

HỌC - VIỆN QUỐC - GIA HÀNH - CHÍNH

LUẬN - VĂN TỐT - NGHIỆP

**QUYỀN HÀNH-PHÁP
TRONG NHỮNG TRƯỜNG-HỢP
BẤT THƯỜNG
TẠI VIỆT-NAM**

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 1605



Hướng dẫn :

Giáo - Sư **NGUYỄN - NGỌC - HUY**

Tiến - Sĩ Chánh - Trị - Học

và

Giáo-Sư **TẠ - VĂN - TÀI**

Tiến - Sĩ Chánh - Trị - Học

Đệ - trình :

TRẦN - VĂN - CHÂU

CAO-HỌC HÀNH-CHÍNH

KHÓA VII

1971 - 1973

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 1605

TRẦN TRỌNG TRI AN

GIÁO SƯ NGUYỄN NGỌC HUY
Tiến Sĩ Chính Trị Học
Nguyên Khoa Trường Luật Khoa
và Khoa Học Xã Hội
Đại Học Cần Thơ
Giáo Sư Học Viện QGH
Nhân viên Phái đoàn VNCH tại cuộc
hòa đàm Ba Lô

Giáo Sư TẠ VĂN TÀI
Tiến Sĩ Chính Trị Học
Giáo Sư Học Viện QGH
Giáo Sư Đại Học Luật Khoa
Saigon và,
Đại Học Luật Khoa Huế

đã vui lòng hướng dẫn luận văn của chúng tôi
và đã tận tình theo dõi công trình biên khảo này

CHÂN THÀNH CẢM TẠ :

- + Giáo Sư VIỆN TRƯỞNG
- + Giáo Sư PHÓ VIỆN TRƯỞNG
- + Quý Vị Giáo Sư và toàn thể Ban Giám Đốc
Học Viện Quốc Gia Hành Chánh

đã hướng dẫn chúng tôi trong suốt
học trình Ban Cao Học

THÀNH KÍNH TƯỞNG NIỆM

Cố Giáo sư VIỆN TRƯỞNG NGUYỄN VĂN BÔNG

Thạc sĩ Công Pháp

LUẬN VĂN NÀY ĐƯỢC HOÀN THÀNH ĐỂ THỎA MÃN
MỘT TRONG NHỮNG ĐIỀU KIỆN TỐT NGHIỆP
BAN CAO HỌC HÀNH CHÍNH

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÍNH không tán thành
cũng không phản đối những ý kiến phát -
biểu trong Luận Văn. Những ý kiến đó do
tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm.

MỤC LỤC

| | |
|--|----|
| <u>CHƯƠNG DẪN NHẬP.</u> - | 1 |
| <u>Đoạn 1</u> : LỊCH SỬ TỔ CHỨC CÔNG QUYỀN VN | 2 |
| A/ Từ phong chủ phong kiến đến chính thế Cộng Hòa | 2 |
| B/ Nền Đệ I Cộng Hòa và thời kỳ chuyển tiếp | 5 |
| <u>Đoạn 2</u> : SỰ HÌNH THÀNH NỀN ĐỆ II CỘNG HÒA | 9 |
| I.- Các cơ cấu công quyền theo Hiến pháp 1967 | 10 |
| II.- Thâm quyền đặc biệt của Hành pháp và chủ đề của Luận văn | 12 |

x x
x

PHẦN I :

KHÁI NIỆM TỔNG QUÁT QUYỀN HÀNH PHÁP

CHƯƠNG 1 :

ĐỊA VỊ CỦA QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG TỔ CHỨC CÔNG
QUYỀN QUỐC GIA 16

Đoạn 1 : SỰ TIẾN TRIỂN CỦA QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG
CHẾ ĐỘ DÂN CHỦ 17

- I.- Quốc hội không đáp ứng được nhu cầu
Quốc gia cận đại 18
- II.- Sự bành trướng quyền hành của Hành
pháp 21

Đoạn 2 : QUYỀN HÀNH PHÁP TẠI VN QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU
CHIẾU 26

- I.- Quyền Hành pháp tại VN 27
- II.- Quyền Hành pháp qua luật đối chiếu ... 31

CHƯƠNG 2 :

NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP 38

Đoạn 1 : NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH
PHÁP TẠI VN 40

- I.- Những quyền hạn thông thường trong lãnh
vực đối nội 40
- II.- Những quyền hạn thông thường trong lãnh
vực đối ngoại 49

Đoạn 2 : NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH
PHÁP QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU 54

- I.- Những quyền hạn thông thường của Hành
pháp tại Hoa Kỳ 54

| | |
|--|----|
| II.- Những quyền hạn thông thường của Hành pháp tại Pháp | 57 |
|--|----|

CHƯƠNG 3 :

| | |
|--|----|
| NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP | 60 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <u>Đoạn 1</u> : CÁC QUAN NIỆM VỀ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP | 62 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| I.- Học lý và những quyền hạn bất thường của Hành pháp | 63 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| II.- Ấn lệ và những quyền hạn bất thường của Hành pháp | 67 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| <u>Đoạn 2</u> : NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU VÀ TẠI VN | 72 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| I.- Những quyền hạn bất thường của Hành pháp qua luật đối chiếu | 73 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| II.- Những quyền hạn bất thường của Hành pháp tại VN | 82 |
|--|----|

x x
x

PHẦN II :

**PHÂN TÍCH VẤN ĐỀ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP
TẠI VIỆT NAM HIỆN THỜI**

CHƯƠNG 1 :

CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA
HÀNH PHÁP HIỆN THỜI 90

Đoạn 1 : CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG
CỦA HÀNH PHÁP THEO HIẾN PHÁP 1967 90

- I.- Quyền ký sắc luật tuyên bố các tỉnh
trạng đặc biệt 92
- II.- Quyền lưu nhiệm cơ quan dân cử và
bổ nhiệm Tỉnh trưởng 97

Đoạn 2 : CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG
CỦA HÀNH PHÁP THEO SỰ ỦY NHIỆM CỦA QUỐC
HỘI 101

- I.- Những quan điểm khác biệt về vấn đề quốc
hội ủy quyền cho Hành pháp102
- II.- Căn bản pháp lý quyền hạn bất thường
của Hành pháp theo sự ủy quyền của
Quốc hội 107

CHƯƠNG 2 :

HẬU QUẢ CỦA VIỆC HÀNH XỬ CÁC QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG
CỦA HÀNH PHÁP 112

Đoạn 1 : SỰ TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH CỦA CHÍNH
PHỦ VÀ SỰ GIỚI HẠN QUYỀN TỰ DO CỦA
CÔNG DÂN 113

- I.- Hậu quả đương nhiên do sự hành xử các
quyền hạn bất thường 113
- II.- Sự nới rộng quyền lập qui của Chính
phủ 116

| | |
|--|-----|
| III.- Sự giới hạn quyền tự do của công dân | 121 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| <u>Đoạn 2</u> : SỰ KIỂM SOÁT VIỆC HÀNH XỬ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP | 124 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| I.- Quốc hội và vai trò kiểm soát quyền hạn bất thường của Hành pháp | 125 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| II.- Sự kiểm soát của Tối cao Pháp viện đối với quyền hạn bất thường của Hành pháp | 131 |
|--|-----|

CHƯƠNG 3 :

PHÊ BÌNH SỰ HÀNH XỬ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP TẠI VIỆT NAM HIỆN THỜI THEO THỰC TẾ 141

| | |
|---|-----|
| <u>Đoạn 1</u> : NHẬN XÉT CÁC QUAN ĐIỂM LIÊN QUAN ĐẾN QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP | 142 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| I.- Sự cần thiết của quyền hạn bất thường trong Quốc Gia | 142 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| II.- Sự hành xử quyền hạn bất thường đưa đến độc tài của Hành pháp | 145 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| <u>Đoạn 2</u> : NHẬN XÉT VỀ VẤN ĐỀ ỦY QUYỀN TRÊN THỰC TẾ | 150 |
|--|-----|

| | |
|--|-----|
| I.- Sự ủy quyền không được thích nghi | 151 |
|--|-----|

| | |
|---|-----|
| II.- Luật ủy quyền là một thắng lợi của Hành pháp | 153 |
|---|-----|

| | |
|--|-----|
| III.- Một vài lạm dụng của Hành pháp trên thực tế nhân luật ủy quyền | 157 |
|--|-----|

x x

x

DẤN NHẬP

CHƯƠNG

DÂN NHẬP

THƯ-VIỆC QUỐC-GIA

Một hiện tượng tương đối mới là ngày nay trên thế-giới là sự can-thiệp của chính quyền vào mọi sinh hoạt của Quốc-gia. Dù là một chính-quyền được nhân-cách-hóa hay một chính-quyền được định-chế-hóa, thì sự can-thiệp của chính quyền cũng thường được tìm thấy tại các nước ít ra trong một thời kỳ hữu-hạn nào đó đã tỏ ra đe dọa đến sự tồn vong và thịnh vượng chung của xứ sở.

Sự can-thiệp của chính quyền đưa đến hai hệ quả tương phản lẫn nhau : một mặt sự can-thiệp này đã làm cho chính quyền được mở rộng quyền-hành, và mặt khác, nó hạn chế hoặc vi-phạm đến một số quyền tự-do căn bản của người dân.

Như thế, hiện tượng chính-quyền can-thiệp vào mọi sinh-hoạt Quốc gia được xem như một thoái trào của tư-tưởng dân-chủ Tây-phương.

Nhưng nếu tại các Quốc-gia dân-chủ Tây-phương, sự can-thiệp của chính-quyền chỉ có tính-cách tạm thời trong một hoàn cảnh đặc-biệt nào đó, thì trái lại tại các Quốc-gia chậm tiến Á-Phi đây là một hiện-tượng gần như 'thường lệ' và 'phổ-cập'. Sở dĩ như vậy là vì các nước này, sau một thời kỳ ngoại thuộc lâu dài và mới thu hồi độc-lập, vấn-đề phát-triển Quốc-gia và canh-tân xứ sở vẫn là mối quan tâm thường trực. Trong hoàn cảnh đó, một chính quyền mạnh và hữu-hiệu là một điều-kiện cần-thiết.

Việt-Nam cũng cùng chung số phận với các Quốc-gia trong khối chậm-tiến Á-Phi, với 1.000 năm Bắc thuộc và 80 năm dưới ách thống-trị của Thực-dân. Nền độc-lập mới được thừa nhận thì đất nước lại rơi vào thảm trạng chiến tranh ngày càng thêm khốc liệt bắt nguồn từ ảnh hưởng của sự tranh chấp giữa các cường-lực Quốc-tế, và từ sự khác biệt về quan-niệm danh độc lập cùng kiến-thiết Quốc-gia giữa hai khuynh-hướng đối nghịch của những người cùng chung dân tộc.

Đứng trước những nhu-cầu cực kỳ phức-tạp toàn diện của một Quốc-gia chậm tiến trong hoàn cảnh chiến-tranh, Việt-Nam phải cấp bách giải quyết nhiều vấn-đề cùng một lúc : bảo-vệ sự sống còn Quốc-gia và xây dựng đất nước.

Trong bối cảnh đó, sự can-thiệp của chính-quyền vào mọi sinh-hoạt Quốc-gia cũng đã từng được áp-dụng nhất là trong những thời kỳ mà đất nước đã tỏ ra đang nằm trong mối đe dọa lâm nguy - như đã được tìm thấy trong suốt diễn trình xây dựng và tổ-chức công quyền của xứ sở.

ĐOẠN I.- LỊCH SỬ TỔ CHỨC CÔNG QUYỀN VIỆT-NAM.

Nhiều sử-gia đã đồng ý cho rằng Việt-Nam đã có trên 4.000 năm lập quốc. Trong suốt diễn trình dựng nước và danh độc lập, Việt-Nam cũng đã trải qua nhiều thể chế chính-trị khác nhau : từ chế-độ quân-

chủ phong-kiến, rồi trải qua nhiều thời kỳ chuyển tiếp để đến chế-độ Cộng-Hòa.

A.- TỪ QUÂN CHỦ PHONG-KIẾN ĐẾN CHÍNH-THỂ CỘNG-HÒA.-

Có thể nói cho mãi đến Đệ nhị thế chiến 1945, Việt-Nam là một Quốc-gia theo chế-độ quân-chủ phong-kiến, trong đó chủ-quyền nằm trong tay một cá nhân gọi là vua thay trời trị dân. Trong suốt thời kỳ quân-chủ phong-kiến này, tại Việt-Nam chưa có một văn-kiến pháp-ly nào làm căn-bản cho sinh-hoạt chính trị Quốc-gia tương-tự như các bản văn Hiến-pháp ngày nay.

Tổ-chức công quyền trong nước tùy thuộc vào sáng-kiến nhà vua và mọi hành-động của 'vị thiên-tử' này hầu như vô giới-hạn vì ít khi có một cơ-quan có thẩm quyền kiểm soát cũng phê phán hành-động nhà vua. Nhà vua trị dân theo mệnh 'Trời' qua các chiếu dụ 'thừa thiên hưng mệnh Hoàng-Đế.... chiếu chỉ viết' và do đó sự thịnh suy của Quốc-gia tùy thuộc vào tài ba đức độ của nhà lãnh đạo.

Phụ-tá nhà vua ở cấp Trung-ương gồm có một Hội-đồng Nội-các (Conseil Royal) với lục bộ thượng thư, một Cơ-mật-Viện (Conseil d'Etat) và 'Tư trụ đại thân'.

Với sự tập trung quyền-hành về một mối, với sự thẩm nhuan tư tưởng nhân trị vốn lâu đời trong sách sử Thạch-hiến, nhà vua được toàn quyền hành-động trong lúc trị-vị và chỉ chịu trách-nhiệm đối với Trời thay vì chịu trách-nhiệm trước Quốc-dân. (La Nation)

Chế-độ Quân-chủ phong-kiến đã trải qua một thời kỳ khá dài và bắt đầu lung lay kể từ khi cuộc Đệ nhị thế chiến bộc phát.

Lần đầu tiên trong lịch sử lập quốc, Việt-Nam được tuyên-bố lập nên chính thể Cộng-Hòa qua lời

Chiếu-dụ thoái-vị của Cựu-hoàng Bảo-Đại ngày 25.1.1945.

Nhưng sự thoái-vị của Bảo-Đại để "nhường quyền điều-khiển cho một chính-phủ Cộng-Hòa" không mang lại cơ-hội thuận lợi cho việc xây-dựng và kiến-thiết Quốc-Gia. Sự bất đồng quan-điểm trong đường hướng kiến quốc và danh độc lập giữa hai khuynh-hướng Quốc-Cộng ngày càng thêm trầm trọng và đã đưa đất nước vào một cuộc tranh chấp toàn diện

Mặt trận Việt-Minh đã lợi dụng được thời-cơ, phát-dộng cuộc kháng Pháp và tuyên-bố thiết-lập nước "Việt-Nam Dân-chủ Cộng-Hòa" bằng cách ban hành Hiến-pháp 16.II.1946. Nhưng bản Hiến-pháp này không đáp ứng được những nhu-cầu mới của đất nước và không thỏa-mãn được nguyện vọng thiết thực của toàn thể Quốc dân, nên các phân tử trong các đảng phái Quốc-gia tách rời khỏi chính-phủ liên-hiệp Quốc-Cộng do Hồ-chí-Minh cầm đầu.

Trước tình-thế chiến trường mỗi ngày thêm sôi động, Hiệp-định Việt-Pháp Elysée được ký kết ngày 8.3.1949 đã nảy sinh ra "giải-pháp Bảo-Đại" và Dự số 1 ngày 1.7.1949 được Quốc-Trưởng Bảo-Đại ban hành nhằm qui-định việc tổ-chức các cơ-quan công quyền Quốc-Gia, và được xem như bản hiến-pháp đầu tiên của những người không tán thành xã-hội chủ-nghĩa của Việt-Minh.

Dự số 1 ngày 1.7.1949 cũng được xem như một khung cảnh pháp-ly cho sinh-hoạt Quốc-Gia từ 1949-1955, gồm một vài nét chính : -

- Quyền hành-trong nước được hành xử bởi một Quốc-Trưởng có Thủ-Tướng và Hội-đồng Tổng-Trưởng phụ-tá.

- Quốc-Trưởng bổ-nhiệm và giải-nhiệm Chủ-Tịch Hội-đồng Tổng-Trưởng và các Tổng-Trưởng chịu

trách-nhiệm trước Quốc-Trưởng Việt-Nam. Mọi quyền-hành đều tập trung trong tay Quốc-Trưởng cả Hành-Pháp và Lập-pháp.

Sự tập trung quyền hành về trong tay Quốc-Trưởng đã đưa đến hậu quả lạm phát chính-phủ trong suốt thời gian 5 năm kể từ ngày ban hành Dự số 1/1449 đến khi Hiệp định Genève 20.7.1954 được ký kết (1)

Cuộc chiến-tranh Việt-Pháp càng ngày càng được quốc-tê-hóa và được tạm thời chấm dứt với Hiệp-định Genève 1954. Vĩ-tuyến 17 được dùng đường ranh phân cách Đất nước ra làm 2 miền riêng liệt theo chế-độ chính-trị khác nhau : Miền Bắc theo Xã-Hội chủ-nghĩa và vận duy trì danh xưng "Việt-Nam Dân-chủ Cộng-Hòa" Miền Nam hưởng về khối tự do và lập nên nước Cộng-Hòa Việt-Nam theo Hiến-ước tạm thời số 1 ngày 26.10.1955.

Từ đó nền Đệ nhất Cộng-Hòa được khai sinh và một năm sau, một Hiến-pháp được ban hành long-trọng.

B.- NỀN ĐỆ NHẤT CỘNG-HÒA VÀ THỜI KỲ CHUYỂN-TIẾP SAU 1963.

Hiến-ước tạm thời số 1/1955 đã long trọng tuyên-bố

(1) Trong thời gian 5 năm từ 1949-1954 có 9 Chính phủ thay nhau cầm quyền tại Việt Nam :

- 1- Chính phủ Bảo Đại (2.7.1949)
- 2- Chính phủ Nguyễn Phan Long (18.1.1950)
- 3- Chính phủ Trần Văn Hữu (6.5.1950)
- 4- Chính phủ Trần Văn Hữu II (20.2.1951)
- 5- Chính phủ Trần Văn Hữu III (8.3.1952)
- 6- Chính phủ Nguyễn Văn Tâm (15.5.1952)
- 7- Chính phủ Nguyễn Văn Tâm II (1.1.1953)
- 8- Chính phủ Bửu Lộc (12.1.1954)
- 9- Chính phủ Ngô Đình Diệm (7.7.1954)

'Quốc-gia Việt-Nam là một nước Cộng-Hòa' và theo Tổng-Thống-chế. Thủ-Tướng Ngô-đình-Diệm đã trở thành vị Tổng-Thống đầu tiên của Việt-Nam.

Quốc-Hội Lập-Hiến được toàn thể cử-tri khắp nước bầu lên và một năm sau, Hiến-pháp Đệ-nhất Cộng-Hòa được ban hành ngày 26.10.1956.

Lần đầu tiên trong hiến sử Việt-Nam, các tư-trưởng dân-chủ Tây-phương được du-nhập vào qua phương-thức tổ-chức cơ-cấu công quyền trong nước. Hiến-pháp 1956 đã áp-dụng nguyên-tắc phân-quyền vào việc qui-định thẩm quyền của các cơ-chế hiến-định cùng thiết-lập những định-chế thượng tầng Quốc-Gia; Quyền Hành-Pháp được ủy-nhiệm cho Tổng-Thống dân-cử; Quyền Lập-pháp được ủy-nhiệm cho Quốc-Hội đơn-viện do cử-tri toàn quốc bầu lên và quyền Tư-pháp được 'hưởng một qui-chế đảm bảo tính-cách độc-lập' (1)

Chủ-quyền thuộc về toàn dân và sự phân-nhiệm giữa Hành-Pháp - Lập-pháp được thể hiện rõ rệt, nhưng hoạt động giữa các cơ-quan công quyền Quốc-gia phải được điều-hòa. (1)

Tuy nhiên, Hiến-pháp 1956 đã ban cấp cho Tổng-Thống một quyền hạn quá rộng lớn chi-phối cả Lập-pháp lẫn Tư-pháp. Ngoài số thẩm quyền thông thường mà Tổng-Thống hành xử như sáng quyền lập-pháp, quyền phủ-quyết, quyền-hành về quân-sự và ngoại-giao v.v....; Tổng-thống còn được Hiến-pháp cho phép nắm giữ một số thẩm quyền đặc biệt trong những tình-trạng bất thường của đất nước. Đó là:

- Quyền ký các Sắc-lệnh tự ý vì lý do khẩn cấp giữa 2 khóa họp của Quốc-Hội.

(1) điều 3, điều 4 Hiến pháp 26.10.1956

- Quyền ký các Sắc-luật trong phạm-vi ủy-quyền của Quốc-Hội một khi có tình-trạng khẩn-cấp, chiến-tranh nội-loạn hay khủng hoản kinh-tế tài-chánh.

- Quyền ký các Sắc-Lệnh tuyên-bố tình-trạng khẩn-cấp, báo-dộng hoặc giới-nghiêm trong một phạm-hay trên toàn lãnh thổ (1).

Chính dựa vào những thẩm quyền đặc-biệt quá rộng rãi này mà Tổng-Thống Ngô-dinh-Diệm đã càng ngày càng tạo ra thế ưu thế quá mức đối với các cơ-quan công-quyền khác của thượng tầng Quốc-gia, và biến chế-độ thành một chế-độ quyền uy hơn là dân-chủ trong chính-the Cộng-hoa (2).

Khuynh-hướng tập-trung quyền-hành và thủ-tiêu đối lập bằng cách ban hành một chính đảng duy nhất dưới thời Đệ nhất Cộng-Hòa đã lần lần đưa đến một chế-độ quyền hành cá-nhân và Tổng-Thống đã dựa vào Hiến-pháp và luật-pháp để trở thành một "nhà độc-tại hợp-pháp"

Trong khi đó chiến tranh khuynh-đảo mỗi ngày một gia-tăng Quốc-gia mỗi ngày thêm chia rẽ và nhà cầm quyền mỗi ngày một mất sự hậu thuẫn của toàn thể Quốc dân.

Đó là một trong những động cơ chính yếu đưa đến cuộc chính biến I.II.1963 đã chấm dứt nên Đệ nhất Cộng-Hòa và Việt-Nam lại trải qua một thời kỳ lịch-sử cực kỳ rối ren trong quốc nội.

X

X X

(1) điều 41, điều 42, điều 43, điều 44 Hiến Pháp 26.IO.1956

(2) Nguyễn Văn Bông : nhận xét về chế độ Ngô Đình Diệm Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học.Saigon 1971 tr. 564-565

Hiến-ước tạm thời số 1 ngày 4.II.1963 của Hội-đồng Quân-nhân Cách-mạng đã thay thế Hiến-pháp 26.10.1956 và long trọng tuyên-bố rằng "Quốc-gia Việt-Nam vẫn là nước Cộng-Hòa". Từ đó, Việt-Nam lại trải qua một giai-đoạn 'hậu cách-mạng' đánh dấu một khúc quanh mới mà Quốc-gia phải đương đầu với hai hiểm họa đang đe dọa đến sự sống còn của Miền Nam : cuộc "chiến-tranh giải phóng" và một tình-trạng bất ổn cố chính-trị. Tình-trạng bất ổn cố chính-trị là hậu quả tất nhiên của hiện tượng luân chuyển quyền hành quá đột ngột của thời kỳ hậu cách mạng. Sự-kiện này đã đưa đến tình-trạng khủng hoảng các định chế Quốc-gia và hiện tượng lạm phát chính-phủ được thể hiện qua việc ban hành nhiều văn-kiện pháp-ly cùng sự ra đời của nhiều chính-phủ liên-tiếp nhau mỗi khi có một 'sự luân-chuyển' quyền-hành :

- Hiến ước tạm thời số 1 ngày 4.II.1963.
với Chính-phủ Nguyễn-ngọc-Thơ (4.II.1963 - 30.4.1964)
- Hiến-ước tạm thời số 2 ngày 7.2.1964
với chính-phủ Nguyễn-Khanh (8.2.1964 - 20.10.1964)
- Hiến-chương Việt-Nam Cộng-Hòa ngày 16.8.1964.
- Hiến-chương lâm thời ngày 20.10.1964
với chính-phủ Trần-văn-Hương (31.10.1964 - 27.1.1965) và chính-phủ Phan-huy-Quát (16.2.1965 - 12.6.1965)
- Ước-pháp tạm thời ngày 16.9.1965
với Nội-các Chiến-tranh Nguyễn-cao-Kỳ (19.6.1965 - 8.II.1967)

Sự ra đời của Nội các chiến-tranh Nguyễn-cao-Kỳ đã bắt đầu đánh dấu một thời gian ổn định tương-đối

trong thành-phần lãnh đạo trung-ương. Nhưng cũng chính trong thời kỳ này, đất nước lại phải đương đầu với những biến cố quan-trọng gây ra do ở mức độ gia-tăng khốc liệt của chiến-cuộc, và bởi "biến cố miền Trung" muốn ly-khai khỏi sự kiểm soát của chính-phủ tại Saigon.

Tuy nhiên, bối cảnh đó đã đưa đến một niềm hy vọng mới trong diện trình xây dựng thể chế dân-chủ nước nhà. Đó là sự ra đời của Quốc-Hội Lập-hiến và tiếp sau đó là sự khai sinh nên nền Đệ-Nhi Cộng-Hòa bởi Hiến-pháp ngày 1.4.1967.

ĐOẠN 2.- SỰ HÌNH-THÀNH NỀN ĐỆ NHỊ CỘNG-HÒA.

Hiến-pháp Đệ-nhi Cộng-Hòa ngày 1.4.1967 được hình thành trong một hoàn cảnh rối ren của đất nước. Các nhà lập-hiến lại còn phải đứng trước một sự lựa chọn cực kỳ phức tạp về thể chế chính-trị tương-lai. Một mặt, hình ảnh một Tổng-Thống chuyên quyền của nền Đệ-nhat Cộng-hòa vẫn còn là một bài học kinh-nghiệm đặc giá; và mặt khác cũng cần phải xây dựng một mô thức chính-quyền đủ mạnh hữu hiệu để tránh tình-trạng bất ổn có chính-trị hầu như vô chính-phủ của những năm sau 1963

Đi từ kinh-nghiệm quá khứ đó, nhà lập-hiến đã ghi vào Hiến-pháp "Việt-Nam là một nước Cộng-hòa, độc-lập, thống-nhất và lãnh thổ bất-khả-phân" Chế-độ Tổng-Thống vẫn là mô thức tổ-chức công quyền được các nhà lập hiến chấp nhận với một sự biến cải theo kiểu mẫu Việt-Nam.

Ngoài việc qui-định cách thức tổ-chức các cơ-cấu công quyền và thiết-lập các định chế hiến-định cho Quốc-gia, Hiến-pháp còn dự liệu một sự can-thiệp của chính-quyền vào mọi sinh-hoạt chung của đất nước trong một số trường-hợp đặc-biệt; bằng cách Hiến-pháp đã ban cấp cho Hành-pháp-

một số đặc quyền lâm thời hành sử để đối phó với những đột biến của tình thế.

I. CÁC CƠ CẤU CÔNG QUYỀN THEO HIẾN PHÁP I.4.1967

Hiến pháp Đệ Nhất Cộng Hòa gồm chín chương với 117 điều khoản đã làm khung cảnh cho sinh hoạt chính trị Quốc Gia. Nhìn tổng quát, đây là một Hiến Pháp có vẻ tiến bộ hơn so với Hiến Pháp 1956 vì ngoài sự qui định phân quyền giữa hành pháp và lập pháp. Hiến pháp 1967 còn thiết lập một cơ quan tư pháp độc lập với hai quyền kia, đồng thời đã xem đối lập chính trị cùng nguyên tắc địa phương phân quyền như những định chế hiến định.

Chủ quyền Quốc gia thuộc về toàn dân và quyền hành pháp được ủy nhiệm cho Tổng Thống ; quyền lập pháp được ủy thác cho Quốc Hội lưỡng viện và quyền tư pháp do Tối Cao Pháp Viện độc lập hành sử(1)

Vì ảnh hưởng bởi vai trò độc tôn của Tổng Thống thời Đệ Nhất Cộng Hòa, nên các nhà lập hiến 1967 trong khi thảo hiến đã dành cho Quốc Hội một sự ưu thắng quyền hành hơn so với thời Đệ Nhất Cộng Hòa

Ngoài tính cách độc lập hoàn toàn trong sinh hoạt riêng của mỗi viện, Quốc Hội được xem như một "chiếc thắng" đầy bảo đảm để giữ không cho "bánh xe Tổng Thống" vượt khỏi đường ranh giới hạn thẩm quyền biểu quyết đạo luật, phê chuẩn các Hiệp ước và Hiệp định Quốc tế, quyết định tuyên chiến và nghị hòa.

- (1) Bố cục của Hiến pháp I.4.1967 được phân phối như sau :
- Chương 1 : gồm 5 điều khoản (đ.1-đ.5) : Điều khoản căn bản
 - Chương 2 : gồm 24 điều khoản (đ.6-đ.29) : Quyền lợi và nghĩa vụ công dân
 - Chương 3 : gồm 20 điều khoản (đ.30-đ.50) Quyền Lập pháp
 - Chương 4 : gồm 24 điều khoản (đ.51-75)
Quyền hành pháp và địa phương phân quyền
 - Chương 5 : gồm 8 điều khoản (đ.76-đ.84) Quyền tư pháp
 - Chương 6 : 13 đk(85-98) Các định chế đặc biệt, đặc biệt pháp viện, Giám sát viện, HĐ quân lực, HĐ/KTXH..
 - Chương 7 : 4 đk (99-102) : Chính đảng và đối lập chính trị
 - Chương 8 : 5 đk (103-107) : Tu chính Hiến pháp
 - Chương 9 : 10 đk (108-117) Các điều khoản chuyển tiếp

một "chiếc-thăng" đầy bảo đảm để giữ không cho "bánh xe Tổng-thống" vượt khỏi đường ranh giới hạn thẩm-quyền. Quốc-hội có thẩm quyền biểu-quyết Đạo-luật, phê chuẩn các hiệp-ước và hiệp-định quốc-te, quyết-định tuyên chiến và nghị hòa, quyết-định tuyên bố tình-trạng chiến tranh, kiểm soát chính-phủ trong việc thi-hành chính-sách Quốc-gia và có quyền khuyến cao thay thế từng phần hay toàn thể Chính-phủ.

Tối-cao Pháp-Viện là cơ-quan tối-cao của ngành Tư-pháp được độc lập và thẩm phán xử án quyết-định theo luật-pháp và lương tâm. 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-đoàn và Luật-sư-đoàn bầu lên.

Tối-cao Pháp-Viện có thẩm quyền giải-thích Hiến-pháp phán quyết về tính cách hợp-hiện hay bất-hợp hiện của các Đạo-luật, Sắc-luật, tính-cách hợp hiện và bất-hợp-pháp của các Sắc-lệnh, nghị-định và quyết-định hành-chánh. Đồng thời Tối-cao-Pháp-Viện là cơ-quan hiện định duy nhất có thẩm quyền phán quyết về việc giải tán một chính đảng có chủ-trương và hành-động chống lại chính-thể Cộng-hòa.

Bên cạnh việc qui-định thẩm quyền của 3 cơ quan công quyền tối-cao Quốc-gia theo phương-thức "tam quyền phân lập", Hiến-pháp 1967 còn dự liệu việc thành-lập Giám-sát-Viện được xem như một "đệ tứ quyền"; đồng thời nguyên-tắc địa-phương phân quyền và định-chế hóa đôi-lập chính-trị cũng được nhà lập hiến du nhập từ các nền dân-chủ Tây-phương vào định-chế hiến định Quốc-gia.

Những quyền hạn tổng quát trên đây chỉ được điều hòa một cách hữu hiệu khi nào Quốc-gia hội đủ một số điều-kiện về chính-trị, kinh-tế, xã-hội và trong những thời kỳ bình thường. Đôi khi, Quốc-gia cũng gặp phải nhiều khó khăn do sự bất-

thường không tiên liệu được. Đứng trước những trường-hợp ấy Hiến-pháp cũng đã dự trù một số quyền-hạn đặc-biệt cho phép chính-quyền - nhất là Hành-pháp - được làm thời hành xử để đối phó với tình thế mới.

Và thẩm quyền đặc biệt của Hành-pháp trong những trường-hợp này được làm đối tượng cho công trình khảo cứu ở đây.

II.- THẨM QUYỀN ĐẶC BIỆT CỦA HÀNH-PHÁP VÀ CHỦ-ĐỀ CỦA LUẬN VĂN :

Thẩm quyền đặc-biệt của Hành-pháp được Hiến-pháp 1967 công nhận rai rác trong chương IV. Công nhận đặc quyền cho Hành-pháp dù là tạm thời và trong những tình-trạng bất thường chẳng nữa, cũng đã đi ngược lại triết-lý phân quyền của thế-kỷ 18. Thừa nhận đặc quyền cho Hành-pháp có nghĩa là nơi rộng quyền hành cho cơ-quan đầu não Quốc-gia có đủ "phương-tiện hành-động" trong những hoàn cảnh đặc biệt - và được quyền can thiệp vào mọi sinh-hoạt Quốc-gia trong hoàn cảnh đó. Như vậy sự thừa nhận đặc quyền này đã đưa đến việc giới hạn tự do căn-bản của công dân và biến Tổng-Thống - người đứng đầu Hành-pháp - trở thành một "ông vua độc tài hợp hiến".

Nhưng sự trạng đó không phải chỉ là sản phẩm mới mẻ của sinh-hoạt chính-trị tại Việt-Nam, mà trái lại đó là hiện tượng rất thông thường trong sinh-hoạt chính-trị vào thế-kỷ 20 tại những Quốc-gia dân-chủ tiên tiến - nơi có truyền thống dân-chủ lâu đời và pháp-luật được xem như nền tảng duy-nhất chi-phối mọi hành động của nhà cầm quyền.

Đây cũng là một vấn-đề gây ra nhiều tranh luận sôi nổi giữa các khuynh-hướng đối nghịch vì bất đồng quan điểm, nhất là trong thời gian qua luật ủy-quyền được áp-dụng lần đầu tiên trong sinh-

hoạt chính-trị Đệ-nhi Cộng-hòa nhân vụ biến động 29.3.1972. Trong thời gian này nhiều người đã tự hỏi phải chăng nền pháp trị tại Việt-Nam đang bắt đầu thoái bộ và nền dân-chủ phối thai chỉ là một vấn đề em tai của hiến-chế?

Để góp phần soi sáng vấn đề, sự đối chiếu việc áp dụng các đặc quyền cho Hành-pháp tại những Quốc-gia dân-chủ và sự so sánh với Hiến-pháp đệ-nhiệt Cộng-hòa sẽ được dùng làm phương-pháp cho công cuộc nghiên cứu ở đây.

Công trình nghiên-cứu lại đặc trọng tâm vào sinh-hoạt chính-trị của đệ-nhi Cộng-hòa theo Hiến-pháp 1967 và vì thế, những thể chế chính-trị trước ngày đệ-nhi Cộng-hòa khai sinh không nằm trong chủ đề. Hiến-pháp được dùng làm khung cảnh nghiên cứu bởi vì Hiến-pháp được xem như là qui tắc pháp lý căn bản nguyên thủy của mọi qui-tắc khác, trong đó chứa đựng một triết lý chính-trị cùng sự qui định về việc tổ-chức chính-quyền cũng như giới hạn chính quyền trong khung cảnh của định chế.

Tuy nhiên, công trình nghiên cứu sẽ quá lý-thuyết khô khan khi chỉ hoàn toàn căn cứ trên văn-từ Hiến-pháp và hình-thức tổ-chức định-chế, vì định-chế và Hiến-pháp tự nó không tạo thành những sống động của nếp sinh-hoạt chính-trị phức-tạp Quốc-gia. Những sống động này có lẽ được tìm thấy trong thực-tế chính-trị tại Việt-Nam.

Với những nét khái quát như trên, chủ-đề của luận-văn được lần lượt khảo-sát trong 2 khía cạnh :

- 1 - Khái-niệm tổng quát quyền Hành-pháp.
- 2 - Phân-tích những quyền hạn bất thường tại Việt-Nam hiện thời.

x

x x

PHẦN I

KHAI NIỆM TỔNG QUÁT
QUYỀN HÀNH PHÁP

Vào thế-kỷ 17 tại Âu-châu mọi người đều quan-niệm rằng quyền hành trong Quốc-gia đều nằm trong tay cá-nhân nhà vua theo phương-thức cha truyền con nối và chính-thể quân-chủ chuyên-chế được xem như là một chính-thể chính đáng vào thời bấy giờ.

Tại Đông phương, cho mãi đến đầu thế-kỷ 20 quyền hành Quốc-gia cũng vẫn nằm trong tay nhà vua nhân danh thiên-tử và sự hưng thịnh của Quốc-gia tùy thuộc vào sự thịnh suy của chế-độ.

Quan-niệm này đã bị đánh đổ bởi tư-tưởng của những học giả cùng thời với chế-độ quân-chủ chuyên chế tại Âu-châu. Locke, J.J. Rousseau, Montesquieu v.v.... đều là những kẻ tiên phong về tư-tưởng tiên bộ này. Quyền hành trong nước không được tập trung trong tay một cá-nhân hay một thiếu số nhân danh kẻ thống-trị, mà trái lại cần phải được phân chia: quyền làm luật, quyền thi-hành luật-lệ và quyền phán xử những tranh chấp giữa các tư-nhân với nhau.

Đi từ quan-niệm quyền hành phải được phân chia mà ngày nay hầu như mọi người đều cho rằng quyền hành trong Quốc-gia phải được đặt trong tay của những người do toàn thể quốc dân bầu lên một cách tự do ; và chế độ dân-chủ được xem như

một chế-độ chính đấng kim thời. Chính-quyền không còn là chính quyền của cá-nhân, mà trái lại chính quyền càng ngày càng được định-chức-hóa.

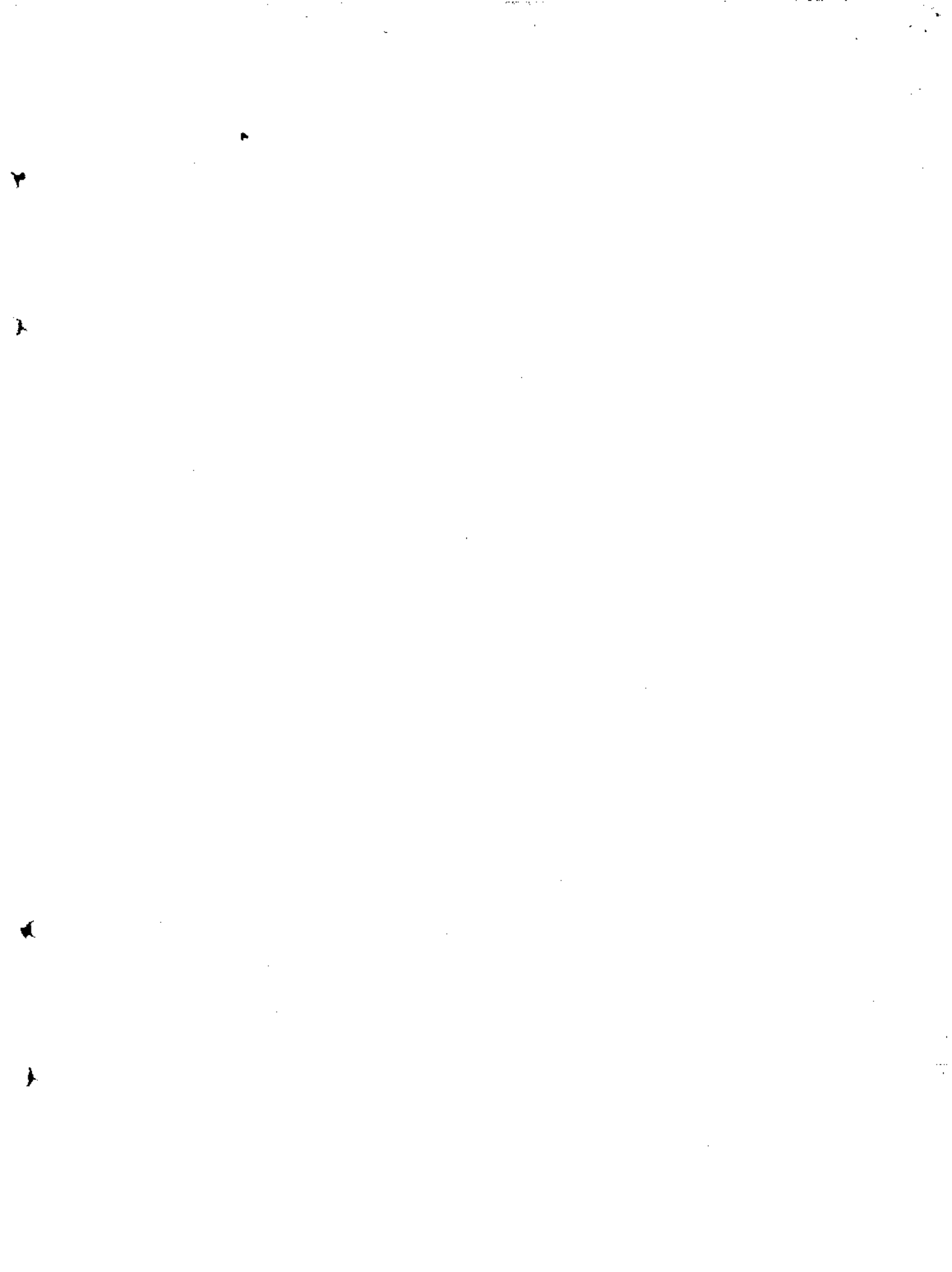
Nguyên-tắc phân quyền vì vậy đã trở thành một nguyên-tắc chỉ hướng trong việc tổ-chức chính-quyền tại hầu hết các Quốc-gia dân-chủ; quyền Hành-pháp được trao cho Tổng-Thống hay Quốc-Vương hoặc Chính-phủ, quyền Lập-pháp được ủy-thác cho Quốc-hội và quyền tư-pháp được độc lập với hai quyền kia lãnh trách-nhiệm hành xử quyền phán xử.

