền. Tình trạng đa đảng lại gây ra những chia rẽ, đả phá lẫn nhau. Vì vậy, Giáo-sư Hauriou đã cho rằng : "một hệ-thống đảng trội-yếu thích-hợp với các quốc-gia kém mở-mang, chưa tới trình-độ có thể áp-dụng những định-chế của nền dân-chủ Tây-phương, nhưng lại không muốn rơi vào chế-độ chuyên-chế. Hệ-thống này thuận-lợi cho sự thiết-lập một chính-thể mạnh, tiến tới nền Dân-chủ (2). Trong hệ thống đảng trội-yếu, các chính-đảng khác được thừa-nhận, nhưng Chánh-phủ tổ-chức hoặc nâng-đỡ một đảng để tạo ưu-thế làm hậu-thuần cho Chánh-phủ, ngõ hầu thi-hành chính-sách một cách hữu-hiệu hơn, có thể tránh khỏi những cản-trở của Quốc-Hội (3).

Nhiều quốc-gia đã áp-dụng hệ-thống đảng trội-yếu như Ấn-độ với Đảng Quốc-Đại (Parti du Congrès) ủng-hộ Thủ-Tướng Nerhu, Tunisie với đảng Néo-Destour ủng-hộ Tổng-Thống Burguiba, Guinée với đảng Liên-hiệp Guinée (Union Guinée) ủng-hộ Tổng-Thống Sékou Touré, Ai-Cập với đảng Liên-Hiệp Quốc-Gia (Union Nationale) ủng-hộ Tổng-Thống Nasser...

Tuy nhiên, cũng chính giải-pháp trên áp-dụng tại một số quốc-gia khác lại gặp thất-bại. Chẳng hạn, Miến-Điện với Đảng Liên-Bang ủng-hộ Thủ-Tướng U-Nu đã bị tướng Newin giải-tán, Nam Dương với Đảng Quốc-gia Nam-Dương ủng-hộ Tổng-Thống Sokarno đã bị quân-đội lật-đổ, đưa Tướng Suharto, lên nắm quyền và tại Việt Nam với Đảng Cần-Lao ủng-hộ Ngô-Đình-Diệm đã bị Cách-Mạng 1.11.63

- 
- (1) "If the key to a functioning democracy is a system of parties, the essential thing would be to try to reorganize the parties" (Raymond Aron, France : The New Republic, Newyork, Oceana publications 1960, trang 64).
  - (2) A. Hauriou, Les Institutions et la vie politique des pays sous-développés qui ont accédé à l'indépendance , Paris 1959 tr.318
  - (3) Nguyễn-Hữu-Chì, Các quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật Dân-chủ tây-phương, Quê-hương số 35 tháng 5.1962 trang 58.



lật-đổ. Lý-do của những thất-bại này có lẽ bởi tình-trạng xã-hội đang bị khủng-hoảng hoặc tan-rã, một hệ-thống đảng trội-yếu ủng hộ chính-quyền mạnh-mẽ dễ đưa tới chế-độ độc-đảng và độc-tài. Nhất là tại Việt-Nam các đảng phái chưa có môi-trường phát-triển thuận-lợi, còn đang yếu-kém nhưng sức đề-kháng khá bền-bỉ và mãnh-liệt. Chế-độ độc-đảng hay đảng trội-yếu chỉ có thể là một chế-độ nhất thời. Khi công-cuộc thiết-lập nền móng dân-chủ đã hoàn-thành sứ-mệnh của độc-đảng hay đảng trội-yếu phải chấm-dứt.

Ngày nay đa-số các quốc-gia đều mong-muốn khuôn-mẫu hệ-thống lưỡng đảng của Anh-Quốc và Hoa-Kỳ. Như thế cử-tri dễ-dàng lựa chọn các ứng-cử viên trong những cuộc bầu cử hơn là tình-trạng đa-đảng. Hơn nữa, với hệ-thống lưỡng-đảng, đối-lập được định-chế-hóa rõ-ràng và thường có tính-cách xây-dựng, mềm-dẻo hơn vì đảng đối-lập cũng đã từng nắm chính-quyền và e-ngại sự chỉ-trích quá lộ sẽ bị trả đũa khi đảng này lên cầm-quyền. Nhưng hệ-thống lưỡng-đảng cũng có khuyết-điểm khi đảng nắm chính-quyền lại chiếm thiếu-số tại Quốc-Hội. Lúc đó, cơ-quan Hành-pháp có thể luôn luôn bị Lập-pháp cản-trở, gây khó-khăn trong mọi hoạt-động.

Thực ra, như Alfred de Graza đã nhận-xét trong quyển The elements of Political Science rằng : "không có sự tương-quan tất nhiên giữa hệ-thống lưỡng-đảng và chính-thể Dân-chủ như tại Hoa Kỳ. Bởi vì nước Đức kỹ-nghệ-hóa đã có nhiều đảng trong khi ấy nước Anh cũng kỹ-nghệ-hóa lại chỉ có hai đảng. Nước Thụy-sĩ và Na-Uy dân-chủ lại có nhiều đảng trong khi nước Anh có chính-thể Quân-chủ hồi thế-kỷ 18 chỉ có hai đảng Whig và Tory" (1). Như vậy, theo tác-giả, không nên tìm nguồn gốc của hệ-thống lưỡng-đảng ở những yếu-tố xã-hội như lối-sống dân-chủ hay tổ-chức kinh-tế, mà nên tìm ở những điều-kiện có giới-hạn hơn là điều-kiện cơ-cấu hay pháp-lý và điều-kiện tâm-lý.

Điều 100 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam qui-định : "Quốc-gia khuyến-khích tiến-tới chế-độ lưỡng-đảng". Nhưng trên thực-tế vấn-đề này hết sức khó-khăn và đòi-hỏi một thời-gian lâu dài, với những kỹ-thuật pháp-lý cũng như ý-thức của các chính-đảng và thiện-chí của chánh-quyền.

(1) Alfred de Graza, Chính-trị học yếu-lược, trang 251 - 253.

Giáo-sư M. Duverger đã đưa ra 3 định-luật xã-hội (trois lois sociologiques) :

- a) Phương-pháp tuyển-cử theo đại-diện tỷ-lệ : đưa đến việc thành-lập nhiều đảng cứng-rắn, vì theo phương-pháp này cả đa-số lẫn thiểu-số đều được đại-diện.
- b) Phương-pháp tuyển-cử theo đa-số tuyệt-đối hai vòng : đưa đến việc thành-lập nhiều đảng mềm-dẻo tương-thuộc vào nhau.
- c) Phương-pháp tuyển-cử theo đa-số một vòng : đưa đến chế độ lưỡng-đang như ở Anh và Hoa-Kỳ, vì những xu-hướng tương-tự sẽ tập-hợp lại, hay những đảng yếu-kém kết-hợp lại thành hai khối đối-lập. Nếu có một đảng thứ ba đứng lẻ-loi, yếu-kém hơn sẽ bị loại ra khỏi chính-trường (1).

Nhưng cũng chính M. Duverger cho rằng các thể-thức đầu-phiếu trên không phải là một yếu-tố quyết-định trong việc thành-lập các chính-đảng. Nó chỉ đóng vai-trò một "máy hãm" hoặc chỉ hỗ-trợ cho các yếu-tố vừa nói trên (2).

Nếu theo các định-luật trên, cần phải sửa đổi phương-thức đầu-phiếu qui-định tại điều 33 Hiến-pháp và đạo-luật bầu-cử Thượng-Nghị-Viện ngày 3.9.1967 ấn-định thể-thức liên-danh đa-số, mỗi liên-danh gồm 1/6 tổng-số Nghị-sĩ. Theo thể-thức này, nếu mỗi cử-tri được bầu từ 1 đến 6 liên-danh, tại Thượng-nghị-viện sẽ có nhiều hơn hai khối, có thể là 3 hoặc 4 tới 6 khối.

Tuy nhiên, ngay việc áp-dụng hệ-thống lưỡng-đang như Hiến pháp 1967 qui-định trong chế-độ Tổng-Thống, có thể đưa đến một trong hai trường-hợp sau đây :

- Nếu đảng đa-số trong Quốc-Hội thuộc đảng Tổng-Thống thì quyền Tổng-Thống được tăng-cường vì Quốc-Hội sẽ tán-thành mọi quyết-định của Tổng-Thống và quyền kiểm-soát Chánh-phủ mà Hiến-pháp dành cho Quốc-Hội sẽ vô-hiệu.

(1) M. Duverger, Manuel de Droit Constitutionnel et de Science Politique, trang 89-92.

(2) M. Duverger, Les parties Politiques, Armand Colin 1958, trang 235.

- Trái lại, nếu đảng đa-số trong Quốc-Hội chống lại Tổng Thống, Quốc-Hội sẽ bác-bỏ mọi đề-nghị hay dự-án của Tổng-Thống. Sở dĩ Hoa-Kỳ không ở vào trường-hợp này vì hai đảng tổ-chức lỏng-lẻo, không có một kỹ-luật gát-gao trong nội-bộ.

Trong hiện-trang đa-đảng phức-tạp của Việt-Nam, đã có một ý-kiến đề-nghị bằng lối áp-dụng thể-thế-thức liên-danh 1/3 thành phần Thượng-Nghị-Viện, mỗi cử-tri chỉ bỏ 1 liên-danh, hoặc liên-danh 1/6 như Hiến-pháp 1967 đã qui-định nhưng cử-tri cũng chỉ được bỏ hai liên-danh, sẽ đưa đến hệ-thống tam-đảng. Nếu những chính-đảng trong nước có kỹ-luật gát-gao, tổ-chức chặt chẽ, hệ-thống tam-đảng dễ vận-dụng hơn trong chế-độ Tổng-Thống. Một trong 3 đảng là đảng của Tổng-Thống, đảng này là không nắm được đa-số tuyệt-đối tại Quốc-Hội, và muốn có đủ đa-số cần-thiết, Tổng-Thống phải thương-thảo với ít nhất là một trong hai-đảng còn lại. Tùy theo vấn-đề, Tổng-Thống sẽ hợp với đảng này hay đảng kia. Như vậy, cơ-quan Hành-pháp sẽ không bị tê-liệt vì sự biểu-quyết chống đối của Quốc-Hội. Ngược lại, Tổng-Thống cũng không thể tự-ý quyết định mọi việc với sự ủng-hộ triệt-đề của đảng mình. Với một đa-số không thuộc đảng của Tổng-Thống, Quốc-Hội vẫn có thể kiểm-soát việc làm của Chánh-phủ được (1).