Tuy nhiên, trên thực-tế, nguyên-tắc phân quyền đôi khi đã gặp nhiều biến đổi và uyển chuyển khác hẳn với đặc tính cố hữu xuất xứ của buổi ban đầu.

Nếu nguyên-tắc phân quyền vẫn được tôn trọng trong việc điều hành bộ máy công quyền Quốc-gia ; thì phải thành thật thừa nhận rằng, đôi khi quyền Hành-pháp cũng tỏ ra xâm phạm đến quyền hành của Lập-pháp hoặc dưới lý do này hoặc dưới hình thức nọ. Vì vậy ngày nay người ta nhận thấy một hiện tượng mới lạ xuất hiện là sự bành trướng quyền hành của Hành-pháp ít ra trong những thời kỳ đặc-biệt nào đó.

Việt-Nam, một Quốc-gia mà nền độc-lập chưa già tuổi lớn nên cũng đã du nhập ít nhiều mô thức dân-chủ Tây-phương để làm đường nét chỉ hướng cho việc tổ-chức chính-quyền và phát-triển đất nước của mình ; do đó người ta cũng tìm thấy hiện tượng bành trướng quyền hành của Hành-pháp xuất hiện cả trên bình diện lý-thuyết Hiến-pháp lẫn trên khía cạnh thực-tế - và đó hẳn không phải là một hiện tượng đặc thù của xã-hội Việt-Nam.

Địa-vị của Hành-pháp trong tổ-chức công quyền Quốc-gia ; những quyền hạn thông thường cùng những quyền hạn bất thường của Hành Pháp sẽ là 3 vấn đề được lần lượt phân tách dưới đây



CHƯƠNG 1

ĐỊA VỊ CỦA QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG TỔ CHỨC CÔNG QUYỀN QUỐC GIA

Trong tác-phẩm "Esprit des lois", Montesquieu đã nhiệt-liệt cổ võ cho nguyên-tắc phân quyền và xem đó là một phương thức hoàn hảo nhất cho việc điều hành guồng máy Quốc-gia ; "quyền-hành ngăn chặn quyền hành" được cho là một liều thuốc khá hiệu nghiệm để giết chết đi vi-trùng độc tài chuyên chính làm hủy hoại cơ thể Quốc-gia đang dần dần trở thành theo huyết mạch dân-chủ.

Nhưng đồng thời, vị cha già của tư-tưởng cách-mạng 1789 tại Pháp cũng chủ-trương rằng quyền Hành-pháp phải được giao cho một cá-nhân quân vương thì mới được điều-hành một cách tốt đẹp hơn là đem trao phó cho nhiều người hợp lại ; bởi vì quân vương - tức là một phần chính-phủ - luôn luôn có hành-dộng kịp thời, trong khi đó quyền Lập pháp lại mang nặng tính chất chậm chạp vì phải tuân theo mệnh-lệnh của số đông (1)

(1) Montesquieu : L'esprit des lois - Librairie Larousse Paris tr.52-53 : La puissance exécutive doit être entre les mains d'un monarque, parce que cette partie du gouvernement, qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs, au lieu que ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul.

THƯ VIỆN QUỐC-GIA

Tư tưởng này của Montesquieu không còn được giữ hoàn toàn nét nguyên khởi khi được du nhập vào Hiến-pháp quốc nội của hầu hết các Quốc-gia. Quyền Hành-pháp không hẳn hoàn toàn được giao cho một cá-nhân mà có thể được hành xử bởi một cơ cấu lưỡng đầu.

Tiến triển địa vị của quyền Hành-pháp trong các nước dân-chủ cùng cơ-cấu của quyền Hành-pháp tại Việt-Nam và qua luật đối chiếu đã phản ánh phần nào của sự biến chuyển nguyên-tắc phân-quyền từ lý-thuyết đến thực-tế.

ĐOẠN I : SỰ TIẾN TRIỂN ĐỊA VỊ CỦA QUYỀN HÀNH PHÁP TRONG CHẾ ĐỘ DÂN CHỦ

Chế-độ dân-chủ xuất-hiện đầu tiên ở Tây-phương đã chịu ảnh hưởng sâu đậm bởi học thuyết phân quyền chặt chẽ và học thuyết chủ quyền nhân-dân. Những học thuyết này nhằm bênh vực địa-vị ưu-thắng của Lập-pháp tức là Quốc-Hội đối với Hành-pháp vì chỉ có Quốc-hội mới là cơ-quan duy nhất có đầy đủ tư cách đại-diện quốc-dân, trong khi đó Hành-pháp chỉ có nhiệm-vụ đơn giản là thi-hành các quyết-nghị của Quốc-hội và đóng một vai trò thứ-yếu.

Quan-niệm này nếu đã thịnh hành trong một thời kỳ lâu dài ngày xưa, thì ngày nay hầu như không còn thích hợp nữa một khi vai trò "chính-quyền cảnh-sát" đã cáo-chung. Chính quyền hay có thể nói là Hành-pháp - ngày nay không phải chỉ đơn-thuần thi-hành quyết-nghị của Quốc-hội mà nhiều khi cần phải hành động nhanh chóng kịp thời để đối

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC 1605

phổ với những nhu-cầu mới mỗi ngày một gia-tăng trong đời sống phức tạp của Quốc-gia.

Vì vậy, địa-vị ưu-thắng của Quốc-hội đã dần dần chuyển sang cho Hành-pháp và Chính-phủ đã đóng một vai trò quan yếu trong đời sống Quốc-gia với tư-cách một cơ quan hành-dộng.

Sự tiến triển địa vị của quyền Hành-pháp như thế một mặt bắt nguồn từ sự-kiện Quốc-hội không đủ khả-năng đáp ứng được những nhu-cầu phức-tạp Quốc-gia, và mặt khác do ở sự bành trướng quyền Hành-pháp để đáp ứng đòi hỏi trên thực-te.

I.- QUỐC-HỘI KHÔNG ĐÁP ỨNG ĐƯỢC NHỮNG NHU-CẦU PHỨC-TẠP CỦA QUỐC-GIA :

Học thuyết chủ quyền nhân-dân đã đi đến chỗ suy tôn địa-vị ưu-thắng của Quốc-hội ; chính cơ-quan Lập-pháp này mới đầy đủ tư-cách đại-diện Quốc-dân và thay mặt quốc dân hành xử chủ quyền. Địa-vị ưu-thắng đó ngày nay đã bị lu mờ một phần vì Quốc-hội không thể đáp ứng kịp thời những nhu-cầu Quốc-gia ngày càng phức tạp, và phần khác nhiệm-vụ của Quốc-hội cũng bị chia xẻ với Chính-phủ.

A.- Vai trò yếu kém của Quốc-Hội trước sự gia-tăng nhu-cầu Quốc-gia :

Với vai trò "người canh-sát" của chính-quyền, Hành-pháp chỉ có bốn phận giữ gìn an-ninh trật tự và thi-hành các quyết-nghị của Lập-pháp một cách đơn thuận. Tình-trạng này chỉ phù hợp với đời sống của một Quốc-gia nhỏ bé thời cổ như Quốc-gia đô-thị hoặc đối với những quốc-gia đồng kín với mọi bang-giao bên ngoài ; và Hành-pháp chỉ đóng vai trò tiêu cực và phụ-thuộc vào Lập-pháp.

Tình-trạng trên đây ngày nay không còn

thích-nghi với sự tiến triển của chế-độ dân-chủ trong đó vai trò của chính quyền trở nên phức-tạp và nặng nề hơn.

Trong nhiệm-vụ phát-triển Quốc-gia đem lại an-lạc cho người dân, chính quyền đã phải từ bỏ vai trò tiêu cực để bước sang hành-động tích-cực bằng cách can thiệp vào đời sống kinh-tế và xã-hội. Nhiều khi, chính quyền còn tự mình đứng ra kinh doanh thay thế tư nhân trong một vài lãnh vực mà tư nhân không đủ khả-năng đảm trách ít ra trong một thời kỳ ngắn hạn. Nhiều nơi, chính quyền đảm nhận cả vai trò giáo dục và nhất là bình đẳng-hóa xã-hội để tạo điều kiện thăng tiến đồng đều cho mọi giai tầng dân chúng trong nước.

Ngoài ra trên bình diện quốc-tế, chính quyền còn phải mở rộng bang giao với các nước ngoài mà chính sách đối ngoại cần phải được uyển chuyển thích nghi kịp thời với diễn tiến chính tình quốc tế.

Với nhu-cầu phức-tạp gia-tăng như thế, Quốc-hội tự bản chất là một tập hợp của số đông đại-diện dân cư không thể nào có được những hành động hữu hiệu kịp thời vì trước khi hành-động Quốc-hội cần phải tranh luận và phải tuân theo mệnh lệnh của nhiều người. Sự tranh luận tại diễn đàn Quốc-hội nhiều khi đưa đến bế tắc không tìm được giải-pháp thích nghi, lại vừa gây ra chậm chạp trong việc quyết định trong khi nhu-cầu Quốc-gia lại có tính cách cấp thời. Sự tranh luận lại còn làm cho bí-mật chính sách Quốc-gia đôi lúc không được tôn trọng đem đến nhiều bất-lợi cho quyền lợi Quốc-gia.

Hơn nữa, muốn thực hiện những nhu-cầu phức-tạp kể trên, chính quyền phải cần đến một bộ máy không lồ đầy tề-nhệ đòi hỏi một khả-năng quản-trị điều-hành đầy tính-chất khoa học và tinh-vi. Khả-năng quản-trị và điều hành này hầu như không được

Tìm thấy nơi Quốc-hội. Chính vì vậy mà Tổng-Thống Wilson của Hoa kỳ đã nói "Quốc-hội dù quyết-định tất cả quyền hành, như trên thực-tế đó là một sự suy yếu vì Quốc-hội không phải là một Chính-phủ để tự thi-hành nhưng quyết-định của mình".

B.- Quốc-hội chia xẽ nhiệm-vụ lập-pháp với chính-phủ :

Bên cạnh quyền theo dõi và kiểm soát chính-phủ, quyền lập-pháp là chính-yếu đối với Quốc-hội. Chính quyền lập-pháp là căn bản thường trực cho sinh-hoạt của Quốc-hội.

Trên khía cạnh lập-pháp tổng quát, Quốc-hội có toàn quyền làm luật để qui-định mọi vấn-đề liên quan đến đời sống Quốc-gia. Dân biểu, Nghị-sĩ đều là tác giả của những dự-án luật được đem ra thảo luận tại Quốc-hội và sau khi dự-án luật được biểu quyết, Hành-pháp lãnh nhiệm-vụ ban hành và thi-hành. Nói cách khác, sáng quyền lập-pháp nằm trong tay Quốc-Hội và hoạt-động của Hành-pháp tùy thuộc vào quyền lập-pháp của Quốc-hội.

Trên thực-tế, quyền lập-pháp của Quốc-hội nhiều khi cũng được chia xẽ với Hành-pháp, nhất là trong chế-độ nghị-viện, các Đạo luật đều là công trình hợp tác giữa Hành-pháp và Lập-pháp trong bộ máy đầu não của đảng cầm quyền.

Tại một số Quốc-gia, sáng quyền lập-pháp cũng được chia xẽ cho Tổng-Thống tức Hành-pháp bằng cách thừa nhận cho Tổng-Thống có quyền đưa ra dự-thảo luật.

Hơn nữa, lãnh vực lập-pháp của Quốc-Hội nhiều lúc cũng bị giới hạn bởi sự qui-định quyền

lập-quy của Hành-pháp (1) và những thông-diệp của Tổng-Thống thông thường cũng là những đường nét chỉ hướng để Quốc-hội biểu quyết các Đạo-luật (2)

Trên lãnh-vực tài-chánh, mặc dù Quốc-hội nắm giữ lợi thế này để ảnh hưởng Hành-pháp qua việc biểu quyết đạo luật ngân-sách và an-định mức chi-thu ; nhưng trên thực tế Quốc-hội vẫn không trọn vẹn chuyên độc trái lại muốn đề-nghị một khoản chi, phải cùng lúc đề-nghị một khoản thu tương-đương.

Như vậy, chính sự chia xẻ thẩm quyền lập-pháp tổng quát và thẩm quyền tài-chánh đã làm cho Quốc-hội suy yếu phần nào đối với Hành-pháp. Sự suy yếu này còn được nhận thấy dễ dàng khi Quốc-hội không đủ khả-năng để đáp ứng với những đòi hỏi phức-tạp ngay một gia-tăng của Quốc-gia.

Trong khi đó, quyền Hành-pháp lại có khuynh hướng bành trướng quyền hành.

II.- SỰ BÀNH TRƯỚNG QUYỀN HÀNH CỦA HÀNH-PHÁP :

Quốc-hội tự bản chất là một nơi phản ảnh trung thực nhiều xu-hướng chính-trị và địa-phương của Quốc-gia. Vì vậy, Quốc-hội đủ phôi bay một quan cánh tranh chấp giữa những người thụ-ủy của những đòi hỏi biểu hiệu một sự chia rẽ trong cộng đồng Quốc-gia (3).

-
- (1) Điều 37 Hiến pháp 1958 của Pháp qui định rằng 'những sự hạng khác sự hạng thuộc lãnh vực của đạo luật đều có tính cách lập qui' : Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire
- (2) Hauriou : Cours de droit constitutionnel étranger. Paris 1960-1961 tr. 232
- (3) Burdeau : Traité de Science politique, quyển VII tr. 321

Sự-kiện này đã đem lại nhiều thuận lợi cho Hành-pháp hay chính-phủ, nói một cách hẹp hơn - trong việc đứng ra gánh vác trách-nhiệm chung của xứ sở, nghĩa là Hành-pháp đã trở thành một cơ-quan đầu não của Quốc-gia như một cơ-quan hành-động. Sở dĩ như vậy là chính Hành-pháp đã được hưởng một sự đại-diện tổng quát do hệ-thống Quốc-gia tan phong.

A.- Sự đại diện tổng quát do Quốc dân tán phong cho Hành-pháp :

Nếu Quốc-hội là một tập thể bao gồm những đại-diện dân cử do toàn thể cử-tri trực-tiếp bầu lên ; thì vị chỉ-huy Hành-pháp cũng đều do sự tán phong của toàn thể Quốc-dân qua lá thăm của phổ thông đầu phiếu trực tiếp. Đó là một định luật của hầu hết các nền dân-chủ cận đại.

Tầm quan trọng và long trọng của sự tán-phong này là nguyên nhân đưa đến những phương-thức tuyển cử vị chỉ-huy Hành-pháp. Vị Tổng-Thống Hoa-Kỳ dù do cử-tri đệ-nhi-cấp bầu lên nhưng có thể nói Tổng-Thống đã được cử-tri toàn quốc bầu lên qua cuộc phổ thông đầu phiếu trực-tiếp và kín. Và phương-thức bầu cử 2 vòng trong việc chọn lựa vị chỉ-huy Hành-pháp cũng là mục-đích gia-tăng uy-quyền và uy-tin của vị chỉ-huy này. Tại Việt-Nam, vào hội bầu cử nhiệm-kỳ thứ hai, vị Tổng-Thống cũng đã được đề nghị nên theo phương thức bầu cử 2 vòng thăm hầu Tổng-Thống đạt được sự tán phong bởi một tỷ-lệ tổng số thăm cao hơn. Luật bầu cử Tổng-thống nhiệm-kỳ 1971 - 1975 với sự hiện diện của điều 10 khoản 7 cũng cùng một mục đích đó (1)

(1) Luật này qui định rằng : Ứng cử viên Tổng Thống phải được sự giới thiệu của 40 Nghị sĩ và Dân biểu hoặc 100 Nghị viên Hội Đồng Đô Tỉnh Thị
Nguyễn Văn Bông : Nhận xét về điều 10 khoản 7-
Nguyệt San Cấp Tiến số đặc biệt tháng 1-tháng 6-71
tr. 3-10

Như vậy, cùng với Quốc-hội, Hành-pháp cũng được toàn thể Quốc dân giao phó cho một số tham-quyền qua sự tán phong của phổ thông đầu phiếu trong các xứ dân-chủ. Nhưng nếu tham quyền của Quốc-hội được hành xử bởi một tập thể phức-tạp thì trái lại tham quyền của Hành-pháp được hành xử bởi một cá-nhân duy nhất hay bởi một cơ-chế lưỡng đầu nhưng thuận nhất hơn. Không những thế, sự đại-diện của Hành-pháp đứng đầu là Tổng-Thống hay Quốc-Trưởng có tính cách tổng quát và trọn vẹn hơn sự đại-diện của Quốc-hội đối với Quốc-dân.

Vả lại, với đà tiến triển của nền dân-chủ cận đại, nhiệm-vụ của Quốc-gia càng ngày càng trở nên phức-tạp và người dân nhận thấy rằng nhiệm-vụ đó không thể giao cho một tập thể không đủ khả-năng lãnh đạo vì bản chất cơ-cấu tổ-chức hay vì bản chất của lẽ lối sinh-hoạt (1); trái lại nhiệm-vụ này cần phải được hoàn thành bởi một chính-quyền trung-ương mạnh mẽ và thuận nhất, một chính quyền có khả-năng hành-dộng kịp thời. Hơn thế nữa Hiến-pháp của nhiều Quốc-gia dân chủ còn trao trọng trách đại-diện Quốc-gia trong việc giao thương quốc ngoại cho vị chỉ-huy Hành-pháp và vị này có tham quyền thương thảo, ký kết và ban hành các hiệp-ước cùng hiệp định quốc-tế sau khi đã được Quốc-hội phê-chuan.

Nói tóm lại, có đầy đủ điều-kiện để đáp ứng với nhu-cầu của Quốc-gia, lại được dân chúng hoàn toàn tín nhiệm để giao phó trọng trách đại-diện cho quyền lợi chung của đất nước, Hành-pháp phải được công nhận những quyền hành đầy đủ

(1) Burdeau, *Traité de Science politique*, quyển VIII tr. 236 : c'est un fait que, ni par sa structure, ni par son atmosphère, une assemblée n'est pas apte à gouverner

và một ưu thế đối với Quốc-hội trong hệ-thống tổ-chức công quyền.

Dựa vào ưu thế này, Hành-pháp đã trở thành một cơ-quan hành động, một cơ quan đầu não và chiếm vượt sự ưu thắng hơn trong thực-tế.

B.- Hành-pháp là một cơ-quan hành-động, đầu não của Quốc-gia :

Quan-niệm của thời thế-kỹ 18 cho rằng tất cả quyền lực đều tập trung vào cơ-quan lập-pháp và những người điều khiển bộ máy nhà nước chỉ là kẻ thừa hành của Quốc-hội đại diện cho toàn thể Quốc dân, ngày nay không còn thích hợp nữa. Trái lại trong các chế-độ dân chủ cận đại, cơ-quan đầu não của hầu hết mọi sinh hoạt Quốc-gia là chính-phủ. Không có một Quốc-gia nào trong đó có cuộc sinh hoạt chính-trị ổn định và phân khởi mà trọng tâm là Quốc-hội (1).

Sở dĩ như vậy là Hành-pháp - hay chính-phủ nói một cách hẹp hơn là một tập đoàn thuần nhất, làm việc kín đáo lại được trợ lực bởi nhiều kỹ-thuật gia và có một cơ cấu tổ-chức chặt chẽ và đầy đủ. Với những đặc tính này, Hành-pháp là cơ-quan có khả-năng đề đối phó với mọi tình-thế biến chuyển của đất nước nghĩa là Hành-pháp là một cơ-quan hành-động (pouvoir d'action) mà hành-động thì không nhất thiết là một kẻ thừa-hành của Quốc-hội ; trái lại Hành-pháp đã trở thành một cơ-quan thống-trị "thống-trị là hành-động chứ không phải thảo-luận" như Hauriou đã chủ-trương. Vai trò hành-động của Hành-pháp lại càng được biểu lộ rõ rệt nhất là trong những trường-hợp bất thường của Quốc-gia vì chính trong những trường

(1) Nguyễn Văn Bông : Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học
Saigon 1971 tr. 208-209

hợp bất thường này - vì nội loạn, chiến-tranh khấn-trương hay khủng-hoảng kinh-tế tài-chánh - mà Hành pháp đã được ban cấp cho những thẩm quyền đặc-biệt để hành-dộng kịp thời hầu cứu nguy đất nước.

Với vai trò đầu não và là cơ-quan hành-dộng, Hành-pháp lại chiếm một địa-vị ưu-thắng trong hệ-thống tổ-chức công quyền Quốc-gia. Địa-vị ưu-thắng này được tìm thấy cả trong chế-độ Tổng-Thống, lẫn trong chế-độ nội-các và nó có tính cách tối cần thiết ngay cả trong những thời kỳ bình thường của Quốc-gia vì chính Hành-pháp là cơ-quan tiên-liệu, tổ-chức, kiểm soát và điều động tất cả mọi sinh-hoạt căn bản của xã-hội. Nếu trong những thời kỳ chống lại chế-độ quân-chủ chuyên chế ngày xưa thì không thể chối cãi được vai trò quan trọng của Quốc-hội ; thì trái lại, trong nhiệm-vụ hướng dẫn xã-hội, vai trò ưu-thắng của Hành-pháp được tìm thấy một cách rõ rệt qua tính cách lâu đời của nó (la primauté de l'Exécutif (1)

Ngày nay, tất cả những hiện tượng biến đổi cận đại của chủ-nghĩa tư-bản trong các lãnh-vực chính-trị, kinh-tế, xã-hội đã cho phép người ta nghĩ rằng thực sự đã có một sự bành-trướng gia-tốc một cách không thể chối cãi được vai trò ưu-thắng của Hành-pháp. Thật vậy, Hành-pháp đã và đang dần dần thay thế Quốc-hội rất nhiều trong việc can thiệp vào đời sống chính-trị, kinh-tế qua việc tổ-chức và hoạch-định chính-sách Quốc-gia.. Và nếu Hành-pháp không được thừa nhận địa-vị ưu-thắng này trên pháp-ly, thì trên thực-tế, hình như Hành-pháp đã thừa hưởng từ một khe-ước mặc thị của toàn thể công dân (2).

(1) Hauriou : Cours de droit Constitutionnel étranger Paris 1960-1961. tr. 233-237

(2) Hauriou : Cours de droit Constitutionnel étranger Paris 1960-1961 tr. 270

Nói một cách tổng quát, vì Quốc-hội không thể đáp ứng kịp thời trước những đòi hỏi mỗi ngày một gia tăng phức-tạp của Quốc-gia nên Hành-pháp đã dần dần trở thành cơ quan đầu não của đất nước và là một cơ quan hành-động trong cả những thời kỳ bình thường lẫn trong những trường-hợp đặc-biệt. Hành-pháp đã chiếm địa vị ưu thắng trong hệ-thống tổ-chức công quyền qua nhiều thời kỳ tiến hóa của nền dân chủ.

Ngày nay, có thể nói rằng quan niệm " quyền lập-pháp là trái tim của Quốc-gia, quyền Hành-pháp là khế ọc" mà J.J. Rousseau đã đề xướng vào thế kỷ 18 (1) đã tỏ ra có một sự biến chuyển ngược lại : quyền Hành-pháp là trái tim của Quốc-gia và quyền lập-pháp là khế ọc. Trái tim đóng vai trò điều động mọi sinh-hoạt và sự sống cho cơ thể Quốc-gia trong khi đó, khế ọc giữ vai trò kiểm soát và theo dõi hành-động của trái tim. Trí ọc có thể bị tê-liệt và con người vẫn còn sống dù ngờ ngẩn chẳng nữa ; nhưng trái tim ngưng đập thì đời sống con người cũng phải chấm dứt.

Địa-vị trọng yếu và ưu thắng này của cơ-quan Hành-pháp sẽ được tìm thấy qua trường-hợp Việt-Nam và qua luật đối chiếu trong hệ-thống tổ-chức cộng quyền Quốc-gia.

ĐOẠN II : QUYỀN HÀNH PHÁP TẠI VIỆT NAM VÀ QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU

Địa-vị quan yếu của Hành-pháp trong một Quốc-gia dân chủ áp-dụng lý-thuyết phân quyền là một điều hiển nhiên trong thế-giới cận đại. Nhưng.

(1) J.J. Rousseau : Du Contrat Social. Bản dịch Nguyễn HữuKhang Bộ QGGD xuất bản 1960.tr.109

cơ-quan này không hẳn hoàn toàn được trao cho một cá-nhân như Montesquieu đã chủ-trương, mà trái lại "Hành-pháp lưỡng đầu" cũng được tìm thấy trong một số Quốc-gia. Để làm sáng tỏ vấn đề này, luật đổi chiếu và trường-hợp Việt-Nam cũng đã giúp một phần nào hữu ích cho việc chứng nghiệm.

I.- QUYỀN HÀNH-PHÁP TẠI VIỆT-NAM :

Rút kinh-nghiệm của chế-độ Tổng-Thống thời đệ nhất Cộng-hòa, theo đó Tổng-Thống đứng đầu Hành-pháp tập trung hết mọi quyền hành trong tay rồi đưa đến nạn độc tài, không chế đổi lập theo phương-thức cai trị bằng quyền uy nhà lập-hiến 1967 đã muốn thiết-lập một kiểu-mẫu đặc-biệt cho Việt-Nam mà nhiều người thường gọi là "chế-độ Tổng-Thống kiểu Việt-nam".

Trong chế-độ Việt-Nam, có 3 đặc điểm được phản ánh rõ rệt : một cơ cấu Hành-pháp lưỡng đầu ; một địa-vị ưu-thắng của Hành-pháp và một sự vô trách-nhiệm chính-trị của Tổng-Thống.

A.- Hành-pháp một cơ-cấu lưỡng đầu tại Việt-Nam :

Vì Hành-pháp là trọng tâm của chính-thể, và vì không muốn nhìn thấy sự hồi sinh của một chế-độ độc tài tập quyền của thời đệ nhất Cộng-hòa, nhưng đồng thời cũng nhận thức được tầm quan trọng và nhu-cầu ổn định và hữu hiệu của cơ cấu Quốc-gia nên nhà lập hiến 1967 mới tìm cách kiến-trúc một Hành-pháp lưỡng đầu với sự hiện diện của một Thủ-Tướng do Tổng-Thống bổ-nhiệm và chịu trách-nhiệm trước Tổng-Thống. Quyền Hành-pháp được Quốc-dân ủy-nhiệm cho Tổng-Thống, nhưng bên cạnh Tổng-Thống còn có một Thủ-Tướng chịu trách-nhiệm về sự thi-hành chính-sách Quốc-gia đồng thời điều khiển chính-phủ và các cơ-cấu hành-chánh Quốc-gia.

Như vậy, cơ quan Hành-pháp trong nền đệ nhị cộng-hòa Việt-Nam là một cơ cấu lưỡng đầu : hai nhân vật quan trọng của Hành-pháp gồm Tổng-Thống và Thủ-Tướng.

Để giải thích cho cơ-cấu lưỡng đầu của Hành-pháp có nhiều lý do được nêu lên :

Thứ nhất : có lẽ một số các nhà lập hiến 1967 còn tha thiết với chế-độ đại-nghị và quan niệm rằng chỉ có chế-độ này mới phản ánh trung-thực đúng đắn nền dân chủ hiện đại ; nghĩa là Quốc-hội phải có quyền tan phong và bat tín nhiệm chính-phủ. Nếu Quốc-hội không thể lay chuyển được vị thế của Tổng-Thống thì ít ra Quốc-hội cũng cần có một Thủ-Tướng để giải nhiệm hoặc tan phong. Do đó, nhà lập hiến 1967 đã qui định rằng Tổng-Thống bỏ-nhiệm Thủ-Tướng, nhưng Quốc-hội cũng có quyền khuyến cáo thay thế từng phần hoặc toàn thể nội các.

Thứ hai : Sự hiện diện của chức-vụ Thủ-Tướng là nhằm để sang sẽ quyền hành của cơ-quan Hành-Pháp hầu tránh tình-trạng tập quyền vào cá-nhân Tổng-Thống như thời đệ nhất cộng-hòa (1).

Thứ ba : Sự hiện diện của Thủ-Tướng trong chế-độ Tổng-Thống Việt-Nam còn nhằm đạt đến một lợi ích trên thực-tế. Vai trò của Thủ-Tướng trong chế-độ được ví như một "Su-páp" an toàn để tránh những cuộc khủng hoảng chính-trị một khi chính-phủ đã

(1) Dân biểu Trần Tế Minh cho rằng : '... đề cập Tổng Thống Chế sẽ thấy ngay hồn ma anh em ông Diệm đang núp sau bàn chủ tọa vỗ tay để hoành hành đất nước này lần nữa...'

Dân biểu Trương Tiến Đạt chủ trương : '... để tránh nạn độc tài... nên chúng tôi chia nhiệm vụ Hành pháp ra làm hai : đặt chính sách do Tổng Thống và thi hành chính sách do Thủ Tướng..'

Biên bản Quốc Hội Lập Hiến số 31 ngày 7.2.1966-viên dẫn bởi Nguyễn Văn Bông trong 'Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học' Saigon 1971 tr. 615

vấp phải nhiều sai lầm trong chính sách và đã làm mất lòng dân. Một khi đã có sai lầm trong chính-sách hay đã làm mất lòng dân thì chính Thủ-Tướng là người chịu trách-nhiệm thay Tổng-Thống và Thủ-Tướng phải chịu hy-sinh rời khỏi chính-trường, sự ra đi của Thủ-Tướng nếu có sẽ không gây ảnh-hưởng tai hại cho sao trộn chính-trị và chế-độ vẫn tồn tại.

B.- Sự ưu-thắng của Hành-pháp trên thực-tế :

Trên bình diện thuần túy lý-thuyết, người ta có thể nói rằng trong chế-độ hiện thời Việt-Nam, Lập-pháp đã chiếm địa-vị ưu-thắng đối với Hành-pháp. Sơ dĩ như vậy là vì các nhà lập hiến 1967 đã rút tĩa được bài học kinh-nghiệm quý báu của một chế-độ chuyên quyền cá-nhân thời đệ nhất cộng-hòa nên họ tìm cách giảm uy-quyền của Hành-pháp và tăng cường quyền hành của Lập-pháp.

Tuy nhiên trên thực-tế, Hành-pháp vẫn chiếm vai trò ưu-thắng trong hệ-thống guồng máy công quyền bởi vì chế-độ theo Hiến-pháp 1967 là chế-độ Tổng-Thống mà một trong các đặc điểm của chế-độ này là Quốc-hội không thể lật đổ Tổng-Thống và không có quyền tan phong vị chỉ-huy Hành-pháp.

Quốc-hội chỉ có một phương-tiện hữu-hiệu nhất để ảnh hưởng Hành-pháp về phương-diện chính-trị là kiến nghị bắt tin nhiệm qua thủ-tục khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn bộ chính-phủ. Mặc dầu vậy Quốc-hội cũng không được hành xử thẩm quyền này một cách rộng rãi và hữu hiệu bởi vì khuyến cáo thay thế chính-phủ phải hội đủ 2/3 tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ thì mới có hiệu-lực và Tổng-Thống cũng có quyền khước từ sự khuyến cáo này. Trong trường-hợp sự khước-từ của Tổng-Thống không viện dẫn lý do đặc-biệt, Quốc-hội có quyền chung quyết sự khuyến cáo với đa số 3/4 tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ.

Với hai tỷ-lệ này trên thực-tế thật khó mà Quốc-hội đạt được. Vì vậy quan điểm của Tổng-Thống bao giờ chiếm địa-vị trội yếu và Hành-pháp lúc nào cũng tỏ ra ưu-thắng đối với Lập-pháp.

Ngoài ra với quyền phúc nghị các dự-luật, quyền đại diện ngoại giao, quyền hoạch định chính-sách Quốc-gia, và các quyền hạn đặc biệt trong những thời kỳ bất thường do Hiến-pháp qui-định, cũng đã tạo cho Tổng-Thống - người đứng đầu Hành-pháp - một địa-vị ưu thắng đáng kể đối với Quốc-Hội. Hơn thế nữa, Tổng-Thống theo Hiến-pháp 1967 hầu như không hề gặp một sự kiểm chế chính-trị hay nhân sự nào đối với những quyền hành rộng lớn như vừa kể.

Sự kiện này có lẽ vừa thiếu hợp lý theo nguyên-tắc "quyền hành ở đâu, trách-nhiệm ở đó" lại vừa thiếu đảm bảo trên bình diện định chế chính-trị dân chủ (1).

C.- Một sự vô trách-nhiệm chính-trị của Tổng-Thống :

Sự vô trách-nhiệm chính-trị của Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-hòa là một đặc-tính hiển nhiên của chế độ Tổng-Thống vì theo chế độ này, Tổng-Thống không chịu trách-nhiệm chính-trị trước Quốc-Hội.

Tổng-Thống theo chế-độ Việt-Nam chỉ chịu trách-nhiệm chính-trị một cách mơ hồ trước toàn-thể cử tri nhân khi vị này ra tái tranh-cử nhiệm-kỳ thứ hai (2). Trong lần bầu cử này, sự tín-nhiệm

(1) Lê Đình Chân : Luật Hiến Pháp và Định Chế Chính Trị Quyền II. Tủ Sách Đại Học-Saigon 1973 tr.103

(2) Điều 52 khoản 2 Hiến pháp VNCH 1964: "... Tổng Thống và Phó Tổng Thống chỉ có thể được tái cử một lần và nhiệm kỳ của Tổng Thống và Phó Tổng Thống là 4 năm ' '.

hay bất tín-nhiệm Tổng-Thống trong một nhiệm-kỳ thứ hai, của toàn thể cử-tri là một sự chế-tải chính-trị, nhưng đó là một sự "chế-tải 4 năm một lần".

Nói đến trách-nhiệm là khiến người ta nghĩ đến một cơ quan rõ rệt và một tổ-chức chắc chắn có nhiệm-vụ luôn luôn theo dõi mọi hành-vi của Tổng-Thống. Toàn thể cử-tri không phải là một cơ quan rõ rệt, một tổ-chức hẳn hoi có đủ khả-năng và thẩm quyền cùng thi giời theo dõi thường xuyên việc làm của vị chỉ-huy Hành-pháp.

Vì vậy có thể nói Tổng-Thống theo Hiến-pháp 1967 chỉ có một trách-nhiệm chính-trị thật mờ hồ trước quốc dân ; hoặc nói đúng hơn, vị chỉ-huy Hành-pháp không chịu một trách-nhiệm chính-trị nào, theo nghĩa thông thường của danh-từ.

Dẫu sao, đặc điểm vô trách nhiệm của Tổng-Thống và địa-vị ưu-thắng của Hành-pháp cũng không hẳn chỉ tìm thấy ở riêng tại Việt-Nam mà trải lại, luật đối chiếu cũng cho phép người ta tìm hiểu qua một vài chế độ ngoại quốc.

II.- QUYỀN HÀNH-PHÁP QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU :-

Thực tại sinh hoạt chính-trị tại các Quốc-gia cho thấy rằng lúc nào vị chỉ-huy Hành-Pháp cũng chiếm địa-vị ưu-thắng trong hệ-thống công quyền nhà nước vì luôn luôn được xem như tượng trưng quốc dân một cách toàn vẹn hơn Quốc-hội.

Sự trạng này cũng được phản ảnh qua hai nền dân chủ Hoa-kỳ và Pháp quốc - là hai mô thức chính-trị tương đối gần gũi với Việt-Nam Cộng-Hòa nhiều hơn hoặc vì yếu-tố lịch sử, hoặc vì ảnh-hưởng của thế-lực chính-trị quốc-tế.

A.- Quyền hành-pháp tại Hoa-kỳ :

Hoa-kỳ là Quốc-gia đầu tiên khai sinh ra chế-độ Tổng-Thống và áp-dụng thể-chế này một cách thành công nhất. Nói đến Tổng-Thống chế kiểu Hoa-kỳ là người ta liền tưởng ngay đến 3 đặc-tính trội yếu của nó : một sự độc lập của Hành-pháp, một sự độc lập của Lập-pháp và một sự phân quyền rõ rệt giữa 2 cơ-quan trọng yếu này của Quốc-gia. Khi khảo-sát đến nhiệm-vụ khái quát của Tổng-Thống và đặc-tính ưu-thắng của Hành-pháp, cũng đã cho thấy phần ảnh một vài nét đặc thù của chế-độ Tổng-Thống Hoa-Kỳ.

1/- Những nhiệm-vụ tổng-quát của Tổng-Thống Hoa-Kỳ :

Khác với chế-độ Tổng-Thống Việt-Nam, chế-độ Tổng-Thống Hoa kỳ là một chế-độ Tổng-Thống kiểu-mau trong đó Hành-pháp là một cơ cấu thuần nhất đơn đầu. Tổng-Thống do cử-tri toàn quốc bầu lên và chỉ chịu trách-nhiệm chính-trị trước quốc-dân. Tổng-Thống vừa là Quốc-Trưởng đại-diện tượng trưng cho toàn thể liên bang Hiệp-chung-Quốc, vừa là một vị chỉ-huy Hành-pháp như vai trò Thủ-Tướng trong nội các chế.

Với nhiệm-vụ của một Thủ-Tướng, Tổng-Thống Hoa-kỳ là nguồn hoạch định chính-sách Quốc-gia, chăm lo việc thi-hành luật-lệ liên bang cho được nghiêm minh, kiểm soát, đôn đốc và chỉ-huy gương máy hành-chánh liên bang.

Tổng-Thống còn là Tổng-tư-Lệnh tối cao quân lực trong thời bình cũng như trong thời chiến và đây là đặc điểm của hệ-thống chính-trị Mỹ quốc theo đó quyền lực quân sự nhường bước cho quyền lực dân sự. Nhiệm-vụ Tổng-tư-Lệnh tối cao quân lực đã cho phép Tổng-Thống là người duy nhất quyết-định tối

hậu những biện pháp cấp bách để đối phó với tình thế mỗi khi có mỗi nguy hại đến an-ninh Quốc-gia hay đe dọa đến nền hòa-bình thế-giới mà Hoa-kỳ có liên-hệ.

Và sau cùng, Tổng-Thống còn là một nhà ngoại giao tối cao của Mỹ quốc. Trên phương-diện thuan lý hiến-pháp, quyền hành liên-hệ đến lãnh-vực ngoại giao, được Hiến-pháp ủy-nhiệm cho Tổng-Thống và Quốc-hội nhất là Thượng-nghị-viện. Nhưng trên thực-tế, chính Tổng-Thống mới là người lãnh đạo và hành xử thẩm quyền ngoại giao này vì Quốc-hội là một diễn đàn công khai của mọi khuynh hướng quyền lợi và quan điểm chống đối nhau, nên chỉ có Tổng-Thống và cơ-quan phụ-tá của Ông mới có đủ khả-năng về tính cách bí-mật, tính cách nhanh chóng và thống nhất liên-tục đảm bảo chắc chắn cho chính sách đối ngoại hữu hiệu và thắng lợi.