Các điều 28 và 29 của luật số 009/69 ngày 19.6.1969 ấn-định quy-chế chánh-đảng và đối-lập chánh-trị, đã dự-trừ đa-số các chánh-đảng và Liên-minh chánh-đảng không có đại-diện tham-gia chánh-phủ, tự đặt mình vào thể đối-lập, sẽ bầu ra một lãnh-tụ đối-lập để được đại-ngộ như một Nghị-sĩ về thù-lao và được hưởng quyền đặc-miễn tài-phần. Đây cũng là một kỹ-thuật pháp-lý thúc-đẩy kết-hợp chánh-đảng để tiến tới hệ-thống lưỡng-đảng.

Tất cả các định-chế dân-chủ như đối-lập, chánh-đảng có thể thiết-lập được bằng nhiều kỹ-thuật khác nhau. Nhưng các định-chế ấy chỉ giữ được vai-trò liên-lạc mật-thiết và tốt đẹp giữa chánh-phủ với Quốc-Hội theo lẽ-lối sinh-hoạt dân-chủ nếu tất-cả đều được xây-dựng trên căn-bản quần-chúng. Có được sự ủng-hộ,

---

(1) Nguyễn-Ngọc-Huy, Nhận-xét về quyền-hành Quốc-Hội, Quyết-Tiến số 923 ngày 1.4.1967.

hậu-thuần của nhân-dân thì đối-lập, Chánh-đảng mới dám lên tiếng, phản-ánh trung-thực nhưng nguyện-vọng nhân-dân. Vì vậy, vấn-đề quan-trọng là làm sao để người dân ý-thức được quyền-lợi và nghĩa vụ của mình và sẵn-sàng tham-dự vào việc xây-dựng một chính-quyền tốt-đẹp chung (1).

## TIỂU-ĐOẠN II. - THỰC-HIỆN TỰ-DO BÁO-CHÍ. -

Dầu có một hệ-thống chính-đảng đúng nghĩa nhưng nếu không thực-hiện tự-do báo-chí thì chính-đảng cũng không thể hoạt-động hữu-hiệu được. Chính vì vậy mà điều 12 Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam chú-trương : "Quốc-gia tôn-trọng quyền tự-do tư-tưởng, tự-do ngôn-luận, báo-chí và xuất-bản, miễn là sự hành-xử các quyền này không phương hại đến danh-dự cá-nhân, an-ninh quốc-phòng hay thuần-phong mỹ-tục. Chế-độ kiểm-duyet không-thể chấp-nhận, ngoại-trừ các bộ môn điện-ảnh và kịch-trường...". Các nhà lập-hiến còn muốn gập rút ban-hành đạo-luật ấn-định quy-chế báo-chí cũng như quy-chế chánh-đảng nên điều 109 Hiến-pháp đã giao cho Quốc-Hội Lập-hiến lưu-nhiệm hoàn-thành ngay đạo-luật này. Tuy nhiên, vì công-việc soạn-thảo luật bầu-cử Tổng-Thống và Quốc-Hội đã chiếm quá nhiều thì giờ nên Quốc-Hội Lập-hiến chưa hoàn-thành được. Và cho đến nay đạo luật này cũng chưa được thành-hình.

### 1.- Sự cần-thiết của tự-do báo-chí trong khung-cảnh chính trị quốc-gia.-

Tổng-Thống Hoa-Kỳ Jefferson đã từng tuyên-bố : "Nếu phải chọn một trong hai đường : có chính-phủ mà không có báo-chí, có báo-chí mà không có chính-phủ, thì tôi không chút ngần ngại chọn con đường thứ hai". Trong khi đó Thủ-Tướng Anh Winston Churchill cũng nói : "Có tự-do báo-chí nên mới sanh ra biết bao chuyện ngu-ngốc, bực-mình, ác-độc. Nhưng chúng-tôi thà nuốt nó hơn là bóp chết nó" (2).

(1) "Lá thư tòa-soạn", Thủ đặt nền móng cho một đường lối Dân-chủ mới, Quê-hương số 13, tháng 7.1960.

(2) Tài-liệu của A.A.A., Quyền-Sống của báo-chí, Quyền-Sống số 12 ngày 12.3.1969 trang 2.

Hai nhận xét trên của 2 vĩ-nhân thế-giới đã cho thấy tầm quan-trọng của tự-do báo-chí trong sinh-hoạt chính-trị quốc-gia. Cho nên, tại các quốc-gia Dân-chủ tiên-tiến như Anh, Pháp, Hoa-Kỳ, quyền tự-do ngôn-luận, báo-chí được xem như một đệ-tử quyền sau Lập-pháp, Hành-pháp và Tư-pháp. Chính nhờ ưu-thế đó mà báo-chí tại các quốc-gia này đã được tự-do.

Trái lại, ở các quốc-gia độc-tài hay Cộng-Sản, báo-chí chỉ là công-cụ tuyên-truyền của chính-quyền. Còn tại các quốc-gia tân-lập Á-Phi, trong đó có Việt-Nam, quyền tự-do báo-chí vẫn còn bị hạn-chế vì tình-hình chính-trị bất-ôn tại các nước này, trước những âm-mưu bành-trướng thế-lực của các cường-quốc mà hậu-quả là biến các quốc-gia này thành các chiến-trường nóng hay lạnh tùy mỗi lúc. Cho nên tại cuộc hội-thảo Rhodes tháng 10.1958, các đại-biểu Á-Phi đã thống-nhất lập-trường về hai điểm :

- Cần hạn-chế tự-do báo-chí Tây-Phương, trong việc truyền tin liên-quan đến các nước hậu-tiến để tránh những xuyên-tạc hại cho uy-tín các nước này phần lớn thiếu phương-tiện thông-tin để có thể đối phó lại.
- Cần duy-trì những biện-pháp hạn-chế tự do báo-chí trong giai-đoạn kiện-toàn độc-lập (1).

Tuy nhiên, một sự hạn-chế tự-do báo-chí quá-độ sẽ có hại là bưng bít dư-luận, vừa tạo cơ-hội cho chính-quyền để độc-tài, đồng-thời làm cho chính-quyền xa cách dân-chúng và có thể không còn hậu-thuần của dân nữa.

Thực vậy, báo chí chính là một phương-tiện hữu-hiệu để giúp các chính-đảng làm tròn nhiệm-vụ. Qua báo-chí, chính-đảng sẽ bày tỏ chương-trình, đường lối của mình trước dân-chúng, đồng thời sẽ chỉ-trích những sai-lầm của chánh-phủ, do đó sẽ tạo nên một dư-luận hậu-thuần mạnh-mẽ để đương-đầu với chính-quyền trong những cuộc bầu-cử. Hơn nữa, báo-chí cũng là phương-tiện để giáo dục đa số dân-chúng về tất-cả mọi vấn-đề, nhất là những vấn-đề chính-trị. Qua các tin-tức, các bài bình-luận của báo-chí, người dân sẽ hiểu biết hơn những định-chế chính-trị quốc-gia, những hoạt động của chính-phủ, Quốc-Hội thực-sự liên-hệ đến đời sống của họ. Do đó họ sẽ xử-dụng lá phiếu một cách thận-trọng và có ý-thức hơn

(1) Nguyễn-Hữu-Chí, các quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật Dân-chủ Tây Phương, Quê-Hương số 35 tháng 5.1962 trang 66.

Tại Việt-Nam, dưới thời Đệ I Cộng-Hòa, mặc dầu Hiến-pháp công-nhận tự-do báo-chí và tự-do ngôn-luận (điều 16 Hiến-pháp) nhưng trong thực-tế, quyền tự-do báo-chí cũng như các tự-do căn-bản, sinh-hoạt chính-trị đều bị hạn-chế đến mức tối-đa. Sau cách mạng 1.11.1963, trong giai-đoạn đầu báo-chí được nâng-đỡ khá nhiều, kiểm-duyet cũng tạm-thời không áp-dụng. Đến ngày 30.1.1964 sau cuộc "chỉnh-lý", báo-chí lại bị hạn-chế, kiểm-duyet gắt-gao. Sau đó, tuy có vài biện-pháp nhằm cải-thiện chế-độ báo-chí như Sắc-luật số 2/64 và số 10/64 (1) nhưng trên thực-tế, tự-do ngôn-luận và báo-chí vẫn bị hạn-chế nhiều. Tình-trạng này kéo dài đến gần suốt nhiệm-kỳ của Nội-các chiến-tranh (2). Cho đến thời-gian gần bầu-cử Tổng-Thống và Thượng-Nghị-Viện ngày 3.9.1967, báo-chí mới khỏi bị kiểm-duyet.

Mặc dầu điều 12 Hiến-pháp năm 1967 công-nhận quyền tự-do báo-chí nhưng đến nay vẫn chưa có luật ấn-định quy-chế báo-chí. Sau vụ biến-cố Tết Mậu-Thân, báo-chí lại bị kiểm-duyet. Hiện nay báo-chí đã được tự-do khá nhiều tuy vẫn còn bị nhiều hình-thức hạn-chế.

2.- Những chiều-hướng cần cho một quy-chế báo-chí tự-do, thích-hợp với thực-trạng nước nhà.

a) Vấn-đề xuất-bản.-

Cần được tự-do hoàn-toàn. Việc khai-trình ra báo phải được phúc-đáp trong một thời-gian nhất-định, nếu khước-từ phải có lý do. Cũng không cần buộc chủ-báo phải khai-vốn vì đây là phạm-vi tự-do hành-nghề của người dân. Hơn nữa, chính-quyền cũng khó tin ngay việc khai vốn này. Biện-pháp thiết-thực nhằm ngăn-chặn các nguồn tài-trợ của ngoại-bang để xuất-bản những báo có âm-mưu phương-hại đến an-ninh quốc-gia, quyền-lợi toàn-dân thì chính-quyền cứ, trong phạm-vi thẩm-quyền của mình, tự-tiên điều-tra. Nếu có bằng-cớ sẽ truy-tố chủ-báo ra tòa và đình-bản báo đó. Trái lại, để cho trách-nhiệm của kẻ làm báo được rõ-ràng và tránh những tệ-trạng đã xảy ra, nên cấm không cho người khác mượn tên chủ-báo để khai-thác.

(1) Cộng-nhận tự-do báo-chí nhưng phân-biệt giữa đảng-phái và tư nhân. Cả 2 Sắc-luật này vẫn chưa được áp-dụng.

(2) Từ ngày 10.6.1965 đến 9.11.1967.

b) Vấn-đề tự-do ngôn-luận.-

\* Trên nguyên-tắc.-

Phải bỏ hoàn-toàn chế-độ kiểm-duyet, trừ các tin-tức liên-quan đến an-ninh quốc-phòng. Sẽ tùy-theo các điều-khoản qui định, tội-phạm báo-chí mà truy-tố các báo xử-dụng sai-lệnh quyền tự-do ngôn-luận, nhất là xâm-phạm đến "danh-dự cá-nhân, an-ninh quốc-phòng và thuận-phong mỹ-tục mà Hiến-pháp đã minh-thị cấm-đoán (điều 12 khoản 1 Hiến-pháp 1967).

\* Trong thực-tế.-

Hiện nay vì tình-hình chính-trị và an-ninh quốc-gia luôn luôn bị căng-thẳng. Cho nên, để ngăn-ngừa những sự loàn tin thất-thiệt có tính-cách quan-trọng, gây ảnh-hưởng lớn-lao và cấp tốc trong dân-chúng, có hại cho an-ninh và quyền-lợi quốc-gia, phải bắt buộc các báo nộp bản. Nếu có những tin-tức tai-hại nói trên, nhà chức-trách được quyền tịch-thu ngay và sau đó sẽ cấp thời xúc-tiến hoàn-thành thu-tục truy-tố báo này ra tòa-án.

c) Vấn-đề phát-hành.-

Để cải-thiện tình-trạng phát-hành hầu giúp báo-chí phát-triển, nên để cho các chủ báo thành-lập một công-ty phát-hành riêng và khỏi đóng tiền ký quỹ. Các công-ty phát-hành khác phải có ý-kiến của Hội-Đồng báo-chí mới được hoạt-động. Điều này sẽ giúp các báo thanh-toán tiền-bạc sòng phẳng, ấn-định được số báo trả lại, tránh cảnh độc-tài của những nhà phát-hành thân chính-quyền không gửi báo đối-lập xuống tận các địa-phương.

d) Hội-Đồng báo-chí.-

Phải do tất-cả các chủ-báo và ký-giả thành-lập, có nhiệm-vụ soạn-thảo quy-ước cho báo-giới, tìm những biện-pháp bảo vệ tự-do báo-chí, tổ-chức cung-cấp giấy in, cấp thẻ ký-giả, quyết định trừng-phạt kỷ-luật đối với các báo. Quyết-định trừng-phạt của Hội-Đồng báo-chí có tính-cách chung-quyết.

e) Các tội-phạm báo-chí.-

Tự-do báo-chí, tự-do ngôn-luận không có nghĩa là tự-do bừa-bãi, xâm-phạm đến đời-tư hay trật-tự an-ninh công-cộng. Do đó, cũng cần phải qui-định các chế-độ nhằm ngăn ngừa sự lạm

dụng quyền tự-do ngôn-luận, báo-chí quá đáng. Các điều-khoản qui định chế-tài cần phải được ấn-định rõ-ràng để tránh những sự giải thích quá rộng-rãi của cơ-quan tư-pháp, có thể nguy-hại cho báo-giới.

Thực ra, vấn-đề tự-do báo-chí dù đã được công nhận nhưng nếu ngày nào chưa cải-thiện được tình-trạng phát-hành, chưa cải-thiện được vấn-đề cung cấp giấy in, chưa cải-tiến được kỹ-thuật ấn-loạt và nếu trình-độ ký-giả chưa được nâng-cao thì tự-do báo-chí vẫn khó phát-triển theo chiều hướng tốt đẹp và mạnh-mẽ như tại các quốc-gia tiên-tiến. Do đó, chúng ta sẽ thiếu mất một phương-tiện hữu-hiệu để giáo-dục chính-trị cho dân-chúng đồng-thời các chính-đảng cũng vẫn thiếu một phương-tiện thiết-yếu để hoạt-động.

### TIỂU-ĐOẠN III. - HUẤN-CHÍNH NHÂN-DÂN. -

1.- Theo tinh-thần Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam, Chủ quyền quốc-gia thuộc về toàn-dân. Người dân lựa chọn và ủy-nhiệm cho những đại-diện ra nắm chánh-quyền. Như vậy, người dân vừa là bị-trị vừa là kẻ cai-trị. Cho nên đòi hỏi người dân phải có một mực-độ ý-thức chính-trị để có thể xử-dụng một cách sáng-suốt thẩm-quyền của mình cũng như hiểu rõ những bổn-phận tất yếu đối với quốc-gia, đoàn-thể. Vì vậy, vấn-đề là làm sao kêu-gọi cho công-dân ý-thức được sự hiện-hữu của cuộc sinh-hoạt công cộng và tầm-quan-trọng của chính-trị trong việc chuyển-hướng quốc gia.

2.- Huấn-chính nhận-dân là một trong những nhiệm-vụ thiết - yếu của chánh - đảng. Ngay cả chánh quyền cũng lưu - tâm đến vấn - đề này qua chương-trình môn Công-Dân Giáo-Dục ở bậc Trung-Học. Tuy nhiên môn học này trên thực-tế không đem lại kết-quả nào đáng kể bởi quan-niệm sai-lầm về cách giảng dạy cũng như chương-trình của các nhà giáo-dục. Có thể cải-thiện môn học này bằng cách nhấn-mạnh vào tính-cách đa-nguyên và tương-đối của nhận-thức chánh-trị (1).

(1) Nguyễn-Văn-Bông, Giáo-Dục Công-Dân, Cấp-Tiến số 4 ngày 24.4.69



3.- Thực ra, các biện-pháp huấn-chính nhân-dân rất phức-tạp tùy theo mỗi trình-độ và mỗi thời-kỳ. Trước hết, có thể thực-hiện bằng cách mở-mang nền học-vấn phổ-thông, tổ-chức bình-dân giáo-dục đến tận những ngõ-hẻm hay xóm làng heo-lánh. Sau đó, lần lần tiến tới một sự cương-bách giáo-dục, thanh-toán hết nạn mù chữ, tăng-gia những biện-pháp truyền-bá, phổ-biến về ý-thức công-dân sâu rộng trong mọi tầng lớp dân-chúng. Cuối cùng mới đến giai - đoạn "giáo - dục chính - trị" cho công - dân, nghĩa là giúp cho các công-dân có một khái-niệm tổng-quat về những vấn-đề chính-trị, về tổ-chức cơ-cấu quốc-gia, về vai-trò và trách-nhiệm thực-sự của công-dân trong sinh-hoạt chính-trị... Công-tác này rất nặng-nề và to-tát, chẳng những đòi hỏi một nỗ-lực phi-thường của các cơ-cấu giáo-dục quốc-gia mà còn phải có sự tiếp tay của các chính-đảng, hiệp-hội, đoàn-thể tư-nhân và nhất là báo-chí.

4.- Nói một cách tổng-quat, sự huấn-chính nhân-dân phải được xem là một khía-cạnh tiên-bộ và mới-mẻ của nền giáo-dục quần-chúng hiện-đại. Nó đòi-hỏi nhiều thiện-chí, phương tiện và một cố-gắng lâu-dài của mọi cơ-quan, tổ-chức hữu-trách và ngay cả dân-chúng nữa. Chúng ta hy-vọng trong tương-lai, Hội-Đồng Văn-Hóa Giáo-Dục với nhiệm-vụ tư-vấn cho Chánh-phủ sẽ góp phần tích-cực vào việc hoạch-định một chính-sách thích-hợp để thực-hiện công-tác huấn-chính nhân-dân. Bởi vì nếu không nắm vững ý-nghĩa thực-sự của hành-động chính-trị, công-dân không dự vào việc quyết-định vận-mạng quốc-gia và chỉ còn là một yếu-tố, một đơn-vị ít nhiều thụ-động của guồng máy độc-đoán dùng họ mà thôi.

5.- Công-tác giáo-dục cho mọi công-dân đạt đến trình-độ nắm vững được tất-cả các quyết-định chính-trị trong chi-tiết thực là một vấn-đề nan-giải. Tuy nhiên chúng ta có thể giúp họ, qua những phương-tiện truyền-đạt, báo-chí, sách-vở, chính-đang..., hiểu đâu là nguyên-nhân, đâu là tinh-thần của những vấn-đề chính-trị và họ có thể xét-đoán được một cách sáng suốt giá-trị những giải-pháp mà Chánh-phủ đưa ra, để hoặc triệt-đé hợp-tác, ủng-hộ Chánh-phủ trong việc thực-hiện những giải-pháp đó hoặc thẳng-thẳng chỉ-trích, sửa sai.

6.- Hơn nữa, chính-quyền hay các chính-đảng không-thể quan niệm hẹp hòi và phiến-diện rằng huấn-chính chỉ-nhằm khiến nhân-dân ủng-hộ mình. Nếu chỉ có như vậy thì công-tác này không thể thành-công được vì nó chỉ có giá-trị như mọi loại tuyên

truyền quá trớn có tác-dụng ngược lại là làm cho dân-chúng ngờ-vực chính-quyền hay biến dư-luận quần-chúng thành độc-chiều, lệch-lạc có hại cho sinh-hoạt chính-trị dân-chủ. Các tác-gia Herbert A. Simon, Donal W. Smithburg và Victor A. Thompson đã nhận xét rằng dư-luận quần-chúng chẳng những đã phải chịu "các áp-lực mạnh-mẽ và độc-đoán của các nhóm có quyền-lợi và các tổ-chức nhỏ trong xã-hội" mà còn "chịu ảnh-hưởng mạnh-mẽ của các giá-trị của những người hay những nhóm người nắm quyền kiểm-soát các phương-tiện giáo-dục cộng-đồng (1). Vì-thế, phải tách rời công-tác huấn-chính ra khỏi địa-hạt tuyên-truyền để giúp người dân có những phán-đoán khách-quan, trung-thực về những vấn-đề chính-trị vốn tương-đối và đa-diện trong bản-chất.

7.- Tóm lại, trong tình-thế Việt-Nam hiện nay, công-việc huấn-chính nhân-dân là một vấn-đề tối-cần-thiết để ngăn ngừa độc-tài và phát-triển sinh-hoạt chính-trị Dân-chủ. Trên phương-diện quốc-gia, chỉ có một sự giác-ngộ của đại-chúng mới kiểm-hãm được các độc-quyền, một cá-nhân hay một tổ-chức khó mà làm được (2). Ngày nay chỉ có sự sốt-sắng của nhân-dân mới có thể bảo-vệ nền Dân-chủ. Nếu dân-chúng khó tánh hay sốt-sắng đến việc công, họ sẽ mang các quyết-định của các viên-chức để kiểm-soát, phê-bình trong cuộc diễn-trình chính-trị. Nhân-dân sốt-sắng với việc công có thể gia-tăng trách-nhiệm các công-sở (3). Nhưng có lẽ chính hệ-luận này mà những chính-quyền không dân-chủ ít có thiện-chí trong công-tác huấn-chính nhân-dân hơn là các chính-đảng, báo-chí và các kẻ "thức-giả" ngoài chính-quyền.

Ngoài công-tác huấn-chính nhân-dân, có thể xem kỹ-thuật địa-phương phân-quyền như là một phương-tiện khuyến-kích dân-chúng tham-gia chính-trị nhiều hơn, đồng-thời có tác-dụng ngăn-ngừa độc-tài, xây-dựng Dân-chủ cho chế-độ.

(1) Herbert A. Simon, Donal W. Smithburg, Victor A. Thompson, Hành-chánh công-quyền, Saigon, Trung-tâm Nghiên-cứu Việt-Nam 1962, trang 419.