2/- Vị-trí ưu-thắng của Hành-pháp Hoa-kỳ

Vị-trí ưu-thắng của Hành-pháp được tìm thấy qua Hiến-pháp cũng như qua thực tế bởi uy-tín cá-nhân của Tổng-Thống. Tổng-Thống là nhân-vật đại diện thường trực cho Quốc-gia, cho Liên bang và chịu trách-nhiệm liên-hệ đến vận-mệnh Quốc-gia trước quốc dân. Dù Tổng-Thống không nắm quyền lập-pháp theo Hiến-pháp, nhưng trên thực-tế những thông-diệp của Tổng-Thống đều là những chỉ hướng cho việc biểu quyết các Đạo luật của Quốc-hội. Mặc khác, quyền phủ quyết của Tổng-Thống cũng làm cho vị thủ-lãnh Hành-pháp ảnh hưởng rất hữu hiệu đến Quốc-hội. Mặc dù sự kiểm soát của Quốc-hội đã làm cho Tổng-Thống gặp rất nhiều khó khăn trong việc hành xử quyền hành và điều khiển guồng máy Quốc-gia, nhưng thực-tế chứng minh rằng Hành-pháp lúc nào cũng chiếm địa-vị ưu-thắng. Chính Tổng-Thống A. Lincoln đã từng nói câu bất hủ : "Bây không, một có - một có vạn thắng". Và Tổng-Thống Wilson cũng cùng một lập luận tương-tự

để biện minh cho vị trí ưu thắng của Hành-pháp :
"mặc dù Quốc-Hội quyết-định hết thảy mọi quyền hành, nhưng trên thực tế đó chỉ là phản ảnh sự yếu kém của Lập pháp vì Quốc-Hội không phải là chính-phủ để tự mình thi-hành những quyết nghị của chính mình" vì vậy muốn trở thành Tổng-Thống Hoa-Kỳ thì Tổng Thống phải chứng tỏ rằng quyền lực chính-trị hữu hiệu chỉ có thể được tổ-chức chung quanh Tổng-Thống và thẩm quyền Tổng-Thống luôn luôn không ngừng được mở rộng (1).

Một nhà ngoại-giao, một vị Tổng tư lệnh quân lực, một Thủ-Tướng và một Quốc-Trưởng, tất cả các nhiệm vụ quan trọng này đã tập trung vào trong tay Tổng-Thống và được Tổng-Thống hành xử cùng thi-hành nghĩa vụ của mình một cách hoàn toàn độc-lập. Và đó cũng là một thực tế phản ảnh một cách rõ rệt nhất vị trí ưu thắng của Hành pháp trong hệ thống công quyền Quốc-gia.

Vị trí ưu thắng này của Hành-pháp cũng được tìm thấy tại Pháp mặc dù thể chế Quốc-gia này khác biệt với thể chế Mỹ quốc.

B/ Quyền hành-pháp tại Pháp :

Hiến-pháp 1958 đã khai sinh ra nền đệ V Cộng hòa Pháp với một kiểu mẫu đại nghị chế biến thể mà trong đó người ta tìm thấy một cơ cấu Hành-Pháp lưỡng đầu. Nguyên tắc phân quyền được áp dụng với sự độc-lập giữa Hành-pháp và Lập-pháp và một sự trách nhiệm chính-trị của nội các trước Quốc-hội.

1/- Hành-pháp, một cơ cấu lưỡng đầu :

Quyền Hành-pháp được trao cho Tổng Thống Cộng-hòa Pháp đóng vai Quốc-Trưởng và Thủ-Tướng đứng

(1) Hauriou : Cours de droit Constitutionnel étranger
Paris 1960-1961 tr.232

đầu chính-phủ (1).

Tổng-Thống Cộng-hòa Pháp do cuộc phổ thông đầu phiếu của cử tri toàn quốc bầu lên và có quyền bổ nhiệm cũng chấm dứt nhiệm-vụ của Thủ-Tướng chính-phủ, quyền đưa ra trưng cầu dân ý, quyền giải tán Quốc-hội và một số quyền hạn được mở rộng trong những trường hợp bất thường v.v...

Thủ-Tướng là người điều khiển chính-phủ do Tổng-Thống bổ nhiệm và giải nhiệm, lại đồng thời chịu trách-nhiệm trước Quốc-hội. Thủ-Tướng là người được hành xử các thẩm quyền và thi-hành những nhiệm-vụ chính yếu sau đây :

- Chịu trách-nhiệm về an-ninh Quốc-phòng.
- Có sáng quyền lập-pháp.
- Hành xử quyền lập qui và quyền bổ nhiệm các công-chức ngoại trừ những trường hợp bổ-nhiệm dành riêng cho Tổng-Thống Cộng-hòa Pháp.

Nói một cách tổng quát, Thủ-Tướng là người điều-khiển chính-phủ, ấn định chính sách Quốc-gia ngoại trừ những vấn-đề thuộc về thẩm quyền của Tổng-Thống.

2/- Sự tăng cường của quyền Hành-pháp :

Pháp là một Quốc-gia từng trải nhiều nhất trong việc áp dụng các học thuyết dân chủ vào việc tổ chức các định chế Quốc-gia. Vì vậy Pháp đã vượt qua một cuộc tiến hóa khá dài trên bình diện hiến-pháp kể từ 1789. Cuộc tiến hóa này phản ánh qua 3 khuynh hướng khác nhau đi từ quan niệm ưu thắng của Lập-pháp

(1) Hiến pháp 4.10.1958 của Pháp không phân biệt rõ Quyền Lập Pháp, Quyền Hành Pháp, Quyền Tư Pháp như Hiến Pháp I.4.1967 của VNCH. Hiến pháp 1958 của Đệ V Cộng Hòa Pháp gồm 15 Tiết trong đó :

- Tiết 2 : Tổng Thống Cộng Hòa Pháp - Tiết 3: Chính Phủ
- Tiết 4 : Quốc Hội - Tiết 8 : Quyền Tư Pháp

rồi đến ưu thắng của Hành-pháp để chuyển sang quan-niệm quân bình giữa hai cơ quan kia nhưng sự quân bình này không được kéo dài bao lâu nên cuối cùng Hiến-pháp 1958 lại quay về quan-niệm dành cho Hành-pháp một sự ưu thắng hơn. Tính cách ưu thắng này đã làm cho Lập-pháp suy yếu vì sự hiện-diện của phương thức trưng cầu dân ý (1).

a)- Sự ưu thắng của Hành-pháp : Vị trí ưu thắng của Hành-pháp trước hết bắt nguồn từ địa-vị của Tổng-Thống mà uy quyền được thể hiện có tính-cách cá nhân và bằng những hành-động trực tiếp trong việc lãnh đạo Quốc-gia cũng như trong sự hình thành chính-phủ.

b)- Sự suy yếu của Lập-pháp : Sự suy yếu này do ở cơ cấu lương viện mà trong đó Thượng-nghị-viện nhiều quyền hạn hơn Hạ-nghị-viện ; do ở việc giới hạn quyền Lập-pháp bởi sự mở rộng quyền lập qui ; mà cuối cùng do ở quyền kiểm-soát chính-phủ của Hội-đồng bảo hiến.

c)- Phương thức trưng cầu dân ý : Đó là một phương thức bắt đầu áp dụng từ 1962 mà hậu quả là làm suy yếu Lập-pháp, tăng cường Hành-pháp đặc-biệt đối với Tổng-Thống vì chỉ có Tổng-Thống mới có quyền đưa vấn-đề ra trưng cầu dân ý.

Xem như vậy, thể chế của Pháp phản ánh một tính chất khá đặc-biệt, đó là một sự tổng hợp màu sắc thật khéo léo giữa Tổng-Thống chế và Đại-nghị chế - nếu nhìn trên bình diện Hiến-pháp quyền Hành-pháp cũng vẫn là một cơ quan quan-trọng và chiếm địa-vị ưu thắng trong hệ-thống công quyền Quốc-gia và được hành xử bởi một cơ cấu lương đầu hay song hợp.

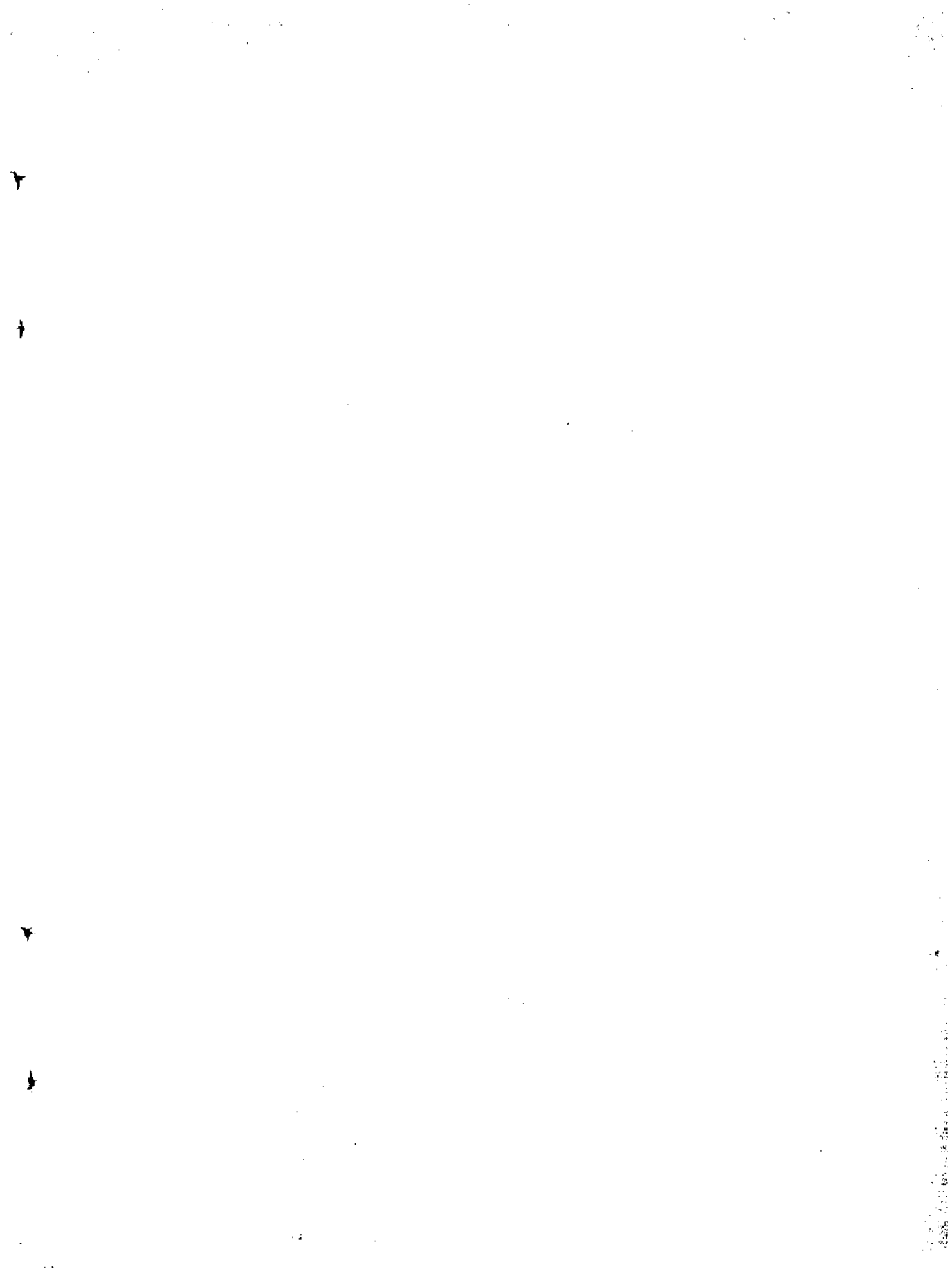
(1) L.Trotabas : Manuel de Droit public et Administratif
Paris 1971. tr.42-53

Tóm lại, qua luật đối chiếu cũng như khi nghiên-cứu thể chế hiện thời tại Việt-Nam, đều hiển nhiên mà mọi người đều công nhận là Hành-pháp luôn luôn tỏ ra đóng vai trò ưu thắng và bành trướng quyền hành trong suốt diễn trình tiến hóa của nền dân chủ cận đại, dù ở những Quốc-gia đã thâm nhuần tư tưởng dân chủ lâu đời hay tại một Quốc-gia chậm tiến mới thu hồi độc-lập- nơi mà tư tưởng dân chủ chỉ mới bắt đầu được ben rễ trong một môi trường còn nặng nề cổ truyền cũng vậy.

Vai trò ưu thắng của Hành-pháp bắt nguồn một phần do ở sự suy yếu uy quyền và khả-năng của Quốc-hội trước sự gia tăng phức tạp của đời sống Quốc-gia trong thời đại mới. Tình thế ấy đòi hỏi phải có một chính quyền mạnh nhưng không độc tài đứng ra hành-dộng cấp thời để đáp ứng và đối phó. Và sau khi thất vọng hướng về Quốc-hội, quốc dân lại gởi trọn niềm tin nơi cơ quan Hành-pháp. Hành pháp trở thành một "quyền hành động" nhất là trong những thời kỳ đặc-biệt của Quốc-gia.

Hình thức Hành-pháp lưỡng đầu hay song hợp chỉ là một phương thức nhằm làm giảm bớt uy quyền và vai trò ưu thắng của Hành-pháp trong mục-dịch tránh sự tập trung quyền hành quá rộng lớn vào trong tay một cá nhân mà có thể đôi lúc vì bị quyền hành cảm dỗ, cá nhân này có thể đi đến chuyển quyền độc đoán. Mặc dầu vậy, trên thực tế, quyền Hành-Pháp vẫn thông thường nằm trong tay vị chỉ-huy Hành-pháp tức Tổng-Thống và một khi quyền Hành-pháp được tăng cường thì chính Tổng-Thống là người nắm trọn ưu quyền trong Quốc-gia.

Trước sự trạng đó, vấn-đề ổn định thẩm quyền được đặc ra, nhất là những thẩm quyền thông thường và thẩm quyền bất thường của Hành-pháp để có thể làm một ranh giới quyền hành ngõ hầu gây một phản trở-ngại cho bước chân tham vọng quyền quyền của Tổng-Thống.



CHƯƠNG 2 NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP

Nguyên tắc phân quyền có thể nói là một kỹ thuật chính trị, một phương thức để bảo vệ tự do trong các chế độ dân chủ ngày nay. Nói đến phân quyền, ngày nay không ai là không liên tưởng đến tư tưởng gia nói danh Montesquieu của thế kỷ 18. Học thuyết phân quyền của Montesquieu đã được các nhà chính trị học diễn dịch và gọi là học thuyết "Tam Quyền Phân Lập" nghĩa là quyền hành trong một Quốc Gia muốn có tự do dân chủ, phải được phân chia : Quyền Lập Pháp, Quyền Hành Pháp và Quyền Tư Pháp. Một khi mà "Quyền Lập Pháp và Quyền Hành Pháp đều tập trung vào trong tay của một cá nhân hay một tập đoàn thì không còn tự do nữa, bởi vì người ta sẽ sợ rằng chính nhà Vua hay chính Nghị Viện ấy làm ra những luật lệ chuyên đoán để cai trị một cách chuyên đoán. Cũng không có tự do khi quyền phán xử không được phân biệt với Quyền Lập Pháp và Quyền Hành Pháp. Nếu quyền phán xử được sáp nhập vào quyền lập pháp thì quyền sống và tự do của công dân sẽ bị tước đoạt chuyên đoán bởi vì thẩm phán cũng vừa là nhà lập pháp. Nếu quyền phán xử được sáp nhập vào quyền hành pháp thì vi thẩm phán sẽ nắm trong tay sức mạnh của một kẻ áp bức.

Tự do và tất cả sẽ mất hết nếu cùng một cá nhân hay cùng một tập đoàn dù quý tộc hay bình dân hành sử cùng một lúc ba quyền ấy : quyền làm luật, quyền thi hành và quyền phán xử những tranh chấp giữa các tư nhân (1)

(1) Xem chú thích trang 39

Học thuyết phân quyền của Montesquieu được hầu hết các quốc gia trên thế giới du nhập vào hiến pháp quốc nội để qui định guồng máy công quyền Quốc gia. Nhưng mỗi Quốc gia đều có một hoàn cảnh đặc thù về lịch sử, về địa lý, về văn hóa, về khí hậu cũng như về kinh tế, chính trị xã hội nên học thuyết phân quyền cũng được áp dụng một cách khác nhau để thích ứng với hoàn cảnh của quốc gia mình. Có quốc gia dành ưu thắng cho Lập pháp, có Quốc gia lại qui định thế quân bình quyền hành giữa Lập pháp và Hành pháp. Hiện nay đa số Quốc gia lại có khuynh hướng dành cho Hành pháp một địa vị ưu thắng đối với các

(1) Montesquieu : L'esprit des lois - Classiques Larousse Paris. tr. 47-48 : Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil...

Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunies à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de juger n'est pas séparée de la puissance législative et exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur

Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou de nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.

cơ quan công quyền khác trong Quốc gia. Mặt khác, dù áp dụng học thuyết phân quyền, nhưng không nhất thiết phải theo công thức "tam quyền phân lập" mà trái lại có khi là "Ngũ quyền phân lập" như trường hợp Trung Hoa Dân Quốc, và Việt Nam, cũng đôi khi được xem như là một Quốc gia có "Đệ tứ quyền" với sự hình thành của Giám Sát Viện bên cạnh ba công quyền kia.

Ta sẽ nghiên cứu những quyền hạn thông thường của Hành pháp tại Việt Nam và qua luật đối chiếu

ĐOẠN I : NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP TẠI VIỆT NAM

Những quyền hạn thông thường của Hành Pháp là những quyền hạn được trao phó cho chính phủ hành sự trong mọi thời kỳ và được qui định rõ ràng trong Hiến pháp. Hiến pháp I.4.1967 đã minh thị quyền Hành pháp được ủy nhiệm cho Tổng Thống. Mặc dù Hành pháp là một cơ cấu lưỡng đầu, nhưng vai trò của Thủ Tướng bị lu mờ so với vai trò trội yếu của Tổng Thống, - người có trách nhiệm đại diện quốc dân và lãnh đạo Quốc gia. Tổng Thống vừa là Quốc trưởng vừa là vị chỉ huy tối cao của cơ quan Hành pháp; vì vậy đề cập quyền hạn của Tổng Thống tức là đề cập đến quyền hạn của Hành pháp.

Với địa vị của một vị chỉ huy tối cao, Hành pháp, Tổng Thống được phép hành sự một số thẩm quyền đối nội; với vai trò một quốc trưởng đại diện quốc dân và lãnh đạo Quốc gia, Tổng Thống được ủy nhiệm cho một số thẩm quyền đối ngoại và quân sự.

I. NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP TRONG LÃNH VỰC ĐỐI NỘI :

Tổng Thống là vị đứng đầu cơ quan Hành -

pháp, nên Tổng-Thống có rất nhiều liên-hệ đến cơ quan phụ-tá của Tổng-Thống. Tổng-Thống cũng là người lãnh nhiệm-vụ ban hành các đạo luật, do đó Tổng-Thống cũng được hành xử một số thẩm quyền liên quan đến Quốc-hội. Sau cùng Tổng-Thống còn được ban cấp cho một số thẩm quyền có tính cách tư-pháp.

A.- Những quyền hạn của Tổng-Thống đối với Chính-phủ :

Tổng-Thống là người vừa đứng trong chính-phủ, nhưng cũng đồng thời đứng trên chính-phủ(1) nên chính Ông là người khai sinh chính-phủ và hành xử quyền lập quy để điều hòa gương máy Hành-pháp.

1/- Quyền khai-sinh Chính-phủ :

Chế-độ hiện thời tại Việt-Nam là chế-độ Tổng-Thống, nên chính-phủ - hay hiểu khác hơn là Nội-các - không thể xuất phát từ Lập-pháp và không thể do Quốc-hội tấn phong như trong nội-các chế. Sự kiện này đã nổi lên tính cách độc lập của Hành-pháp đối với Lập-pháp trong Tổng-Thống-chế.

Quyền khai sinh và chấm dứt nhiệm-vụ của Chính-phủ là thẩm quyền của Tổng-Thống. Hiến-pháp định rằng Tổng-Thống bổ-nhiệm Thủ-Tướng và chiếu đề-nghị của Thủ-Tướng, Tổng-Thống bổ-nhiệm các nhân viên Chính-phủ. Tổng-Thống có quyền cải tổ từng phần hay toàn bộ Chính-phủ hoặc tự ý, hoặc sau khi có sự khuyến cáo của Quốc-hội (đ 58).

Tuy nhiên Hiến-pháp không qui-định minh-

(1) Nguyễn Văn Bông : Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học
Saigon 1971 tr. 638

thì những ai là nhân-viên Chính-phủ được Tổng-Thống bổ-nhiệm ; và Hiến-pháp đã yên lặng trong vấn đề phân biệt thẩm quyền bổ-nhiệm các viên-chức cao cấp và viên chức trung-cấp (1). Căn cứ vào toàn bộ bản văn Hiến-pháp có thể nói những nhân-viên Chính-phủ được Tổng-thống bổ-nhiệm gồm có Thủ-Tướng, các Tổng-Trưởng, Bộ-Trưởng và Thứ-Trưởng. Ngoài ra còn có một số nhân-viên cao cấp tuy không có "tính cách nhân-viên Chính-phủ" nhưng cũng thuộc thẩm quyền bổ-nhiệm của Tổng-Thống, đó là các Đại-Sứ, các Trưởng-nhiệm-Sở Ngoại-giao, các Viện-Trưởng Đại-học và các Tư-lệnh Quân-binh chúng.

Song song với quyền khai sinh Chính-phủ, Tổng-Thống cũng là nhân-vật tối cao chủ-tọa Hội đồng Tổng-Trưởng. Tổng-Thống còn là chủ-tịch Hội đồng an-ninh Quốc-gia. Nhà lập-hiến minh-thị qui định Tổng-Thống chủ-tọa hội-đồng Tổng-Trưởng còn ham ý phân biệt hai loại Hội đồng trong chính-phủ :

- Hội-đồng Tổng-Trưởng có tính cách quan trọng và thu hẹp do Tổng-Thống chủ-tọa.

- Hội đồng Nội-các ít quan trọng và mở rộng hơn thuộc dưới quyền chủ-tọa của Thủ-Tướng.

2/- Quyền hoạch định chính sách Quốc-gia :

Trong nhiệm-vụ lãnh đạo, Tổng-Thống cũng là người hoạch định chính sách Quốc-gia để Thủ-Tướng lãnh trách-nhiệm thi-hành và chịu trách-nhiệm trước Tổng-Thống vì Thủ-Tướng là người điều khiển Chính-phủ và các cơ-cấu Hành-chánh Quốc-gia (đ 62, 67)

(1) L. Trotabas : Manuel de Droit public et Administratif Paris 1971. tr.53 : Thủ Tướng được quyền bổ nhiệm các viên chức trung cấp, trong khi Tổng Thống bổ nhiệm các viên chức cao cấp như Tổng Bộ Trưởng. Đó là chế độ hiện thời của Pháp

3/- Quyền lập qui của Tổng-Thống

Hành-pháp là cơ-quan thi-thi-hành luật-pháp - hiểu một cách hạn hẹp nguyên khởi của danh từ. Trong quan niệm dân chủ cận đại, Hành-pháp không thuần túy giữ nhiệm-vụ thi-hành luật-pháp mà còn là một cơ-quan hành-động, cơ-quan thống-trị (pouvoir du gouvernement) - mà thống-trị là làm luật (1). Hơn nữa, một khi đã ban cấp cho tham quyền thì đồng thời cũng phải trao phó cho một số phương-tiện để hành xử tham quyền ấy. Phương-tiện này đối với Hành-pháp là quyền lập qui tổng quát và thụ-ủy.

* a)- Quyền lập qui tổng quát :

Quyền lập qui tổng quát là một quyền đương nhiên dành cho Tổng-Thống vì quyền Hành-pháp đã được quốc dân ủy-nhiệm cho vị đứng đầu cơ-quan Hành-pháp. Tổng quát là vì những qui-pháp (règlement) do Tổng-Thống ban hành có tính cách rộng rãi vô cá tính không nhằm một cá nhân nào. Dưới quyền lập qui này, còn có một loại quyền lập-qui hành-chánh có tính cách hạn hẹp và chuyên biệt do các Tổng-Trưởng và các viên chức Hành-chánh xử-dụng (2)

Những qui-pháp tổng quát do Tổng-Thống ban hành, trên phương-diện hình thức, chỉ là một hành-vi hành-chánh (acte administratif) vì đó không phải là một hành-vi lập-pháp (acte législatif) do Quốc-hội biểu quyết và được Tổng-Thống ban hành ; nhưng về phương-diện vật chất nội dung, qui-pháp

(1) Burdeau : *Traité de Science politique* quyển IV tr 341
Gouverner c'est légiférer

(2) Lê Đình Chân : *Luật Hiến pháp và Định Chế Chính Trị*
Saigon 1973. tr 138-142

mang tính-chất và hiệu-lực như một đạo luật vì đặc tính tổng quát cũng được tìm thấy nơi các đạo-luật.

Do đó, xét cho cùng, quyền lập qui của Tổng-Thống chỉ là quyền hành-pháp được hành sử bằng những biện-pháp tổng quát, nhưng vẫn nằm trong khuôn khổ luật pháp và Hiến-pháp.

Nhưng Hiến-pháp 1967 không hề phân định rõ lãnh-vực của lập-pháp do Quốc-hội biểu quyết bằng những đạo luật và lãnh-vực lập qui tổng quát do Tổng-Thống hành sử để điều hòa sinh hoạt chung của Quoc-gia.

Trước sự yên lặng của nhà lập hiến 1967 về việc phân định rõ lãnh-vực lập-pháp và lãnh-vực lập qui, người ta sẽ căn cứ vào toàn bộ bản văn Hiến-pháp để định với sự hạng của hai lãnh-vực này.

Đạo luật là một hành-vi long trọng hơn pháp qui, nên các sự hạng sau đây có thể thuộc về lãnh-vực của đạo luật :

- Các quyền-lợi và nghĩa-vụ của công-dân (đ 6 - đ 29).
- Qui-chế chính-đảng và đối-lập chính-trị (đ 102)
- Tổ-chức công quyền liên quan đến ngành tư-pháp, đến địa-phương phân quyền, đến các định chế đặc-biệt và các Hội-đồng Quốc-Gia.
- Tổ-chức bầu cử Tổng-Thống, Quốc-hội
- Ngân-sách

- Phê-chuẩn hiệp-ước và hiệp-dịnh Quốc-tê (1).

Tuy nhiên sự định giới trên đây chỉ có tính cách chỉ dẫn chứ không có tính cách liệt kê. Thông thường Quốc-hội rất ít khi qui định bằng đạo luật một cách quá chặt chẽ và chi-tiết mọi sự hạng này vì làm như vậy, Quốc-Hội sẽ trở thành một cơ-quan có đầy đủ quyền-hành quá lớn ràng buộc hành-động của Hành-pháp và do đó, sự thi-hành luật-pháp sẽ không được uyển chuyển thích-nghĩ theo từng biến chuyển của Quốc-gia. Vì vậy quyền lập qui tổng quát sẽ luôn luôn được Hành-pháp xử dụng.

Nhưng, sự trạng này nhiều khi đưa đến một bất lợi đáng kể, theo đó Hành-pháp sẽ căn cứ vào "lời giải thích tương phản" cho rằng "những sự trạng ngoại những sự hạng lập pháp đều có tính cách lập qui" để xâm lấn quyền lập-pháp bằng cách chủ-trương đang có một quyền lập qui biệt lập ngang hàng và cạnh tranh với quyền lập pháp (2)

* b) - Quyền lập qui thụ-ủy :

Đây là một loại quyền lập quy khá thông thường của Hành-pháp. Quyền lập quy thụ-ủy nhằm mục đích chi-tiết hóa các đạo luật trong việc thi-hành, và vì vậy quyền lập qui thụ-ủy còn gọi là quyền lập qui phụ thuộc - phụ-thuộc vào đạo luật một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Thông thường trong đạo luật có ghi văn thức "một Sắc-lệnh sẽ qui-định thế thức thi-hành Luật này" và đó là một phương thức mở đường cho việc xử dụng quyền lập qui thụ-ủy của Tổng-Thống.

(1) và (2) Nguyễn Hữu Lành và Hoàng Xuân Hào : Góp phần vào việc nghiên cứu quyền lập qui tại Việt Nam theo Hiến pháp 1957 - Nguyệt San Nghiên Cứu Hành Chánh số 1 tam cá nguyệt IV 1969 tr.3-15

B.- Những tương quan của Tổng-Thống đối với Quốc-hội :

Quốc-hội là một cơ-quan lập pháp độc-lập với Tổng-Thống nên Tổng-Thống không thể hành sử quyền hạn đối với Quốc-hội như đã hành-sử quyền hạn đối với Chính-phủ. Tuy vậy vị chỉ-huy Hành-pháp cũng ảnh-hưởng đến Quốc-hội qua quyền ban-hành, phúc-nghị các đạo luật và qua quyền đọc thông điệp trước Quốc-hội.

1/- Quyền ban hành và phúc nghị các đạo-luật :

Ban hành là một giai đoạn cuối cùng trong diễn trình tu thảo đạo luật. Ban hành là một đặc quyền có hữu và thường lệ của Tổng-Thống, đó là một hành-vi pháp-ly mà theo đó Tổng-Thống xác nhận tính cách hợp pháp của sự hình thành đạo luật và làm cho đạo luật có tính cách chấp hành. Do đó quyền ban hành của Tổng-Thống theo Hiến-pháp 1967 không phải là quyền kiểm soát thực sự của Hành-pháp đối với Quốc-hội như một quyền che-tài hay một quyền phủ-quyet. Nếu Tổng-Thống không ban hành trong các thời hạn hiến định, dự luật đã được Quốc-hội chung quyết đương nhiên thành luật và được chủ-tịch Thượng-nghị Viện ban hành.

Nhưng trong thời hạn ban hành, Tổng-Thống được phép hành xử một đặc quyền thường gọi là quyền phúc nghị.

Thật vậy, Hiến-pháp định rằng trong thời hạn ban hành Tổng-Thống có quyền gửi thông điệp có viện dan lý do yêu cầu Quốc-hội phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật. Trong trường hợp này, Quốc-hội sẽ họp khoản đại lưỡng viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng số Dân-biểu và Nghị-sĩ. Nếu Quốc-hội bãi bỏ lời yêu cầu phúc nghị của

Tổng-Thống, dự luật sẽ đương nhiên thành luật và được gửi đến Tổng-Thống để ban hành (đ. 45 HP).

Quyền phúc-nghị các dự luật là một trong những quyền hạn thông thường của Hành-pháp không những ở tại Việt-Nam mà còn ở nhiều Quốc-gia khác. Tổng-Thống với tư cách đại diện Quốc-gia, có nhiệm-vụ tôn trọng Hiến-pháp và quyền lợi tối thượng của Quốc-gia nên không thể ban hành một cách cẩu thả, hết mọi dự luật do Quốc-hội biểu quyết mà không cần xét xem tính cách bất-hợp hiến và tính cách thích-nghị khả-hành của một vài điều khoản của dự luật. Mặc dù thẩm quyền Lập-pháp thuộc về Quốc-hội nhưng mục đích của quyền phúc-nghị là để Tổng-Thống lưu ý Quốc-hội cần phải suy nghĩ và cứu xét lại những quyết-dịnh lập-pháp mà vì Nghị-sĩ Dân-biểu chưa nắm đủ những dữ-kiện thích-hợp hay vì bị chi-phối bởi những áp lực quyền lợi nên đã biểu quyết vội vã dự luật.

Tuy nhiên, mặc dù quyền phúc nghị là cơ-hội để Hành-pháp và Lập-pháp đối thoại thẳng thắn với nhau trong lãnh vực Lập-pháp, thì trên thực-te nhiều khi quyền phúc nghị đã trở thành một phương-tiện để Tổng-Thống gây ảnh-hưởng đối với Quốc-hội và đã đâm chần lén phản náo thẩm quyền của cơ-quan Lập-pháp, vì nếu Quốc-hội không đủ đa số để bãi bỏ phúc-nghị của Tổng-Thống thì quan điểm của Hành-pháp trở thành luật.

2/- Quyền thông điệp :

Tổng-Thống tiếp xúc với Quốc-hội bằng thông điệp. Trong mọi khóa họp thường lệ và mọi khi thay cần, Tổng-Thống thông báo cho Quốc-hội biết tình hình Quốc-gia và chính sách đối nội đối ngoại của Chính-phủ ("đ 63 HP".)

Quyền gửi thông điệp là một hình thức tế-nghị thể-hiện mối tương quan mật thiết và sự hợp-tác giữa Hành-pháp và Lập-pháp - hai cơ quan biệt lập

và độc lập trong Tổng-Thống chế. Nếu trên phương-diện lý-thuyết thuần túy, mục đích của việc gửi thông điệp cho Lập-pháp là thông báo tình hình Quốc gia và chính sách của chính-phủ ; thì trên thực-tế, phải nhìn nhận rằng xuyên qua thông điệp Tổng-Thống có thể phát họa một chương trình lập-pháp và một chính sách Quốc-gia trong tương-lai mà Tổng-Thống mong mỗi Quốc-hội sinh hoạt trong khuôn khổ ấy.

C.- Những quyền hạn tư-pháp của Tổng-Thống :

Quyền tư-pháp độc-lập, được ủy-nhiệm cho Tối-Cao Pháp-viện và được hành xử bởi các tham phán xử án. Nhưng, trên địa hạt tư-pháp, Tổng-Thống có quyền bổ-nhiệm các vị tham phán Tối-Cao Pháp-Viện do Quốc-Hội chọn lựa căn cứ vào danh sách 30 người do tham phán đoàn, công-tổ-đoàn và luật-sư-đoàn bầu lên (đ 80 HP).

Ngoài ra, Tổng-Thống còn có quyền ân xá và ân giảm các phạm nhân.

Tóm lại, Tổng-Thống là người khai sinh ra Chính-phủ và hành xử quyền lập qui tổng quát và thụ-ủy ; Tổng-Thống cũng là người ban hành Đạo luật cũng tiếp xúc với Quốc-hội bằng thông điệp, thông báo cho Quốc-hội biết về tình hình Quốc-gia và chính sách của Chính-phủ ; cuối cùng quyền ân xá, ân giảm hình phạt cũng như quyền bổ-nhiệm các tham phán Tối-Cao Pháp-Viện cũng thuộc về Tổng-Thống. Tất cả những quyền trên đây đều là những quyền hạn thông thường của Hành-pháp trong lãnh vực đối nội.

Bên cạnh lãnh vực đối nội, Tổng-Thống cũng còn được thừa nhận cho một số quyền hạn trong lãnh vực đối ngoại và quân sự.

II.- NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA TỔNG-THỐNG TRONG LÃNH-VỰC ĐỐI NGOẠI VÀ QUÂN SỰ :

Tổng-Thống được xem như một nhân-vật đại-diện Quốc-dân trọn vẹn hơn Quốc-hội. Vì vậy, Tổng-Thống là người đại diện cho Quốc-gia trong lãnh-vực đối ngoại. Tổng-Thống cũng còn là vị Tổng-tư-Lệnh tối cao quân-lực Việt-Nam Cộng-hòa, nên một số thẩm quyền liên-hệ đến quân-sự và chiến tranh cũng được Hiến-pháp ban cấp cho Tổng-Thống.

A.- Thẩm quyền đối ngoại của Tổng-Thống :

Với tư cách đại diện Quốc-gia, Tổng-Thống được Hiến-pháp thừa nhận hành xử một số thẩm quyền đối ngoại. Ngoài những thẩm quyền đối ngoại hiến-dịnh, những dữ-kiện của tình hình quốc-tê cũng đã đưa đến việc tăng cường quyền hạn của Tổng-Thống trong lãnh vực đối ngoại mà các nhà lập hiến ít khi ngờ được. Tuy nhiên, thẩm quyền đối ngoại dù có được tăng cường chẳng nữa, hẳn cũng phải chịu một vài giới hạn.

1/- Vai trò của Tổng-Thống trong thẩm quyền đối ngoại :

Đại-diện Quốc-gia, hoạch định chính sách đối ngoại, ký kết và ban hành hiệp-ước quốc-tê là những thẩm quyền hiến định dành cho Tổng-Thống.

* a)- Quyền đại-diện Quốc-gia :

Theo điều 59 đoạn 2 Hiến-pháp, Tổng-Thống thay mặt Quốc-gia trong việc giao thiệp với ngoại quốc và tiếp nhận ủy-nhiệm-thư của các đại-diện ngoại giao. Như vậy Tổng-Thống là hiện thân của sự hiện hữu và vĩnh cửu của Quốc-gia trong cộng đồng quốc-tê, khi Ông đích thân tiếp nhận các Đại-Sứ và các sứ-thần đặc biệt ngoại quốc được ủy-nhiệm cử đến bên cạnh Quốc-gia Việt-Nam.

Để thể hiện sự hiện hữu và uy-quyền Quốc-gia Việt-Nam tại hải ngoại và cũng để thể hiện cùng

thắc chặt tình thân hữu giữa Việt-Nam với các Quốc gia bạn trên thế-giới đã từng thừa nhận và công nhận chủ-quyền của nhau, Tổng-Thống được quyền bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm-sở ngoại giao, sau khi được Thượng-nghị-viện chấp thuận, để đại diện Quốc-gia Việt-Nam bên cạnh Quốc-gia bạn.

Bổ-nhiệm các Trưởng-nhiệm-sở ngoại giao - thường là những Đại-sứ Việt-Nam - cùng tiếp nhận các Đại-sứ ngoại quốc được cử đến Việt-Nam đều là những tham quyền đôi ngoại cực kỳ quan trọng vì có liên-quan đến sự thừa nhận Quốc-gia và sự thừa nhận Chính-phủ. Tổng-Thống chỉ bổ-nhiệm Đại-sứ Việt-Nam đến những Quốc-gia nào đã được Quốc-gia Việt-Nam thừa nhận ; và chỉ tiếp nhận Đại-sứ ngoại quốc của những Quốc-gia đã có quan hệ ngoại giao với Việt-Nam trên cùng cấp bậc.

Hơn nữa, trong việc điều hành bang giao quốc ngoại, Tổng-Thống có toàn quyền cho thi-hành những phương-thức "ngoại giao kín đáo" đã từng được tập tục ngoại giao chấp nhận qua việc đặc cử các sứ thần đặc biệt lãnh những nhiệm-vụ ngoại giao đặc biệt của Tổng-Thống và chịu sự chỉ-huy trực-tiếp của Tổng-Thống.

+ b/- Quyền hoạch định chính-sách đối-ngoại :

Điều 62 Hiến-pháp định rằng "Tổng-Thống hoạch định chính sách Quốc-gia" nên cũng chính Tổng-Thống là người hoạch-định chính sách đối ngoại vì chính sách Quốc-gia bao gồm cả chính sách đối ngoại. Sở dĩ quyền hoạch định chính sách đối ngoại thuộc về Tổng-Thống là vì ngoại giao thường đòi hỏi những hoạt động mau lẹ, bí mật, kín đáo nên chỉ có Tổng-Thống mới là người đóng đúng vai trò hơn Quốc Hội.

Chính những đòi hỏi thực-tế này mà quyền

quyết định về chính sách đối ngoại được trao cho Hành-pháp đứng đầu là Tổng-Thống (1)

+ c/- Quyền ký kết và ban hành các hiệp-
ước quốc-tế :

Với tư cách đại diện Quốc-gia Việt-Nam trong việc tiếp xúc với ngoại quốc, Tổng-Thống được quyền ký kết và sau khi được Quốc-hội phê-chuan, ban hành các hiệp ước và hiệp định quốc-tế (đ 59 đoạn 3 HP).

Danh từ hiệp-ước và hiệp định quốc-tế rất mơ hồ và nhà lập hiến không hề định nghĩa rõ rệt. Điều này có thể đưa đến sự kiện Hành-pháp muốn tránh sự phê chuẩn của Quốc-hội, bằng cách ký kết những thỏa ước, thuận ước hành-pháp thay vì hiệp ước hay hiệp định nhưng những thỏa ước này có cùng bản chất và hiệu lực như hiệp định hay hiệp-ước (2).

Sự xác-định danh từ hiệp-ước hiệp-định như vậy là một điều cần thiết.

- Hiệp-ước (Traité) là danh-từ thông-dụng để nói về những điều ước quốc-tế có tính cách quan trọng thí dụ hiệp-ước hòa bình hay hòa ước (Traité de la paix) hiệp-ước thân hữu (Traité d'amitié) hiệp-ước liên minh (Traité d'alliance) v.v.....