(2) Nguyễn-Hữu-Dung, Một ý kiến về vai-trò của Chánh-phủ hợp với lý-thuyết Nhân-bản, Quê-Hương số 36 tháng 6.1962 trang 66 - 67

(3) Herbert A. Simon, sđd, trang 443.

## TIỂU-DOẠN IV. - PHÁT-TRIỂN SINH-HOẠT CHÍNH-TRỊ ĐỊA-PHƯƠNG

Hiến-pháp Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đã công-nhận nguyên-tắc địa-phương phân-quyền và theo đó, các cơ-quan quyết-nghị và các vị chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành các tập-thể địa-phương phân-quyền sẽ do cử-tri bầu lên theo lối phổ-thông đầu-phiếu. Cho nên vấn-đề hiện nay là cần thể-hiện tinh-thần này thế nào để cho sinh-hoạt chính-trị địa-phương được phát-triển tốt đẹp mà không nguy-hại cho sự thống nhất quốc-gia.

### 1.- Ích-lợi của giải-pháp địa-phương phân-quyền.

Các nhà lập-hiến năm 1967 đã quan-niệm rằng nguyên-tắc địa-phương phân-quyền sẽ đưa đến nhiều lợi-ích cho nền Dân-chủ Việt-Nam.

a) Trước hết, nó làm cho dân-chúng lưu-tâm đến chánh-sự và tham-gia chính-trị nhiều hơn. Những nhà cầm-quyền Trung-ương như Tổng-Thống và các Nghị-sĩ, Dân-biểu thường phải lo giải-quyết các vấn-đề liên-quan đến toàn-quốc. Những vấn-đề ấy có-nhiên là quan-trọng và có ảnh-hưởng đến đời sống nhân-dân nhưng người thường dân ít khi nhận-thức được sự tương-quan giữa họ và các quyết-định của nhà cầm-quyền Trung-Ương. Trái lại, nhà cầm-quyền địa-phương là những nhân-vật sống sát bên họ hằng ngày và các quyết-định của nhà cầm-quyền địa-phương có ảnh-hưởng trực tiếp và tức-khắc đến họ. Bởi đó, nếu được tự-do chọn-lựa những nhà cầm-quyền địa-phương trong những cuộc bầu-cử, họ sẽ hăng-hái tham-dự vào đời sống chính-trị. Sự tự-trị địa-phương, do đó, sẽ là môi-trường đào-tạo công-dân rất hiệu-nghiệm, để làm cho người thường-dân nhận chân những ưu-điểm của chế-độ Dân-chủ. Nó cũng thúc đẩy người dân hoạt-động chính-trị và làm cho đời-sống chính-trị trong nước trở-thành phong-phú.

b) Mặt khác, sự tự-trị địa-phương cũng là một trường-học tốt cho những người hoạt-động chính-trị. Những người này có thể bắt đầu sự-nghiệp bằng cách ra tranh-cử vào những chức vụ địa-phương và điều-khiển các đơn-vị hành-chánh nhỏ. Sau đó, họ mới tiến lên những chức-vụ ở Trung-ương và điều-khiển những cơ-quan có một tầm quan-trọng toàn-quốc và ở đây họ sẽ hoàn-thành nhiệm-vụ một cách dễ-dàng hơn nhờ kinh-nghiệm trong hoạt-động chính-trị địa-phương đã thu lượm được.

Qua các cuộc bầu-cử địa-phương các nhà lãnh-tu của đoàn-thể nắm được chính-quyền ở địa-phương có cơ-hội thực-hiện các chương-trình, kế-hoạch của đoàn-thể mình. Họ sẽ đung-chạm với thực-tế, sẽ thấy rõ những khó-khăn của sự cầm-quyền và chắc-chắn sẽ bớt không-tương trong việc đề-nghị những chương-trình áp-dụng cho toàn-quốc. Hơn nữa, đoàn-thể nắm được chính-quyền ở địa-phương sẽ đặt cơ-cấu sâu rộng trong quần-chúng, phần nào được thỏa-nguyện nên ít thiếng về những giải-pháp bạo-dộng, chống-đối quá-khích đối với Chính-quyền Trung-ương nếu chính-quyền này thuộc về một đoàn-thể khác.

c) Ngoài ra, việc công-nhận quyền tự-trị rộng-rãi cho các tập-thể địa-phương, có tác-dụng "chê-ngự bớt một phần quyền-hạn của Tổng-Thống". Đây là một biện-pháp nhằm tăng cường thêm sự kiểm-soát đối với cơ-quan Hành-pháp để ngăn-ngừa độc-tài, mà các nhà Lập-hiến năm 1967 xem là một trong những nét chính của Hiến-pháp Đế II Cộng-Hòa Việt-Nam (1).

## 2.- Tai-hại của nguyên-tắc địa-phương phân-quyền.-

Trong hoàn-cảnh Việt-Nam hiện-tại, dân-trí còn thấp kém, một sự áp-dụng sai-lạc nguyên-tắc địa-phương phân-quyền có thể đưa đến một sự giao-phó số-phận dân-chúng địa-phương cho những chính-đảng, đoàn-thể không đủ tư-cách, nhiều khi phản-bội lại quyền-lợi chung của địa-phương nữa. Bởi vì bầu-cử chưa hẳn là một phương-pháp lý-tưởng để thể-hiện ý-nguyện của nhân-dân, ngay tại các nước Dân-chủ Tây-Phương (2). Đó là chưa kể trường-hợp các nhà cầm-quyền địa-phương do dân-cử có thể không đủ khả năng hành-chánh cần-thiết hoặc không tận-tâm thi-hành các mạng lệnh của Chánh-phủ Trung-ương, do đó làm sai-lạc chánh-sách chung của quốc-gia.

## 3.- Thực-hiện nguyên-tắc địa-phương phân-quyền và phát-triển sinh-hoạt chính-trị địa-phương.-

Để bù đắp những khuyết-điểm trên, các nhà Lập-hiến năm 1967 dự-trù hai biện-pháp :

(1) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 27 ngày 1.12.66 trang 22 và kế-tiếp.

(2) Nguyen-hữu-Chì, Các quốc-gia Tân-lập với Kỹ-thuật Dân-chủ Tây-phương, Quê-hương số 35 tháng 5.1962 trang 255.

- Chánh-phủ bổ-nhiệm bên cạnh các vị chỉ-huy các vị chỉ-huy các cơ-quan chấp-hành địa-phương hai viên chức có nhiệm-vụ phụ-tá về hành-chánh và an-ninh cùng các nhân viên hành-chánh khác.
- Cho phép Tổng-Thống có quyền giải-nhiệm các nhân-viên dân-cử địa-phương trong trường-hợp vi-phạm Hiến-pháp, Luật-pháp Chánh-sách Quốc-gia. Những tiêu-chuẩn chế-tại này không được rõ-ràng cho nên, trên thực-tế, Tổng-Thống có thể lạm-dụng để chèn-ép các đảng-viên đối-lập trong các cơ-quan dân-cử địa-phương.

a) Điều quan-trọng để nguyên-tắc địa-phương phân-quyền được áp-dụng một cách đúng-dắn và có hiệu-qua tốt-đẹp là chính-quyền phải tổ-thiên-chí bằng cách tổ-chức thật ngay thẳng trong-sạch các cuộc bầu-cử tại địa-phương. Nếu không, với thế-lực cố-hữu, chính-quyền vẫn có thể vượt qua các cuộc bầu-cử này để đưa các nhân-vật ủng-hộ mình chiếm giữ các chức-vụ dân-cử quan-trọng tại địa-phương. Do đó, các chính-đảng khác và nhân-dân địa-phương sẽ không thể nào thực-sự tham-gia chính-trị địa-phương được, nghĩa là sinh-hoạt chính-trị tại địa-phương vẫn bế-tắc.

Trong tình-thế hiện tại, vì lý-do an-ninh cũng như những lý-do không chính-đáng, các quyền tự-do công-dân căn-bản tại địa-phương thực-sự bị hạn-chế rất nhiều như các tự-do cư-trú, di-chuyển, hội-hop, ngôn-luận, tư-tưởng... Vì thế, các cuộc bầu-cử tại địa-phương sẽ chỉ có hình-thức nếu ngày nào sự hạn-chế này còn tiếp-diễn cũng như các cơ-sở hạ-tầng của các chính-đảng chưa mọc rễ đúng mức tại địa-phương và nhất là trình-độ học-vấn, ý-thức chính-trị, mức sống của dân-chúng tại các địa-phương còn qua thấp-kém.

b) Hơn nữa, cần phải đề-dặt trong khi tổ-chức bầu-cử các Tỉnh-Trưởng.

Trong hiện-tình-chính-trị phân-hóa tại Việt-Nam và sự thiếu ý-chức chính-trị của các cử-tri địa-phương, việc bầu-cử các Tỉnh-Trưởng có thể đem lại nhiều hậu-qua tai-hại trầm-trọng:

- Các chính-đảng, đoàn-thể, tôn-giáo nắm được các địa-phương để bành-trướng cơ-sở của mình, đi ngược lại, quyền-lợi dân địa-phương và quyền-lợi chung của quốc-gia.

- Gây ra một sự suy-giảm quyền-lực của Trung-ương một cách thái-quá có hại cho công-cuộc chiến-đấu và phát-triển toàn-diện, cấp-bách quốc-gia.
- Cũng có thể có sự tranh-chấp tai-hại giữa các nhân-viên dân-cử địa-phương và những công-chức hành-chánh chuyên-môn do Trung-ương bổ-nhiệm, làm tê-liệt hoạt-động chính-quyền địa-phương.

Chính các nhà Lập-hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam cũng tỏ ra dè-dặt trong việc thực-hiện nguyên-tắc địa-phương phân-quyền nên cho phép Tổng-Thống bổ-nhiệm các Tỉnh-Trưởng trong nhiệm-kỳ đầu tiên (điều 114 Hiến-pháp). Trong khi đó thử thí-nghiệm nguyên-tắc này bằng cách tổ-chức các cuộc bầu-cử Đô-Trưởng, Thị-Trưởng là những nơi mà dân-trí khá cao, điều-kiện an-ninh bảo-đảm và số lượng ít ỏi hơn các Tỉnh (1). Nếu kết-quả tốt đẹp thì sẽ tiếp-tục thực-hiện bầu-cử các Tỉnh-Trưởng. Trái lại, sẽ kịp thời tu-chỉnh Hiến-pháp để chỉ bầu-cử các cơ-quan quyết-nghi như Hội-Đồng Đô-Thành, Hội-Đồng Thị-Xã, Hội-Đồng Thị-Xã, Hội-Đồng Tỉnh... mà thôi và Chánh-phủ bổ-nhiệm các vị chỉ-huy cơ-quan chấp-hành. Đây là một sự tiên-liệu rất sáng-suốt và thực-tế, không ai có thể phủ-nhận được.

Như vậy, sự phát-triển sinh-hoạt chính-trị địa-phương, mặc dầu đã được các nhà Lập-hiến Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam đề-cao và Hiến-pháp xác-nhận. Nhưng trong thực-tế còn tùy-thuộc quá nhiều điều-kiện liên-quan đến toàn-diện sinh-hoạt chính-trị quốc gia.

Từ việc thành-lập một hệ-thống chính-đảng đúng nghĩa đến thực-hiện tự-do báo-chí, huân-chính nhân-dân cũng như phát-triển sinh-hoạt chính-trị địa-phương, việc phát-triển sinh-hoạt chính-trị quốc-gia sẽ được thực-hiện như là những phương-cách nhằm bảo vệ dân-chủ, ngăn-ngừa độc-tài cũng như điều-hòa mối tương-quan giữa các cơ-quan công-quyền với nhau hay với quốc-dân.

Tuy nhiên, phát-triển sinh-hoạt chính-trị chỉ có thể thực-hiện được trong những điều-kiện kinh-tế tối-thiểu. Nói cách khác sự phát-triển kinh-tế cũng góp phần tích-cực và trọng-đại trong việc thực-hiện dân-chủ.

(1) Biên-bản Quốc-Hội Lập-Hiến số 74 ngày 23.2.67 tr. 31 và kế-tiếp.

## ĐOẠN II. - PHÁT-TRIỂN KINH-TẾ. -

Thực ra, vấn-đề phát-triển kinh-tế vượt quá phạm-vi nghiên-cứu của đề-tài này. Tuy-nhiên thiết-tượng cần nhấn-mạnh sự tương-quan giữa phát-triển kinh-tế và xây-dựng dân-chủ, để góp phần thể-hiện chế-độ Đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam trong một chiều-hướng thuận-lợi hơn. Cho nên, chúng ta sẽ đề-cập đến :

- \* Sự tương-quan giữa phát-triển kinh-tế và mức-độ dân-chủ
- \* Sự tương-quan giữa phát-triển kinh-tế và mức-độ độc-lập chính-trị.

### I. - TƯƠNG-QUAN GIỮA PHÁT-TRIỂN KINH-TẾ VÀ MỨC-ĐỘ DÂN-CHỦ. -

Ngày nay không ai có thể chối cãi được áp-lực nặng nề của lãnh-vực kinh-tế bao-trùm cả mọi hoạt-động của con người, do đó nó sẽ ảnh-hưởng mạnh-mẽ đến sinh-hoạt chính-trị của một quốc-gia.

#### 1. - Về phía nhân-dân. -

Nếu đại đa-số nhân-dân còn thiếu sức-khoẻ, ăn bữa nay, lo bữa mai, họ còn đâu thì-giờ và tâm-trí để phát-triển văn-hóa (1), tham-gia chính-trị, trong khi đó tham-gia chính-trị là điều kiện trọng-yếu của Dân-chủ (2). Vì thế, trong những Quốc-gia mà đa số nhân-dân còn nghèo đói, như trường-hợp Việt-Nam và các quốc gia Á-Phi hiện nay, các cử-tri sẽ không thể nào hăng-hái và có đủ sáng-suốt khi xử-dụng các phiếu. Họ đi bầu-cử như là những nhiệm-vụ bắt-buộc vì sợ chính-quyền làm khó dễ nếu không đi bầu ! Do đó họ sẽ dễ-dàng bị chính-quyền hay các chính-đảng mua chuộc bằng tiền-bạc, hay đe-dọa bằng vũ-lực, làm cho lá phiếu trở thành vô nghĩa(3). Mặt khác sự nghèo đói sẽ làm cho dân chúng thụ-động, không có thì-giờ và phương-tiện mở-mang trình-độ hiểu-biết, có ý-thức

(1) Tục-Ngữ Việt-Nam : "Có thực mới vực được đạo"

(2) Bùi-Quang-Khánh, ý-niệm Dân-chủ và những Chính-thể Dân-chủ, Saigon, Bộ Thông-Tin Tâm-Lý-Chiến 1965, trang 5.

(3) Tại Việt-Nam trước đây người ta từng xem thể cử-tri như là một loại giấy thông-hành không thể thiếu được.

chính-trị. Cho nên họ không thể nào tạo nên một dư-luận mạnh-mẽ để phê-bình, chỉ-trích các sai-làm của chính-quyền được. Do đó, chính-quyền càng dễ có khuynh-hướng độc-tài vì không bị kiểm-hãm

## 2.- Về phía chính-quyền.-

Trong một quốc-gia nghèo đói, chậm-tiến, đảng chính-quyền dễ-dàng mua-chuộc và hăm-doạ cử-tri để nắm hầu hết các chức-vụ dân-cử quan-trọng. Nên Maurice Duverger đã nhận-xét rằng tại các nước Á-Phi tân-lập ít khi đảng nắm chính-quyền không thặng-cử (1). Cũng vì mức-sống dân-chúng thấp kém nên mức-độ tham gia chính-trị của nhân-dân không đáng kể, các chính-đảng độc-lập hay đối-lập với chính-quyền cũng không có đủ phương-tiện tài-chánh để hoạt-động nên chính-quyền càng dễ thao-túng quốc-gia, độc-tài. Thêm vào đó, cũng vì nghèo đói, mức sống kém cỏi nên các viên-chức chính-quyền chỉ lo tham-nhũng, xem việc tham-gia Chánh-phủ, làm việc công như là một phương-tiện làm giàu, do đó guồng máy chính-quyền bị lũng-đoạn, tê-liệt, nguy-hại cho sinh-hoạt quốc-gia. Vì vậy, các nhà Lập-hiến năm 1967 đã thiết-lập Giám-Sát-Viện để "đặt trọng-trách bài-trừ tham-nhũng lên hàng quốc-sách" (2). Tuy nhiên sự bài-trừ tham-nhũng sẽ không hữu-hiệu nếu không đi đôi với sự phát-triển kinh-tế, nâng-cao mức-sống của toàn-dân. Chính Ông Chủ Tịch Giám-Sát-Viện cũng đã xác-nhận rằng một nguyên-nhân chính gây ra tình-trạng tham-nhũng tại Việt-Nam hiện nay là : "tình-trạng lương-bổng của Công-chức, Quân-nhân và Cán-bộ quá thấp kém so với vật-giá càng ngày càng leo-thang" (3).

## 3.- Về phía các chính-đảng.-

Các chính-đảng tại các quốc-gia chậm-tiến, nghèo đói Á phi khó có thể trưởng-thành mau-chóng được vì yếu-kém tài-chánh. Cho nên các chính-đảng không thể phát-triển mau-lẹ được nếu không nhận sự viện-trợ tài-chánh của ngoại-quốc hay chánh-quyền. Do đó

(1) Nguyễn-Hữu-Chi, Các Quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật Dân-chủ Tây Phương, Quê-hương số 35 tháng 5.1962 trang 257.

(2) Biên-ban Quốc-Hội Lập-Hiến số 42 ngày 23.12.1966 trang 35.

(3) Lời tuyên-bố của Ông Ngô-Xuân-Bích, Chủ-Tịch Giám-Sát-Viện trong cuộc phỏng-vấn của báo-chí ngày 18.4.1969 (Cấp-Tiến số ngày 20.4.1969).



mà chính-đảng đối-lập thực-sự khó có thể hoạt-động được hữu-hiệu bởi vì sự đóng góp của các đảng-viên quá ít-ỏi (1). Trong khi đó các chính-đảng ở ngoại-quốc hay đảng Cộng-sản phát-triển được mạnh-mẽ vì nhờ các nguồn tài-trợ không-lờ của các nhóm tài-phiệt và đảng-viên giàu-có hay các đảng huynh-đệ.

Cũng vì những lý-do này mà các chính-đảng tại các quốc-gia Á-Phi thường chống đối bừa-bại mong nắm chính-quyền để lợi-dụng phương-tiện và tài-chánh quốc-gia mà phát-triển cơ-sở đảng mình. Sinh-hoạt chính-trị quốc-gia do đó mà bị lệch-lạc, đầy những tranh-chấp vì quyền-lợi riêng tư làm cho quần-chúng càng xa lánh Chánh-quyền và thụ-động trước các cuộc bầu-cử (2). Tất cả những tệ-trạng trên chỉ có thể được cải-thiện dần dần cùng với đà phát-triển kinh-tế toàn-diện, nâng cao lợi-tức tối-thiểu, mức sống cần-thiết của đại đa-số dân-chúng.

## II.- TƯƠNG-QUAN GIỮA PHÁT-TRIỂN KINH-TẾ VÀ MỨC-ĐỘ ĐỘC-LẬP CHÍNH-TRỊ CỦA MỘT QUỐC-GIA.-

Trên bình-diện chính-trị Quốc-tế, một quốc-gia chỉ thực-sự độc-lập chính-trị, có chủ-quyền khi đạt được sự tự-túc nếu không muốn nói là phát-triển mạnh-mẽ về lãnh-vực kinh-tế.

Cùng với những biến-chuyển quan-trọng của thế-giới cận-đại, trào-lưu "giải-thực" bộc-phát mạnh-mẽ để trả lại độc-lập cho hầu hết các quốc-gia đã từng bị-trị. Nhưng thực ra, các quốc-gia chậm-tiến, tân-lập Á-Phi này chưa bao-giờ được thực-sự độc-lập và lý-do là nền kinh-tế quá thấp kém và luôn luôn phải sống bám vào viện-trợ ngoại-quốc. Ý-thức rõ nhược-điểm này của các quốc-gia tân-lập, các cường-quốc Tư-bản cũng như Cộng-sản luôn luôn tìm cách chi- phối, lôi kéo các quốc-gia này vào vòng ảnh-hưởng của mình bằng những hình-thức viện-trợ kinh-tế. Đây là một hình-thức mà các lãnh-tụ Á-phi thường gọi là "chủ-nghĩa tân thực dân". Sự viện-trợ kinh-tế đã đưa đến hậu-quả là các cường-quốc chi- phối cả sinh-hoạt chính-trị của các quốc-gia được viện-trợ.

(1) Nguyễn-Ngọc-Huy, Những khó khăn mà đảng đối-lập sẽ gặp ở Việt-Nam (Cấp-Tiến số 14 ngày 29.4.1969).

(2) Người dân Việt-Nam thường mỉa-mai gọi là "Bầu-bán" !