(1) Lê Đình Chân : Luật Hiến pháp và Định Chế Chính Trị
quyển II Saigon 1973 tr 177

- Hiệp-dịnh (Convention) dùng để chỉ những điều ước có tính cách ấn-dịnh những qui-tắc pháp-luật quốc-tế. Thí dụ hiệp-dịnh La Haye 29.7.1899 ấn-dịnh về việc hòa giải những tranh chấp quốc-tế.
- Hiến-chương (Chartes) và Hiến-ước (Pacte) là những điều ước có tính cách long trọng để qui định sự tổ-chức của một cơ-quan quốc-tế. Thí dụ Hiến-ước Hội Quốc-liên, Hiến-chương Liên-hiệp-Quốc.
- Thỏa ước, để chỉ những văn-kiện có tính cách tổng quát nhằm giải quyết các vấn-đề chính-trị, kinh-tế, xã-hội.
- Thuận ước (Arrangement) để chỉ các điều-ước nhằm mục đích ấn-dịnh các biện-pháp thi-hành một hiệp-ước đã có trước.
- Hiệp-dịnh-thư hay nghị-dịnh thư (Protocole) để chỉ các biên bản của các cuộc thảo luận tại Hội-nghị Quốc-tế, cũng có khi được dùng để chỉ sự thỏa thuận giữa các Quốc-gia (1).

2/- Sự giới-hạn thẩm quyền đối ngoại của Tổng-Thống :

Thẩm quyền đối ngoại của Tổng-Thống như vậy rất rộng rãi cả trên bình diện pháp lý lẫn trên bình diện thực-tế. Tuy nhiên thẩm quyền này còn chịu một vài giới hạn bởi quyền kiểm soát sự thi-hành chính sách đối ngoại và quyền phê chuẩn hiệp-ước, hiệp-dịnh quốc-tế do Quốc-hội hành sử.

Tóm lại, quyền đại-diện Quốc-gia, quyền

(1) Tăng Kim Đông : Quốc tế Công pháp. Saigon 1968
tr 354-355

hoạch-định chính sách đối ngoại và quyền ký kết cùng ban hành các hiệp-ước và hiệp-định quốc-tế đủ để thể hiện vai trò quan của Tổng-Thống và địa-vị ưu-thắng của Hành-pháp trong thực-tế. Sự ưu-thắng này còn được biểu lộ qua tham quyền quân sự và chiến tranh của Tổng-Thống.

B.- Tham quyền quân sự và chiến tranh của Tổng-Thống :

Quyền quyết-định tuyên chiến nghị hòa và quyết-định tuyên bố tình-trạng chiến tranh thuộc về Quốc-hội (đ 39 đoạn 3, 4 HP) nhưng đó là quyền quyết-định sau cùng. Trên thực-tế, với tư cách Tổng-tư-Lệnh Tối cao Quân lực Việt-Nam Cộng-Hòa, Tổng-Thống là người có liên-hệ và ảnh hưởng rất nhiều đến chiến tranh và chiến-tranh nhiều lúc xảy ra trước khi có quyết-định tuyên-chiến của Quốc-hội. Đó là trường-hợp Tổng-Thống đã sử dụng quyền Tổng-tư-Lệnh Tối-cao Quân lực để ra lệnh quân đội Việt-Nam Cộng-Hòa vượt biên tham chiến ở Kampuchea hồi tháng 3 năm 1970 và một năm sau cuộc hành-quân Lam sơn 719 qua Hạ Lào cũng diễn ra trong cùng trường hợp tương tự mà Quốc-hội cũng không hề quyết-định sau cùng về hai cuộc tham chiến này.

Nói một cách tổng quát, những tham quyền đối nội và tham quyền đối ngoại đều là những quyền hạn thông thường của Hành-pháp được hành xử bởi Tổng-Thống. Trên bình diện thuần túy pháp-lý, đó là những tham quyền hiến định hầu như có tính-cách thụ hẹp và Hành-pháp bắt buộc phải hành xử đúng đắn để tạo thế quân bình về mọi tương quan giữa các công quyền Quốc-gia ; nhưng trên thực-tế Tổng-Thống luôn luôn tìm cách mở rộng quyền hành để hành động và biến hành-pháp chiếm một địa vị ưu-thắng hơn.

Hiện tượng mở rộng quyền hành và địa-vị ưu-thắng của Hành-pháp thật ra không phải là một

sắc-thái đặc thù tại Việt-Nam - một Quốc-gia chậm tiến - mà còn được tìm thấy tại các Quốc-gia dân-chủ tiến tiến qua luật đối chiếu.

ĐOẠN II : NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP TẠI VÀI QUỐC GIA QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU

Một quốc-gia mà chế-độ Tổng-Thống được xem là kiểu mẫu của mọi chế-độ Tổng-Thống trên thế giới và đã áp dụng học thuyết phân quyền khá chặt chẽ nhất như Hoa-kỳ ; và một Quốc-gia mà các tư-tưởng dân chủ xuất xứ tại đây còn ảnh hưởng rất lớn tại hầu hết các nước trên thế-giới như Pháp quốc đã là hai thí dụ điển hình rất quen thuộc với Việt-Nam.

Vài nét khái quát qua luật đối chiếu sẽ cho thấy một cách đại cương về những quyền hạn thông thường của Hành-pháp tại hai Quốc-gia này.

I.- NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP TẠI HOA-KỲ :

Có thể nói những quyền hạn những quyền hạn thông thường của Tổng-Thống Việt-Nam cũng được tìm thấy tương tự như những quyền hạn thông thường của Tổng-Thống Hoa-Kỳ.

A.- Thẩm quyền đối nội của Tổng-Thống Hoa-kỳ :

Tại Mỹ Tổng-Thống vừa là Quốc-Trưởng, vừa là vị chỉ-huy tối cao Hành-pháp.

Tổng-Thống là vị chỉ-huy Hành-pháp và khai sinh ra chính-phủ. Các Bộ-Trưởng đều là nhân-viên phụ-tá và chịu trách-nhiệm trước Tổng-Thống cũng chịu sự giải nhiệm của Tổng-Thống.

Đối với Quốc-hội, Tổng-Thống giữ một vị thế độc lập. Tổng-Thống hành xử tham quyền ban hành các Đạo luật và có quyền phủ quyết. Trong trường-hợp Quốc-hội thông qua một dự luật mà Tổng-Thống cho rằng không được sáng suốt, không thực-tế hoặc không hợp hiến, Tổng-Thống có quyền gửi trở lại Quốc-hội mà không ký ban hành. Quốc-hội bắt buộc phải tái xét dự luật đã được biểu quyết hoặc theo quan điểm của Tổng-Thống hoặc vẫn có giữ vững quan điểm của mình nhưng trong trường hợp này phải hội đủ đa số 2/3.

Tổng-Thống không có sáng quyền lập-pháp và không có quyền đề-nghị ngân-sách. Nhưng trên thực-tế, chính Hành-pháp mới là cơ-quan có đủ phương-tiện và có đủ thẩm quyền để đề-nghị những dự-luật xét ra cần thiết và thích nghi, nhất là về phương diện tài-chánh. Do đó, thông thường Tổng-Thống nhờ vị Dân-biểu của đảng mình đề nghị dự án luật hay ngân-sách do chính Hành-pháp đã soạn thảo.

Tổng-Thống là vị Tổng-tư-lệnh Tối-cao Quân lực nên mặc dù quyền tuyên chiến hay nghị hòa thuộc về Quốc-hội, nhưng trên thực-tế Tổng-Thống Hoa-kỳ đã hành-động trong lãnh vực chiến tranh một cách đơn phương mà không cần đến sự cho phép của Quốc-hội. Đó là trường hợp Tổng-Thống Truman ra lệnh cho Quân đội Hoa-kỳ tham chiến ở Triều-tiên 1950 mà Quốc-hội không hề cho phép trước ; Tổng-Thống Eisenhower ra lệnh một cách đơn phương cho quân đội chiếm đóng tại Lebanon 1958 ; Tổng-Thống Kennedy tự ý gửi quân sang Đông Nam Á và Tổng-Thống Johnson tự ý ra lệnh quân đội chống lại Bắc-Việt trong vụ tàu Maddox và ra lệnh cho quân đội tham chiến ở Đông-dương mà không cần đến sự tuyên chiến của Quốc-hội.

B.- Thẩm-quyền đối ngoại của Tổng-Thống Hoa-kỳ :

Trong lãnh-vực đối ngoại, Tổng-Thống được Hiến-pháp ban cấp cho thẩm quyền ký kết và ban hành

các hiệp-ước quốc-tế sau khi Thượng-nghị-viện tán đồng với đa số 2/3. Tổng-Thống bổ-nhiệm đại-sứ, lãnh-sự và các viên chức cao cấp khác sau khi được Thượng-nghị-Viện chấp thuận. Tổng-Thống thông báo cho Quốc-hội về tình trạng Liên bang và lưu ý Quốc-hội về những biện pháp mà Tổng-Thống nhận thấy thích nghi và cần thiết.

Trong thực-tế, những chính sách đối ngoại tiếng tăm nhất của Hoa-kỳ đều gắn liền với tên của một Ông Tổng-Thống : năm 1823 Tổng-Thống Monroe đưa ra chính sách "Châu Mỹ của người Châu Mỹ" và gần đây Tổng-Thống Nixon đưa ra chủ thuyết "Châu Á của người Châu Á" năm 1948, Tổng-Thống Truman còn tuyên bố "chính sách đối ngoại của nước Mỹ là do ở Tổng-Thống".

Như vậy, trên bình diện Hiến-pháp, Thượng nghị-Viện nắm giữ quyền đối ngoại, nhưng trên thực-tế chính Tổng-Thống là trung-tâm xuất xứ và điều-khian chính sách ngoại giao Hoa-kỳ. Với tư thế đó, Tổng-Thống còn áp dụng những phương-thức thương thuyết kín đáo để đem lại hữu hiệu hơn mà không cần đưa ra thảo luận sôi nổi trước Quốc-hội. Tổng-Thống thường phải những đặc sứ của mình đi thương thuyết với ngoại quốc một cách kín đáo để tránh sự kiểm soát của Quốc-hội. Đó là trường-hợp Tổng-Thống F. Roosevelt cử đặc sứ Harry Hopkins ; thay mặt Tổng-Thống để thương thuyết với Anh Nga ; Tổng-Thống Truman cử đặc sứ G. Marchall đi thương thuyết bên cạnh Trung quốc (1) và gần đây Tổng-Thống Nixon cũng đã áp dụng một phương-thức ngoại giao kín đáo tương tự với sự đặc phái cố-vấn H. Kissinger mật đàm với Trung-hoa và mật đàm để giải quyết chiến tranh Việt-Nam.

(1) - Lời giải thích : Luật Hiến pháp và định chế chính trị Saigon 1973 tr 173-186

II.- NHỮNG QUYỀN HẠN THÔNG THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP TẠI PHÁP :

Trên bình diện hiến pháp, nếu trách-nhiệm chính-trị của nội các phản ánh sắc thái của nội các chế (régime parlementaire), thì cùng lúc cùng phải thừa nhận rằng chế độ tại Pháp đang hướng về phía Tổng-Thống chế (régime présidentiel). Vì vậy, Tổng-Thống van chiếm một địa vị ưu thắng xuyên qua một số tham quyền hiến định về đối nội và đối ngoại (2).

A/- Tham quyền đối nội của Tổng-Thống Pháp :

Hiến pháp 1958 của Pháp đã trao phó cho Tổng-Thống trách-nhiệm giám sát việc tôn trọng Hiến-pháp đảm bảo sự điều hòa các cơ quan công quyền cũng như sự liên tục của Quốc-gia. Tổng-Thống là người bảo đảm nền độc-lập Quốc-gia, sự vẹn toàn lãnh thổ cũng tôn trọng những hiệp ước và hiệp định quốc-tế liên quan đến cộng đồng Pháp quốc.

Tổng-Thống bổ nhiệm Thủ-Tướng và chấm dứt nhiệm-vụ của Thừa Tướng và Chính phủ. Tổng-Thống bổ nhiệm các nhân-viên chính-phủ chiếu đờ-nghị của Thủ-Tướng.

Tổng-Thống ban hành các Đạo-luật trong vòng 15 ngày và trong thời hạn này, Tổng-Thống có quyền yêu-cầu Quốc-hội phúc nghị một phần hay toàn bộ dự luật. Và những sự hạng khác sự hạng lập-pháp đều có tính chất lập qui thuộc về Hành-pháp. Tổng-Thống không có sang quyền lập-pháp vì sang quyền này thuộc về Quốc-hội và Thủ-Tướng, nhưng địa-vị ưu thắng của Tổng-Thống đối với chính-phủ đã cho phép Tổng-Thống quyết định sang quyền lập-pháp.

(2) Trotabas : Manuel de droit public et administratif. Paris 1971 tr 48-53

Tổng-Thống lại có quyền giải tán Quốc-hội và đưa ra trưng cầu dân ý. Tổng-Thống thông báo trước Quốc-hội bằng thông điệp.

Chính Tổng-Thống là Tổng tư lệnh tối cao quân lực Pháp và chủ tọa Hội đồng an-ninh Quốc phòng.

B/- Thẩm quyền đối ngoại của Tổng-Thống Pháp :

Tổng-Thống bổ-nhiệm và cử nhiệm các đại-sứ, các đặc-sứ ra hải ngoại và tiếp nhận những đại-sứ hay đại diện ngoại giao ngoại-quốc.

Tổng-Thống có quyền thương thuyết và phê chuẩn các hiệp ước. Nhưng những hiệp ước hòa-bình, những hiệp ước thương mại, những hiệp ước và thỏa ước liên quan đến tổ-chức quốc-tế, những hiệp ước làm biến đổi bản chất lập-pháp các đạo luật v.v... đều phải được Quốc hội phê chuẩn bằng đạo luật (1).

Tóm tắt, dù những quốc-gia tiên tiến có nền dân chủ lâu đời như Hoa-Kỳ và Pháp quốc hay tại một quốc-gia mới thâu hồi độc-lập như Việt-Nam thì Hành-pháp - mà đứng đầu là Tổng-Thống - vẫn là một cơ quan trọng yếu trong hệ-thống công quyền Quốc-gia. Hành-pháp không còn thuần túy là một cơ quan thi-hành luật pháp mà ít nhiều đã tham-gia tích cực vào công việc lập-pháp và hành-pháp đã trở thành một cơ quan cai trị (pouvoir du gouvernement) và một cơ quan hành động (pouvoir d'action).

Một nhiệm-vụ thi hành luật pháp, một vai trò của cơ quan cai trị và một vai trò của cơ quan hành-

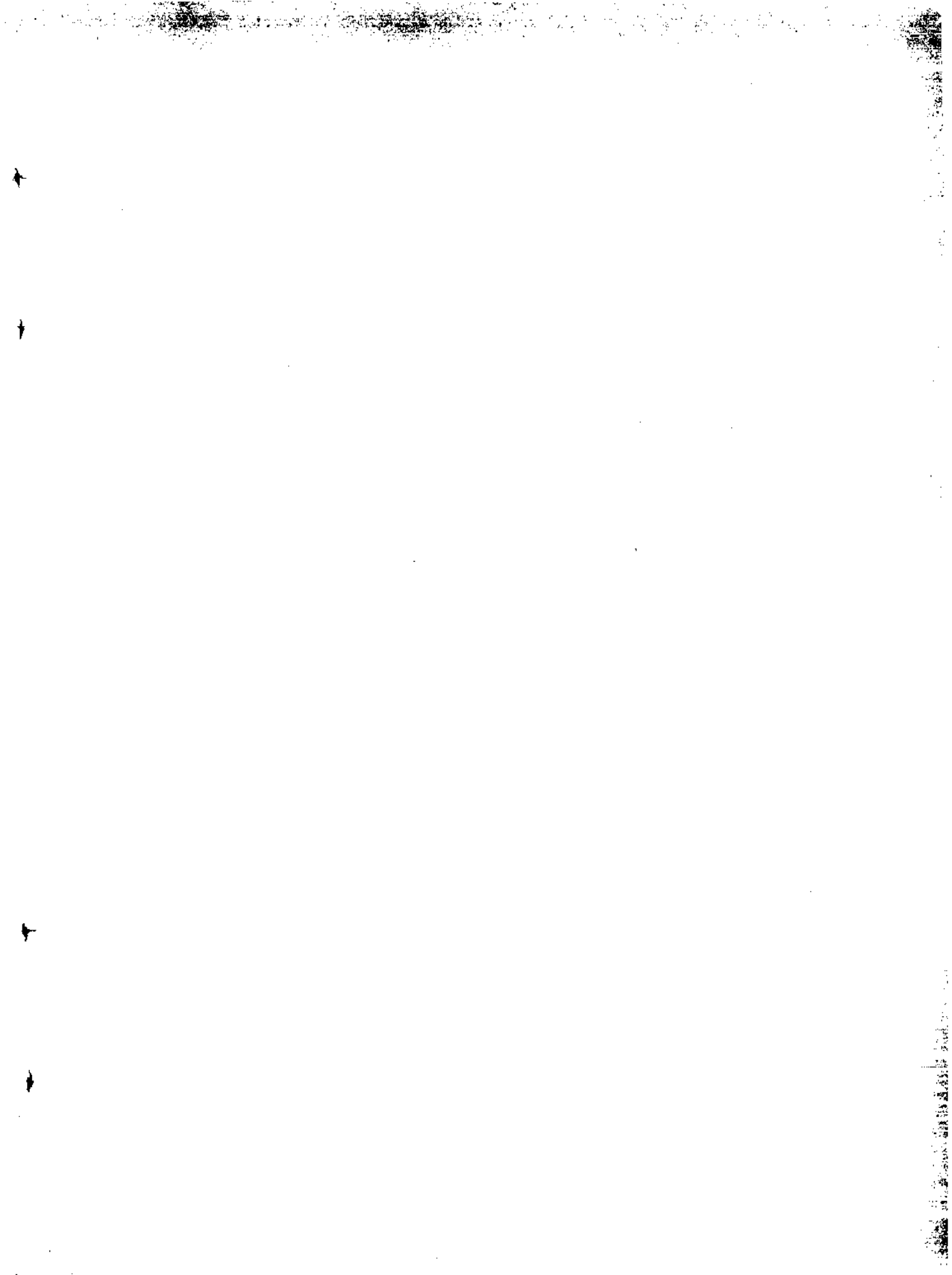
(1) Điều 52 Hiến pháp 1958 của Pháp : -Le Président de la République négocie et ratifie les traités...

Les traités de la paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale ... ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

động đã khiến Hành-pháp chiếm một địa vị ưu thắng trong sinh hoạt chính-trị cận đại tại các Quốc-gia. Vì vậy, nguyên-tắc phân quyền đã không còn giữ nguyên nội dung tuyệt đối của thế kỷ 18. Ngày nay, mặc dù nguyên tắc phân quyền được hầu hết các Quốc gia chấp nhận, nhưng có điều chắc chắn là sự phân quyền tuyệt đối chỉ còn là một huyền thoại được tìm thấy trên lý thuyết tư tưởng. Trái lại vấn đề quan trọng là làm thế nào để các cơ quan công quyền được sinh-hoạt đều hòa và hoàn thành nhiệm-vụ một cách mãn túc. Đó là một vấn đề được đặc ra thường trực cho hầu hết các chính quyền dân chủ (1).

Đi từ quan niệm này, nhiều quan điểm được nêu lên liên quan đến những quyền hạn bất thường dành cho cơ quan Hành-pháp.

-
- (1) : A.Tunc : Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique, Paris Quyển I tr. 299 : Bien que le principe soit admis aux Etats-Unis il est certain que la séparation absolue des pouvoirs n'est qu'un mythe et que l'organisation des relations entre les pouvoirs dans les conditions telles que chacun d'eux puisse accomplir d'une manière satisfaisante ses fonctions propres est le problème qui se pose d'une manière permanente à tous les gouvernements démocratiques.



CHƯƠNG 3 NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP

Những quyền hạn bất thường của Hành-pháp là những quyền hạn mà cơ quan Hành-pháp được phép hành động trong một số trường hợp đặc-biệt để kịp thời đối phó với những tình thế thực tế mà Quốc-gia gặp phải.

Khác với những quyền hạn thông thường được Hành-pháp hành xử ở mọi thời kỳ và mọi trường hợp kể cả những trường hợp bất thường; những quyền hạn bất thường chỉ được phép sử dụng trong một số trường hợp đặc-biệt hạn hữu và được giới hạn về thời gian, về không gian và về phạm vi áp dụng.

Nếu lên vấn-đề những quyền hạn bất thường của Hành-pháp, thoạt nghe như một sự mâu-thuân với học thuyết phân quyền trong Quốc-gia bởi vì nếu trao cho Hành-pháp những quyền hạn bất thường này thì sự quân bình quyền hành sẽ không tồn tại nữa. Nhưng thực tế chứng minh rằng đó là một vấn-đề đã được đặt ra tại hầu hết các Quốc-gia dân chủ - nơi dựa trên nền tảng của học thuyết pháp trị.

Thật ra vấn-đề những quyền hạn bất thường của Hành-pháp chỉ là kết tinh của sự dung hòa giữa các nguyên-tắc tự do dân chủ với những đòi hỏi thực tế của những tình trạng bất thường gây nên. Những hiểm họa đe dọa nền an ninh và sự sống còn của Đất nước bao giờ cũng đòi hỏi một sự tập trung quyền hành vào trong tay một tập đoàn hay một cá-nhân để kịp thời cứu nguy Đất nước. Hành-pháp - như đã thấy - là một cơ-quan thi hành luật pháp, một cơ quan cai-

trị và một cơ-quan hành-động ở mọi thời kỳ thịnh suy của Quốc-gia, nên được vinh dự nhân lãnh sứ mệnh cao cả này.

Tuy nhiên, có thể nói vấn-đề quyền hạn bất thường của Hành-pháp là một hiện tượng khá mới mẻ xuất phát từ sự thực hành sinh-hoạt chính-trị tại các Quốc-gia vào đầu thế-kỷ 20.

Vì là một hiện tượng tương đối mới mẻ, nên cũng đã có nhiều khác biệt nhau trên quan-niệm lý-thuyết cũng như trên thể thức áp dụng.

Do đó, có hai vấn-đề được dùng làm đối tượng khảo cứu sau đây :

- Các quan-niệm về quyền hạn bất thường của Hành-pháp.

- Áp dụng quyền hạn bất thường của Hành-pháp qua luật đối chiếu của vài Quốc-gia tại Việt-Nam.

ĐOẠN I : CÁC QUAN NIỆM VỀ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG
CỦA HÀNH PHÁP

Quyền hạn bất thường là những quyền hạn được phép hành xử trong các trường hợp bất thường. Kiểu mẫu của trường hợp bất thường "le type de la circonstance exceptionnelle) là trường hợp chiến-tranh. Chính vào thời kỳ chiến-tranh 1914 - 1918 mà lý-thuyết về trường hợp bất thường (Théorie des circonstances exceptionnelles) được khởi xướng lần đầu tiên qua việc đề khởi một lý-thuyết gọi là "lý-thuyết các quyền hạn chiến-tranh (theorie des pouvoirs de guerre) và cũng được áp dụng trong suốt thời đệ nhị thế chiến.

Lý-thuyết về trường hợp bất thường sau đó còn được áp dụng trong các trường hợp khó khăn ngay cả vào thời bình bị đe dọa vì tổng đình công, vì rối ren trật-tự công cộng và nhất là những đe dọa do tình trạng khẩn trương, tình trạng giới nghiêm hay chiến-tranh nội loạn khuyh đảo gây nên (1).

Các trường hợp bất thường kể trên đã đưa đến việc sử dụng những quyền hạn đặc-biệt không được tìm thấy trong những lúc bình thường của chính quyền nghĩa là Hành-pháp được phép nới rộng quyền hành.

Sự trạng nới rộng quyền hành bất thường này một mặt đã vi phạm vào quyền tự do căn-bản công dân và mặt khác còn có thể đưa đến một hiện tượng "chuyên quyền hợp pháp" trong chế độ dân chủ.

(1) A. De Laubadère : *Traité élémentaire de Droit administratif* quyển I 5^e édition - Paris : La notion de circonstance exceptionnelle tr 239-240

Vì vậy, học lý và án lệ đã góp phần tích cực vào việc soi sáng vấn-đề quyền hạn bất-thường của Hành-pháp.

I.- HỌC LÝ VÀ NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP :

Hầu hết các tác-giả luật học đều đồng ý với nhau là việc ban cấp những quyền hạn đặc biệt trong các trường-hợp bất thường cho chính-phủ là một thực-tế hiển nhiên. Tất cả những gì giúp vào sự sinh-tồn Nhà nước và sự văn hóa an-ninh trật tự đều tỏ ra cần thiết và là mối quan tâm thương-trực của tất cả mọi người dù đứng trong chính quyền và ở ngoài chính quyền cũng vậy.

Tuy nhiên, nếu cùng đồng ý với nhau về sự cần thiết của đặc quyền Hành-pháp thì các tác giả giải thích khác nhau theo quan-niệm pháp-lý hay quan niệm chính-trị.

A.- Theo học phái chính-trị :

Theo học phái chính trị thì việc ban cấp cho Hành-pháp số đặc quyền trong trường-hợp bất thường chỉ có thể biện minh được qua tính cách chính-trị của vấn đề. Trước mọi đe dọa lâm nguy đến sự sống còn của Đất nước, Hành-pháp được phép hành xử một số quyền hạn không phải vì Hành-pháp là một quyền theo pháp lý mà trái lại vì sự tối cần chính trị. Khẩn cấp, lâm nguy v.v... không thể cho phép Hành-pháp đặt ra pháp luật mà trái lại, nhưng biện pháp ngoài luật-lệ của Hành-pháp được chứng thực và chuẩn y mai sau bởi cơ-quan đại diện nhân dân chỉ có thể đặt trên cơ sở sự tối cần chính-trị. Chỉ có ý niệm này mới có thể làm căn bản cho tất cả sắc lệnh vượt khỏi thẩm quyền của Hành-pháp.

B.- Theo học phái pháp-lý :

Hành-pháp - theo học phái pháp-lý - là quyền ưu-tiên xưa nhất và nếu có kèm quyền lập pháp trên phương-diện pháp lý thì cũng tỏ ra rất trội yếu hơn với tư cách một cơ quan cai trị - mà cai-trị là hành động chứ không phải thảo luận. Vì vậy, trước nguy cơ cấp bách trong các tình-trạng đặc-biệt bất thường khi mà sự tồn vong của Đất nước bị lâm nguy thì cơ quan hành động phải chiếm địa-vị ưu-tiên. Trong những trường-hợp đặc biệt bất thường Chính-phủ có bổn phận bảo vệ đoàn thể Quốc-gia bằng bất cứ giá nào và bằng bất cứ phương-tiện nào dù cho bất-hợp-pháp chẳng nữa (1). Đó là "quyền tùy nghi hành động vì lợi ích chung" nên không cần phải được luật pháp qui định trước, và có thể trong vài trường-hợp đi ngược lại luật-pháp (2). Luật pháp, nhiều khi vì quá cứng rắn nên không thể theo kịp những biến cố và trong vài trường-hợp, sự cứng rắn này có thể làm cho luật pháp trở thành nguy hại và làm cho Quốc-gia phải chịu lâm nguy trong cơn khủng hoảng mà nhà lập pháp không thể nào dự đoán trước tất cả (3).

Đi từ quan-niệm của học phái pháp-lý nhiều tác giả còn đi xa hơn nữa trong việc tấn công quan-diểm ban cấp cho Hành-pháp những đặc quyền bằng cách đưa ra ý niệm "sự tự vệ chính đáng của Quốc-gia" (la légitime défense de la nation).

(1) Nguyễn văn Bông : Luật Hiến pháp và chính trị học : Tình trạng khẩn trương và nền pháp trị. SG 1970 tr 628-629

(2) John Locke : Treatise of civil government. Ch 14
Viện dẫn bởi Nguyễn hữu Lành. Nguyệt san Quốc phòng số 5/1970. tr 49

(3) J.J.Rousseau : Du Contrat Social. Ch VI : De la dictature. Bản dịch Nguyễn hữu Khang. Bộ QGGD 1960 tr 146

Luật gia Ý-tại-lợi S. Trentin, cho rằng: "đối với Quốc-gia cũng như đối với tư-nhân, sự bảo tồn đời sống phải được coi là mục đích tối thượng mà sự theo đuổi biện minh cho mọi vi-phạm qui-tắc pháp lý."

Luật gia Thụy-sĩ Hoerni khi bàn về vấn đề "tình-trạng khẩn cấp trong công pháp liên bang Thụy-sĩ" đã đi đến quan niệm "những quyền hạn đặc biệt là những quyền hạn tự nhiên của Quốc-gia. Theo Ông, trên nền pháp luật thành văn, có một tự nhiên pháp công nhận cho Quốc-gia được quyền vi-phạm các qui tắc của pháp luật thực tại mỗi khi quyền lợi tối thượng của Quốc-gia đòi hỏi. Mọi tình trạng khó khăn phát sinh ra một nền pháp luật mới mạnh hơn pháp luật thực tại : đó là nền pháp luật của tình trạng khẩn thiết " (1).

Như vậy, dù đi từ quan niệm tồn vong đất nước, hay quan niệm khẩn thiết hoặc quan niệm sự tự vệ chính đáng của Quốc-gia, các tác giả đã đều đồng ý với nhau trong tình trạng khủng hoảng bất thường, Hành-pháp cần được hành sử những quyền hạn đặc biệt để kịp thời đối phó với tình thế.

Tuy nhiên, việc hành sử các quyền hạn đặc-biệt này không phải là không giới hạn.

C/- Sự giới hạn những quyền hạn đặc-biệt theo học lý:

Kể sự sinh tồn của Quốc-gia đã cho phép Hành-pháp được nới rộng quyền hạn của mình ra ngoài khuôn khổ của nền pháp chế thời bình, thì đó cũng không phải là một cơ hội để Hành-pháp đi đến chuyên quyền độc đoán. Sự nới rộng quyền hạn của Hành-pháp, chỉ là một biện pháp tạm thời cần thiết để đối phó tình thế và cứu nguy Đất nước chứ đó không phải là

(1) Viện dẫn bởi Nguyễn hữu Lãnh-Nguyệt san Quốc phòng số 5/1970 tr 50

một lý do đó Hành-pháp chà đạp lên mọi tự do của công dân và xem thường nền pháp trị trong một chế độ dân chủ.

Theo luật gia Hauriou, nếu nền tảng của các quyền hành đặc biệt là sự tự vệ chính đáng thì những quyền hành đó phải tương xứng với những hiểm họa đang đe dọa Quốc-gia. Do đó tất cả các hành động của cơ quan Hành-pháp trong tình trạng khẩn trương chỉ có tính cách tạm thời trong khi chờ đợi sự phục hồi của nền pháp trị.

Luật gia Duguit cũng thừa nhận những quyền hạn đặc biệt của Hành-pháp nhưng những quyền hạn này - theo ông - chỉ được sử dụng trong trường hợp chiến tranh, nội loạn hay có tong đình công của công chức và Quốc hội khi đó phải ở trong tình trạng không thể nào triệu tập được. Và các biện pháp đặc-biệt mà Hành-pháp ban hành phải được Quốc hội phê chuẩn (1).

Các quan điểm cần phải giới hạn các quyền hạn đặc-biệt trên đây cũng được các luật gia Hoa-Ky tán thưởng.

F.K. Wakins sau khi thừa nhận tính cách cần thiết của các quyền hạn đặc-biệt, cũng đã chủ trương rằng cần phải giới hạn các quyền hạn đặc-biệt này. Theo ông, một chế độ kiểm soát của các pháp đình tuy chậm chạp vì thủ tục tài phán nhưng rất hữu ích (2).

Cũng cùng mối quan tâm đó, Carl J. Friedrich đã đặc ra những tiêu-chuẩn giới hạn quyền hạn đặc-

(2) Trích dẫn của Nguyễn hữu Lãnh trong Nguyệt san Quốc phòng số 5/1970 tr 53

(1) Duguit : Droit constitutionnel 3^e édition quyển III tr 753 - Viện dẫn bởi Nguyễn hữu Lãnh trong Nguyệt san Quốc phòng số 5/1970 tr 52-53

biệt. Theo đó, người nắm giữ những quyền hạn này phải được chỉ-dịnh theo một thủ tục hiến-tính rõ rệt và không thể tự mình tuyên-bố tính cách bất-thường của tỉnh-thê. Những quyền hạn đặc-biệt chỉ được sử-dụng trong một thời-gian rõ rệt để bảo-vệ trật-tự hiến-pháp hiện-hữu. (1).

Những quan-điểm của học lý cũng còn được án-lệ chia-xẻ nhất là án-lệ của Tham-chính-viện Pháp-quốc.

II.- ÁN LỆ VÀ NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP :

Lý-thuyết về trường-hợp bất-thường và những quyền hạn bất-thường là do công-trình sáng-tạo của án-lệ Tham-chính-viện Pháp-quốc. Nhưng lý-thuyết về trường-hợp bất-thường rất mơ-hồ và uyển-chuyển khiến cho khi đem ra áp-dụng, chính quyền thường hay lạm-dụng.

Do đó án-lệ Tham-chính-viện sau khi đã thừa-nhận tính cách cần-thiết của việc ban-cấp những quyền hạn bất-thường cho Hành-pháp, đã cố-gắng đưa ra ý-niệm các trường-hợp bất-thường đồng-thời án-lệ cũng khư-định quyền hạn bất-thường mà Hành-pháp được phép hành-xử.

A/- Ý-niệm về những trường-hợp bất-thường của án-lệ:

Lý-thuyết các trường-hợp bất-thường bắt nguồn từ án-lệ. Chính cuộc đê-nhat-thê chiến đã đặt các Quốc-gia Âu-châu nói chung và Pháp-quốc nói riêng trong một hoàn-cảnh đặc-biệt nghiêm-trọng đe-dọa đến sự sống còn của Đất-nước mà Tham-chính

(1) Trích dẫn của Nguyễn hữu Lành trong Nguyệt san Quốc-phòng số 5/1970 tr 53

viện Pháp có dịp đưa ra lý-thuyết này. (1).

Lý-thuyết các trường hợp bất thường còn được du nhập vào luật lệ thành văn sau kỳ Đệ nhị thế chiến và cho đến ngày nay vẫn còn tồn tại.

Theo Tham chính viện Pháp, trường hợp bất thường là một trường hợp theo đó một vài quyết định của chính quyền có tính cách bất hợp pháp trong những thời kỳ bình thường (en temps normal) thì có thể trở thành hợp pháp trong một số trường hợp vì những quyết-định này rất cần thiết để duy trì trật tự cộng và đảm bảo sự liên tục điều hòa công vụ. Trong những trường hợp như vậy, chính quyền được phép nói rộng tham quyền mà không cần đến một sự dự liệu của luật pháp có trước.

Trường hợp bất thường quan trọng nhất là trường hợp chiến-tranh. Căn cứ vào tình trạng chiến-tranh, Tham chính viện đã đưa ra lý-thuyết " các quyền hạn chiến tranh " và lý-thuyết này lại một lần nữa được áp dụng trong thời Đệ nhị thế chiến 1939-1945.

Sau đó, trường hợp bất thường còn được áp dụng trong thời hậu chiến, thời bình nhưng gặp nhiều khó khăn bị đe dọa vì tổng đình công và những thời kỳ đại khủng hoảng mà nếu thi hành những biện-pháp bình thường sẽ đưa đến việc đe dọa trật tự công cộng (2).

Dù rằng có nhiều bản văn lập-pháp đã qui-định những quyền hạn nói rộng của chính-quyền trong

(1) - Xem hai bản án nổi tiếng của Tham chính viện Pháp :

- CE 28-6-1918, Heyriès, Rec 615.S.1969, 136, note Hauriou

- CE 28-2-1919, Dames Dol et Laureht, Rec 208.S 1969 note Hauriou

(2) - A. De Laubadère : Traité élémentaire de Droit administratif quyển I. 5^e ed năm 1970. Paris. tr 239
240

những thời kỳ khủng hoảng vì chiến-tranh, vì tình trạng giới nghiêm hay khẩn trương; nhưng án lệ đã phong phú hóa vấn-đề này một cách đáng kể. Những quyền hạn bất thường do án lệ đưa ra cho phép chính quyền được nới rộng thẩm quyền lập pháp của mình.

Sở dĩ Hành-pháp được hưởng những đặc quyền có tính cách bất thường này là vì - theo Tham chính viện - lý-thuyết về trường hợp bất thường không phải là một sự áp dụng đơn thuần ý-niệm tổng quát của tình trạng khẩn thiết mà trái lại còn dựa trên quan niệm về những bổn phận tổng quát của chính-quyền (les devoirs généraux des autorités administratives).

Thật vậy, chính quyền có bổn phận phải duy trì trật tự công cộng và bảo đảm sự điều hòa công vụ. Do đó, một Sắc-lệnh làm ngưng thi-hành một Đạo luật đã tạo thành một sự bất hợp pháp hiển nhiên nhưng Tham chính viện vẫn không chế tài vì dựa vào ý niệm " nguyên tắc liên tục công vụ bao hàm những nhu cầu biệt lệ bất thường trong thời chiến đã biện minh cho việc nới rộng một cách bất thường các quyền hạn của chính quyền" (1).

Tuy nhiên, theo Tham chính viện thì cũng thật khó mà xác định mức độ của sự nới rộng thẩm quyền trong những trường hợp bất thường. Tham chính viện chỉ có thể liệt kê một số nguyên-tắc chỉ hướng được xem là hợp pháp những biện pháp cần thiết cho việc điều hòa công vụ - và sau đây là những thí dụ điển hình :

- Những biện pháp bất hợp pháp lúc bình thường vì vô thẩm quyền như những biện pháp thuộc thẩm quyền lập-pháp được qui định bằng một thông

(1) CE 28-6-1918. Heyriès, Rec 651 : Pouvoirs de guerre et circonstances exceptionnelles. S1969 tr 137

tư đơn giản cấp Bộ.

- Những biện pháp bình thường bất-hợp-pháp vì hà tí về hình-thức như trường-hợp Tỉnh-Trưởng ngưng chức một xã-trưởng mà không chú-trọng đến các hình thức hợp pháp.

- Những biện pháp mà đối tượng bình thường bất hợp pháp như trái với Đạo luật và pháp qui ; đó là các trường-hợp theo đó Cảnh-sát đưa ra những quyết-định giới hạn quyền tự do cá-nhân quá giới-hạn của Cảnh-sát hành-chánh qui-định lúc bình thường ; những biện-pháp trưng dụng, biện-pháp thuế khóa vượt qua giới hạn thông thường của Chính-quyền ; những biện-pháp hành-chánh cho ngưng áp dụng các Đạo luật ; những quyết-định hành-chánh khước từ thi-hành các phán quyết vì lý do đưa đến một sự rối ren nghiêm trọng.

Kom như vậy, ý niệm về các trường-hợp bất thường và ý-niệm về những quyền hạn bất thường thật uyển chuyển tùy theo từng trường-hợp. Tuy nhiên, án lệ cũng đã tìm cách giới hạn tính cách uyển chuyển này với mục đích tránh sự chuyển quyền mỗi khi áp-dụng.

B.- Sự khu định hay sự giới hạn các quyền hạn bất thường theo án lệ :

Tính cách ngoại lệ (le caractère exorbitant) của lý-thuyết các trường-hợp bất thường và tính cách mơ hồ của ý niệm trường-hợp bất thường nhiều khi đem lại nhiều nguy hiểm. Do đó khi được phép hành động trong trường-hợp bất thường, chính-quyền cũng phải chịu một số giới hạn.

1/- Giới hạn về thời gian :

Việc hành xử những quyền hạn bất thường

chỉ được giới hạn trong thời kỳ bất thường mà thôi, nghĩa là vào lúc mà các biện pháp xây dựng đòi hỏi cần phải được sử dụng những quyền hạn bất thường này. (CE 19.3.1944 Delle Idesse S 1945. 3.12).

2/- Sự kiểm soát tài phán :

Hoạt-động của chính-quyền trong các lãnh vực quyền hạn bất thường phải đặt dưới sự kiểm-soát tài-phần về hợp-pháp tính. Tham-chính-viện chủ-trương rằng nếu những tình thế thực-tế đã tạo nên trường hợp bất thường thì quyền hạn của chính-quyền cũng chỉ được sử dụng không được vượt quá tính cách cần thiết để đáp ứng tình-thế thực-tế ấy.

Do đó, lý-thuyết các trường-hợp bất thường khác biệt với lý-thuyết quyền chuyên quyết (pouvoirs discrétionnaires) và lý-thuyết các hành-vi chính-phủ (actes du Gouvernement).

3/- Sự áp dụng các quyền hạn bất thường của chính quyền có thể gây ra thiệt hại cho công-dân và chính quyền cũng phải có nghĩa vụ bồi thường thiệt hại dù nghĩa vụ này không cùng một chế-độ tổng quát về vấn đề trách-nhiệm (1).

Tóm lại, từ Đệ nhất thế-chiến, thế giới đang trải qua nhiều biến cố đã gây nên một mối đe dọa đến sự sống còn của một số Quốc-gia.

Để đối phó với mối đe dọa này, học lý cũng như án lệ đều đồng ý cho rằng cần phải mở rộng tham quyền cho cơ-quan hành-động - cơ-quan đầu não của Quốc-gia. Vì thế lý thuyết các trường-hợp bất thường và lý thuyết các quyền hạn bất thường đã

(1) A. De Laubadère trong quyển "Traité élémentaire de droit administratif, quyển I, Paris 5^e ed năm 1970 242-

nhiều lần được đề xướng kèm theo một số giới hạn cần thiết.

Nhưng áp dụng các lý thuyết này trong thực-tế sẽ như thế nào. Câu trả lời sẽ được tìm thấy một phần giải đáp qua luật đối chiếu của vài Quốc-gia tại Việt-Nam.

ĐOẠN II : NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP CỦA LUẬT ĐỐI CHIẾU^{VÀ} TẠI VN

Một số luật gia đã tỏ ra chống đối việc ban cấp những quyền hạn bất thường cho Hành-pháp. Luật-gia Carré de Malberg cho rằng Chính-phủ chỉ là kẻ thi-hành chặt chẽ luật pháp và tuân theo ý-chỉ của Quốc-hội vì không thể quan niệm được rằng chính-phủ có thể hành động trái với luật pháp (1). Nguyên-tắc chính-yếu hiện tại là uy-quyền của luật pháp ngay cả trong thời kỳ khủng hoảng cũng vậy (2).

Đành rằng tôn trọng luật-pháp vẫn là nguyên-tắc căn-bản của nền pháp trị nhưng sự sống còn của Quốc-gia và sự tôn vong của dân tộc cũng là một nghĩa vụ thiên-liêng và tuyệt đối mà bất-cứ chính quyền nào cũng phải bảo-vệ.

Chính vì vậy mà nhà xã-hội học Raymond Aron đã không ngần ngại chủ-trương rằng muốn phục hồi hòa bình và tái lập trật tự trong một Quốc-gia

(1) Carré de Malberg : Contribution à la théorie générale de l'Etat. Sirey 1920, 1ère Ed-tr 633 : Le gouvernement n'est que simple agent d'exécution étroitement soumis à la volonté du législateur. Il est incontostable qu'il puisse agir "contra legem"

(2) Barthélémy : Droit constitutionnel tr 240. Viện dẫn bởi Trần thúc Linh. Nguyệt san Quốc Hương tháng 12/1961

đang lâm vào cảnh chém giết hỗn loạn, thì chỉ một nhà lãnh đạo tàn bạo và man cán mới có thể đáp ứng được nhu-cầu cấp thiết. Nhưng sau đó, một khi hòa bình được thực sự phục hồi thì một Ông Chánh-án Tòa án và dân sự khôn ngoan phải được thay thế sẽ có lợi hơn một nhà lãnh đạo tàn bạo man cán trước kia (1).

Chủ-trương này rất phù-hợp với quan-điểm của học lý và an lệ trong việc ban cấp quyền hạn đặc-biệt cho Hành-pháp vào những thời kỳ bất thường để kịp thời hành động bảo vệ sự sống còn của Đất nước.

Đặc quyền hành-pháp là một thực tế của thế kỷ 20 mà luật đối chiếu của vài Quốc-gia dân chủ cũng như luật thực tại ở Việt-Nam đã chứng tỏ.

I.- NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP QUA LUẬT ĐỐI CHIẾU :

Kể từ sau hai lần thế chiến, đã đặt ra vấn đề quyền hạn đặc biệt của Hành-pháp trong tình-trạng bất thường.

Một số Quốc gia qui định hẳn hoi vấn đề này trong Hiến-pháp quốc nội. Nhưng cũng có một số Quốc-gia, Hiến pháp tỏ ra thiếu sót dự phòng những trường-hợp bất thường như vậy, nhưng trước những nhu-cầu thực-te, Hành-pháp lắm khi phải vượt hẳn thẩm quyền của mình và

* được hiểu như một nhà cai trị, một nhà lãnh đạo

(1) Raymond Arou : Préface trong cuốn Le Prince de Machiavel. Paris 1962 tr 8 : Pour ramener la paix et fonder un ordre en un pays livré au brigandage, le chef cruel et expéditif répond aux besoins. En une phase ultérieure, la paix revenue, le sage Président d'un Tribunal civil remplace avantageusement l'homme cruel et expéditif

Lập-pháp cũng đã ý thức được tầm quan trọng của vấn-đề bằng cách cho phép Chính-phủ hành sử một số quyền hạn đặc biệt để đối phó tình thế.

Hoa-kỳ và Pháp quốc là hai thí dụ điển hình về việc áp dụng vấn đề quyền hạn bất thường của Hành-pháp.

A.- Quyền hạn bất thường của Hành-pháp tại Hoa-kỳ :

Hoa-kỳ là một Quốc-gia dân-chủ ít bị xáo trộn trừ trong giai-đoạn nội chiến, nhưng Hoa-kỳ cũng đã áp dụng lý-thuyết quyền-hạn đặc biệt trong một số trường-hợp. Tuy nhiên, Quốc-gia này không hề bị rơi vào hiểm họa độc tài nhờ ở sự kiểm soát hữu hiệu việc thi-hành những đặc quyền của Hành-pháp.

1/- Sự áp dụng các đặc quyền tại Hoa kỳ :- Hiến-pháp 1787 của Hoa-kỳ không hề dự-liệu vấn đề đặc quyền cho Hành-pháp trong các trường-hợp bất-thường. Vì vậy, trên bình diện lý thuyết Hiến pháp, một sự ủy-quyền của Quốc-hội cho Hành-pháp dù trong trường-hợp bất thường chẳng nữa cũng được xem là bất-hợp hiến.

Tuy nhiên trên thực-tế, đó không phải là một nguyên-tắc hiến tính bất di bất dịch gây trở ngại cho Quốc-hội ủy-quyền cho Hành-pháp để thay thế Quốc-hội qui định chi-tiết hóa những vấn-đề mà đạo luật của Quốc-hội chỉ có thể qui định một cách tổng quát (1).

Vì vậy trong hai lần thế chiến Quốc-hội đã biểu quyết nhiều đạo luật mở rộng quyền

(1) A. Tunc : Le système constitutionnel des Etats - Unis d'Amérique quyển II - tr 109 - 111

hành-động của Tổng-Thống để đáp ứng với tình-
thế cấp bách gây ra ^{bởi} chiến tranh, bởi khủng-
hoảng kinh-tế đang đe dọa.

Dưới thời Tổng-Thống Wilson, nhiều
biện pháp đã được Quốc-hội chấp thuận qua các
Đạo luật Selective Service Act và Lever Food
Control Act 1917 nhằm quân bình sự phân phối
các tài nguyên Quốc-gia và kiểm soát sự phân-
phối và sản xuất thực phẩm, trưng dụng những
cơ xưởng nhà máy và qui định việc kết ước v.v...

Vào nhiệm-kỳ của Tổng-Thống F.
Roosevelt, trước tình trạng khủng hoảng kinh-
tế, Tổng-Thống cũng đã yêu cầu Quốc-hội biểu
quyết nhiều Đạo luật có tính cách khẩn cấp để
cho phép Tổng-Thống rộng quyền hành-động. Đạo
luật Agricultural Adjustment Act 1933 dựa vào
3 ý niệm chính yếu : tình trạng khẩn cấp, lợi
ích Quốc-gia và tầm quan-trọng của giao thông
quốc nội. Đạo luật National Industrial Reco-
very Act (NIRA) và nhiều Đạo luật khác cũng
cùng mục đích mở rộng quyền hành của Tổng-
Thống trong thời kỳ khủng hoảng để thực-hiện
những chương trình công ích qui mô.

Trận đệ nhị thế chiến đã đặt Hoa-kỳ
trước những nhu-cầu cấp bách. Nhiều Đạo luật
đã được Quốc-hội biểu quyết cho phép Tổng-
Thống huy động tất cả xí-nghiệp đủ loại, tất
cả mọi nhà máy sản xuất khí cụ chiến tranh
theo nhu-cầu Quốc-gia.

Vào năm 1941, vì lý do nguy-hại đến
Quốc-gia (le péril national) Tổng-Thống đã
được đa số Quốc-hội chấp thuận quyền mở rộng
thời gian phục-vụ dưới cờ của mọi quân-nhân
công chức. Sau trận tấn công Trân-châu cảng,
Đạo-luật War Power Act 1941 đã cho phép Tổng-
Thống ngưng thi-hành và áp dụng một số khe-ước

vì tình-trạng chiến tranh đồng thời Chính-phủ có quyền kiểm soát chặt chẽ việc giao thương quốc ngoại nhất là giao thương với các nước cứu địch.

Như vậy, chính những thời kỳ chiến tranh và khủng hoảng đe dọa đến sự sống còn của liên bang Mỹ quốc đã biện minh cho lý do mở rộng quyền hành cho Tổng-Thống vì chỉ có quyền hành mở rộng này mới cho phép Tổng-Thống hành động một cách kịp thời trước tình thế,

Tổng-Thống F. Roosevelt đã tuyên-bố một cách giản dị rằng để đáp ứng nhu-cầu Quốc-gia, Tổng-Thống có thể làm tất cả những gì không ngăn cản Tổng-Thống và trong trường-hợp này Chính-phủ được xem như một Chính-phủ được ủy-quyền (Gouvernement de pouvoirs délégués)(1)

Tổng-Thống F. Roosevelt còn quá quyết hơn nữa khi Ông tuyên-bố minh-thị "mỗi nguy-hại cho Quốc-gia đã cho phép Tổng-Thống lâm thời hành xử những quyền hành mà lúc bình thường thuộc về Quốc-hội" (2). Đối ngoại, Chính-phủ còn có thể xử dụng Thỏa-ước của Hành-pháp (executive agreement) thay vì những Hiệp ước tức là thủ-tục hiến tính bình thường chậm chạp vì nó đòi hỏi phải có sự chấp thuận của 2/3 Thượng-nghị-viện qua nhiều cuộc tranh luận gay can (3).

Trước đó, Tổng-Thống Wilson, một cựu Giáo sư luật Hiến-pháp của Đại học Princeton

(1) A. Tunc : Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique quyển II tr 166 : les pouvoirs du Président en cas de crise

(2) và (3) A. Tunc : sách đã dẫn quyển I tr 382-385

còn chủ-trương rằng Tổng-Thống có thể áp-dụng bất cứ biện-pháp nào mà Tổng-Thống nhận thấy cần thiết và thích nghi để đối phó với tình-thế đòi hỏi mà không cần phải tham chiếu vào Hiến-pháp (4).

Và những thời kỳ gần đây, Tổng-Thống Kennedy với biến cố Vịnh con heo và cuộc khủng hoảng Cuba, Tổng-Thống Johnson với vụ tàu Maddox tại Vịnh Bắc-Việt 1965, Tổng-Thống Nixon với vụ phong tỏa hải phận Bắc-Việt hồi cuối năm 1972 cũng đã chứng tỏ một cách rõ rệt quyền hành được nới rộng của Tổng-Thống để đối phó với những biến cố kể trên.

2/- Sự kiểm soát các đặc quyền dành cho Tổng-Thống Hoa-kỳ :

Như vậy, sự ban cấp những quyền-hạn đặc biệt cho Tổng-Thống Hoa-kỳ trong những thời kỳ bất thường là một thực tại chính-trị phản ánh tính cách uyển chuyển của chế-độ dân chủ Tây-phương. Sự ban cấp những đặc quyền này đã biến Tổng-Thống trở thành một Ông "vua chuyên quyền" trong một Quốc-gia dân chủ.

Vì vậy tại Hoa-kỳ, Quốc-hội và cơ-quan tư-pháp đã đóng vai trò tích cực vào việc kiểm soát Tổng-Thống hành xử đặc quyền.

Tại Hoa-kỳ, Hiến-pháp không dự trù những phương tiện kiểm soát của Quốc-hội, nhưng trên thực-tế những tập tục ngoại Hiến-pháp đã làm cho mối liên-lạc giữa Tổng-Thống và Quốc-hội trở nên hữu hiệu và chặt chẽ hơn.

(4) A.Tunc : sách đã dẫn quyển I trang 309 và tiếp

Ngoài những phương-tiện gián tiếp của Quốc-hội như quyền biểu quyết kinh-phí - một lợi khí sắc bén để ảnh hưởng và giới hạn hành-dộng của Tổng-Thống, Quốc-hội còn sử dụng nhiều phương-tiện trực tiếp khác để kiểm-soát việc thi-hành các biện-pháp đặc biệt của Tổng-Thống. Đó là quyền chất vấn Chính-phủ, quyền mở cuộc điều tra, quyền lập các ủy-ban đặc-biệt để điều tra về việc hành xử các đặc quyền của Hành-pháp. Cũng có khi Quốc-hội yêu cầu Hành-pháp đệ nạp những phúc trình định kỳ như Đạo luật Emergency Act 1942 đã qui định. Ngoài ra, trong các Đạo luật ủy-quyền Quốc-hội còn dành quyền biểu quyết những biện-pháp ngược lại luật ủy-quyền ấy trước ngày mãn hạn ủy-quyền v.v.

Bên cạnh sự kiểm soát của Quốc-hội, sự kiểm soát của cơ-quan tư-pháp cũng đã là một biện pháp khá hữu hiệu để ngăn chặn sự chuyên quyền của Tổng-Thống. Nếu sự kiểm soát của Quốc-hội có tính cách chính trị thì sự kiểm soát của cơ quan tư-pháp lại nặng tính cách tài phán.

Quyền kiểm soát tài phán hành-dộng của Chính-phủ tại Hoa-kỳ được trao phó cho Tối-Cao Pháp-viện và các Pháp-đình Liên-bang cũng như Pháp-đình Tiểu bang qua việc kiểm soát hợp-hiến tính và hợp pháp tính nhằm vào các Đạo luật, các hành-vi lập qui, và các quyết định hành-chánh.

Riêng Tối-Cao Pháp-viện đã có dịp kiểm soát hiến tính các Đạo luật ủy-quyền và đã nhiều lúc gây khá nhiều trở ngại cho Tổng-Thống và trong vài trường-hợp đã tạo ra mối tranh chấp giữa Hành-pháp và Tối-Cao Pháp-Viện như dưới thời Tổng-Thống F. Roosevelt (1).

(1) A. Tunc : Le système constitutionnel des Etats - Unis d'Amérique quyển II tr 266-272 : Le contrôle de la constitutionnalité des lois, décrets et mesures administratif.

Tuy nhiên, trong những thời kỳ khủng hoảng bất thường, Tối-Cao Pháp-viện đều phán quyết uyển chuyển và hợp với thực trạng để cho phép Tổng-Thống được đầy đủ phương-tiện hành động. Chính Chủ-tịch Tối-cao Pháp-viện Hughes đã tuyên bố rằng tình-trạng khủng hoảng có thể cho phép sử dụng những biện pháp mà trong thời kỳ bình thường sẽ được xem như bất hợp hiến - tình-trạng khủng hoảng còn có thể cho phép hành sử những "quyền hạn tiềm ẩn" hơn là quyền hạn hiến định. Vì vậy, một Hiến-pháp phải được thích-ứng với những trường-hợp khủng hoảng khác nhau trong sinh hoạt loại người (2).

Ngoài vai trò kiểm soát của Quốc-hội và của cơ-quan tư-pháp, công luận, các chính đảng và đoàn thể áp lực, ý-thức chính-trị của dân chúng Hoa-kỳ cũng như tinh-thần thượng tôn luật-pháp thâm nhuần tư tưởng pháp trị của chính các vị Tổng-Thống cũng đã khiến cho Hoa-kỳ không rơi vào hiểm họa chuyển quyền độc đoán mỗi khi quyền hạn Tổng-Thống được nới rộng để vượt qua những giai-đoạn khó khăn bất thường của lịch sử.

B.- Quyền hạn bất thường của Hành-pháp tại Pháp :

Khác với xã-hội liên bang Mỹ quốc, Pháp là một Quốc gia từng trải nhiều bất ổn chính-trị trên đường xây dựng dân chủ. Tình-trạng bất ổn có chính-trị thường xuyên của Pháp trước ngày thành-lập Đệ-ngũ Cộng-Hòa cũng như những hình ảnh chuyển quyền phân dân chủ đã khiến cho nhà lập hiến qui định một cách rõ rệt những

(2) A.Tunc : Sách đã dẫn tr 356-361 : ...une constitution qui doit être adaptée aux différentes crises des affaires humaines.

quyền hạn bất thường và sự kiểm soát việc hành-xử các quyền hạn này.

1/- Quyền hạn bất thường theo Hiến-pháp 1958 :

Quyền hạn bất thường dành cho Hành-pháp đã được du nhập vào Hiến-pháp 1958 "khi nào những định chế của Cộng-hòa Pháp, nền độc lập của Quốc-gia, sự vẹn toàn của lãnh thổ và những cam kết quốc tế bị đe dọa một cách trầm trọng cùng sự điều hòa các cơ-quan công quyền hiến định bị gián đoạn thì Tổng-Thống Pháp có quyền áp dụng những biện pháp thích nghi để đối phó với các trường-hợp này sau khi tham khảo ý-kiến Thủ-Tướng Chính-phủ, Chủ-tịch lưỡng viện Quốc-hội và Chủ-tịch Hội-đồng Bảo-hiến. Tổng-Thống sẽ thông báo cho quốc dân về vấn đề này bằng thông điệp"... (đ 16 Hiến-pháp 1958).

Ngoài ra, Chính-phủ còn có thể xin Quốc-hội cho phép xử dụng bằng Đạo dụ trong thời hạn an định để qui-dịnh những biện-pháp mà trong lúc bình thường thuộc về lãnh vực của Đạo luật, để Chính-phủ thi-hành những chương trình của mình (đ 38 Hiến-pháp 1958).

Trước đó, trong những thời kỳ chiến tranh hay khủng hoảng, giới nghiêm hoặc khẩn trương, chế-độ pháp lý của quyền hạn bất thường được qui định trong các Đạo luật 27.4.1916 và 3.4.1955. Nhiều khi hình thức ủy-quyền tạm thời được áp dụng dưới hình thức các Đạo luật toàn quyền theo đó Quốc-hội ủy-nhiệm cho Hành-pháp lâm thời hành xử những quyền hạn đặc biệt để đối phó những tình trạng bất thường. Quốc-hội đã biểu quyết nhiều Đạo luật cho phép Chính-phủ ban hành bằng Sắc luật những biện-pháp sửa đổi các Đạo luật có trước. đó là các Đạo luật ngày 17.9.1948 và ngày 11.7.1953 liên quan đến sự

phục hồi nền kinh tế tài-chánh, các đạo luật 16-3-1956 và 26-7-1957 liên quan đến việc dẹp loạn tại Algérie.

Đặc biệt trong thời gian từ 1924 đến 1940, chính-phủ được ủy quyền đặc biệt 11 lần và nước Pháp được cai trị dưới chế độ các sắc-luật (1).

2/- Sự kiểm soát quyền hạn bất thường tại Pháp :

Quốc hội là cơ quan chính-trị kiểm soát chính-phủ trong việc hành xử quyền hạn bất thường qua thủ tục điều tra, hay kiến nghị bất tín nhiệm (la motion de censure) chương-trình hay chính-sách của chính-phủ.

Sự kiểm-soát hợp hiến tính và hợp pháp tính các hành vi của hành-pháp thuộc về Hội đồng Bảo hiến và Tham chính viện Pháp quốc. Chính Tham chính viện đã đưa ra lý thuyết " quyền hạn chiến-tranh" và lý thuyết " các tình-trạng bất thường" để giúp cho Hành-pháp rộng quyền hành động trong các trường hợp đặc biệt đe dọa đến sự tồn vong của Đất nước.

Đi xa hơn nữa, Tham chính viện và Tòa phá án trước đây còn đưa ra lý-thuyết " quyền lập qui bất thường trong thời chiến" (Theorie du pouvoir réglementaire exceptionnel de guerre) để chấp nhận sự nới rộng quyền hạn của Hành-pháp trong thời kỳ chiến-tranh; và chính quyền trong thời kỳ này được mệnh danh là chính quyền chiến-tranh (gouvernement de guerre).

(1) - Waline : Traité élémentaire de Droit administratif 6^e ed tr 16. Viện dẫn bởi Nguyễn hữu Lành - Nguyệt san Quốc phòng số 5/1970 tr 56-57

Tuy nhiên, chính quyền chiến-tranh - chỉ là một chính quyền lâm thời - không ủy bỏ vai trò truyền thống của Quốc-hội.

Nói chung, tình trạng bất thường nhất là bất thường vì chiến tranh hay vì mối nguy hại của Quốc-gia đã là lý do biện minh cho sự nở rộ quyền Hành-pháp ngay cả tại những xứ dân chủ lâu đời như Pháp Hoa-Kỳ cũng vậy. Nhưng nếu không thể chối cãi được sự nở rộ quyền hành một cách cần thiết như vậy thì cũng phải thừa nhận rằng Quốc-hội vẫn luôn luôn hiện hữu và theo dõi để kiểm chế nạn độc tài có thể xảy đến.

Đó là một vấn đề vô cùng tế nhị phức tạp mà khi trở về trường hợp Việt-Nam, Quốc-hội hầu như chưa đóng đúng vai trò cao cả ấy.

II.- NHỮNG QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP TẠI VIỆT-NAM :-

Quyền hạn bất thường hình như ^{không} may xa lạ với Việt-Nam bởi vì Việt-Nam cũng như các Quốc-gia chậm tiến khác đều du nhập ít nhiều mô thức chính-trị Tây-phương - Anh Pháp Hoa-Kỳ - trong việc tổ chức guồng máy công quyền Quốc-gia.

Hơn nữa, tại Việt-Nam, cho đến nay, chiến-tranh vẫn là mối đe dọa thường trực nên khuynh hướng dành đặc quyền cho Hành-pháp thông thường được tan thương.

Xuyên qua sinh-hoạt chính-trị dưới thời Đế nhất và Đế nhị Cộng-hòa đã cho phép minh chứng khuynh hướng này.

A.- Quyền hạn bất thường của Hành-pháp Đế nhất Cộng-hòa :-

Tổng-Thống chế là kiểu mẫu chính-trị được nhiệt liệt tán thưởng bởi các nhà lập hiến 1956.

Đặc điểm của chế độ này - chế độ Tổng-Thống - là vị chỉ-huy Hành-pháp thường chiếm địa vị ưu thắng so với Quốc-hội. Do đó quyền hạn bất thường được dành cho Tổng-Thống được minh thị rõ rệt trong Hiến pháp một cách trực tiếp hoặc qua phương thức ủy quyền.

1/- Quyền hạn bất thường trực tiếp bắt nguồn từ Hiến-pháp :-

Trong trường hợp chiến-tranh hoặc nội loạn những chức vụ dân cử Hiến định đương nhiên được gia hạn cho đến khi mãn nhiệm. Trong trường hợp bạo động hoặc giới nghiêm Tổng-Thống có thể gia hạn nhiệm kỳ dân biểu ở những đơn-vị nào chưa bầu cử được cho đến khi các tình-trạng này chấm dứt (đ 38 Hiến-pháp 1956).

Tình trạng khẩn cấp là một lý do để Tổng-Thống có thể ký các Sắc-luật giữa hai khóa họp Quốc-hội và nếu Quốc-hội không bác bỏ, các Sắc luật ấy sẽ đương nhiên thành đạo luật (đ 41 HP 1956).

Quyền ký Sắc luật cũng được Tổng-Thống hành xử trong trường hợp ngân sách không được Quốc-hội chung quyết định (đ 43 HP 1956).

Sự tuyên bố các tình trạng bất thường như tình trạng khẩn cấp, bạo động hoặc giới nghiêm trong một hay nhiều vùng được Tổng-Thống ban hành bằng Sắc lệnh có hiệu lực làm đình chỉ sự áp dụng một hoặc nhiều đạo luật tại những vùng đó (đ 44 HP 1956).

2/- Quyền hạn bất thường bắt nguồn từ sự ủy quyền của Quốc-hội :-

Quyền hạn bất thường còn được Quốc-hội ủy quyền cho Tổng-Thống, để vị này ký các Sắc luật

trong nhiệm-vụ thi hành chính-sách do Quốc-Hội ủy quyền.

Trong tình trạng khẩn cấp, chiến-tranh, nội loạn hay khủng hoảng kinh-tế tài-chánh, Quốc-hội có thể biểu quyết những đạo-luật ủy cho Tổng-Thống trong một thời gian với những hạn định rõ rệt, quyền ký các Sắc luật và các sắc luật này nếu không bị Quốc-hội bác bỏ sẽ được coi hẳn như những đạo luật (đ 42 HP 1956).

Áp dụng điều 42 Hiến-pháp, Quốc-hội đã biểu quyết chấp-thuận dự án luật ủy quyền cho Tổng-Thống ban hành bằng sắc luật liên quan đến tình trạng khẩn cấp. Nội dung chính yếu của đạo-luật ủy quyền như sau :

.....
Điều 1 :- Quốc-hội Việt-Nam Cộng-Hòa ...
ủy quyền cho Tổng-Thống ban hành những sắc luật về các biện pháp bảo vệ an-ninh Quốc-gia và điều động các nhân lực cần thiết.

Điều 2 :- Thời hạn ủy quyền là một năm kể từ ngày ban hành luật này (1).

Xuyên quan luật ủy quyền, một sự phản ảnh rõ rệt với hai ý-nghĩa : Luật ủy quyền không do Hành-pháp yêu-cầu mà trái lại do Quốc-Hội đề-nghị, đồng thời những quyền hạn đặc biệt do Quốc-hội ủy nhiệm cho Hành-pháp không có giới hạn rõ rệt bởi vì ý niệm " bảo vệ an-ninh Quốc-gia và điều động các nhân lực cần-thiết " quá mơ hồ.

Sự trạng trên đây phản ảnh địa-vị yếu kém và bất lực của Quốc-Hội trước khuynh hướng tập quyền của Tổng-Thống mỗi ngày một gia tăng. Tình-trạng khẩn cấp và quyền hạn đặc biệt đã dần dà trở thành một phương-tiện hữu-hiệu cho phép Hành-pháp hoạt động ngoài vòng pháp-luật thay vì chỉ " bảo-

(1) Luật ủy quyền ký ngày 18-10-1961

vệ an-ninh Quốc-gia"; đồng thời Tổng thống cũng dựa vào đó để thiết lập nền chế độ độc tài.

Trong khi đó, Quốc-hội hầu như không tham gia được gì vào việc kiểm soát chính-phủ thi-hành các quyền hạn đặc biệt (1).

Quốc-hội yếu kém và bất lực, Hành-pháp tập quyền là hai yếu làm suy yếu chế độ để rồi đi đến chỗ sụp đổ.

B/- Quyền hạn bất thường của Hành-pháp
Đệ nhị Cộng hòa :-

Đi từ tâm trạng không muốn một chế độ chuyên quyền của thời Đệ nhất Cộng-Hòa hồi sinh, nhưng đồng thời cũng thiết tha với một chính-phủ mạnh để ổn định Quốc-gia sau những năm hậu cách mạng, các nhà lập hiến 1967 đã kiến tạo một chế độ chính-trị mà Quốc-Hội nắm ưu quyền trên lý thuyết, nhưng cùng lúc cũng dành cho Hành-pháp có đầy đủ phương-tiện hành động hữu hiệu, nhất là trong những thời kỳ khó khăn của đất nước.

Vì vậy quyền hạn bất thường của Hành-pháp cũng được đưa vào khuôn khổ Hiến-pháp (và sẽ được nghiên cứu ở phần II). x

Học thuyết phân quyền hay nguyên-tắc phân quyền ngày nay không còn giữ nguyên tắc chặt chẽ tại hầu hết các Quốc-gia có truyền thống dân chủ lâu đời. x

Vì vậy Hành-pháp - đứng đầu là Tổng-Thống trong Tổng-Thống chế - vốn là cơ quan xưa nhất của Quốc-gia, cũng không còn là một bộ máy thi hành

(1) Trần Thủ Linh : Tình trạng khẩn cấp và vai trò của Quốc Hội . Nguyệt san Quốc Hương tháng 12/1961 tr 14-15

luật lệ một các thụ động mà trái lại, trong chế độ dân chủ cận đại, ngoài nhiệm-vụ truyền thông thi-hành luật-pháp, Hành-pháp còn đóng hai vai trò tích-cực cả trong lúc bình thường lẫn trong những giai-đoạn bất thường của lịch-sử Quốc-gia. Đó là vai trò cai trị và vai trò quản trị phản ảnh quan niệm " sống trước đã rồi mới nghĩ đến việc tổ-chức cuộc sống điều-hòa sau " (Hauriou : CE 28-6-1918. Heyriès. S 1922, III, 49).

Do đó, bên cạnh những quyền hạn thông thường mà Hành-pháp được ủy nhiệm với tư-cách một cơ quan thi-hành luật pháp theo ý nghĩa thông thường của từ ngữ ; một số những quyền hạn bất thường cũng được ban cấp cho Hành-pháp vì Hành-pháp chiếm địa vị ưu thắng trong tổ-chức công-quyền nhà nước và trở thành một cơ-quan hành động trước sự suy yếu của tổ hợp Quốc-hội.

Nhưng ý niệm về những quyền hạn bất thường là một ý niệm thường rất mơ hồ và khó giới hạn vì thế có thể xảy ra hiện tượng chuyển quyền độc đoán cá nhân vì lợi dụng vào những tình trạng bất thường và những quyền hạn bất thường mà Hành-pháp vừa được thụ nhận.

Tổng-Thống - đứng đầu Hành-pháp - dựa vào mối nguy hại của Quốc-gia để không chế đối lập, cũng có quyền hành và đôi khi xem thường Quốc-hội hay giả tán Quốc-hội và Quốc-gia được cai trị dưới chế độ Sắc luật dựa vào quyền uy hơn là căn cứ vào sự hội nhập chính trị và đoàn-kết Quốc-gia trong tình-thần thượng tôn pháp luật.

Hiện tượng này nếu không được tìm thấy tại các Quốc-gia dân chủ Tây-phương - nơi mà trình độ dân trí tiến bộ, sinh-hoạt chính-trị ăn sâu vào mọi tầng lớp xã-hội và tình-trạng kinh-tế khả quan - thì trái lại, là một mối quan ngại tại những

Quốc-gia chậm tiến cũng cùng áp dụng những quyền hạn bất thường vào những thời kỳ đặc-biệt.

Vừa lo ngại một hiện tượng chuyên quyền độc đoán có thể xảy ra, làm tiêu tan khát vọng dân chủ của toàn thể Quốc dân; nhưng cũng vừa thiết tha đến một chính quyền mạnh hữu hiệu không độc tài là một bài toán vô cùng phức tạp và gây nhiều tranh luận tại Việt-Nam.

Bởi vậy, phân tích những quyền hạn bất thường của Hành-pháp hiện thời của nước ta là một điều hữu ích và cần thiết.

Đối tượng ấy nằm trong chủ điểm của phần II sẽ được nghiên cứu tiếp theo.

PHẦN II

PHÂN TÍCH VẤN ĐỀ
QUYỀN HẠN BẤT THƯƠNG CỦA HÀNH PHÁP
TẠI VIỆT NAM HIỆN THỜI

Vấn đề quyền hạn bất thường của Hành-pháp như đã thấy, không phải là một hiện tượng đặc thù của xã-hội Việt-Nam mà trái lại, đó cũng là một hiện tượng được tìm thấy tại các Quốc-gia tiên tiến Tây phương - nơi đã tham nhuan tư tưởng dân chủ khá sâu xa vào mọi tầng lớp xã-hội.

Là một hiện tượng khá phổ cập tại hầu hết các Quốc-gia dân chủ, nhưng khi được du nhập vào xã-hội chậm tiến và chiến-tranh Việt-Nam, vấn đề quyền hạn bất thường lại phơi bày nhiều khía cạnh cực kỳ phức tạp mà có thể đi đến chỗ lạm quyền, bởi vì ý thức dân chủ chưa được bén rễ vững chắc vào quảng đại quần chúng cũng như vào giới cầm quyền; mà thực tại chính-trị cũng thường chứng minh thấy rằng con người, vô tình hay cố ý, giết hẳn tinh-thần của định chế, và nguy thay, giết luôn cả sự tin tưởng của quốc dân vào định chế (1).

(1) Trường hợp Đại Hàn với Tổng Thống Park Chung Hy vào 1972 đã nhân cơ hội "nguy hại của QG" vì Bắc Hàn đe dọa để giải tán Quốc hội, ban hành tân hiến pháp và cho phép làm Tổng Thống vô hạn định

- Trường hợp Phi Luật Tân với Tổng Thống Marcos cũng cùng thí dụ tương tự

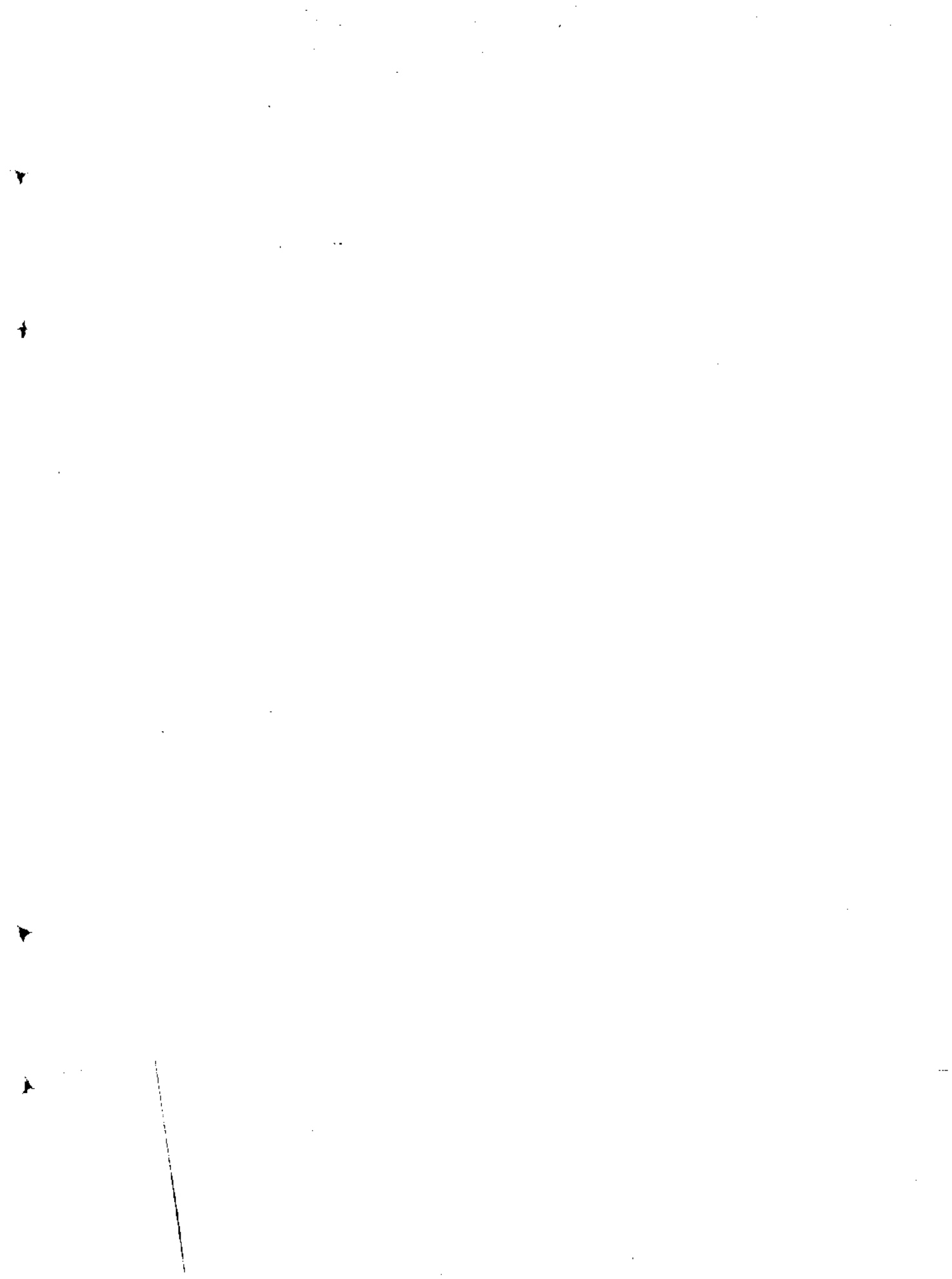
- Trường hợp Kampuchea với Thống chế Lon Nol cũng tập tành làm độc tài

Vì vậy, nếu không thể chối cãi được sự cần-thiết ban cấp cho Hành-pháp một số quyền hạn bất thường để kịp thời đối phó tình thế và cứu nguy Đất nước trong tình thân đoan-kết Quốc-gia "Hành-pháp, Lập-pháp, Tư-pháp là một", thì trái lại cũng phải nêu lên vấn nạn dựa vào căn nguyên nào để biện minh cho việc hành xử quyền hạn bất thường này.

Giải đáp vấn nạn này sẽ được tìm thấy trong chương 1 xuyên qua căn bản pháp lý của quyền hạn bất thường của Hành-pháp hiện thời tại Việt-Nam.

Nhưng một khi các quyền hạn bất thường của Hành-pháp đã được thừa nhận là cần thiết thì sự hành xử các quyền hạn này cũng mang lại nhiều hậu quả mâu-thuân trái ngược nhau: một mặt có thể đưa đến sự bất quân bình quyền hành giữa quyền hành-pháp nơi rộng và các công quyền khác của Quốc-gia, nếu không dự phòng một sự kiểm-soat hỗ tương và sự cộng tác chơn thành giữa các đối lực quyền hành nhà nước; mặt khác, việc hành xử quyền hạn bất thường còn làm giới hạn quyền tự do công dân. Hậu quả của việc hành xử các quyền hạn bất thường của Hành-pháp là đối tượng của chương 2.

Sau cùng, chương 3 sẽ đưa ra một vài phê bình khái quát về việc hành xử quyền hạn bất thường tại Việt-Nam.



CHƯƠNG 1

CĂN BẢN PHÁP LÝ

CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG

CỦA HÀNH PHÁP HIỆN THỜI

Trong những trường hợp mà sự tồn vong của một Quốc-gia, sự vẹn toàn của lãnh thổ Quốc-gia ấy bị đe dọa do những tình trạng khủng hoảng kinh tế, sự bộc phát của chiến-tranh, sự rối ren của trận giặc nội loạn khuynh đảo hay những trở ngại bất thường trong mối ban giao quốc ngoại gây ra thì Hành-pháp - Một cơ quan hành động - được phép mở rộng quyền hành lâm thời, nghĩa là được ban cấp cho một số quyền hạn bất thường trong một thời gian qua hai phương thức thông dụng: phương-thức ủy-quyền lâm thời của Quốc-hội hoặc phương thức hiện định.

Hai phương thức này cũng được áp dụng tại Việt-Nam.

Hai khía cạnh của căn-bản pháp lý đó sẽ là chủ đề trình bày của hai đoạn sau đây.

ĐOẠN I : CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG

CỦA HÀNH PHÁP THEO HIỆN PHÁP

Rút kinh-nghiệm của nhiều Quốc-gia trên thế-giới (1), Việt-Nam đã đem văn-đề quyền hạn bất thường của Hành-pháp vào khuôn khổ hiến định và được lồng vào chương IV dành cho "Quyền Hành-pháp".

Nếu so sánh với Hiến-pháp 1956, thì những quyền hạn bất thường do hiến pháp 1967 ban cấp cho Hành-pháp có phần hạn hẹp hơn khi đối chiếu với những quyền hạn dành cho Tổng-Thống thời đệ nhất Cộng-hoa.

Sự kiện này bắt nguồn từ sự mâu-thuẫn giữa 2 quan-niệm trái ngược nhau, một bên dựa vào kinh-nghiệm lịch-sử là mỗi âu lo một chế độ chuyên quyền thời Đệ nhất Cộng-hoa tại sinh một khi Tổng-Thống đã nắm giữ quyền hạn bất thường, và bên kia là nhu cầu thực tế đòi hỏi cần có những quyền hạn đặc-biệt để chính-phủ khả dĩ đối phó với tình thế lam nguy nói khi xảy đến cho Quốc-gia.