Hiện nay, tại đa-số các quốc-gia nhược-tiểu Á-Phi không có một Chính-phủ nào có thể tự đứng vững nếu không dựa vào viện-trợ kinh-tế, sự ủng-hộ của một trong các cường-quốc Tự-bản hay Cộng-sản hoặc là dựa vào sự thỏa-thuận chia xẻ ảnh-hưởng của hai khối này (1). Chỉ cần một sự hăm-dọa ngưng viện-trợ của các cường quốc cũng đủ làm cho một Chính-phủ quốc-gia nhược-tiểu sụp-đổ ngay. Hơn bất cứ quốc-gia nào khác, Việt-Nam chúng ta có đầy-đủ quá nhiều kinh-nghiệm chua-cay về vấn-đề này.

Vả lại, như trên đã nói, vì trình-độ kinh-tế chậm-tiến nên sinh-hoạt chính-trị quốc-gia kém cỏi và bất-ôn, chính-quyền có khuynh-hướng độc-tài, không có được đầy đủ hậu-thuần của toàn dân, nên trước áp-lực của các cường-quốc, chính-quyền các quốc-gia tân-lập Á-Phi lại càng khó cưỡng lại hay chống-đối quyết-liệt để bảo-vệ chủ-quyền và nền độc-lập thực-sự được. Đây là thảm-kịch mà đa số các quốc-gia chậm-tiến Á-Phi đang phải đương đầu. Chỉ có một lối thoát duy-nhất là phải dồn tất cả mọi tiềm-lực quốc-gia vào công-cuộc phát-triển kinh-tế cấp-bách mới mong được độc-lập thực-sự (2). Nhưng ở đây chúng ta lại gặp cái vòng lẩn-quẩn vì muốn phát-triển kinh-tế, các quốc-gia nhược-tiểu lại cần đến nhiều viện-trợ ngoại-quốc hơn. Tuy vậy, vấn-đề không phải là hoàn-toàn tuyệt-vọng nếu toàn-thể các cơ-quan công-quyền và dân-chúng biết hợp-tác chặt-chẽ và cố-gắng kiếm-nhận.

Những biện-pháp phát-triển kinh-tế vượt quá khuôn khổ đề tài này. Tuy nhiên chúng ta cũng nên ghi-nhận sơ-lược nơi đây một số ý-kiến của Giáo-Sư Vũ-Quốc-Thức khi bàn về : "tự-do chính-trị và phát-triển kinh-tế" (3). Trong đó Giáo-Sư đã đưa ra một số các biện-pháp tổng-quát cho một chính-sách kinh-tế trong hoàn-cảnh các quốc-gia chậm-tiến :

- (1) Như trường-hợp Ai-Lao với chế-độ trung-lập do Hiệp-ước Genève 1962.
- (2) Mặc dầu không có lực-lượng quân-sự hùng-hậu và vẫn bị các cường-quốc tự-bản, Cộng-sản tìm cách kềm-chế, hiện nay Nhật-Bản đã thực-sự độc-lập vì sức-mạnh kinh-tế của Quốc-gia này. Tây-Đức cũng là một trường-hợp điển-hình khác.
- (3) Vũ-Quốc-Thức, "Tự-do chính-trị và phát-triển kinh-tế", Hiện tượng Chậm-tiến, Saigon, Hoài-Bảo 1960, từ trang 203 đến 229.

A.- VỀ PHƯƠNG-DIỆN KINH-TẾ.-

- 1.- Kế-hoạch quốc-gia chỉ nên coi là một phương-tiện để phát-triển kinh-tế.
- 2.- Chính-phủ phải can-thiệp trực-tiếp vào lãnh-vực kinh doanh.
- 3.- Chính-phủ phải dùng mọi cách để bảo-vệ thị-trường.
- 4.- Quan-niệm một kế-hoạch Quốc-gia thực-hiện với sự cộng tác vui-vẻ của các tầng-lớp nhân-dân.
- 5.- a) Chính-phủ cần phải hết-sức thận-trọng trong lúc chấp nhận các khoản viện-trợ.  
b) Chính-phủ có thể tạm thời dùng phương-pháp lạm-phát hạn-chế và có sự kiểm-soát của Quốc-Hội.

B.- VỀ PHƯƠNG-DIỆN CHÍNH-TRỊ.-

- 1.- Phải dành cho cơ-quan Lập-pháp khá nhiều quyền-hành để kiểm-soát Chính-phủ, tránh những lỗi-lầm tai-hại trong sự thi-hành kế-hoạch kinh-tế quốc-gia (1).
- 2.- Quyền tự-do tư-tương và tự-do ngôn-luận của nhân-dân phải được tôn-trọng triệt-đé.
- 3.- Nhân-dân phải có quyền tự-do lập hội. Có như thế mới tránh được sự chuyên chế của một vài chính-đảng thế-lực nhất.
- 4.- Cơ-quan Tư-pháp phải được độc-lập (2)...

Như trên đã trình bày, chỉ có sự phát-triển kinh-tế mới có thể phát-triển được tốt đẹp sinh-hoạt trong nội-bộ quốc-gia cũng như tránh được những sự thao-túng chính-trị trắng trợn bởi các cường-quốc "Tân thực-dân". Tác-gia John Scott sau khi nghiên cứu thực-trạng chính-trị của một số quốc-gia chậm-tiến Á-Phi đã đi đến kết-luận rằng "Dân-chủ suông chưa đủ" (Democracy is not enough) (3).

- (1) Bài này Giáo-sư Vũ-Quốc-Thúc viết từ năm 1960 khi còn chế-độ Đệ I Cộng-Hòa với quyền Hành-pháp quá mạnh. Ý-kiến này hiện nay đã được thể-hiện trong Hiến-pháp ngày 1.4.1967.
- (2) Điều này cũng đã được qui-định trong Hiến-pháp đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam.
- (3) Nhan-đề một tác-phẩm của John Scott.

Trong chiều hướng này, chúng ta đặt hy-vọng rất nhiều vào kế-hoạch Kinh-tế Hậu-chiến của Chính-phủ hiện nay nhằm "giải quyết những vấn-đề nhân-sinh tạo cơ-hội đồng đều để tiến-hóa, tránh mọi sự bất-công có thể làm dân-chúng bất-mãn với chế-độ và cố-gắng tiến-tới một nền kinh-tế tự-chủ, không lệ-thuộc hoàn-toàn vào ngoại-bang" (1). Chúng ta có thể mượn một câu nói chí-lý của Maurice Duverger để làm kết-luận cho vấn-đề này : "Tự-do chính-trị phải kèm theo giải-phóng kinh-tế" (2).

Thực ra, những biện-pháp phát-triển kinh-tế, chính-trị cũng chỉ là những biện-pháp trội-yếu trong những biện-pháp toàn diện quốc-gia, trong đó có cả các lãnh-vực giáo-dục, văn-hóa, xã-hội, y-tế, giao-thông, tài-chánh, Ngân-sách... Sự phát-triển này cũng còn tùy-thuộc vào những điều-kiện phức-tạp như tiềm-năng quốc-gia, tâm-lý dân-tộc, cơ-cấu xã-hội, tổ-chức guồng máy hành-chánh... cũng như mực-độ văn-hội hòa-bình của quốc-gia nữa. Chúng ta sẽ chỉ thấy dấu-hiệu của sự tiến-bộ trong việc phát-triển toàn diện này và thể-hiện được Dân-chủ khi trình-độ học-vấn của dân-chúng đã tương-đối cao, giáo-dục đã được phổ-thông rộng-rãi, sinh hoạt của đại-chúng đã lên trên một mức tối-thiểu, các tầng lớp xã-hội tương-đối đồng-đều và có cảm-tưởng liên-đới với nhau chặt chẽ trong đời sống chung, hòa-bình nội-bộ đã được duy-trì trong một giai-đoạn lâu-dài và có một giai-cấp trung-lưu phú-cường và ổn-cố..." (3).

- (1) Lời trình-bày của Giáo-sư Vũ-Quốc-Thúc, Quốc-Vu-Khanh đặc-trách Kinh-tế Hậu-chiến trong Chánh-phủ Trần-Văn-Hương, trước Liên-uy Ban Canh-Nông, Kinh-tế và Tài-chánh Thượng-Nghị-Viện ngày 4.3.69 (Xem Tiếng Nói Dân-Tộc số 116 ngày 6.3.1969).
- (2) Maurice Duverger, Những Chế-độ chính-trị hiện nay, bản dịch của Tế-Xuyên, Saigon, Khai-Trí 1967, trang 132.
- (3) "Quan-điểm": Chính-thể Dân-Chủ có thích-hợp với các Dân-tộc chậm-tiến không ? (Quê-Hương số 21 tháng 3.1961 trang 12).

## LỜI BẠT

---

**C** HÚNG TA đã lần lượt phân-tích thẩm-quyền của Tổng Thống Đệ II Cộng-Hóa Việt-Nam theo Hiến-pháp ngày 1.4.1967 cũng như theo đổi những phương-cách vận-dụng thẩm quyền này trong thực-tế. Một vài nhận-xét và đề-nghị đã được đặt ra nhằm quan-niệm lại vai-trò Tổng-Thống cho thích hợp với nhu-cầu quốc-gia hơn, đồng-thời ước-mong góp một phần bé nhỏ vào công-cuộc xây-dựng Dân-chủ và kiên - toàn chế-độ hiện nay.

Thực ra, sự thành-công hay thất-bại của một chế-độ chính-trị còn tùy thuộc phần lớn vào nhiều lãnh - vực phi chính-trị. Trong một quốc-gia chậm-tiến như Việt-Nam, ảnh hưởng của nền văn-hóa quân-chủ Đông-phương còn mạnh-mẽ và tiềm-tàng lâu dài. Quan-niệm và ý thức dân-chúng tuy sống trong thể-chế Dân-chủ nhưng vẫn còn tùy-thuộc và ỷ lại nơi nhà cầm-quyền quá nhiều. Thêm vào đó, tình-trạng xã - hội phân-hoà, sinh-hoạt chính-trị bất-ổn, các đảng-phái đa tạp và chia rẽ. Trong khung-cảnh đó, nếu khuynh-hướng tôn sùng cá-nhân lãnh-tụ còn phát-triển và được lợi-dụng đing-mức thì dù có khoác bộ áo đầy màu-sắc Dân-chủ, thực-chất chế-độ vẫn có thể độc-tài. Cho nên, tương-lai chế-độ còn tùy thuộc rất nhiều vào những cá-nhôn nắm chính - quyền, qua

những phương-cách vận-dụng thẩm-quyền mà Hiến-pháp đã cho phép vào thực-tế. Tất-cuộc, trong sinh-hoạt Dân-chủ Việt Nam, yếu-tố nhân-sự vẫn còn là yếu-tố quan-trọng và thiết yếu.

Trong khi những đối-lực chính-trị chưa được hoàn-bì để nắm vai-trò kèm-chế, sức kèm-hãm hữu-hiệu nhất để ngăn-ngừa độc-tài vẫn là ý-chí xây-dựng Dân-chủ và tinh-thần phục vụ quyền-lợi chung của các vị lãnh-đạo chính-quyền (1).

Mặc dầu chế-độ chính-trị thường biến-đổi tùy theo khung-cảnh chính-trị và hoàn-cảnh xã-hội nhưng khi nền dân chủ vừa mới thành lập đang bắt đầu sinh-hoạt, những thể-thức tương-quan giữa các cơ-quan công-quyền cũng như thẩm-quyền của Tổng-Thống đã qui-định theo các khuôn-khố pháp-lý chặt-chẽ mà nếu được áp-dụng đúng mức, vẫn có thể duy-trì được sự ổn-định chính-trị và phát-triển quốc-gia. Giá-trị của Hiến-pháp chỉ ở chỗ đó. Giá-trị Hiến-pháp tùy-thuộc vào những người có trách-nhiệm áp-dụng những chính Hiến-pháp cũng có thể làm cho chế-độ thành-công hay thất-bại(2)

Dù sao, Hiến-pháp Đế II Cộng-Hòa Việt-Nam có thể xem là một định-chế Dân-chủ tiên-bộ, cố-gắng thích-ứng với hoàn-cảnh và nhu-cầu quốc-gia. Nhưng, như WOODROW WILSON đã nói, nền Dân-chủ quả là một chính-thế khó nhất. Nó mong chờ nhiều ở con người. Nó đòi-hỏi kiên-nhẫn và khôn ngoan.

(1) Nguyễn-Hữu-Chí, Các Quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật Dân-chủ Tây-phương, Quê-Hương số 35 tháng 5.1962 trang 62.

(2) J. DE SOTO, Le renforcement de l'Exécutif, Refaites une Constitution, trang 237.

tình-thường và thiện-chí. Thêm vào đó, nó kêu gọi những đức tính khó hơn, đó là sự lạnh-lợi trong công-việc chung và sự mong muốn tự-do một cách tích-cực (1).

\*

\* \* \*

Mặt khác, những hoải-bảo dành cho công-cuộc nghiên-cứu này cũng như niềm tin-tưởng vào tương-lai chế-độ Đệ-nhi Cộng-Hòa Việt-Nam hiện đang bị khủng-hoảng tận căn-bản trước những biến-chuyển dồn-đập, đột-ngột và vô cùng trọng - đại trong chính-tình quốc-nội và quốc-tế. Biền-cố quan - trọng nhất là việc Tổng-Thống Nguyễn-Văn-Thiệu bày tỏ đề-nghị kêu gọi Mặt Trận Giải-Phóng Miền Nam tham-gia một cuộc bầu-cử tự do và sẵn-sàng thảo-luận với Mặt trận này về nội-dung cuộc bầu-cử; qua bản Thông-diệp đọc trước quốc-dân ngày 11.7.69.

Cuộc bầu-cử tự-do được Tổng-Thống đề-cập đến có thể là cuộc bầu-cử để chỉ-định những nhân-viên Hành-pháp và Lập pháp trong khuôn-khố của Hiến-pháp 1967 nhưng cũng có thể là cuộc bầu-cử một Quốc-Hội Lập-Hiến có nhiệm-vụ soạn-thảo một Hiến-pháp mới. Nó cũng có thể là một cuộc Trưng-Cầu Dân-Ý tiên-quyết để nhân-dân miền Nam quyết-định duy-trì Hiến pháp 1967 hay hủy-bỏ nó để thiết-lập một Hiến-pháp mới. Bản-chất của cuộc bầu-cử sẽ là đề-tài của những cuộc thảo-luận với đối-phương trong tương-lai. Tuy Tổng-Thống không nói rõ như thế nhưng đó là điều không thể tránh được.

(1) SAL K. PADOVER, The meaning of Democracy, New York, Lancer Book, 1965, trang 100.

Lẽ dĩ-niên là trong sự thảo-luận với đối-phương, Tổng-Thống sẽ cố duy-trì khuôn-khố pháp-lý do Hiến - pháp 1967 thiết-lập, và nếu Việt-Nam Cộng-Hòa có đủ thực-lực để bảo-vệ lập-trường mình đến mức tối đa, chắc-chắn Tổng Thống sẽ không nhượng-bộ về mặt này (1). Nếu Tổng Thống sẽ phải bắt buộc nhận chịu sửa-đổi hay bãi-bỏ Hiến-pháp thì đó là vì Tổng-Thống ở trong cái thế không thể làm gì khác hơn được (2).

Khách quan mà nói, bản Hiến-pháp này hãy còn nhiều khuyết-diểm và chắc-chắn là nó không làm hài-lòng tất-cả những người quốc-gia Việt-nam. Nhưng dầu muốn dầu không, Hiến-pháp 1967 vẫn là văn-kiên pháp-lý căn-bản của miền Nam Việt-Nam hiện tại, đồng thời cũng là một cơ-sở quý báu của nền Dân-chủ tự-do vừa chớm nở trên đất nước chúng ta (3). Chính vì vậy, nếu vì những áp-lực, đòi-hỏi của hoàn-cảnh chính-trị, xã-hội mới mà Hiến-pháp này bị sửa-đổi hay hủy-bỏ thì tinh-thần, chiều-hướng căn-bản do các nhà Lập-hiến năm 1967 vạch ra cũng vẫn có thể được sống lại trong bản Hiến-pháp mới, hay ít ra nó cũng có một giá-trị lịch-sử và pháp-chế quan-trọng, nói lên hoài-bảo của dân - tộc trong một giai-đoạn đầy cam-go, thử-thách. Do đó, dù sao, việc nghiên-cứu thăm-quyền Tổng-Thống Đệ II Cộng-Hòa Việt Nam nói riêng hoặc Hiến-pháp ngày 1.4.1967 nói chung, cũng vẫn không đến nỗi là một việc làm vô ích.

Saigon, ngày 16.7.1969.

- (1) Nguyễn-Ngọc-Huy, Đề-nghị mới của Tổng-Thống và điều 4 Hiến-pháp, Cấp-Tiến số 79 ngày 14.7.1969.
- (2) và (3) Nguyễn-Ngọc-Huy, Người Quốc-gia Việt-Nam chúng ta, cần phải làm gì trước tình-thế mới, Cấp-Tiến số 80 ngày 15.7.1969.



# TÀI-LIỆU THAM-KHẢO

## I. - NGOẠI-NGŨ. -

ARON, Raymond

France, The new Republic (New York, Oceana publications 1960).

BALLEY, Stephen K., Howard D. Samuel, Sidney Baldwin :

Government in America (New York 1957)

BERLIA, Georges :

Le président de la République française dans la constitution de 1958, Revue de Droit Public, Janvier-Février 1959.

BURDEAU, Georges :

- Droit Constitutionnel et d'Institutions politiques (Paris 1959).
- Traité de Science politique.

CATHEDRINE, Robert :

Le Fonctionnaire français, Paris, Albin Michel, 1961.

CHEVALIER, J.J :

Les grandes oeuvres politiques de Machiavel à nos jours.

ĐÀNG, Nghiệm :

Vietnam Politics and Public Administration (East-West center Press, Honolulu, 1966).

DIAMAND, Alfred :

Toward the comparative Study of Public Administration (Indiana University Press, 1959).

DUVERGER, Maurice :

- Institutions politiques et Droit constitutionnel (Presses universitaires de France, Paris 1966)
- Les régimes politiques (Presses universitaires de France 1951)
- Les Parties politiques (Armand Colin 3<sup>e</sup> ed. 1958).

EISENMAN :

Utilité du Droit Comparé (Cours de Droit Constitutionnel comparé des Droits Publics, 1950-1951).

GARRAUD, R. :

Traité théorique et pratique du Droit Pénal français

HAURIOU, André :

- Primauté de l'Exécutif par rapport au Pouvoir législatif, Précis de Droit Constitutionnel, 2<sup>e</sup> ed.
- Les Institutions et la vie politique des pays Sous-développés qui ont accédé à l'indépendance.

HEADY, Ferrel and Sybils Stores :

Papers in comparative Public Administration (Ann Arbor, University of Michigan, 1962).

JENKS :

The government of the British Empire.

LAUBADÈRE, André de :

- Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques (Les Cours de Droit, Paris, 1955-1956).
- Traité élémentaire de Droit Administratif.

LIPPMAN, Walter :

Crépuscule des Démocraties (Paris, Fasquelles, 1956).

LUCHAIRE, François :

Vers une nouvelle réparation des fonctions politiques  
Refaites une Constitution, 1945.

MABLEAU, Albert :

La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques (Revue française de Science Pol. Vol X, N<sup>o</sup> 1 Mars 1960).

PALOMBARA, Joseph Ja :

Bureaucracy and Political Development (Princeton University Press, 1963).

PADOVER, Saul K. :

The meaning of Democracy, Lancer Book (New York 1965).

FERROUX, François :

Le pouvoir politique et ses fonctions.

PRELOT, Marcel :

- Les Institutions politiques et Droit Constitutionnel
- La mise en place de la cinquième République (Journal LA CROIX số ngày 11-2-1959).

RENAN, Ernest :

Qu'est ce qu'une Nation ?

RIGGS, F.W :

The Ecology of Public Administration (Asia publishing House, 1961).

SCOTT, John :

Democracy is not enough.

SOTO, J. De :

Le renforcement de l'Exécutif en Régime Parlementaire, Refaites une Constitution

SIRIEX :

Le Régime parlementaire anglais contemporain

TƯƠNG, Nguyễn-văn :

Democratie en Asie (Thèse pour le Doctorat en Droit, Saigon, 1965).

VEDEL, Georges :

- Institution aux études politiques (Les cours de Droit, Paris, 1958).
- Cours de Droit Constitutionnel (1959-1960).

## II. - VIỆT-NGŨ .-

ÂN, Trần-văn :

Dân-chủ và Hiến-Pháp (Saigon, 1966)

BẮC, Vương-văn :

"Đại-Cương về Chính-đảng", Nghiên-cứu Hành-chánh số 9-9/1960.

BÌNH, Lưu-văn :

- Kỹ-Thuật tổ-chức công-quyền đại-cương (Saigon, 1956).
- Tổ-chức Chính-quyền đại-cương (Saigon, 1960)
- Luật Hiến-Pháp (Saigon, 1961)
- "Sự liên-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong Hiến-Pháp Việt-Nam", Luật-Học Kinh-Tế tạp chí số 2 năm 1958.

- "Chính-thể các quốc-gia trong khu-vực Đông-Nam-Á",  
Quê-Hương số 15-9/1960.

BÔNG, Nguyễn-văn :

- Luật Hiến-Pháp và Chính-Trị-Học (Saigon, 1967 và 1969)
- "Văn-đề chính-đảng", Quê-Hương số 17-11/1960.

CẦN, Nguyễn-văn :

- "Những ý-niệm đại-cương về dân-chủ", Quê-Hương số 7  
và 10 năm 1960.