Sự tranh chấp giữa 2 quan niệm đối nghịch nhau trên đây của các nhà lập hiến 1967 đã đưa đến việc thừa nhận cho Tổng-Thống một số quyền hạn bất thường trong "các trường hợp đặc biệt" đại để sau đây :

(1) Một số các Quốc gia qui định quyền hạn bất thường của Hành pháp trong hiến pháp : Hiến pháp Đại Hàn 1948, Hiến pháp Liên bang Mi Lai 1957, Hiến pháp Mi Lai 1956, Hiến pháp Ý Đại Lợi 1948, Hiến pháp Miến Điện, Hiến pháp Bộ ngũ Cộng Hòa Pháp 1958, v.v...

- Quyền ký Sắc-luật tuyên-bố tình-trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn Trương trên một phần hay toàn lãnh thổ.

- Quyền lưu-nhiệm một số các cơ-quan dân cũ và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng trong tình-trạng chiến tranh.

I.- QUYỀN KÝ SẮC LUẬT TUYÊN BỐ TÌNH-TRẠNG BÁO-ĐỘNG, GIỚI NGHIÊM HAY KHẨN TRƯỞNG :-

Ý thức rằng không thể qui-định hết tất cả mọi van-đề của Quốc-gia vốn đã phức-tạp lại còn đôi khi bất tiện liệu nên nhà lập hiến đã đưa ra tinh cách uyển chuyển của nguyên-tắc pháp trị và của học thuyết phân quyền bằng cách dự trù một số trường hợp đặc-biệt.

Chính để đối phó với những trường hợp đặc biệt này mà Hiến-pháp 1967 đã thiết lập một chế độ trong đó Hành-pháp được phép sử-dụng một số quyền hạn bất thường bằng Sắc luật chiếu theo một số điều kiện hiến định.

Điều 64 Hiến pháp định rằng : " Trong các trường hợp đặc-biệt, Tổng-Thống có thể ký các Sắc luật tuyên bố tình trạng báo động , giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn lãnh thổ.

Quốc hội phải được triệu tập chậm nhất 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".

Quyền ký các Sắc luật tuyên bố những

trường-hợp đặc-biệt mang lại nhiều hậu quả cực kỳ nghiêm-trọng nên vấn đề giới hạn và biện pháp việc hành xử quyền hành của Tổng-Thống cần được đặt ra. Nhưng trước hết thế nào là trường hợp đặc-biệt?

1: - Thái-niên-trường-hợp đặc-biệt:

Nhà lập hiến 1967 không phát biểu rõ rệt một định-nghĩa nào về trường hợp đặc biệt.

Vì không có định-nghĩa rõ rệt của nhà lập hiến nên các tình-trạng khẩn trương, tình trạng giới nghiêm, tình trạng báo động đều gọi chung là những trường hợp đặc biệt (les Circonstances exceptionnelles).

Các tác-giả luật học không đồng quan điểm với nhau về vấn đề này.

Thật vậy, theo giáo sư Lê-Dĩnh-Chân (2) thì tình trạng báo động (Mise en garde) là một tình trạng gần giống tình trạng giới nghiêm và chỉ được tuyên-bố khi có đe- dọa ngoại xâm hay nội loạn. Lĩnh-pháp trong trường-hợp này, sẽ có những đặc quyền có thể xâm phạm đến tự do cá-nhân và tòa án quân-sự được mở rộng thêm quyền xét xử thay cho tòa dân sự.

Tình trạng khẩn trương (Etat d'urgence) là một định chế đặt ra sau này tại Pháp nhân vụ biến động Algeria. Tình trạng này không đương nhiên chuyển quyền dân sự sang quân sự nhưng giống tình trạng giới nghiêm ở chỗ có thể tạm ngưng thi hành pháp luật.

Tình trạng giới nghiêm (Etat de siège) là một tình trạng nêu được ban bố sẽ gây ra

(2) Luật Hiến pháp và định chế chính trị. Saigon 1973
quyển II tr 165-167

một số hậu quả pháp lý nghiêm trọng : Một mặt có thể giảm thiểu quyền tự do cá nhân, và mặt khác, nhà cầm quyền quân sự có thể thay thế nhà cầm quyền dân sự trong các vấn đề liên quan đến cảnh sát và hình sự. Tuy nhiên, trong trường hợp này, nguyên tắc trọng pháp vẫn được tôn trọng.

Theo Ông Trần Thủc Linh, trường hợp đặc biệt còn được đồng nghĩa với "tình trạng khẩn cấp" và bao gồm trong các trường hợp chiến tranh và nước ngoài, trường hợp nội loạn, trường hợp công chức tổng đình công và trường hợp không triệu tập được Quốc hội (1)

Giáo Sư Nguyễn Văn Bông cho rằng tình trạng khẩn trương và tình trạng giới nghiêm không mấy khác biệt sâu xa, mà đó chỉ là hai định chế ngoại lệ của nền pháp trị do tính cách tối cần trên thực tế. Nói khác đi, tình trạng giới nghiêm và tình trạng khẩn trương được thừa nhận trong nền pháp trị, thì đó là một thoả bộ của luật lệ, của cơ quan lập pháp và đồng thời hợp pháp hóa trước những hành vi "bất hợp pháp của chính quyền". Tuy nhiên, tình trạng giới nghiêm là một định chế có thể xem là giải pháp tích cực hơn tình trạng khẩn trương vì trong tình trạng ấy quyền trị an được giao phó cho nhà cầm quyền quân sự. Tình trạng khẩn trương chỉ là giải pháp trung gian giữa một tình thế bình thường và tình trạng giới nghiêm, một giải pháp ôn hòa nhằm tăng cường phương tiện pháp lý của nhà viên và cơ quan hành chính để đối phó với nguy cơ cấp bách (2)

(1) Tình trạng khẩn cấp và vai trò Quốc hội : Nguyệt San Quốc Hương tháng 12/1961 tr. 3-5

(2) Nguyễn Văn Bông : Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học : Chế độ pháp lý của tình trạng khẩn trương. Saigon 1970. tr. 362-367 - Sau ngày ủy quyền, Sắc Luật 18TT/SLu ngày 25.11.72 qui định rằng tình trạng khẩn trương được tuyên bố mỗi khi có nguy cơ thiết bách vì trật tự công cộng sắp bị xáo trộn trầm trọng hoặc mỗi khi xảy ra những biến cố có tính cách thiên tai công cộng. Trong khi đó, tình trạng bác động được tuyên bố khi có thể xảy ra nguy cơ trầm trọng hoặc tai biến công cộng (d.l.Sắc Luật 17-TT/SLu ngày 25.11.72) và tình trạng giới nghiêm được tuyên bố khi có nguy cơ hiển nhiên và trầm trọng đến an ninh Quốc Gia (d.l.Sắc Luật 19-TT/SLu ngày 25.11.72)

Như vậy , vì nhà lập hiến không định nghĩa rõ các trường hợp đặc biệt nên các tác gia luật học đã phải bắt đầu quan điểm với nhau một khi đề cập đến vấn đề.

B.- Giới hạn và kiểm soát đặc quyền của Hành-pháp

Trong các trường hợp đặc biệt, Tổng-Thống chỉ có quyền ký sắc luật tuyên-bố tình-trạng báo động, giới-nghĩa hay khẩn trương trên một phần hay toàn lãnh thổ.

Sự qui định quá tổng quát và mơ hồ như vậy của nhà lập hiến đã đưa đến nhiều tranh luận trong vấn đề. Hỏi khác đi, quyền ký Sắc luật trong trường-hợp đặc biệt có bị giới hạn không ?

1/- Vấn đề giới hạn quyền ký Sắc luật trong trường-hợp đặc biệt :

Vấn-đề được nêu lên là khi tuyên-bố các trường-hợp đặc biệt bằng Sắc-luật, Tổng-Thống có đồng thời đặt ra những biện-pháp cần thiết hạn-chế những quyền tự do căn bản của công dân trong cùng Sắc luật ấy hay không vì điều 29 Hiến-pháp định rằng "mọi sự hạn chế các quyền căn bản của công dân phải được qui-định bằng một Đạo-luật có Ấn-định rõ phạm vi thời gian và không gian...".

Theo văn từ của điều 29 dẫn chiếu trên đây thì mọi biện-pháp nhằm hạn chế quyền tự do căn bản của công dân đều phải được qui-định bằng Đạo-luật tức là một hành-vi lập-pháp do Quốc-hội làm ra. Nhưng vì trường-hợp đặc biệt, Hiến-pháp đã dành cho cơ-quan Hành-pháp có quyền ra các Sắc luật để tuyên bố tình-trạng giới-nghĩa hay khẩn trương, thì trong các Sắc luật đó Hành-pháp cũng có quyền ra các biện-pháp để hạn chế các quyền công dân nào xét ra cần hạn chế (1).

(1) Trường Hiến Đat. Hiến pháp chú thích - Saigon 1967 tr 279

Một vấn-đề khác cũng được đặt ra là sự khác biệt giữa việc tuyên-bố và việc áp-dụng trường-hợp đặc-biệt. Tuyên bố tình trạng đặc biệt trên toàn lãnh thổ không có nghĩa là tình-trạng đặc biệt đó sẽ được áp dụng trên toàn lãnh thổ. Sự tuyên-bố tình-trạng đặc biệt không có ảnh-hưởng trực-tiếp đến quyền-lợi và nhiệm-vụ của công dân mà chỉ có tính cách thông tri và hiệu lực pháp lý đối với các nhân viên chính quyền : thông tri cho Quốc-dân biết tình thế đặc biệt mà chính-quyền cần phải áp dụng những biện pháp bất thường để đối phó và đối với viên-chức chính-quyền - được mở rộng quyền hạn để đáp ứng nhu-cầu cấp bách.

Có thể tình-trạng đặc biệt được tuyên bố trên toàn lãnh thổ, nhưng chỉ áp dụng một trong vài vùng mà an-ninh tỏ ra nghiêm trọng ; và chỉ có vùng đó, tự do công dân mới bị giới hạn mà thôi.

2/- Vấn-đề kiểm soát đặc quyền của Hành-pháp : -

Sự ban bố tình-trạng đặc biệt cũng như sự hành sử những đặc quyền của Hành-pháp đã làm cho tự do căn bản của công dân bị hạn chế và nếu thiếu một sự kiểm soát hữu hiệu thì viên chức độc tài không sao tránh khỏi.

Vì vậy điều 64 Hiến-pháp cũng dự trù một biện-pháp kiểm soát có tính cách chính trị được giao phó cho Quốc-hội. 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. Nếu Quốc-hội bãi bỏ hoặc sửa đổi Sắc luật của Tổng-Thống các tình-trạng đặc biệt đã được ban hành sẽ được chấm dứt hoặc thay đổi hiệu lực.

Bộ phận quyền ký Sắc luật tuyên bố tình-trạng báo động, giới-nghiêm hay khẩn trương, Tổng-

Thông còn có quyền lưu nhiệm và bổ-nhiệm trong trường-hợp chiến tranh.

II.- QUYỀN LƯU NHIỆM CƠ QUAN DÂN-CỬ VÀ BỔ NHIỆM TỈNH-TRƯỞNG :-

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 và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng (đ 65 Hiến-pháp).

Đó là một loại quyền hạn bất thường thứ 2 mà Tổng-Thống được phép hành-xử theo Hiến-pháp. Nhưng khi hành xử quyền này, Hành-pháp cũng phải tuân theo một số điều-kiện và trong một giới hạn hiến định.

A.- Điều-kiện để hành xử quyền lưu nhiệm và bổ-nhiệm :-

Điều 65 Hiến-pháp đã minh-thị qui định hai điều kiện để Tổng-Thống tạm thời lưu nhiệm cơ quan dân cử và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng. Hai điều-kiện ấy là :

- Trong tình-trạng chiến-tranh.
- Với sự chấp thuận của 2/3 tổng-số Nghị-sĩ và Dân-biểu.

Theo văn từ của điều 65 Hiến-pháp thì chỉ ở vào tình-trạng chiến tranh không thể tổ-chức được bầu cử, Tổng-Thống mới có quyền lưu-nhiệm và bổ-nhiệm. Điều này hàm ý rằng dù ở vào tình-trạng chiến tranh nhưng có thể tổ-chức bầu cử được, nghĩa là chiến tranh không đến nỗi nguy hại và dù ở vào các tình-trạng giới nghiêm, khẩn trương hay báo động, Tổng-Thống vẫn không được quyền lưu-nhiệm và bổ-nhiệm.

Một vấn-đề cũng được nêu lên là nhà lập-
hiên có vẻ khắt khe khi nêu lên điều-kiện chiến-
đế Hành-pháp xử dụng quyền lưu nhiệm và bổ-nhiệm.
Trên thực-tế, tình-trạng giới-nghiem hay tình-
trạng khan trương nhiều khi cũng gây trở ngại cho
sinh hoạt Quốc-Gia và cũng có thể tạo nên tình-
trạng không thể tổ-chức bầu cử được nhất là tình-
trạng này được diễn ra đúng vào lúc nhiệm kỳ các
cơ quan dân cử chấm dứt. Thế mà ở vào những tình-
trạng này, Tổng-Thống vẫn không được hành xử đặc
quyền của điều 65 Hiến-pháp.

Một cách tổng-quát, khi ở vào tình-trạng
chiến tranh không thể tổ-chức bầu cử được và 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 và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.

B.- Vấn-đề giới hạn quyền lưu-nhiệm và bổ-nhiệm :

Vấn-đề giới hạn này liên quan đến loại cơ
quan dân cử nào mà Tổng-Thống có quyền lưu nhiệm.

Thuộc thẩm quyền lưu-nhiệm của Tổng-Thống,
những cơ-quan dân cử quyết-nghị của các tập thể địa
phương như :

- Hội-đồng Xã ở cấp Xã
- Hội-đồng Tỉnh ở cấp Tỉnh.
- Hội-đồng Thị Xã ở cấp Thị Xã.
- Hội-đồng Đô-thành ở Thủ-đô.

Như vậy Thượng-nghị-viện và Hạ-nghị-Viện
tuy là những cơ-quan dân cử nhưng không được Tổng-
Thống lưu-nhiệm vì hai lý do chính-yếu sau đây :

* Nhiệm-kỳ của Nghị-sĩ và Dân-biểu được
qui định rõ rệt trong Hiến-pháp : nhiệm kỳ của
Nghị-sĩ là 6 năm (điều 33) và nhiệm-kỳ của Dân-
biểu là 4 năm (điều 31).

* Tôn-trọng nguyên-tắc phân quyền và phân nhiệm được an-định nơi điều 3 Hiến-pháp : ba cơ-quan Hành-pháp, lập-pháp và tư-pháp phải được phân quyền và phân nhiệm rõ rệt. Nếu cho phép Tổng-Thống quyền lưu-nhiệm Nghị-sĩ và Dân-biểu tức là nặc-nhiệm thừa-nhận cho Tổng-Thống quyền không chế Quốc-hội, kòe bỏ định chế dân chủ và khóa miệng đối-lập để Tổng-Thống toàn quyền cai-trị theo ý riêng của mình qua hình-thức một "Ông vua chuyên quyền độc đoán" đã lợi dụng tình thế chiến tranh để thao-tồn quyền hành và một mối : "Hành-pháp, lập-pháp, tư-pháp là một" - dù tạm thời chăng nữa.

Mặc khác, dù cũng do dân cử nhưng Tổng-Thống không thể tự lưu-nhiệm cho chính mình vì nhiệm kỳ Tổng-Thống được minh-thị an-định 4 năm (điều 52 Hiến-pháp) (1)

Ngoài quyền lưu-nhiệm một số cơ-quan dân cử, Tổng-Thống có quyền bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.

Quyền bổ-nhiệm này chỉ được áp dụng khi nguyên-tắc địa-phương phân quyền được thực thi đúng mức nghĩa là Tỉnh-Trưởng cũng do dân địa-phương trực tiếp bầu lên nhưng vì tình-trạng chiến tranh tại một vài địa-phương không thể tổ-chức bầu cử được. Trong trường-hợp này Tổng-Thống hoặc bổ-nhiệm vị Tỉnh-Trưởng mới hoặc lưu-nhiệm vị lưu-

(1) Phải chăng vì dựa vào nhiệm kỳ hiến định này mà đương kim Tổng Thống đã khước từ phương thức "xử lý thường vụ" theo đó để Phó Tổng Thống hoặc Chủ tịch Thượng viện đảm-nhiệm chức vụ Tổng Thống tạm thời thêm một thời gian để chờ Quốc Hội biểu quyết một Đạo Luật bầu cử mới thay điều 10 khoản 7 hồi 1971.

Đương kim Tổng Thống cho rằng phải thực thi nghiêm chỉnh Hiến pháp và nhiệm kỳ hiến định của Tổng Thống đã chấm dứt thì không thể lưu-nhiệm dù tạm thời xử lý đi nữa

nhệm vị Tỉnh-Trưởng tại nhệm khi đã mãn nhệm-kỳ (1).

Tóm lại, dựa vào căn bản pháp lý trong Hiến-pháp, Hành-pháp đã được phép hành xử một số quyền hạn bất thường trong các trường-hợp đặc-biệt.

Đó là quyền ký sắc luật tuyên-bố tình-trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương và quyền lưu nhệm các cơ-quan dân cũ và bổ-nhiệm một số Tỉnh-Trưởng.

Mền cạnh căn bản pháp lý dựa vào Hiến-pháp, Hành-pháp còn hành xử quyền hạn bất thường dựa vào sự tự-nhiệm lâm thời của Quốc-hội.

(1) Theo điều 114 Hiến pháp "trong nhệm kỳ đầu tiên Tổng Thống có thể bổ nhệm các Tỉnh Trưởng". Nhưng cho đến nay 1973, năm thứ hai của nhệm kỳ hai, Tỉnh Trưởng vẫn nằm trong quyền bổ nhệm của Tổng Thống. Nhiều Chính trị gia và Hành chánh gia đang đặt vấn đề có nên hay không nên bầu cử Tỉnh Trưởng. Một số quan điểm cho rằng hiện tại dân trí tại các địa phương còn thấp kém nên không nên áp dụng nguyên tắc dân cử và vì thế Tỉnh Trưởng nên do trung ương bổ nhệm. Phải chăng quan điểm này là nền tảng biện minh cho việc bổ nhệm Tỉnh Trưởng còn tồn tại cho đến ngày nay dù đã trái với hiến định ?

**ĐOẠN II : CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG
CỦA HÀNH PHÁP DỰA THEO SỰ ỦY QUYỀN LÂM
THỜI CỦA QUỐC HỘI**

Luật đổi chiếu (1) cho thấy rằng tại những Quốc-gia mà quyền hạn bất thường của Hành-pháp không được ghi vào bản văn Hiến-pháp thì trên thực tế với những nhu-cầu cấp bách cần phải cứu nguy Đất nước - trong các trường-hợp chiến tranh, khủng hoảng kinh-tế tài-chánh hoặc gặp những khó khăn liên-hệ đến mối bang giao quốc ngoại - Quốc-hội thường hay ủy-quyền cho Hành-pháp hoặc có tính cách thường xuyên hoặc có tính cách lâm thời.

Hiến-pháp Đệ-nội Cộng-hòa Việt-Nam không hề có một điều khoản nào dự liệu phương-thức ủy-quyền cho Hành-pháp. Vậy phải chăng Quốc-hội ủy-quyền cho Hành-pháp - dù là lâm thời trong tình-trạng chiến tranh đi nữa - cũng đều đi ngược lại Hiến-pháp và vi hiến ? Đó là một vấn đề đã một thời kỳ gây nên tranh luận sôi nổi trong dư-luận cũng như chính giới khi có cuộc tổng công kích của Bắc-Việt vào hạ tuần tháng 3-1972 - lúc mà luật ủy-quyền số 005/72 ra đời.

Vì vậy, có hai khía cạnh của vấn đề thường được nhắc nhớ đến trong suốt thời kỳ mà luật ủy-quyền khai sinh :

(1) Xin xem Phần I chương 3 đoạn 2 : Những quyền hạn bất thường của Hành pháp qua luật đổi chiếu tại Việt Nam tr 70-82

- Những quan điểm khác biệt đối với vấn đề ủy-quyền.
- Căn bản quyền hạn bất thường của Hành-pháp theo sự ủy-quyền của Quốc-Hội.

I.- NHỮNG QUAN ĐIỂM KHÁC BIỆT ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ ỦY QUYỀN CỦA QUỐC HỘI CHO HÀNH PHÁP:

Thật ra, việc Quốc hội ủy nhiệm quyền hạn cho Hành-pháp không phải là một hiện tượng quá mới mẻ kỳ lạ đối với Việt-Nam bởi vì phương thức ủy quyền này cũng đã hơn một lần được áp dụng dưới thời Đế-độc Cộng-hòa qua đạo luật ngày 6-10-1961.

Nhưng đó là phương thức ủy-quyền theo Hiến-pháp vì điều 42 Hiến-pháp 1958 định rằng "trong tình trạng khẩn cấp, chiến tranh, nội loạn, khủng-hoảng kinh tế tài chính, Quốc-hội có thể biểu quyết một đạo luật ủy cho Tổng-thống, trong một thời gian với những hạn định rõ, quyền ký các sắc luật để thực hiện chính sách mà Quốc-hội an định trong luật ủy quyền ...".

Hiến pháp Đệ nhị Cộng-hòa 1967 không hề có điều khoản nào tương-tự như điều 42 dân-chiến, nên khi tình thế thực tế đòi hỏi một sự ủy-quyền, nhiều tranh-luận sôi nổi được vây quanh hai lập-trường chính-yếu: lập-trường chống đối ủy-quyền và lập-trường ủng-hộ, đặc-biệt nhất là tại diễn đàn Quốc-hội.

A.- Quan điểm chống đối ủy-quyền:

Những người chống đối ủy-quyền đã dựa trên phương diện pháp lý và phương diện thực-tế.

1/- Trên phương diện pháp lý :-

Các Dân biểu và Nghị-sĩ đã căn cứ vào tinh thần của Điều 3 Hiến-pháp 1967 để bất-khước sự ủy-quyền của Quốc-hội cho Hành-pháp.

Thật vậy, căn cứ vào văn từ "ba cơ-quan lập-pháp, hành-pháp và tư-pháp phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt..." một số Dân-biểu và Nghị-sĩ cho rằng ủy-quyền là vi-hiến vì Hiến-pháp không hề dự-liệu, ủy-quyền là làm mất uy-tín của chế-độ và làm gây đổ vỡ nề-độ nhà Cộng-Hòa.

Nghị-sĩ Vũ-văn-Mẫu cho rằng Tổng-Thống Thiệu đã có đư thừa quyền hành lắm rồi, nên khi ủy-quyền Quốc-hội có phải từ bỏ trách-vụ lập-pháp và như vậy có phải bội lịch sử và dân tộc hay không ? (1).

Cũng một lập trường tương-tự, Nghị-sĩ Phạm-văn-Tâm chủ-tương " vấn-đề không phải là chuyển quyền mà là vận dụng quyền đã có và áp-dụng các biện-pháp sao cho khỏi phát sinh ra các vấn-đề khác gây khó khăn xáo trộn và đổ vỡ" (1).

Nói chung, các Nghị-sĩ và Dân-biểu đã dựa vào Hiến-pháp và nguyên-tắc phân quyền chặt chẽ giữa Hành-pháp và Lập-pháp, để bài bác ủy-quyền.

2/- Trên phương-diện thực-tế :-

Hầu trên phương-diện pháp-lý, các Nghị-sĩ và Dân-biểu đã cực lực phản đối việc Quốc-hội ủy-quyền cho Hành-pháp, thì trên phương-diện thực-tế - theo các Nghị-sĩ Dân-biểu này - sự ủy-quyền cũng không cần thiết.

Dân-biểu Trần-văn-Tuyên một Luật-gia và là một chính khách kỳ cựu - đã quan-niệm rằng đứng về phương-diện thực-tế, việc ủy-quyền không những không cần thiết mà lại còn gây phương-hại cho cuộc

(1) Lê Hồng Yến : Luật ủy quyền số 005/72 : Luận văn tốt nghiệp Đốc sự khóa 17, Học viện QGHG 1972 tr 30-40

đấu tranh chung của Việt-Nam Cộng-Hòa.

Không cần thiết vì Tổng-Thống đã có những quyền hiến định khá rộng rãi. Ngoài những quyền hạn thông thường, Tổng-Thống còn có những quyền hạn đặc biệt hiến định nơi điều 64 Hiến-pháp.

Hơn nữa, ủy-quyền còn làm cho dư-luận Quốc-tế hiểu lầm về bản chất dân chủ của chế-độ hiện thời Việt-Nam ; làm cho quốc dân lo ngại nạn độc tài và sự ủy-quyền còn đặt ra một tiền lệ phản dân chủ.

Dân-biểu Nguyễn-trọng-Nho cũng cùng một lập luận và chủ-trương rằng khả-năng giúp cho Tổng-Thống có thể khai thác được tiềm lực Quốc-gia trong vấn-đề an-ninh quốc phòng không phải là luật ủy-quyền mà chính là ở tinh-thần và chính-sách lãnh đạo của Tổng-Thống.

Tóm lại cả trên phương-diện pháp-lý lẫn trên phương-diện thực-tế, nhóm Nghị-sĩ Dân-biểu chống đối đã cực lực bài bác Quốc-Hội ủy-quyền cho Hành-pháp, mặc dù ủy-quyền có tính cách lâm thời trong một tình-trạng đặc biệt.

Nhưng quan-điểm chống đối này bị phủ nhận bởi quan điểm của nhóm ủng hộ.

B.- Quan-điểm ủng-hộ ủy-quyền :-

Cũng như phe chống đối, nhóm ủng hộ đã dựa trên bình diện pháp lý lẫn bình diện thực-tế để biện-minh cho lập luận của mình.

1/- Trên phương-diện pháp-lý : -

Trước hết nhóm ủng hộ đã dựa vào nguyên-

tác tổng quát của luật-pháp đó làm khởi điểm cho luận-cứ bệnh vực. Theo nguyên-tắc này thì dù Hiến-pháp không dự-liệu, những điều gì luật không minh-thị ngăn cấm là có thể có quyền làm. Vì thế, dù Hiến-pháp không dự-liệu vấn đề ủy-quyền, nhưng luật ủy-quyền không những không vi-hiến mà còn hợp hiến hợp lý nữa. Hơn thế nữa, ủy-quyền còn hợp với trào lưu tiến hóa chung của thế giới và rất cần thiết khi đất nước lâm nguy.

2/- Trên phương-diện thực-tế :-

Trên phương diện thực-tế, ủy-quyền rất cần thiết để đối phó hai nhu-cầu khẩn cấp : đó là huy động tài-nguyên để cứu trợ nhằm ổn định hậu phương và cần quyền hành nơi rộng để đối phó với những thủ đoạn gian thương bất chính (1).

Lịch sử cũng đã từng chứng minh rằng những gì liên quan đến nền an-ninh hay đến sự sống còn của Quốc-gia, bao giờ cũng đòi hỏi một sự tập trung quyền hành vào tay những người có trách-nhiệm, những người lãnh đạo Quốc-gia. Nói cách khác, chỉ có Hành-pháp mới có thể hành động một cách hiệu quả và mau chóng để đối phó với tình thế do chiến tranh gây ra mà tự bản chất đòi hỏi những biện-pháp mau lẹ và mạnh mẽ.

Quốc-hội, với những thủ-tục lãn luật nặng nề và chập chập khó có thể kịp thời ban hành những biện-pháp thích-nghi để cứu nguy đất nước.

Do đó, ủy-quyền chắc chắn không xa với thực-tế như đã từng áp dụng tại Anh, Pháp và Hoa-Kỳ (1).

(1) Dân biểu Phạm Duy Tuệ và Trần thặng Thức : Viện dân bồi Lê hồng Yến. Luận văn tốt nghiệp Đốc sự khóa 17 cũ căn tr 46-51

Quan-điểm trên đây đã được Nghị-sĩ Tôn-thất-Đĩnh chia sẻ khi vị Nghị-sĩ Chủ-Tịch ủy-ban quốc-phòng Thượng-nghị-Viện cho rằng "Tổng-Thống Thiệu không phải chỉ có nhiệm-vụ chống xâm lăng mà còn phải tạo nhiều uy-tín trong giai-đoạn điều-định sắp đến nếu có. Vì thế, một sự ủng hộ tối đa của lưỡng viện Quốc-hội trong luật ủy-quyền sẽ giúp cho Tổng-Thống có đủ phương-tiện và hậu-thuan để thực-hiện điều đó"...

Tóm tắt, ủy-quyền tỏ ra không vi hiến trên phương-diện pháp-lý, lại còn hợp lý và cần thiết trên phương-diện thực-tế. Đó là nền tảng luận cứ của nhóm Nghị-sĩ Dân-biểu ủng-hộ luật Ủy-quyền cho Hành-pháp.

Đi xa hơn nữa, luận cứ này cũng được một số nhà lập hiến 1967 hơn một lần nêu lên tại diễn đàn Quốc-hội lập-hiến.

Dân-biểu Phan-guang-Đán - hiện nay là Quốc-vụ-Khanh đặc trách khẩn hoang lập ấp - đã từng chủ-trương "trong trường-hợp chiến-tranh nội-loạn hay khủng hoảng kinh-tế trầm trọng, Tổng-Thống có thể được Quốc-hội ủy-quyền ký các Sắc luật khẩn cấp trong phạm-vi và thời hạn do Quốc-hội ấn-định trong luật Ủy-quyền" (1).

Nhưng quan-điểm ủy-quyền cho Hành-pháp bị đa số Quốc-hội lập-hiến bác bỏ. Vì thế vấn-đề ủy-quyền không được ghi vào Hiến-pháp 1967.

Trên thực-tế, dù bị chống đối nhưng luật ủy-quyền vẫn ra đời do công trình tác tạo của nhóm Nghị-sĩ Dân-biểu "trung-đung", theo đó ủy-

(1) Biên bản Quốc hội lập hiến số 72 ngày 21-2-1967 tr 44-47. Quan điểm này được Quốc hội Lập hiến biểu quyết 27 phiếu thuận và 117 phiếu chống.

quyền vừa không vi hiến lại vừa cần thiết, nhưng cũng cần giới hạn phạm vi ủy quyền vào các lãnh vực Kinh tế Tài chính và an ninh quốc phòng.

Từ đó, luật ủy quyền trở thành một trong những căn bản pháp lý quan trọng nhất của quyền hạn bất thường của Hành-pháp trên thực tế.

II: - CĂN BẢN PHÁP LÝ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP THEO SỰ ỦY QUYỀN CỦA QUỐC HỘI: -

Sau khi được ban hành, luật ủy-quyền đã trở thành căn bản pháp lý của quyền hạn bất thường của Hành pháp. Nói cách khác, luật ủy-quyền đã hợp pháp hóa những hành vi " bất hợp pháp tạm thời " của Hành pháp trong tình trạng chiến tranh tại Việt-Nam hồi 1972.

Trước khi phân tích căn bản pháp lý này, tương cũng cần đề cập ở đây một cách khái quát về luật ủy-quyền số 005/72.

A. - Khái quát về luật ủy-quyền số 005/72:

Ngày 28-6-1972, luật ủy-quyền được Tổng-Thống ban hành theo thủ tục khẩn cấp. Luật ủy-quyền đã trở thành đối tượng tranh luận sôi-nổi trong dư luận báo giới cũng như chính giới.

Vì thế, trước khi thành luật, luật ủy-quyền đã trải qua nhiều giai đoạn hình thành thật khó khăn - và có thể nói-đó là công trình tác tạo của một thiểu số Dân biểu Nghị sĩ thân Hành-pháp, đáp ứng được khát vọng của Hành-pháp vốn đã nhen nhúm từ lâu.

Khởi đầu là dự án luật 21/72/HT2 ngày 9.5.1972 do một nhóm Dân-biểu đệ nạp và được đa số 82 Dân-biểu biểu-quyết thuận để Quốc-hội " Ủy-quyền cho Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định

ban hành bằng Sắc-luật các biện-pháp cần thiết để đối phó với tình hình Đất nước trong thời hạn 6 tháng kể từ ngày ban hành luật này".

Dự-án luật 21/72/HT2 bị Thượng-nghị-Viện bác bỏ với 27 phiếu chống và 21 phiếu thuận.

Cũng trong dịp này dự án luật được một số Nghị-sĩ (1) tu-chính mang tên Dự án luật số 24/72/T2 trong đó an-định phạm-vi ủy-quyền liên quan đến lãnh vực an-ninh Quốc-gia và trật-tự Xã-hội.

Dự án luật 21/72/HT2 bị Thượng-nghị-Viện bác bỏ và được tra về viện xuất xứng Dự-án luật - tức Hạ-nghị-Viện - nhưng Hạ-nghị-Viện lại không đủ túc số để chống lại quan điểm của Thượng-nghị-Viện. Do đó dự-án luật đã một lần "chết non" không được chào đời.

Mặc dầu vậy, luật ủy-quyền vẫn là một khát vọng từ lâu của Hành-pháp - nên sau đó Dự-án luật lại tiếp tục trải nghiệm qua công-trình tác tạo của Liên-ủy-ban Hạ-nghị-viện và được ghi thêm phần "ủy-quyền trong các lãnh-vực kinh-tế tài-chánh và an-ninh quốc phòng".

Dự án luật được Hạ-nghị-Viện biểu quyết đa số chấp thuận ngày 10.6.1972 và Thượng-nghị-Viện biểu-quyết một phen gay cấn ngày 27.6.1972 với 27 Nghị-sĩ ủng-hộ ủy-quyền trong một buổi họp do Đệ-nhi Phó chủ-tịch Phạm-như-Phiên chủ-tọa.

Một ngày sau - tức 28.6.1972 - chủ-tịch Thượng-nghị-Viện Nguyễn-văn-Huyền gửi văn thư lên Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa để phản đối "tính-cách bất-hợp-lệ" của phiên họp biểu quyết dự-án

(1) Đó là Nghị sĩ : Đặng Văn Sung, Nguyễn Ngọc Kỳ, Nguyễn Thân Bộ

luật ủy-quyền do Đệ-nhi Phó chủ-tịch Thượng-nghi-Viện chủ-toạ. Nhưng luật ủy-quyền vẫn được ban hành với nội dung chính yếu như sau :

"Sau khi Quốc-hội đã thảo luận và biểu quyết an-định ủy-quyền cho Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết-định và ban hành bằng Sắc luật các biện-pháp cần thiết để đối phó với tình-hình đất nước nguyên văn như sau :

Điều duy nhất : "Để đối phó với tình thế, nay ủy-quyền cho Tổng-Thống Việt-Nam Cộng-Hòa quyết định và ban hành bằng Sắc luật các biện-pháp cần-thiết trong các lãnh vực :

An-ninh quốc phòng và kinh-tế tài-chánh trong thời hạn 6 tháng kể từ ngày ban hành luật này."

Và kể từ ngày ban hành, luật ủy-quyền đã bắt đầu đi vào lịch sử pháp chế Việt-Nam đồng thời trở thành nền tảng pháp-lý biện minh cho các quyền hạn bất thường của Hành-pháp vào thời kỳ tiền Hiệp-định Ba-lê 27.01.1973.

B.- Căn bản pháp-lý của quyền hạn bất thường của Hành-pháp theo luật ủy-quyền :-

Sau khi được ban hành, luật ủy-quyền đã ban cấp cho Tổng-Thống một số thẩm quyền mà lúc bình thường thuộc về Quốc-hội. Tổng-Thống được lâm thời trọn quyền quyết-định và ban hành bằng Sắc luật những biện pháp cần thiết trong các lãnh vực kinh-tế tài-chánh và an-ninh quốc phòng mà hậu quả tất nhiên là giới hạn một phần tự do căn bản của công dân và hơn thế nữa, Sắc luật còn có hiệu lực đình chỉ sự áp dụng một Đạo-luật có trước hoặc sửa đổi các Đạo luật này.

Mỗi cách khác, trong thời gian được ủy-
quyền, Tổng-Thống - tức Hành-Pháp - đã dùng những
hành vi lập qui để ban hành những biện pháp mà
ban chất thuộc lãnh vực lập pháp.

Đó là một sự trạng bất thường chỉ được
tìm thấy trong những trường hợp đặc biệt và có thể
nói luật ủy quyền đã hợp pháp hóa các hành vi
" bất hợp pháp tạm thời " của Hành-Pháp.

Nói một cách tổng quát, hiến-pháp là luật
tối thượng của Quốc gia và Hiến-pháp cũng là căn-
bản pháp lý quan trọng nhất của quyền hạn bất
thường dành cho Hành-Pháp. Chính Hiến-Pháp Việt-
Nam Cộng-Hòa 1967 đã ban cấp cho Tổng-thống quyền
ký Sắc luật tuyên bố tình trạng bạo động, giới-
nghĩa hay khẩn trương trên một phần hay toàn lãnh
tho. Quyền ký Sắc luật này của Tổng-Thống cũng
được Hiến-Pháp dự liệu trong trường hợp cho thi-
hành bằng phần B của sách một khi Quốc-Hội chưa
biểu quyết kịp dự luật khẩn sách hằng năm.

Tuy nhiên những quyền hạn bất thường mà
Hiến Pháp dự liệu cho Hành-Pháp khá mở rộng khiến
cho thí áp dụng trên thực tế đã gây nên nhiều tranh
luận và có thể đã ảnh hưởng đến sự lạm dụng nguy
hại cho nền dân chủ nước nhà.

Trong trường hợp đó, vai trò của nhà Lập-
pháp thật cực kỳ quan yếu và sự ý thức của nhà
cán quyền Hành-Pháp mới thật là cần-thiết trong
việc thẩm định và sử dụng quyền hạn bất thường.

Một căn-bản pháp lý thứ hai làm nền tảng
cho quyền hạn bất thường của Hành-Pháp là sự ủy-
nhiệm lâm thời quyền hành của Quốc-Hội. Quốc-Hội
nếu Hiến-Pháp không dự liệu - xét thấy nhu cầu thực
tế đòi hỏi cũng có thể lâm thời ủy quyền cho Hành-
pháp trong một số lãnh vực được ấn định rõ thời-
gian.

Dựa vào hai căn-bản pháp lý này, từ nay Tổng-Thống trở thành một ông vua toàn quyền trong một Quốc-gia dân chủ - Tổng-Thống vừa nắm trong tay quyền lập-pháp tạm thời, lại vừa tự mình thi-hành những biện pháp do mình làm ra. Chế độ dân-chủ phân quyền vì thế trở thành một chế độ tập quyền chuyên đoán - ít ra tạm thời trong thời gian ủy quyền.

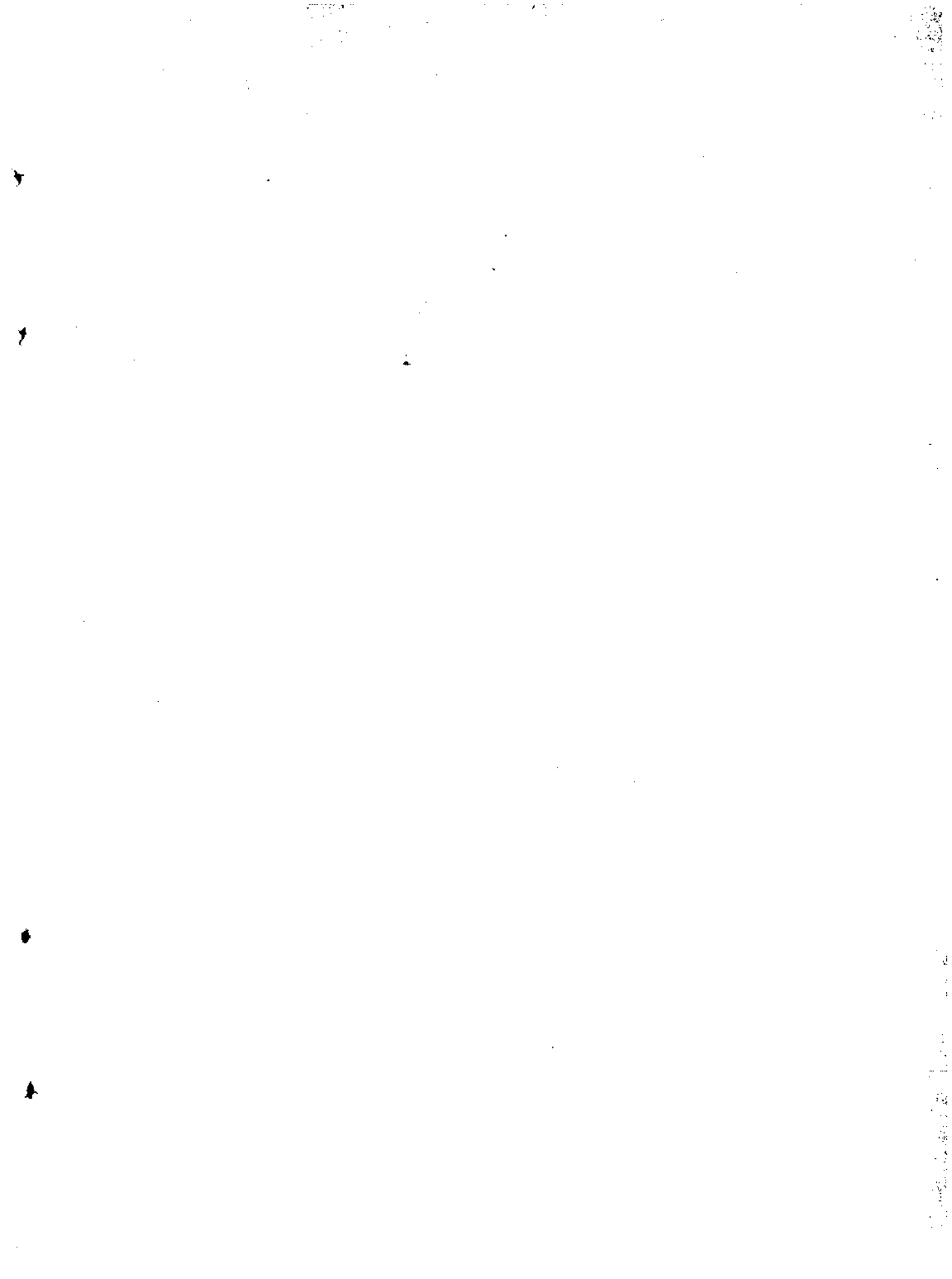
Bằng mọi giá để luật ủy quyền được thông qua, và Tổng-Thống đã được Quốc-Hội lâm thời ủy-nhiệm trọn quyền hành động trong bốn lãnh vực quan trọng : kinh-tế tài-chánh và an-ninh quốc-phòng. Một khi bốn lãnh vực quan trọng nhất của Quốc-gia nắm trọn trong tay Tổng-Thống, thì Quốc-Hội sẽ làm gì ngoài công việc thảo luận mấy bộ Hình luật, Dân luật và Thương luật ? (1).

Được hành xử những quyền hạn bất thường theo Hiến-pháp ; lại được trọn quyền trong bốn lãnh vực trọng yếu theo luật ủy quyền, Tổng-Thống là người duy nhất có thẩm quyền đưa Quốc-gia ra khỏi những tình trạng đặc biệt để sau đó đem lại đời sống bình thường cho Quốc-gia.

Vì thế, hành động của Tổng-Thống đã ảnh hưởng cực kỳ mãnh liệt vào sinh-hoạt Đất nước.

Vậy hậu quả của việc hành xử quyền hạn bất thường của Hành-Pháp ra sao ? Chương II sẽ là tiêu đề của công trình nghiên-cứu.

(1) Dân biểu Nguyễn hữu Hiệu phát biểu về luật ủy quyền Trích dẫn bởi Lê hồng Yến : Luận văn tốt nghiệp Lớp sự kiện 17 cũ dẫn tr 33



CHƯƠNG 2 HẬU QUẢ CỦA VIỆC HÀNH XỬ CÁC QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP

Khi được ban cấp thêm những quyền hạn bất thường, Tổng-Thống đã trở thành một " lãnh tụ toàn quyền " trong tình thế đặc-biệt.

Với toàn quyền trong tay, Tổng-Thống đã tạo nhiều ảnh hưởng mới đối với tương quan với các cơ quan công quyền khác của Quốc-gia và đồng thời đã giới hạn một số quyền tự do công dân vì nhu cầu cứu nguy Đất nước.

Một cách tổng quát khi hành xử quyền hạn bất thường, Tổng-Thống đã đem lại một số hậu quả quan trọng:

- Đối với chính Hành-Pháp : chính-phủ được tăng cường thêm quyền hành.
- Đối với Quốc-Hội: Lập-pháp tạm nhường địa vị quan yếu trước Hành-pháp nhưng đồng thời vẫn đóng vai trò kiểm-soát chính-phủ.
- Đối với Tư-pháp: Tối cao pháp viện có dịp chế tài hành vi chính-phủ qua tham quyền hiến định dành cho Tối Cao Pháp Viện.
- Đối với dân chúng: tạm thời chịu vài giới hạn quyền tự do công dân.

Trong hai đoạn sau đây sẽ lần lượt trình các hậu quả vừa kể.

ĐOẠN I : SỰ TĂNG CƯỜNG QUYỀN HÀNH CỦA CHÍNH PHỦ
VÀ SỰ GIỚI HẠN QUYỀN TỰ DO CỦA CÔNG DÂN

Hành-Pháp khi được ban cấp quyền hạn đặc-biệt, thì hậu quả quan-trọng hơn hết là sự nới rộng quyền lập qui của chính-phủ - một sự nới rộng nhiều khi xâm lan vào lãnh vực lập-pháp, hay xa hơn nữa, chính-phủ đã vượt qua quyền lập-pháp.

I. - HẬU QUẢ TẤT-NHIÊN CỦA SỰ HÀNH KỶ QUYỀN HẠN
LẬP THƯỜNG :

Chiến-tranh, khẩn trương, giới-nghiêm và bạo động là mấy trường hợp đặc-biệt điển hình của sự tăng cường quyền hành chính-phủ.

A. - Chiến-tranh và quyền hành chính-phủ :

Chiến-tranh là lý do mạnh mẽ nhất để chính-phủ nới rộng quyền hành một cách hiển nhiên và thường được gọi là " quyền hạn trong thời chiến " theo đó chính-phủ được phép dùng những biện pháp rộng rãi và cần-thiết để đối phó chiến cuộc. Chính-phủ hạn chế tự do công dân, kiểm soát sự đi lại của dân chúng, hạn chế hội họp, và đóng cửa những nơi giải-trí công cộng mà chính-phủ xét ra có phương hại đến cuộc đấu tranh chung của dân tộc.

Mọi phương-tiện nhân vật lực đều được động viên để cung ứng chiến trường và mọi nỗ lực đều hướng về công tác cứu trợ nạn nhân chiến cuộc.

Tình trạng chiến-tranh còn đưa đến việc tập trung quyền hành ở chính quyền trung ương, và

thông thường cơ năng chính quyền được mở rộng để
thời đối phó tình thế (1).

Tòa án quân sự tại mặt trận được thành lập
để xét xử những vi phạm liên quan đến trật-tự công
cộng Quốc-gia.

Kể từ 1962 về sau, nhà cầm quyền quân-
sự được thay thế nhân cầm quyền dân sự trong các
chức-vụ chuy-huy quan yếu từ trung-wong đến địa-
phương.

Đặc-biệt hơn nữa, trong tình trạng chiến-
tranh khiến không thể tổ-chức bầu cử được, Tổng-
Thống có quyền lưu nhiệm một số cơ-quan dân cử và
bổ-nhiệm một số Tỉnh trưởng với sự chấp-thuận của
Quốc-Mội.

B.- Tình trạng giới-nghiêm và quyền hành của chính-phủ :

Tình trạng giới-nghiêm có thể được ban
bỏ riêng rẽ hoặc có thể được ban bỏ nhân khi có
tình trạng chiến-tranh. Khi đã ban bỏ và áp dụng
tình trạng giới nghiêm quyền hành chính-phủ được
mở rộng và đưa đến một số hậu quả pháp-ly chính
yếu sau đây :

Các nhà cầm quyền quân-sự sẽ thay thế các
nhà cầm quyền dân sự để hành xử những quyền cảnh-
sát và quyền trừng trị về mặt hình; nhưng nhà cầm
quyền quân-sự vẫn phải tôn-trọng nguyên-tắc pháp-
trị. Sơ dĩ có sự thay thế này là nhằm để đáp ứng
nhu-cầu cấp bách đòi hỏi những biện-pháp mạnh hữu
hiệu và nhanh chóng. Những đặc tính này thường tìm

(1) Tại Pháp đã có lập hình thức chính phủ gọi là chính
quyền chiến tranh (le gouvernement de guerre) và ủy ban
chiến tranh (la comité de guerre) : Theo Roger Pinto :
Éléments de droit constitutionnel. 2^e éd. tr 344-345

thấy trong nhà cầm quyền quân-sự nhiều hơn nhà cầm quyền dân sự.

Mặt khác, quyền tự-do cá nhân cũng bị giới hạn.

C.- Tình trạng khẩn trương và quyền hành chính-phủ :

Sự áp dụng tình trạng khẩn trương đưa đến hiệu quả đầu tiên là chính-phủ được phép trưng tập những gì cần thiết cho an-ninh Quốc-gia.

Chính-phủ cũng có quyền chỉ định nơi cư trú của công dân, cấm tự do hội họp, đóng cửa những nơi công cộng, đình chỉ việc bầu cử, kiểm-soát tư gia và kiểm-soát báo chí v.v...

D.- Tình trạng bạo động và quyền hành chính-phủ :

Hậu quả của tình trạng này là một loạt biện-pháp nhằm bảo đảm tự-do hoạt-động của chính-phủ liên quan đến tổng động viên và điều động các đơn-vị tác chiến. Do đó, biện pháp trưng tập nhân lực, trưng dụng tài sản và phân phối những nguồn tinh lực cũng như những nhu yếu phẩm thường được áp dụng. Tuy nhiên, tình trạng bạo động không gây ra sự chuyển-chuyển thẩm quyền xử án sang các tòa án quân-sự tại mặt trận hay những hạn chế tự-do cá nhân.

Vẫn như vậy, sự tăng cường quyền hành của chính-phủ một phần bắt nguồn ở sự hành xử quyền hạn bất thường một cách đương nhiên trên thực tế để nhận đáp ứng nhu cầu ổn định Quốc-gia và văn hóa tình trạng bình thường của Đất nước.

Sự tăng cường quyền hành của chính-phủ còn được tìm thấy qua hình thức mở rộng quyền

lập qui.

II.- SỰ NƠI RỘNG QUYỀN LẬP QUI CỦA CHÍNH-PHỦ:-

Một cách tổng quát, quyền lập qui (pouvoir réglementaire) là thẩm quyền do Hành-pháp hành xử để bổ túc một đạo luật có trước. Do đó, quyền lập qui thông thường lệ thuộc vào đạo luật.

Chủ trương quyền lập qui lệ thuộc vào đạo luật tức là tán thưởng học thuyết "sự thống của đạo luật" (la souveraineté de la loi) theo đó ngoài Hiến-pháp, đạo luật chiếm hệ cấp cao hơn các pháp qui của chính-phủ (règlements) và quyền lập qui có một phạm vi hạn hẹp hơn quyền lập-pháp. Tuy nhiên nhiều khi người ta cũng chủ trương quyền lập qui tự trị hay biệt lập.

Trong những tình trạng chiến tranh hay những trường hợp đặc-biệt và để đáp ứng nhanh chóng nhu cầu thực tế mà sự biểu quyết tranh luận tại nghị trường đã gây khó khăn cho những biện pháp cấp thời, thẩm quyền lập qui lại được nơi rộng - một sự nơi rộng có tính cách bất thường (1).

Vậy sự nơi rộng quyền lập qui của Hành-Pháp đã được đề đạt vì yêu tố nào và được thực hiện dưới hình-thức nào ?

A.- Yếu tố làm đề đạt sự nơi rộng quyền lập qui của chính-phủ :

Sự thiếu qui định rõ lãnh vực lập-pháp và lãnh vực lập qui cũng như lãnh vực ủy quyền quá rộng rãi khiến cho Hành-Pháp tìm được một trong những lý lẽ biện minh cho sự nơi rộng quyền lập qui của mình.

(1) Tại Pháp, sự nơi rộng quyền lập qui được tìm thấy từ dưới thời Đế-Tsar Cộng-Hòa trở về sau mà Giáo-Sư De Laubadère gọi là một sự nơi rộng bất thường quyền lập qui (Extensions exceptionnelles du pouvoir réglementaire)

1/- Sự thiếu quy định lãnh vực lập-pháp và lãnh vực lập qui :

Đây là một sự thiếu sót của nhà lập hiến 1967. Thật vậy, Hiến-pháp Đế-nhi Cộng-Hoa Việt-Nam không hề dự-liệu lãnh vực nào có tính cách lập-pháp, phạm-vi nào có tính cách lập qui để phân định rõ sự hạn lập-pháp và sự hạn lập qui hậu ngăn chặn bước chân tham vọng của Hành-pháp dấn sang lập-pháp.

Dựa vào sự thiếu phân định rõ rệt này của Hiến-pháp, chính-phủ có thể ban hành những biện-pháp có tính cách lập qui - vì vô tính hay vô ý - mà thực ra chỉ có Quốc-hội mới có thể biểu quyết bằng những đạo luật để qui định văn-đề (1).

Vì thiếu sự phân định lãnh vực lập-pháp và lãnh vực lập qui nơi Hiến-pháp nên trong lúc bình thường chính-phủ thường có khuynh hướng mở rộng quyền lập qui của mình sang lãnh vực lập pháp, sự mở rộng này lại để dang hơn nữa trong những lúc bất thường khi mà các quyền hạn đặc-biệt được trao trong tay chính-phủ.

2/- Phạm vi ủy quyền của 005/72 quá rộng rãi :

Luật số 005/72, theo đó Quốc-hội đã ủy-quyền lập-pháp cho Tổng-Thống trong việc quyết-định và ban hành những biện pháp cần-thiết thuộc bên lãnh vực kinh-tế tài-chánh và an-ninh quốc-phòng trong thời hạn sáu tháng.

Nói cách khác, kể từ ngày được ủy quyền, Hành-pháp thực sự làm luật bằng những phương thức lập qui mà hậu quả đưa đến là nhiều khi một hành-

(1) Đó là trường hợp một Nghị-định của Tổng-trưởng ban hành liên quan đến thuế Kiện ước mà thực ra vấn đề thuế khóa chỉ có thể do Quốc Hội biểu quyết bằng Đạo luật

vi lập qui lại sửa đổi hoặc làm ngưng áp dụng một đạo luật từ trước.

Chính vì phạm vi ủy quyền quá rộng rãi như vậy mà dân biểu NGUYỄN-HỮU-HIỆU dù đã tán đồng ủy quyền cho Hành-Pháp cũng không khỏi lo ngại rằng một khi đã ủy quyền cho Tổng-Thống về kinh-tế tài-chánh, an-ninh quốc-phòng thì Hạ-nghị viện sẽ không còn việc gì để làm hơn nữa.

Được trọn quyền quyết định và ban hành trong 4 lãnh vực quan yếu của luật ủy quyền, Hành-pháp sẽ đương nhiên mở rộng quyền lập qui của mình bằng cách gia tăng việc xử dụng những "biện-pháp cần thiết" thay thế những hành vi lập-pháp lúc bình thường.

Nhưng, Hành-pháp mở rộng quyền lập qui dưới hình thức nào ?

B.- Sắc luật, một hình thức/sự ^{thể hiện} mở rộng quyền lập qui :

Với thời hạn 6 tháng được ủy quyền, Tổng-Thống đã ban hành tất cả 60 Sắc luật thể hiện các "biện pháp cần-thiết". Đây là một con số khá kỷ lục trong một thời hạn tương đối ngắn và trung bình mỗi tháng ủy quyền, lịch-sử pháp chế Việt-Nam được thu nhận thêm 10 Sắc-Luật ($\frac{60}{6} = 10$).

Và mỗi Sắc luật lại được chi-tiết hóa thêm bởi một Sắc lệnh hay một Nghị-định trong việc áp dụng và thi hành. Như thế, để thi hành những "biện pháp cần thiết" trong thời gian ủy quyền, Hành-pháp đã dùng đến :

60 Sắc luật + 60 Sắc lệnh + 60 Nghị-định
= 180 văn kiện.

Trước khi nêu lên một vài Sắc luật điển

hình, trong cũng cần trình bày khái quát về tính chất của sắc luật.

1/- Tính chất của sắc luật:

Sắc luật (décrets-lois) là một phương thức kỹ thuật để gia tăng công việc lập pháp trong trường hợp Quốc-hội trao nhiệm vụ lập luật của mình cho Hành-pháp nhằm ban hành những biện pháp liên quan đến một số vấn đề định sẵn.

Trên phương diện bản chất, sắc luật có uy lực tương đương như một đạo luật vì phổ quát tính và vô cá tính của nó. Hơn nữa, có thể nói sắc luật là một thứ "đạo luật của chính phủ" nghĩa là do chính phủ đơn phương làm ra theo sự ủy-quyền lập pháp của Quốc-hội. Nói cách khác, sắc luật là chặn đường cuối cùng của diễn trình chuyển nhượng quyền lập pháp từ Quốc-hội sang Hành-pháp. Vì thế sắc luật được đồng hóa như đạo luật hành vi lập pháp.

Về phương diện hình thức, sắc luật phải lệ thuộc vào đạo luật và sắc luật chỉ là một hành vi có tính cách cai trị (acte gouvernemental) (1) và được đặt dưới cùng một chế độ pháp lý của sắc lệnh (2). Tại Việt-Nam, các sắc luật mà Hành-pháp ban hành trong thời hạn ủy-quyền phải được nằm trong phạm vi của luật ủy-quyền qui định (3). Hơn nữa, những sắc luật tuyên bố các tình trạng chiến tranh, giới nghiêm, khẩn trương hay bạo động trong những trường hợp đặc biệt phải được Quốc-hội phê chuẩn sửa đổi hay hủy bỏ. Tất cả những điều kiện này đã diễn tả tính cách lệ thuộc của sắc luật vào đạo luật và sắc luật chiếm

(1) Khác biệt hành vi có tính cách cai trị (acte gouvernemental) khác với hành vi thống trị hoặc hành vi chính phủ (acte du gouvernement). Loại hành vi sau này không bị kiểm soát bởi bất cứ cấp cảnh nào.

(2) Roger Pinto : *Éléments de droit constitutionnelles*

2^e éd. tr. 354-356 : *La pratique des décrets-lois.*

(3) Những cơ sở sắc luật được ban hành ngoài phạm vi ủy-quyền

một thứ bậc ở dưới đạo luật.

Nói chung, sắc luật vừa có uy lực tương-
đương một đạo luật về phương diện bản chất, vừa có
tính cách lập qui trên phương diện hình thức vì là
một hành vi đơn phương của Hành pháp.

2/- Một số sắc luật điển hình trong thời
hạn uy-guyên:

Dưới đây, một số trong 60 sắc luật đã được
Hành-pháp ban hành kể từ ngày Quốc-hội ủy nhiệm
lập pháp lâm thời cho Tổng-Thống ! Trong số 60 sắc
luật này gồm 29 sắc luật thuộc lãnh vực an ninh
quốc phòng và 31 Sắc luật liên quan đến lãnh-vực
kinh-tế tài-chánh. (Xin xem phụ bản)

| Sắc luật số: | Ngày ban hành: | Sửa đổi luật có trước: | Đối tượng Sắc luật |
|--------------|----------------|------------------------|---|
| 002/TT/SLu | 06.07.72 | Sửa đổi luật 003/68 | Tổng động-viên |
| 004/TT/SLu | 15.07.72 | 0 | Biện pháp an-ninh trong thời gian chiến tranh và thiết quân luật. |
| 006/TT/SLu | 28.07.72 | 0 | Định quan thuế biểu xuất nhập cảng. |
| 007/TT/SLu | 04.08.72 | Sửa đổi luật 19/69 | Qui-chế báo chí |
| 012/TT/SLu | 16.09.72 | Sửa đổi luật 09/69 | Qui-chế chính-đảng và đổi lập chính-trị |
| 018/TT/SLu | 25.11.72 | 0 | Định biện-pháp áp dụng trong trường-hợp khẩn trương. |
| 021/TT/SLu | 14.12.72 | 0 | Thuế lợi-tức. |
| 026/TT/SLu | 20.12.72 | 0 | Ban-hành bộ hình-luật. |

| | | | |
|------------|------------|----------------|----------------------|
| 028/TT/SLu | : 20.12.72 | : 0 | : Ban hành Bộ dân- |
| | : | : | : luật |
| 045/TT/SLu | : 24.12.72 | : 0 | : Chính-phủ tham-dự |
| | : | : | : vào các nghiệp-vụ |
| | : | : | : kỹ-nghệ thương- |
| | : | : | : mại tài-chánh các |
| | : | : | : công-ty tư luật. |
| 046/TT/SLu | : 24.12.72 | : Sửa đổi Sắc- | : Thể lệ Ngân-hàng |
| | : | : luật 18/64 | : và cơ-quan Tín- |
| | : | : | : dụng. |
| 060/TT/SLu | : 27.12.72 | : Sửa đổi luật | : Quy-chế chính-dảng |
| | : | : 09/69 | : và đổi lập chính |
| | : | : | : trị. |
| 061/TT/SLu | : 27.12.72 | : Sửa đổi Sắc- | : Định thể chế tài- |
| | : | : luật 19/66 | : chánh và kế toán |
| | : | : | : Quốc-gia. |

Sự mở rộng quyền lập pháp của Hành-pháp không những chỉ được diễn tả qua con số kỷ lục 60 Sắc luật được ban hành trong thời gian ngắn ngủi của 6 tháng ủy-quyền mà còn được thể hiện qua việc Hành-pháp đã ban hành một số Sắc luật vượt qua phạm-vi do luật ủy-quyền ấn-định - điển hình là các Sắc luật ban hành các Bộ Hình-luật, Dân-luật, Thương-luật, Hình sự tố-tụng và dân sự tố tụng.

III.- SỰ GIỚI HẠN QUYỀN TỰ DO CỦA CÔNG-DÂN.-

Sự giới hạn quyền tự do công dân lại mạnh mẽ nhất sau khi luật ủy-quyền ra đời với sự ban hành của 60 sắc luật do Hành-pháp thừa nhận từ Quốc-hội.

A.- Giới hạn theo sắc luật số 004/TT/SLU về an-ninh quốc-phòng :

Trong suốt thời gian chiến tranh hay thiết quân luật, mọi sự di chuyển của công dân trong giới

giới nghiêm đều bị cấm chỉ trừ một vài trường hợp có lý do đặc biệt tối cần thiết.

Sắc luật này cũng còn cấm chỉ mọi hình thức đình công hay giải công dù hai bên chủ thợ còn bất đồng sau khi đã qua thủ tục hòa giải hoặc trọng tài.

Những vi phạm được dự liệu trong sắc luật này có thể được xem như vi phạm đến an-ninh quốc gia và thuộc thẩm quyền tòa án quan sự mật trận xét xử theo thủ tục khẩn cấp (đ14).

B.- Giới hạn theo sắc luật 005/TT/SLu liên quan đến tình trạng thiết quân luật

Trong tình trạng thiết quân luật - được ban bố trong trường hợp Quốc gia lâm nguy ngoại xâm hay nội loạn - quyền hành của nhà chức trách dân sự được chuyển sang cho nhà chức trách quân sự để bảo vệ trật tự công cộng và an-ninh Quốc gia. Tuy nhiên trong hai lãnh vực này, nhà chức trách dân sự vẫn tiếp tục hành xử những quyền nào mà nhà chức trách quân sự không đảm nhận (đ 1, đ2).

Trong suốt thời gian thiết quân luật tòa án quan sự mật trận có thẩm quyền xét xử các tội phạm nguy hại đến an-ninh Quốc-gia.

C.- Giới hạn theo một số sắc luật khác:

Ngoài ra, một số sắc luật khác được ban hành cũng đã giới hạn quyền tự do công dân trong các trường hợp chiến tranh, giới nghiêm, khẩn trương và bạo động được tuyên bố.

Sắc luật 017/TT/SLu ngày 25-11-1972 tuyên bố tình trạng bạo động, sắc luật 018/TT/SLu và sắc luật 019/TT/SLu cũng ngày tuyên bố tình trạng khẩn trương, tình trạng giới nghiêm đã dự liệu những giới hạn tự do công dân cũng những biện pháp chế

tại các vi phạm.

Sắc luật 002/TT/SLu ngày 8-7-1972 sửa đổi luật 003/68 ban bố lệnh Tổng động viên cho phép chính-phủ áp dụng mọi biện pháp cần thiết để cung cấp tài nguyên Quốc gia cho chiến trường.

Sắc luật 007/TT/SLu ngày 4-8-1972 sửa đổi luật 19/69 qui định về qui chế báo chí nhằm mục đích giới hạn sự lạm phát báo chí tại Việt-Nam mà hậu quả là một số nhật báo và nguyệt san phải đóng cửa vì không hội đủ điều kiện để hoạt động theo tân qui chế báo chí.

Sắc luật 037/TT/SLu ngày 22/12/72 sửa đổi luật 13/58 về thể lệ nhập nội, xuất ngoại và lưu trú tại Việt-Nam cho những người kiều. Sắc luật 38/TT/SLu ngày 22/12/72 tu chỉnh Dự 10/50 về qui chế hiệp hội.

Sắc luật 060/TT/SLu ngày 27-12-1972- ngày thứ 60 của thời hạn ủy-quyền - sửa đổi luật 009/69 ấn định qui chế chính đảng và đổi lập chính trị theo đó một số lớn các chính đảng từ trước đến nay không còn hội đủ điều kiện để hoạt động nếu không liên minh thành những chính đảng lớn hơn. Sự ra đời của Sắc luật 060/TT/SLu cũng nhằm tiến đến việc giới hạn sự lạm phát chính đảng cũng khuyến khích các đảng phải kết hợp thành những đảng lớn. Tính đến tháng 04-1973 ngoài đảng Dân chủ của chính quyền có thể có hai chính đảng khác khá đủ điều kiện hoạt động theo tân qui chế chính đảng : đó là Đảng tự do hiện thân của nhóm Quốc gia Đông tiến và lực lượng Địch đoàn kết ; Liên minh Dân chủ xã hội là sự kết hợp của phong trào Quốc-gia Cấp tiến, Đảng Công nông, Việt Nam Quốc Dân đảng thống nhất v.v...

ĐOẠN II : SỰ KIỂM SOÁT VIỆC HÀNH SỬ QUYỀN HẠN

BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP

Khi Hành-pháp hành xử những quyền hạn bất thường thì điều này không có nghĩa là mọi quyền hành trong nước đều được khoan trắng cho Hành-pháp toàn quyền một cách chuyên đoán. Quyền hạn bất thường chỉ là một biệt lệ của nền pháp trị dung hòa giữa nguyên tắc tự do dân chủ và sự sống còn của Quốc gia trong một vài trường hợp đặc biệt cấp bách.

Vì vậy khi xử dụng quyền hạn bất thường, Hành pháp không thể vin vào "đuyên cơ trường hợp đặc biệt" - dù dưới bất cứ hình thức nào - để xóa bỏ các cơ chế hiến định.

Do đó sự hiện hữu của các công quyền khác của Quốc gia trong các trường hợp đặc biệt cũng tỏ ra cần thiết trong nhiệm vụ kiểm soát và giám sát Hành pháp vì quyền hành ngăn chặn quyền hành vẫn còn là một phương thức giá trị tại hầu hết các xứ dân chủ.

Tuy nhiên nếu trên nguyên tắc, sự kiểm soát này khá hữu hiệu, thì trên thực tế, sự kiểm soát nhiều khi không đáp ứng hoàn toàn được sự mong đợi của Quốc dân.

Quốc hội và Tối cao pháp viện là hai công quyền quan trọng nhất đóng vai trò kiểm soát và giám sát này tại Việt-Nam.

I.- QUỐC-HỘI VÀ VAI TRÒ KIỂM SOÁT QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH-PHÁP :

Quốc-hội là cơ quan chính trị có quyền kiểm soát và theo dõi hành động của chính phủ ngay trong lúc bình thường lẫn trong thời kỳ bất thường. Chính Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền mở cuộc điều tra về sự thi hành chính sách quốc-gia và yêu cầu các cơ quan công quyền xuất trình các tài-liệu cần-thiết để hoàn thành nhiệm-vụ này.

Song lẽ, một hiện tượng chung đáng chú ý của thời hiện đại là vai trò của Quốc hội ngày càng yếu kém trên thực tế trong hầu hết các Quốc gia. Vì thế, trên nguyên tắc và trên thực tế vai trò kiểm soát của Quốc-hội cũng rất khác biệt.

A.- Vai trò kiểm soát của Quốc hội trên nguyên tắc :-

Để tránh hiện tượng Hành-pháp chuyển quyền hành động trong lúc hành xử quyền hạn bất thường, Quốc hội nắm giữ quyền kiểm soát và giám sát chính phủ qua ba hình thức: thẩm định các trường hợp đặc biệt, kiểm soát sự thi hành các biện pháp đặc biệt và chuẩn nhận các hành vi đặc biệt của Hành-pháp.

1/- Thẩm định các trường hợp đặc biệt :

Kiến-pháp Đế-nhi Cộng-hòa định rằng "trong trường hợp đặc biệt, Tổng Thống có thể ký các sắc luật tuyên bố các tình trạng bạo động giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn lãnh thổ" (đ64 đoạn 1 HP). Nhưng Kiến-pháp không minh thị trường hợp nào thì được xem là "đặc biệt" và mức độ đặc biệt đến đâu.

Chính vì Kiến-pháp yên lặng về vấn đề này mà vai trò nhà lập pháp thật cực kỳ quan trọng trong

việc tham định thế nào là trường hợp đặc biệt, đặc biệt đến mức độ nào và tính cách đặc biệt ấy có đủ gây nguy hại cho Quốc gia hay không để làm thời Quốc hội có thể ủy nhiệm lập pháp cho chính phủ được rộng quyền hành động - và một sự ủy nhiệm quyền lập pháp như vậy thực sự có cần thiết và có gây ra hậu quả bất lợi nào cho tương lai của chế độ hay không.

Tất cả những khía cạnh đó đều được các vị đại diện dân cử đem ra phân tích và tranh luận trước diễn đàn Quốc hội, cân nhắc kỹ lưỡng trước khi đưa ra quyết định tham lượng các trường hợp đặc biệt.

Hiến pháp tại một số Quốc gia còn bắt buộc chính phủ phải hỏi ý kiến Quốc hội trước khi sử dụng các quyền đặc biệt.

2.- Kiểm soát sự thi hành các biện pháp đặc biệt :

Một khi các tình trạng đặc biệt được tuyên bố và Hành pháp được phép hành sử những quyền hạn bất thường thì Quốc hội vẫn luôn luôn đóng vai trò theo dõi và kiểm soát sự thi hành các biện pháp đặc biệt của chính phủ. Quốc hội có thể đòi các vị trưởng cơ quan ra trước các ủy ban Quốc hội để chất vấn về những sự điều hành và thi hành của các cơ quan liên hệ và đương lối mà họ sử dụng quyền hành. Quốc hội cũng có thể mở các cuộc điều tra về việc hành sử các quyền hạn bất thường và lập những ủy ban đặc biệt hay liên ủy ban để thanh tra giám sát nêu can những hành động của chính phủ.

Điều 41 Hiến pháp 1967 định rằng " Thượng nghị viện có quyền mở cuộc điều tra về sự thi hành chính sách Quốc gia và yêu cầu các cơ quan công quyền xuất trình các tài liệu cần thiết cho cuộc điều tra này ".

Hơn nữa, mỗi viện Quốc Hội có quyền yêu cầu Thủ-Tướng hay nhân viên chính phủ ra trước viện sở quan để trả lời các câu chất vấn về sự thi hành chính sách Quốc gia và chủ tịch ủy ban của mỗi viện có quyền yêu cầu các nhân viên chính phủ tham dự các phiên họp của ủy ban để trình bày các vấn đề liên hệ đến bộ sở quan (đ.40 HP).

Quốc hội cũng có thể yêu cầu Hành pháp gửi những phúc trình định kỳ đến Quốc hội để Quốc hội có đủ phương tiện theo dõi hoạt động của Chính phủ.

Quốc hội còn có thể nêu lên kiến nghị bất tín nhiệm khi nhân viên Nội các ra điều trần tại Quốc hội và sử dụng quyền cắt giảm kinh phí để tạo thành một lợi khí kiểm soát Hành pháp trong các trường hợp đặc biệt.

Ngoài ra, trong luật ủy quyền Quốc hội thường còn dành cho mình quyền hủy bỏ một số điều khoản trước khi luật ủy quyền mãn hạn, bằng những quyết định ngược lại như thường được áp dụng tại Hoa Kỳ vào hồi đệ nhị thế chiến.

Xem như vậy, có thể nói Quốc hội có đầy đủ phương tiện và thẩm quyền để kiểm soát và theo dõi Chính phủ trong việc thi hành các biện pháp đặc biệt vì quyền hành của Quốc hội dự liệu nơi điều 40, điều 41 được áp dụng trong cả lúc bình thường lẫn thời kỳ bất thường.

3/ - Chuẩn nhận các hành vi đặc biệt :

Nổi bật nhất là sự chuẩn nhận các sắc luật do Hành pháp ban hành; vì sắc luật chỉ là những biện pháp tạm thời cần thiết để cho các sắc luật này có giá trị pháp lý vững chắc.

Nếu quyền thẩm định các trường hợp đặc biệt của Quốc hội được xem như một hình thức tiên kiểm duyệt phòng thì quyền chuẩn nhận các sắc luật là phản ảnh của hình thức hậu kiểm .

Điều 64 Hiến pháp minh thị "... Quốc hội phải được triệu tập chậm nhất 12 ngày kể từ ngày ban hành sắc luật để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bác 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 "

Như vậy , chính Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền chuẩn nhận các sắc luật mà Tổng-Thống ban bố các tình trạng chiến tranh , giới nghiêm , khẩn trương hay bạo động theo Hiến pháp.

Nhưng một vấn đề được nêu lên ở đây là Quốc hội có quyền chuẩn nhận các sắc luật mà Tổng-Thống được phép ban hành trong thời gian và phạm vi ủy quyền hay không ? Luật ủy quyền 005/72 không hề minh thị vấn đề này theo đó , Quốc hội dành cho mình quyền chuẩn nhận các sắc luật qui định những biện pháp cần thiết của Hành pháp.

Sở dĩ vấn đề được nêu lên là vì có liên quan đến tính cách pháp lý của các sắc luật : sắc luật là một hành vi lập qui hay một hành vi lập pháp ? Nếu là một hành vi lập qui, thì khi Quốc hội chuẩn nhận các sắc luật này , Quốc hội có vi phạm nguyên tắc phân quyền và xâm lấn sang quyền Hành pháp hay không vì quyền lập qui là một thẩm quyền chuyên độc của Hành pháp ?

Có thể nói trong thời hạn ủy quyền , các sắc luật do Tổng Thống ban hành là những hành vi lập qui an định những vấn đề thuộc lãnh vực lập pháp tự bản chất . Là một hành vi tạm thời qui định một số vấn đề thuộc lãnh vực lập pháp tự bản chất nên Quốc hội có quyền chuẩn nhận các sắc luật này để

hoặc hủy bỏ, hoặc biến cải thành luật thực sự - vì chỉ có Quốc hội mới là cơ quan có thẩm quyền chuyên độc qui định những vấn đề thuộc lãnh vực lập pháp tự bản chất trong một Quốc gia dân chủ.

Nhìn chung những sắc luật mà Tổng-Thống ban hành trong thời hạn ủy quyền đa số đều liên quan đến các vấn đề thuế khóa, an ninh quốc phòng, trật tự công cộng, chính đảng, tự do công dân và thân trạng thế nhân - những vấn đề mà chỉ có thể qui định bằng đạo luật của Quốc hội trong lúc bình thường tại các Quốc gia dân chủ (1).

Nói một cách tổng tất, các sắc luật do Tổng-Thống ban hành trong thời hạn ủy quyền chỉ có tính cách tạm thời cần thiết và phải chịu sự kiểm soát của Quốc hội qua thực chuan nhận của cơ này. nhưng trên thực tế, Quốc hội có làm trọn vai trò của mình hay không ?

B.- Vai trò kiểm soát của Quốc hội trên thực tế :

Trên thực tế, Quốc hội hầu như chưa đóng đúng vai trò kiểm soát và giám sát chính phủ trong việc hành xử quyền hạn bất thường như Quốc dân mong đợi. Không những thế, trong những lúc bình thường, vai trò kiểm soát của Quốc hội cũng không được hành xử trọn vẹn đối với chính phủ. Đây là một hiện tượng khá phổ quát phản ánh địa vị yếu kém của Quốc hội trước một hành pháp không ngừng tìm cách dành địa vị ưu thắng, đồng- thời cũng biểu lộ tính cách rơi rớt của các chính đảng trong sinh hoạt chính trị Quốc gia nói chung và tại diện đàn Quốc hội nói riêng. Tư hình thức tham định các trường hợp đặc biệt cho đến phương cách kiểm soát chính phủ, các hành động của Quốc hội đều phơi bày một tư thế

(1) A. Tunc : Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Tome II tr 109-111.

"lập về" trước Hành pháp .

Thật vậy, trong việc tham định các trường hợp đặc biệt và thẩm lượng mức độ đặc biệt nguy hại cho Quốc gia trong thời gian Bắc Việt mở cuộc công kích, hầu như Quốc hội đã bất lực trước dự toán ủy quyền của Hành pháp .

Dù có sự tranh luận của nhiều quan điểm bất đồng tại Quốc hội trong vấn đề ủy quyền, nhưng rốt cuộc phản thắng vẫn thuộc về tay Hành pháp một cách dễ dàng và luật ủy quyền đã đáp ứng được sự mong mỏi từ lâu của Hành pháp (1). Chính một số Dân biểu và Nghị sĩ thân Hành pháp được mời vào Dinh Độc Lập, đã soạn thảo và ủng hộ dự án luật ủy quyền lan áp cả phe đối lập, chứ thật sự Tổng-Thống không giữ thông điệp chính thức đề xin Quốc hội ủy quyền (1) - một hình thức thường thấy tại các Quốc gia Dân chủ mỗi khi vị lãnh tụ Hành pháp muốn được Quốc hội hậu thuẫn chính sách của mình.

Sau khi ủy quyền cho Hành pháp, Quốc hội cũng chẳng kiểm soát được gì chính phủ, trái lại hầu như Quốc hội đã ủy nhiệm khoán trắng cho Hành pháp trong 4 lãnh vực quan yếu an ninh quốc phòng và kinh tế tài chánh để rồi Quốc hội chẳng còn gì để lan ngoài công việc biểu quyết các bộ Dân luật thương luật như một Dân biểu đã từng lo ngại. Nhưng sau đó, các bộ luật này cũng được Tổng-Thống ban hành bằng sắc luật nghĩa là Quốc hội chẳng đóng góp được gì đáng kể trong công trình lập

(*) Hành pháp đã hơn một lần xin ủy quyền hồi sau trận Tổng công kích Tết Mậu Thân qua Dự luật "chấn chỉnh kinh tế tài chánh" nhưng đã bị Quốc hội, nhất là Thượng nghị viện hồi đó bác bỏ

(1) Nhật báo Đước Nhà Nam : số ngày 17-5-1972 - Phần quan điểm

pháp vừa kể .

Vì thiếu sự an định chặt chẽ phạm vi ủy quyền , vì thiếu sự kiểm soát thực sự hữu hiệu trên thực tế của Quốc hội nên Hành pháp có được cơ hội để ban hành một số sắc luật vượt xa phạm vi ủy quyền như thế .

Tóm lại , Quốc hội là cơ quan chính trị có thẩm quyền kiểm soát sự hành xử quyền hạn bất thường của Hành pháp . Nhưng trên thực tế , quyền kiểm soát này không được sử dụng đúng mức nên sự bình thường quyền hành của chính phủ luôn luôn được " mời gọi " của nhà cầm quyền Quốc hội , cho đến nay , chưa hành động gì để xác nhận , thay đổi hoặc bác bỏ các sắc luật (mặc dầu chính Tổng-Thống , khi trả lời các vấn nạn của các lãnh tụ chính đảng về 2 sắc luật chính đảng nói rằng : bây giờ , thuộc thẩm quyền Quốc hội) .

Đứng trước sự thiếu sót của Quốc hội trong việc kiểm soát chính phủ như vậy , một sự kiểm soát tài phán tương ứng rất cần thiết để làm cái " thăng " làm chậm bước tiến chuyên quyền có thể có của Hành pháp .

II. - SỰ KIỂM SOÁT CỦA TỐI CAO PHÁP VIỆN ĐỐI VỚI QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP :

Bên cạnh Quốc hội , các pháp đình cũng đã đóng một vai trò không kém phần quan trọng trong việc kiểm soát các quyền hạn bất thường của chính phủ . Các đạo luật ủy quyền của Quốc hội , các biện pháp đặc biệt của chính phủ có thể đặt dưới sự kiểm soát của các pháp đình về phương diện hợp hiến tính và hợp pháp tính .