CHÂU, Nguyễn-Phan :

- "Sự thức-tỉnh của Á-Châu", Quê-Hương số 5-11/1959.

CHÌ, Nguyễn-hữu :

- "Chính-quyền vững-mạnh thích-hợp với các nước Á-Phi",  
Quê-Hương số 43-1/1963.
- "Chính-thể dân-chủ có thích-hợp với các dân-tộc chậm-  
tiến không?", Quê-Hương số 21-3/1961
- "Các quốc-gia tân-lập với kỹ-thuật dân-chủ Tây-Phương"  
Quê-Hương số 35-5/1962.

CHỨC, Nguyễn-văn :

- Bài thuyết-trình về dự-thảo luật số 6/68-HP v/v đặc-  
biệt ủy-quyền Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định  
và ban-hành bằng Sắc-luật mọi biện-pháp cần-thiết...  
(Bản in Ronéo, tài-liệu Thượng-Nghị-Viện).

DUNG, Nguyễn-hữu :

- "Một ý-kiến về vai-trò của Chính-phủ hợp với lý-thuyết  
nhân-bản", Quê-Hương số 36-6/1962

DRAGNICH, Alex.N. :

- Những Đại Chính-thể ở Âu-châu (Saigon, Trung-Tâm Nghiên  
Cứu Việt-Nam, 1964).

DUVERGER, Maurice :

- Những chế-độ chính-trị hiện nay, bản-dịch của Tế-Xuyên  
(Saigon, Khai-Trí, 1967).

ĐẠT, Trương-Tiến :

- Hiến-Pháp chú-thích (Saigon 1967)

ĐÀNG, Nghiêm :

- Hành-Chánh-Học, (Saigon, Hội Nghiên-Cứu Hành-chánh 1967)
- Tài-Chánh-Học và Thuế-pháp giản-yếu (Saigon, Hội Nghiên-  
Cứu Hành-Chánh 1968)

ĐÔ, Nguyễn :

- Luật Hành-Chánh, (Giảng-văn tại Đại-Học Luật-khoa Saigon n.k. 1958-1959).
- Luật Hành-Chánh (Giảng-văn cử-nhân II Luật-Khoa Saigon, n.k. 1962-1963).

ĐỨC, Nguyễn :

"Quyền phúc-nghị của Tổng-Thống theo Hiến-Pháp Việt-Nam Cộng-Hòa", Nghiên-cứu Hành-chánh số 10-10/1960.

GABRIEL, Raph H. :

Luận về Hiến-Pháp Hoa-Kỳ (On The Constitution) bản-dịch của Việt-Nam khảo-dịch xã (Saigon, 1966).

GRAZIA, Alfred de :

Chính-Trị-Học yếu-lược, bản-dịch của Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam (Saigon, 1963).

HẠNH, Nhất :

Hoa-Sen trong biển lửa (Paris, Hội Phật-Tử Việt-kiều Hải-ngoại, 1966).

HỘI, Đào-văn :

Tổ-chức Chính-trị, Hành-chánh, Tư-pháp và Tài-chánh (Saigon, 1959).

HÙNG, Nguyễn-mạnh :

Chính-sách Ngoại-giao của Hoa-Kỳ tại Đông-Nam-Á, Cấp-Tiến số 3-3/1969.

HUY, Nguyễn-ngọc :

- Chính-trị học (giảng-văn trường Chính-Trị và Kinh-Doanh Đà-Lạt, 1967).
- "Nhận-xét về quyền-hành của Quốc-Hội, Quyết-Tiến số 923 ngày 1-4-1967.
- "Quyền Hành-pháp ở Trung-Ương", Quyết-Tiến số 930 ngày 8-4-1967.
- "Bàn về lễ lối làm việc và quyền-hành của cơ-quan Lập-pháp đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam", Quyết-Tiến số 1.335 ngày 18-8-1968.
- "Bàn về quyền phúc-nghị của Tổng-Thống đệ II Cộng-Hòa Việt-Nam", Cấp-Tiến số 44 ngày 3-6-1969 và kế tiếp.
- "Những khuyết-điểm của Chánh-quyền không Chánh-đảng trong khuôn khổ một Chánh-thể Dân-chủ", Cấp-Tiến số 12 ngày 26 + 27 tháng 4/1969 và kế tiếp.

- "Những cách thức thiết-lập hệ-thống chánh-đảng và vận-mạng Đệ nhị Cộng-Hòa Việt-Nam", Cấp-Tiến số 17 ngày 3-5-1969 và kế tiếp.
- "Những khó-khăn mà đảng đối-lập sẽ phải gặp ở Việt-Nam" Cấp-Tiến số 14 ngày 29-4-1969.

HÙNG, Phạm-đình :

"Nghị-sĩ và Dân-Biểu Quốc-Hội có thể đặc-nhiệm một chức-vụ bên Hành-pháp không ?", Cấp-Tiến số 4-4/1969.

KHÁNH, Bùi-quang :

Ý-niệm Dân-Chủ và những Chính-thể Dân-Chủ (Saigon, Bộ Tâm-lý chiến 1965).

LÊ, Trương-Vĩnh :

"Phân đóng góp của Quốc-Hội trong công-cuộc xây-dựng nền Dân-chủ Việt-Nam", bài thuyết-trình tại Hội thân hữu Việt-Pháp ngày 18-4-1963 (Sở tài-liệu Quốc-Hội, 1963).

LINH, Trần-Thúc :

"Dân-chủ Tây-phương và xã-hội Đông-Nam-Á" Quê-Hương số 35-5/1962.

MINH, Trần-vân :

"Đi tìm một đường lối Dân-chủ thích-hợp với các nước chậm-tiến Á-Phi", trong hợp tuyển "Hiện-Tượng Chậm-Tiến" (Saigon, Hoài-Bảo 1960).

POUND, Roscoe :

Tự-do và Hiến-Pháp, bản-dịch của Việt-Nam khảo-dịch xã (Saigon, 1966).

PERKINS, Dexter :

Chính-sách Ngoại-giao (The American Approach to foreign policy) bản-dịch của Lê-bá-Kông + Phan-Khải + Nguyễn-hải-Bình (Saigon, Zien-Hồng, 1966).

SIMON, Herbert A. + Donald W. Smithburg + Victor A. Thompson :

Hành-chánh Công-quyền (Public Administration) bản-dịch của Trung-Tâm Nghiên-Cứu Việt-Nam (Saigon, 1962).

SÁNG, Nguyễn-vân :

"Hiến-Pháp đã ban-hành", Quyết-Tiến số 930 ngày 8-4-67.

SON, Trần-văn :

"Bao nhiêu hình sắc của Tự-do và Dân-chủ", Quê-Hương  
số 6-tháng 12/1959.

QUẾ, Bùi-phan :

Phân-tích và phê-bình quyền-hành của Tổng-Thống theo  
Hiến-pháp ngày 26-10-1956 (Luận-án Tiến-sĩ Luật-khoa  
Saigon 1964-1965).

QUYNH, Nguyễn-quang :

- Hiến-pháp lược khảo (Saigon, Học-Viện Quốc-Gia Hành-Chánh 1962).
- "Chính-thể Dân-chủ là một cuộc đối thoại liên-miên",  
Quê-Hương số 22-4/1962.

TÀI, Tạ-văn :

Sinh-hoạt chính-trị tại các quốc-gia đang phát-triển,  
(Giảng-văn Cao-Học Hành-Chánh III, 1968-1969).

TÂN-PHONG :

- "Vấn-đề tương-quan giữa Lập-pháp và Hành-pháp trong  
chế-độ Tổng-Thống", Quê-Hương số 24-6/1961.
- "Những thể-thức liên-hệ giữa Lập-Pháp và Hành-pháp  
trong chế-độ Dân-chủ", Quê-Hương số 26-8/1961.

THANH, Cung-đình :

"Tương-quan giữa quyền Lập-pháp và quyền Hành-pháp",  
Nghiên-cứu Hành-chánh số 6 và 7 năm 1964.

THIỆP, Nguyễn-phương :

"Sự liên-quan giữa Hành-pháp và Lập-pháp", Quê-Hương  
số 2, tháng 8/1959.

THÔNG, Vũ-quốc :

"Việt-Nam tự-do và chính-thể Cộng-Hòa Nhân-Vị", Quê-  
Hương số 16-10/1960.

THỐNG, Lê-quốc :

"Đường lối dân-chủ thực-nghiệm", Quê-Hương số 9-3/1960.

THỨC, Vũ-quốc :

"Tự-Do Chính-trị và Phát-triển Kinh-Tế" trong hợp-  
tuyển "Hiện-Tượng Chậm-Tiến" (Saigon, Hoài-Bảo 1960).

TƯỜNG, Nguyễn-văn :

"Dân-chủ và Độc-tài", Nghiên-cứu Hành-chánh số 3 + 4 năm 1964.

VIỆT, Anh :

"Bản về cơ-quan có nhiệm-vụ kiểm-hiển qua các chính-thể" Quê-Hương số 46-4/1963.

\* MỘT SỐ TÀI-LIỆU CỦA CHÍNH-PHỦ KHÔNG RÕ TÁC-GIẢ.

- Thành-tích sáu năm hoạt-động của Chính-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa, Saigon, Mai-Lĩnh 1960.
- Thành-tích hoạt-động của Chính-phủ Việt-Nam Cộng-Hòa, 1962.
- Nội-Các Nguyễn-văn-Lộc qua 4 tháng hoạt-động từ 9-11-67 đến 3-9-1968 (Nha Báo-chí Phủ Thủ-Tướng xuất-bản).

\* CÁC TÀI-LIỆU CAN-BẢN.

- Các bản Hiến-Pháp Việt-Nam ngày 26-10-1956 và 1-4-1967.
- Các Biên-Bản Quốc-Hội Lập-Hiến năm 1966-1967
- Nội-quy của Thượng-Nghị-Viện chung-quyết ngày 16-12-67 (Công-Báo năm thứ I, số 1-QH/TNV ngày 17-4-1968).
- Nội-quy của Hạ-Nghị-Viện chung-quyết ngày 13-1-1968.

III. - BÁO-CHÍ.

1)- Các Công-Báo Việt-Nam Cộng-Hòa năm 1966-1969

2)- Các tạp-chí :

- Quê-Hương năm 1959-1962
- Nghiên-cứu Hành-chánh năm 1960-1965
- Luật-học Kinh-tế tạp-chí năm 1958
- Nguyệt-san Cấp-Tiến năm 1969
- News week 1964-1965
- Time 1965

3)- Các nhật-báo :

- Chính-Luận năm 1967-1969
- Công-Luận năm 1967-1969
- Cấp-Tiến năm 1969
- Quyết-Tiến năm 1967-1968
- Quyền-Sống năm 1969
- Tiếng Nói Dân-Tộc năm 1969
- Tiếng-Vang năm 1968-1969
- Tự-Do năm 1966.