Hiến pháp Việt Nam 1967 và luật số 007/68 đã giao phó quyền kiểm soát tài phán này cho Tối cao

pháp viện vì Hiến pháp định rằng "...Tối cao pháp viện có thẩm quyền quyết về tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến của các Đạo luật, Sắc luật, tính cách hợp hiến và hợp pháp của các Sắc lệnh, nghị định và quyết định hành chính" (điều 81 đoạn 1 KP - điều 2 đoạn 2 luật 007/68).

Kể từ khi có luật ủy quyền, một số vấn đề thực tế thường được nêu ra liên quan đến quyền kiểm soát tài phán mà Tối cao pháp viện hành xử đối với các hành vi bất thường của Hành pháp trong thời gian ủy quyền.

A.- Các hình thức kiểm soát tài phán của Tối cao pháp viện :

Kể từ ngày ban hành luật số 007/68 ấn định tổ chức và điều hành Tối cao pháp viện, việc kiểm soát hành vi lập pháp và hành vi lập qui được thực hiện qua hai hình thức thông dụng tại Tối cao pháp viện. Đó là kiểm soát hợp hiến tính và kiểm soát hợp pháp tính :

1/- Kiểm soát hợp hiến tính :

Sự kiểm soát này nhằm vào các đạo và các sắc luật. Tất cả các đạo luật của Quốc hội kể cả luật ủy quyền trong các thời kỳ đặc biệt cũng đều được Tối cao pháp viện kiểm soát về phương diện hiến tính nếu các đạo luật này được nêu ra trước Tối cao pháp viện. Tối cao pháp viện sẽ được xét xem các đạo luật này có vi phạm Hiến pháp hay không. Đối với các sắc luật, hình thức kiểm soát hợp hiến tính cũng được áp dụng như đối với các đạo luật. Nhưng danh từ "sắc luật" qui định nơi đoạn 1 điều 81 Hiến pháp là những sắc luật nguyên khởi không căn cứ vào một đạo luật nào, đó là sắc luật tuyên bố các tình trạng chiến tranh, giới nghiêm, khẩn trương và bảo động và các sắc luật mà Tổng thống ký để

thi hành từng phần ngân sách khi đạo luật ngân sách chưa được biểu quyết đúng hạn kỳ ấn định.

Do đó danh từ "sắc luật" với điều 87 Hiến pháp hình như không ám chỉ đến một loại sắc luật lệ thuộc vào một đạo luật. Đây là một vấn đề thực tế vô cùng tế nhị được đặt ra đối với các sắc luật được Hành pháp ban hành theo đạo ủy quyền số 005/72.

2/- Kiểm soát hợp pháp tính :

Đây là hình thức kiểm soát được áp dụng đối với các sắc luật, nghị định và quyết định Hành pháp để chế tài các hành vi lập qui này về phương diện bất hợp pháp. Nói cách khác, Tối cao pháp viện sẽ xét xem một văn kiện lập qui hay một hành vi lập qui của Hành pháp có vi phạm Hiến pháp và có ngược lại đạo luật dùng làm căn bản pháp lý cho văn kiện lập qui hay hành vi lập qui ấy hay không?

Hơn nữa, hai hình thức kiểm soát hợp hiến tính và hợp pháp tính chỉ được Tối cao pháp viện áp dụng để chế tài một hành vi lập pháp hay một hành vi lập qui khi nào có một sự nghi ngờ về hợp hiến tính và hợp pháp tính của các hành vi này được nêu ra trước Tối cao pháp viện qua phương chức chánh tổ hay phương chức khước biện.

Và Tối cao pháp viện chỉ tuyên phán theo phương diện pháp lý chứ không dựa trên phương diện chính trị khi một vấn đề được nêu lên trước Pháp viện; nhưng trên thực tế, các phán quyết của Tối cao pháp viện thường hay chịu ảnh hưởng ít nhiều của các biến cố chính trị và uyển chuyển theo nhu cầu Quốc gia trong mỗi thời kỳ (1)

(1) Thí dụ phán quyết hợp hiến tính về điều 10 khoản 7 của Luật bầu cử Tổng Thống Phó Tổng Thống 1971

Và đó là vấn đề thực tế khá phức tạp và tế nhị của vai trò Tối cao pháp viện trong việc tuyên phán hợp hiến tính và hợp pháp tính các văn kiện lập pháp và các văn kiện lập qui.

B.- Một số vấn đề thực tế được nêu lên sau ngày có luật ủy quyền.

Kể từ khi luật ủy quyền 005/72 mang nha hình thành rồi được ban hành theo thủ tục khẩn cấp, vấn đề hợp hiến hay bất hợp hiến của đạo luật này là một đề tài gây nhiều tranh luận sôi nổi.

Mặt khác, quyền lập qui nói rộng của Chính phủ trong việc hành sử quyền hạn bất thường đã vi phạm vô tình hay hữu ý - quyền tự do công dân nên những "biện pháp cần thiết" mà Chính phủ ban hành có thể một ngày nào đó được nêu lên trước Tối cao pháp viện về hợp hiến tính và hợp pháp tính.

Đó là hai vấn đề thực tế khá nhiều phức tạp đối với Tối cao pháp viện trong nhiệm vụ "hậu kiểm" các hành vi của Hành pháp để tự do căn bản công dân khỏi bị đe dọa, nhưng cho đến nay Pháp viện chưa có dịp đưa ra quan điểm của mình.

1/- Vấn đề thực tế liên quan đến luật ủy quyền 005/72.

Luật ủy quyền đã được Quốc hội biểu quyết và Tổng-Thống ban hành nên đã đi vào lịch sử pháp chế Việt-Nam. Tuy nhiên vấn đề đầu tiên được nêu lên là hợp hiến tính của luật này - một vấn đề đã gây tranh luận sôi nổi tại diễn đàn Quốc hội vào giai đoạn biểu quyết cũng như gây thắc mắc trong dư luận sau ngày được ban hành.

Đứng về phương diện pháp lý, luật ủy quyền có vi hiến hay không, một khi Hiến pháp

không hề dự liệu một trường hợp ủy quyền lập pháp tạm thời như vậy ?

Có thể nói rằng dù không được dự liệu nơi Hiến-pháp, luật ủy quyền vẫn không vi hiến. Hiến-pháp, một bản văn hạn hẹp trên giấy tờ làm sao qui định hết cả đời sống và nếp sinh-hoạt của Quốc-gia mà tự bản chất vốn đã đa diện, phức tạp và biến chuyển không ngừng ? Hiến-pháp làm sao dự liệu được hết thấy những trường hợp bất thường mà đặc tính là bất tiên liệu, mơ hồ và uyển-chuyển tùy theo từng hoàn cảnh, từng thời kỳ khác nhau phản ánh biết bao nhiêu quái sự ?

Dù Hiến-hạp không dự liệu, nhưng phương thức ủy quyền vẫn là điều tối cần thiết để Hành-pháp có thêm phương-tiện hành động cấp thời đối phó với tình thế mới trên thực tế. Sự sống còn của Quốc-gia bao giờ cũng là mục tiêu tối thượng vì Quốc-gia có sống còn thì mọi định chế và cơ cấu pháp lý của Quốc-gia mới có thể tồn tại, người ta có thể - trong một số trường hợp tối đặc-biệt - hy-sinh khuôn khổ pháp lý cho sự sống còn của Quốc-gia chứ không thể hy sinh sự sống còn Quốc-gia cho khuôn khổ pháp lý.

Hơn nữa, luật đối chiếu cũng cho thấy rằng, dù Hiến pháp không dự liệu nhưng phương-thức ủy quyền vẫn được Quốc-hội Hoa-Kỳ áp dụng để mở rộng quyền hành động của Tổng-Thống trong hai kỳ thế chiến vừa qua (1). Chính trong ý nghĩa này mà chủ-tịch Tối Cao Pháp Viện Marshall của Hoa-Kỳ đã từng quan niệm " hiến pháp mà Tối Cao Pháp Viện giải thích, đích thực là một hiến-pháp can thiệp thích ứng vào những trường hợp khủng hoảng khác nhau trong sinh-hoạt xã-hội " (2) chứ không phải một loại Hiến-pháp cứng nhắc.

(1) A. Tunc : Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Tome II tr 109-111.

(2) Viện dẫn bởi A. Tunc : Sách đã dẫn, tome I tr 356

Một vấn-đề thứ hai được nêu ra liên quan đến luật ủy quyền là thủ tục biểu quyết luật này.

Thật vậy, nếu về phương diện pháp lý, luật ủy quyền không vi hiến thì về phương diện thủ tục biểu quyết, nhiều dị nghị có thể được đặt ra khiến Tối Cao Pháp Viện có thể thật khó khăn trong việc tuyên phán nội vụ. Luật ủy quyền không được biểu quyết theo đúng thủ tục, đó là quan điểm của Chủ-Tịch Thượng nghị viện NGUYỄN-VĂN-HUYỀN trong một văn thư gửi Tổng-Thống Việt-Nam Cộng Hòa đề yêu cầu ngưng ban hành luật ủy quyền, vì theo Chủ-Tịch Thượng nghị viện, thủ tục biểu quyết luật này bất hợp lệ bởi lẽ Dự nghị Phó chủ-tịch viện liên hệ không đủ tư-cách chủ tọa phiên họp biểu quyết dự luật mặc dù Chủ-Tịch không bị một cản trở nào.

Việc Chủ-Tịch Thượng nghị viện bỏ phòng họp ra về trong khi Dự luật vẫn được biểu quyết, có tạo thành một sự kiện cản trở hay không? Nếu là một cản trở thật sự thì thủ tục biểu quyết tại Thượng viện có bất hợp lệ hay không; và hai sự kiện này có cấu thành hạ ti về thủ tục trong việc hình thành luật ủy quyền hay không?

Đó là những vấn-đề rắc rối đối với Tối Cao Pháp Viện một khi làm thời giải thích nội quy Thượng nghị viện liên quan đến thủ tục biểu quyết luật ủy quyền.

2/- Vấn đề thực tế liên quan đến các Sắc-luật :

Vấn đề được đặt ra nhân khi một số Sắc luật được ban hành trong thời hạn ủy quyền nhưng vượt qua phạm-vi ủy quyền và bị chỉ trích tại Tối Cao Pháp Viện.

Những Sắc luật vượt quá phạm-vi ủy quyền

trong bốn lãnh vực kinh-tế tài-chánh an-ninh quốc-phòng nói đây có thể bị chỉ-trích về phương-diện hiến-tính và hợp pháp-tính hay không, và Tối Cao Pháp Viện có thẩm quyền kiểm pháp loại Sắc luật này hay không? Dưới đây thư phân tách :

* Điều 1 :- Vấn đề hiến-tính của các Sắc-luật :

Hiến pháp 1967 và luật số 007/68 đã ban cấp cho Tối Cao Pháp Viện thẩm quyền " phán quyết về tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến của các Đạo luật Sắc luật; tính cách hợp hiến và hợp pháp của các Sắc lệnh, Nghị-định và Quyết-định hành-chánh ".

Đanh từ " Sắc luật " đề cập nơi Hiến pháp và luật 007/68 hình như chỉ ám chỉ những Sắc-luật nguyên khởi được ban hành để tuyên bố các trường hợp đặc-biệt nơi điều 64 Hiến-pháp (1) chứ không hề đề cập đến loại " Sắc luật trong thời hạn ủy quyền " - một loại Sắc luật căn cứ vào đạo luật ủy quyền.

Vậy, đối với loại Sắc luật này, Tối Cao Pháp Viện có thẩm quyền kiểm hiến hay không ?

Có thể nói rằng, Tối Cao Pháp Viện có thẩm quyền tuyên phán về hiến-tính các loại Sắc luật này dù Hiến-pháp không hề đề cập chẳng nữa, vì tuyên phán hợp hiến-tính là một thẩm quyền đương nhiên của Tối Cao Pháp Viện. Pháp viện có quyền " hậu-kiểm " hiến-tính của các đạo luật tất nhiên có quyền tương tự đối với các loại Sắc luật này để chế tài các hành vi mà Hành-pháp xử dụng một cách quá rộng rãi trong thời kỳ Quốc-Mộ ủy quyền lập-

(1) Điều 64 Hiến pháp: " Trong trường hợp đặc biệt, Tổng Thống có thể ký sắc luật tuyên bố tình trạng bất động, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn lãnh thổ ". Những sắc luật trong trường hợp này có tính cách nguyên khởi, không căn cứ vào một đạo luật nào mà chỉ dựa vào Hiến pháp.

pháp cho Hành-pháp.

* Điểm II :- Vấn đề hợp pháp tính của các Sắc luật :

Hiến pháp và luật 007/68 không hề đề cập đến thẩm quyền của Tối Cao Pháp Viện kiểm-soát hợp pháp tính các Sắc luật. Vậy khi một Sắc luật được ban hành trong thời hạn ủy quyền nhưng vượt qua phạm-vi ủy quyền có bị chỉ trích về phương-diện hợp pháp tính trước Tối Cao Pháp Viện hay không và Pháp viện có thẩm quyền kiểm pháp Sắc luật này hay không ?

Để tìm giải đáp cho vấn-đề, trước cần trở về tìm xem tính chất của loại Sắc luật này.

Như đã có dịp trình bày, các Sắc luật ban hành trong thời hạn ủy quyền có hai đặc tính : vừa có tính chất lập quy, lại vừa có tính chất lập-pháp vì Sắc luật là một hành vi lập quy qui định một số vấn đề thuộc lãnh vực lập pháp.

Với tính chất lập quy, Sắc luật được đặt dưới cùng một chế độ của Sắc lệnh, do đó Tối Cao Pháp Viện có thẩm quyền kiểm-soát hợp pháp tính như đối với Sắc lệnh.

Đây cũng là giải pháp đã được đề xướng và áp dụng tại nước ngoài, theo đó Sắc luật được xem như một biện pháp lai chủng (mesures hybrides) và được đặt dưới cùng một chế độ pháp lý như Sắc lệnh nghĩa là Sắc luật được khởi tố trước tòa án Hành-chánh và trước Tham chính viện bằng tố cấu chống thặng quyền (recours pour excès de pouvoir) (1).

(1) Roger Pinto : La pratique des "décrets-lois" :
Éléments de droit constitutionnel 2è éd. tr 354-356
Theo G.S Nguyễn Văn Bông, thí tại VN, tố tụng chống thặng quyền được di giao từ Tham chính viện lên Tối cao pháp viện. (Luật Hiến pháp và Chính trị học. Saigon 1970 tr 672)

Với tính chất lập pháp, Sắc-luật có thể được Tối Cao Pháp Viện kiểm-soát về phương-diện hiện-tính. Nói cách khác, các Sắc luật trong thời hạn ủy quyền có thể được Tối Cao Pháp Viện kiểm-soát hợp hiện-tính hay hợp pháp-tính tùy theo sự chỉ-trích trước Pháp-viện theo quan-điểm hợp hiện-tính hay hợp pháp-tính của Sắc luật (1).

Trên đây là một số vấn đề thực-tế mà Tối Cao Pháp Viện có thể gặp phải đứng trước một con số khổng-lô của 60 Sắc luật mà nếu số Sắc luật này được khởi-tố trước Pháp-viện về phương-diện hiện-tính và phương-diện hợp pháp-tính.

Nếu Quốc-Hội đã tỏ ra yếu-kém đối với Hành-pháp trong việc kiểm-soát Chính-phủ, thì Tối Cao Pháp Viện lại có thể gặp phải một số vấn đề phức-tạp trên thực-tế do hậu-quả của việc ban-hành các Sắc luật trong thời hạn ủy quyền - nếu Pháp-viện lâm-thời thụ-lý các vụ khởi-tố các Sắc luật này.

Cho đến nay, chưa có án-lệ nào của Tối Cao Pháp Viện liên-quan đến luật ủy quyền và các Sắc-luật liên-hệ để làm một chiến-thắng ngăn-cản khuy-nh hướng chuyên-quyền có thể có của Hành-pháp.

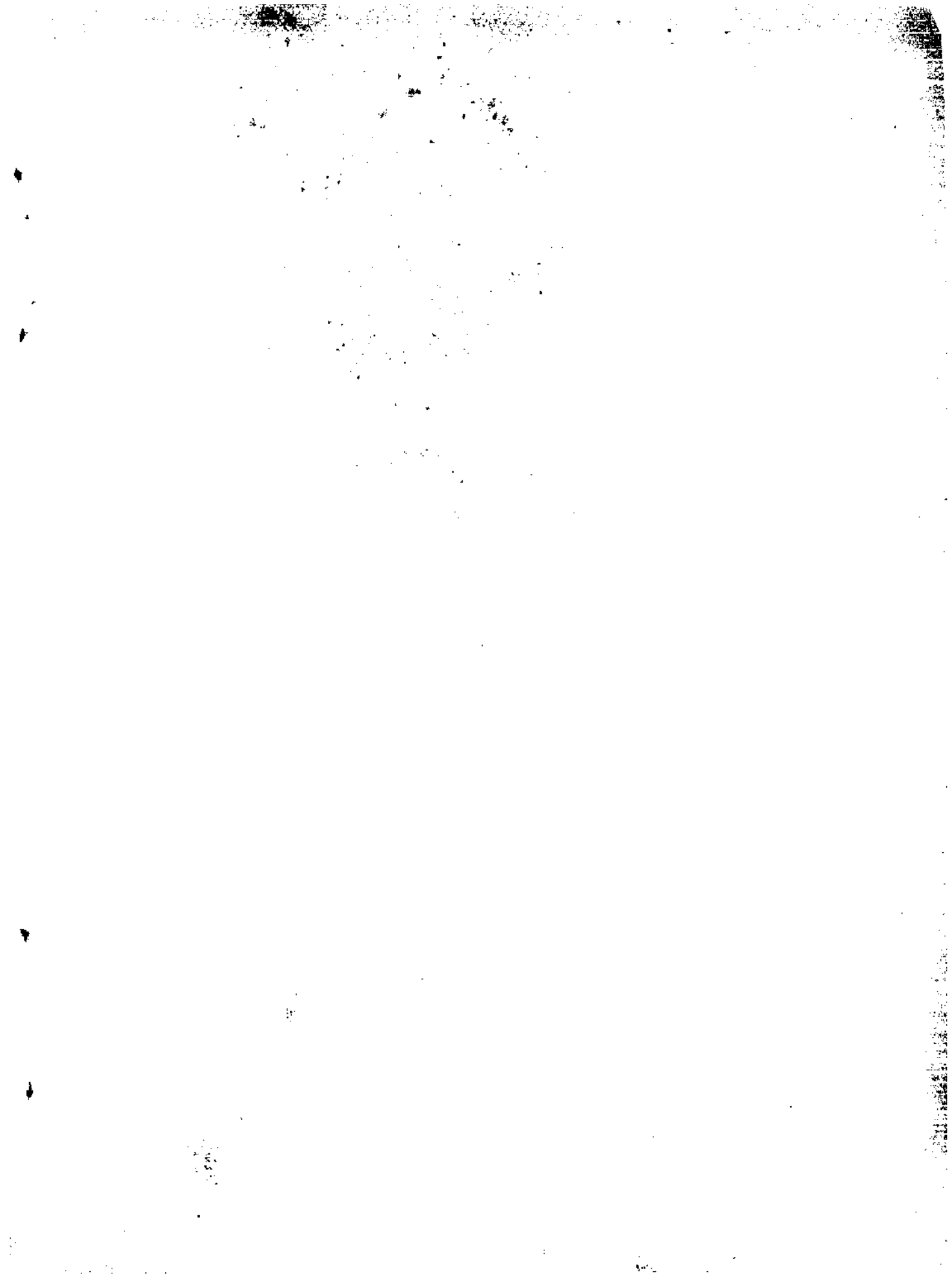
(1) Tại Pháp, tùy theo bản chất của hành vi mà thuộc thẩm quyền kiểm soát của các loại pháp-dinh khác nhau. Theo giải pháp hiện-thời của Pháp thì người ta phân-biệt các hành vi mà Tổng-Thống được quyền xử-dụng trong các trường hợp đặc-biệt của điều 16 Hiến pháp 1958. Trong trường hợp đặc-biệt, Tổng-Thống có thể xử-dụng một số hành vi thuộc lãnh-vực lập pháp và một số hành vi có-tính cách lập-quy.

Loại hành vi thứ nhất không thuộc thẩm quyền xét-xử của tòa án Hành-chánh. Loại hành vi thứ hai được đặt vào chức-độ cố-pháp-lý như pháp-quy.

(A. De Laubadère : Les décisions des périodes exceptionnelles. Droit ad. Tome I tr 32)

Sự yếu kém của Quốc-Hội, sự khó khăn phức tạp Tối Cao Pháp Viện gặp phải trên thực tế đã khiến cho Hành-pháp hành động ra sao trong việc hành xử quyền hạn bất thường ?

Đó là đối tượng của chương 3 dùng để phê bình một cách khái quát vấn đề theo thực tế.



CHƯƠNG 3

PHÊ BÌNH SỰ HÀNH XỬ

QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP

TẠI VIỆT NAM HIỆN THỜI THEO THỰC TẾ

Sự nới rộng quyền Hành pháp trong những thời kỳ đặc biệt của Quốc Gia là một hiện tượng khá phổ cập tại hầu hết các Quốc Gia vào thế kỷ 20 cận đại từ xứ tiên tiến Tây Phương đến các xứ chậm tiến.

Nhưng nếu là một hiện tượng phổ cập của các Quốc-Gia dân chủ Tây phương thì việc hành sử quyền hạn bất thường tại các xứ này không mấy nêu lên nhiều vấn đề phức tạp và không đe dọa đến tự do căn bản công dân vì bản tay chuyên quyền của Hành-pháp. Sở dĩ như vậy là vì các Quốc-gia này đã có một truyền thống dân chủ lâu đời ăn sâu vào mọi tầng lớp dân chúng cũng như giới lãnh đạo cầm quyền. Hơn nữa, hệ thống chính đảng hữu hiệu, trình độ dân trí khá quan và một nền kinh tế tương đối ổn định cũng đã góp phần vào việc ảnh hưởng và kiểm soát chính quyền khiến cho hiểm họa độc tài tại các Quốc-gia tiên tiến không có cơ hội phát triển.

về

Những điều kiện thuận lợi/ chính trị, kinh tế, xã hội như thế không được hội đủ tại xã hội Việt-Nam - một Quốc-gia chậm tiến và chiến tranh - nên khi Hành-pháp được phép hành sử quyền hạn bất thường thì đã gây ra nhiều tranh luận và quan ngại.

Trong hai đoạn dưới đây, sẽ dành cho một vài nhận xét.

ĐOẠN I : NHẬN XÉT CÁC QUAN ĐIỂM LIÊN QUAN ĐẾN
QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG CỦA HÀNH PHÁP

Trong thời gian qua tại Việt-Nam, khi Hành-pháp hành sử một số quyền hạn bất thường do luật ủy quyền của Quốc-hội ban cấp, thì một số vấn nạn đã được nêu lên : phải chăng quyền hạn bất thường là một điều cần thiết và khi hành sử quyền hạn này, Hành-pháp có thể đi đến chỗ chuyển quyền hay không ?

I:- SỰ CẦN THIẾT CỦA QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG TRONG
QUỐC-GIA :

Quyền hạn bất thường là một biệt lệ của nền pháp trị, là kết tinh của sự thực hành chính trị trên thực tế trong Quốc gia.

Nhưng, đâu là lý do biện minh cho sự hiện hữu của quyền hạn bất thường trong một Quốc gia áp dụng học thuyết phân quyền như Việt-Nam, và tại sao quyền hạn bất thường lại được trao cho Hành pháp?

Giải đáp hai câu hỏi vừa nêu là đã trả lời luận cứ chủ trương giải thích chặt chẽ điều 3 Hiến-Pháp đã được đưa ra trong thời gian qua nhằm bác khước sự nói rộng quyền hạn bất thường cho Chính phủ.

A.- Lý do cần có quyền hạn bất thường:

Sự sống còn của Quốc gia là lý do mạnh mẽ nhất biện minh cho sự hiện hữu của quyền hạn bất thường. Thật vậy, khi Quốc gia lâm nguy, lãnh thổ bị

chiếm đóng bởi xâm lăng, chủ quyền bị đe dọa thì cần phải có những biện pháp mạnh cấp thời để đối phó và cứu vãn tình thế. Những biện pháp mạnh cần thiết và cấp thời này là thể hiện của quyền hạn bất thường. Quốc gia có sống còn thì mọi định chế và cơ cấu pháp lý mới có thể tồn tại.

Vì thế, nếu vì sự sống còn của Quốc gia mà phải tạm thời hy sinh khuôn khổ pháp lý và vượt khỏi khung cảnh pháp lý thì đó là một hành động chính đáng không đi ngược lại tư tưởng dân chủ cận đại. Luật pháp đôi khi vì quá cứng rắn nên không thể phù hợp trong một số biến cố và trong một số trường hợp đặc biệt, đã trở thành một trong những trở ngại cho sinh hoạt Quốc gia. Luật pháp, dù tối thượng đến đâu đi nữa, cũng không thể tối thượng bằng "luật cứu nước" trong những thời kỳ lâm nguy.

Do đó những luận cứ giải thích chặt chẽ điều 3 Hiến-pháp "Ba cơ quan Lập pháp, Hành pháp và Tư pháp phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt" để bác khước quyền hạn bất thường đã tỏ ra thiếu hợp lý.

Thật ra nhà lập hiến 1967 không những chỉ chú trọng ba cơ quan phải được phân quyền và phân nhiệm rõ rệt - mà còn mong muốn cho "sự hoạt động của ba cơ quan này 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". Chính ở quan điểm sau cùng này mới là giá trị đích thực của điều 3 Hiến-Pháp. Phân quyền và phân nhiệm giữa ba cơ quan để làm gì nếu không phải chỉ nhằm cho hoạt động của ba cơ quan công quyền được phối hợp và điều hòa hầu thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung?

Hơn nữa, phân quyền và phân nhiệm giữa ba cơ quan không nhất thiết là lúc nào cũng giữ đúng nguyên tắc một cách cứng rắn. Trái lại, phân quyền và phân nhiệm chỉ là một kỹ thuật thực hành chính trị nhằm san sẻ quyền hành Quốc gia tránh tập trung vào tay

một cá nhân hay một thiểu số có thể đi đến chuyên quyền. Là một kỹ thuật thực hành chính trị nên phân quyền phân nhiệm cần phải được quan niệm một cách uyển chuyển để có thể thích ứng được mọi hoàn cảnh, mọi tình thế và mọi biến chuyển của lịch sử Quốc gia.

Vì vậy nguyên tắc phân quyền ngày nay không còn giá trị chặt chẽ tuyệt đối của lúc ban đầu xuất xứ, mà trái lại trong cận đại, phân quyền tuyệt đối chỉ còn là một huyền thoại và mục đích phân quyền là làm sao cho mỗi tương quan công quyền nhà nước có đủ cơ hội thuận tiện để hoàn thành nhiệm vụ của mình. Đó là một vấn đề trọng yếu thường được đặt ra cho tất cả các chính quyền dân chủ.

B. - Quyền hạn bất thường và vai trò của
Hành pháp:

Sự sống còn của Quốc gia và sự lu mờ của nguyên tắc phân quyền tuyệt đối đã là lý do biện minh cho sự hiện hữu của quyền hạn bất thường. Nhưng quyền hạn bất thường được ban cấp cho cơ quan công quyền nào của Quốc gia, Hành pháp hay Lập pháp?

Lập pháp - tức Quốc-hội - theo sự tiến triển chung của chế độ dân chủ, không còn giữ được ưu thế trước một Hành pháp mà quyền hạn thường xuyên được tăng cường. Quốc-hội là một tập thể phức tạp đại diện cho nhiều khuynh hướng khác nhau, thủ tục làm việc chậm chạp không thể đáp ứng kịp thời nhanh chóng trước những nhu cầu của Quốc gia ngay một gia tăng. Quốc hội không đủ khả năng hành động kịp thời, lại không đủ khả năng quản trị và cai trị nên không thể hành sử những quyền hạn bất thường - loại quyền hạn đặc biệt để giải quyết những vấn đề đặc biệt cấp bách.

Đứng trước sự suy yếu của Quốc hội như thế, Hành pháp đã trở thành một cơ quan hành động, một cơ

cơ quan cai trị và quản trị - và Quốc hội chỉ đóng vai trò một cơ quan kiểm soát mà thôi. Hơn nữa, đặc điểm của Tổng-thống-chức - như trong chế độ hiện thời Việt-Nam - là Tổng-Thống bao giờ cũng chiếm địa vị ưu thắng trong hệ thống công quyền Quốc gia ngay cả đối với Quốc hội vì Tổng-Thống được tiếp nhận một sự tán phong của Quốc dân một cách trọn vẹn hơn Quốc hội và Tổng-Thống có khả năng hành động kịp thời trong mọi thời kỳ của Quốc gia hơn Quốc hội.

Nhưng nếu sự ban cấp cho Hành pháp những quyền hạn bất thường là một điều cần thiết và hợp lý thì phải chăng sự hành sử những quyền hạn bất thường này là một cơ may thuận lợi cho Hành pháp củng cố quyền hành để đi đến hiện tượng chuyển quyền độc đoán?

II:- SỰ HÀNH SỬ QUYỀN HẠN BẤT THƯỜNG VÀ HIỆN TƯỢNG ĐỘC TÀI CỦA HÀNH PHÁP :

Khi đã hành sử những quyền hạn thông thường hiến định, lại được ban cấp thêm những quyền hạn bất thường như thế, Hành pháp đã tạo ra một thế bất quân bình quyền lực giữa Quốc hội và Chính phủ và cân cân quyền hành luôn luôn nghiêng về phía Hành pháp. Hành pháp sẽ lợi dụng cơ hội này để thiết lập một chế độ chuyển quyền, giải tán Quốc hội hay ít ra cũng uy hiếp Quốc hội như đã từng xảy ra ở Đức quốc hồi 1930.

Trên đây là những ưu tư của các nhà lập hiến 1967 cũng như của một số Dân biểu, Nghị sĩ khi có vấn đề ủy quyền cho Hành pháp được đặt ra hồi tháng 05/1972 vừa qua. Hối ưu tư này bắt nguồn từ sự ám ảnh một Hành pháp độc tài khi hành sử những quyền hạn bất thường trên thực tế.

A.- Việt Nam đã hội đủ điều kiện độc tài chưa :

Khách quan mà nhận xét, độc tài không hẳn là hậu quả đương nhiên của việc hành sử các quyền hạn bất thường trong trường hợp đặc biệt. Thật ra, độc tài là một căn bệnh của xã hội có thể phát sinh và nảy nở ở bất cứ chế độ nào không nhất thiết là Tổng Thống chế và ở bất kỳ ở thời kỳ nào không nhất thiết là ở vào những thời kỳ đặc biệt.

Muốn thiết lập một chế độ độc tài và muốn duy trì chế độ độc tài, ít ra cũng cần một số điều kiện tối thiểu liên quan đến nội tại và hoàn cảnh ngoại lai.

1/- Điều kiện nội tại của chế độ độc tài:

Muốn thiết lập và củng cố một chế độ độc tài, nhà độc tài nắm được một số quyền hành vật chất tất yếu sau đây :

- Một "đảng chính quyền" mạnh và hữu hiệu có tầm mức hoạt động bao gồm toàn lãnh thổ Quốc Gia và có thế lực tài phiệt.

- Một quân đội mạnh mẽ và thống nhất sẵn sàng thi hành mệnh lệnh duy nhất của nhà độc tài.

- Một lực lượng công an cảnh sát và cán bộ hành chánh thuần nhất chỉ biết vâng lệnh phục vụ cho chế độ.

Ngoài những yếu tố vật chất vừa kể, còn cần phải một yếu tố tinh thần đó là "ý muốn làm độc tài" của vị chỉ huy hành pháp nghĩa là ý muốn độc quyền lãnh đạo, độc quyền chỉ huy và không chấp nhận đối lập dù đối lập chân chính đi nữa.

2/- Điều kiện hoàn cảnh ngoại lai của chế độ độc tài :

Hoàn cảnh ngoại lai cũng giúp cho việc thiết lập và củng cố chế độ độc tài, đặc biệt hơn hết là hoàn cảnh của ngoại xâm hay sự hiện diện của "kẻ thù dân tộc". Chính nhiều khi nhà lãnh đạo đã lợi dụng hoàn cảnh ngoại xâm hay có sự xuất hiện của "kẻ thù dân tộc" mà đã thiết lập nên một hệ thống cai trị chuyên đoán, không chế đối lập, hủy bỏ tự do căn bản của công dân.

Ngoại xâm hay "kẻ thù dân tộc" đôi khi không phải phát xuất từ bên ngoài mà trái lại cũng có thể là một nguy tạo của nhà lãnh đạo nhằm lợi dụng cơ hội này hầu mưu đồ một chế độ cảnh sát trị (1)

Ngoài ra, những điều kiện nội tại không hội đủ, nhà lãnh đạo cũng còn có thể dựa vào một thế lực ngoại quốc để củng cố quyền hành và thanh trừng đối lập.

Nói một cách tổng tắt, muốn thiết lập và duy trì chế độ độc tài, cần phải hội đủ một số điều kiện tối thiểu như vừa kể. Nhưng những điều kiện này hầu như không được tìm thấy đầy đủ tại xã hội Việt Nam kể từ sau khi nền Đệ nhất Cộng Hòa cáo chung cho đến ngày mà sự ủy quyền cho Hành pháp được áp dụng. Do đó, chế độ độc tài không có cơ hội phát triển tại Việt Nam trong thời kỳ vừa kể.

Tuy nhiên trên thực tế, khi hành xử quyền hạn bất thường Hành pháp đã vấp phải một số vụng về

(1) Một thí dụ điển hình của nước ngoài đã chứng minh điều này. Đó là trường hợp Trung Cộng. Mao Trạch Đông đã lợi dụng sự tranh chấp ý thức hệ với Nga Sô và lợi dụng vào việc tranh chấp biên giới với Nga ở sông Ô-Tô-Ri để đẩy mạnh cuộc "Cách Mạng Văn Hóa" nhằm triệt hạ phe đối lập Lưu Thiếu Kỳ

khiến cho dư luận lầm tưởng một phần nào về thực chất của chế độ dân chủ hiện thời tại Việt Nam.

B.- Hành động của Hành pháp tại VN năm 1972 đã làm người ta lầm tưởng có độc tài

Trên thực tế, Hành pháp đã có một số hành động thiếu tế nhị nhất là đối với Quốc Hội, khiến cho một số đại diện dân cử tại nghị trường và dư luận tưởng lầm như đang bắt đầu tái sinh chế độ độc tài tại Việt Nam.

Thật vậy, Quốc Hội nhất là Hạ nghị viện là nơi tập hợp của nhiều khuynh hướng rời rạc không phản ánh một hậu thuẫn của chính đảng nào chiếm đa số nên Hành pháp thường hay áp dụng chiến thuật mua chuộc hay lung lạc Quốc Hội trong các công trình lập pháp để mua phần thắng về mình. Thay vì cộng tác chân thành trong vấn đề lập pháp, thì trái lại Hành pháp lại sử dụng những chiến thuật mua chuộc hay áp đảo.

Nhờ dùng những chiến thuật này mà dù không có một đảng chính quyền ở Quốc hội, những Hành pháp đã lôi kéo, mua chuộc được đa số Quốc Hội mà phần lớn là những Dân biểu rời rạc, để tạo thành một số đồng hậu thuẫn Chính Phủ áp chế đối lập trong các vụ biểu quyết đạo luật.

Hành động thiếu dân chủ này còn được biểu lộ rõ rệt nhất nhân vụ ủy quyền vừa qua. Luật ủy quyền có thể nói là công trình tác tạo của Hành pháp qua hình thức hợp tác thu hẹp của một số Dân biểu Nghị sĩ thân tín, sau đó dự luật được biểu quyết tại Hạ viện không mấy sóng gió như ở Thượng viện - nơi mà một số Nghị sĩ đã bị "ngăn trở" vì đe dọa trong phiên họp khoáng đại biểu quyết dự luật. Cuối cùng dự luật vẫn được thông qua và được ban hành theo thủ tục khẩn cấp trước sự bàng hoàng của nhóm Nghị sĩ đối lập và của dư luận vì tự hỏi

"phải chăng thủ tục biểu quyết dự luật ủy quyền tại Thượng nghị viện bất hợp lệ" ?

Và lại Hành pháp cũng không áp dụng đúng theo tập tục hiến pháp trong vấn đề xin ủy quyền Tổng Thống không hề trực tiếp gửi thông điệp sang Quốc Hội xin ủy quyền mà chỉ gián tiếp kêu gọi "Hành pháp, Lập pháp, Tư pháp là một để cứu nguy nước" qua hệ thống truyền thanh, truyền hình Quốc Gia trong lời hiệu triệu gọi quốc dân sau khi Bắc Việt vượt quân qua vĩ tuyến 17. Thế mà sau đó luật ủy quyền vẫn được biểu quyết khiến dự luận tự hỏi "phải chăng luật ủy quyền là món hàng mặc cả giữa Hành pháp và Lập pháp như một hình thức 'cháo trao qua gà bắt lấy' !

Những hành động trên thực tế kể trên đã làm cho dự luận nghĩ rằng Quốc Hội đã bị Hành pháp thao túng và trở thành bất lực. Rồi đây Quốc Hội sẽ làm gì, hay chịu khuất phục trước một Hành pháp quyền hành quá rộng lớn để rồi một hiện tượng chuyển quyền sẽ bắt đầu manh nha hình thành ?

Tóm lại, trong những trường hợp đặc biệt, Tổ Quốc lâm nguy, việc ban cấp cho Hành pháp những quyền hạn bất thường là một điều cần thiết hợp lý không thể chối cãi được. Chính trong những trường hợp này mà vai trò ưu thắng của Hành pháp đối với Quốc Hội được biểu lộ rõ rệt hơn bao giờ hết. Và cũng chính trong những trường hợp này mà hiện tượng cá nhân hóa chính quyền đã đạt đến cực điểm của nó.

Tính cách cần thiết hiển nhiên của việc ban cấp quyền hạn bất thường cho Hành pháp trong trường hợp đặc biệt đã là một lý luận hùng hồn đánh đổ những quan điểm cho rằng trao đặc quyền cho Hành pháp là đi ngược lại Hiến pháp và nhằm khuyến khích tái lập một chế độ chuyên quyền độc đoán tại Việt Nam.

Chế độ độc tài không hẳn là hậu quả tất nhiên của việc hành xử quyền hạn bất thường. Chế độ độc tài cũng không hẳn là một sự xấu xa ghê tởm mà trái lại độc tài nhiều khi cũng tỏ ra cần thiết để cứu vãn tình thế lâm nguy của Quốc Gia. Nếu độc tài mà giữ được sự sống còn của đất nước còn hơn là tự do trong hỗn loạn đã rồi đi đến chỗ mất nước hay rơi vào nô lệ.

Tuy nhiên, độc tài chỉ là một biện pháp tạm bợ vì trong đà tiến hóa của dân chủ, không thể vì lý do gì để nuôi dưỡng độc tài. Một chế độ độc tài dù tạm thời chẳng nữa, cũng đều tỏ ra nguy hiểm và làm cho Quốc Gia dừng lại trên con đường tiến bộ.

Tại Việt Nam, vì hành động thiếu hợp lý của Hành pháp đã khiến cho dư luận làm tưởng chế độ độc tài tái sinh.

Hành động thiếu hợp lý này lại còn được biểu lộ rõ rệt hơn khi nghiên cứu đến vấn đề ủy quyền trên thực tế.

Đoạn 2 sau đây sẽ dành cho một số nhận xét liên quan đến luật ủy quyền.

ĐOẠN II : NHẬN XÉT VỀ VẤN ĐỀ ỦY QUYỀN TRÊN THỰC TẾ

Sự cần thiết của việc hành xử quyền hạn bất thường trong các trường hợp đặc biệt là lý do để Quốc Hội ủy quyền cho Hành Pháp. Nếu Hiến Pháp không dự trù thì phương thức ủy quyền cũng không được coi là vi hiến vì vấn đề hiến định đôi khi cũng thành một trở ngại cho những hành động cấp thời cần thiết cho việc cứu nguy đất nước.

Hơn nữa hiến pháp chỉ có giá trị và tồn tại khi Quốc gia được tồn tại. Hiến pháp do con người tạo ra

để làm khung cảnh pháp lý cho sinh hoạt con người trong Quốc Gia chứ Hiến Pháp không tạo ra con người - ngay cả con người lãnh đạo - và không tự tạo ra nếp sinh hoạt sống động của Quốc Gia.

Như vậy, trong những trường hợp đặc biệt, ủy quyền dù không được minh thị nơi Hiến Pháp nhưng cũng không thể bị chỉ trích về phương diện cần thiết trên lý thuyết.

Song vấn đề ủy quyền tại Việt Nam xét ra cũng vấp phải một số khuyết điểm trên thực tế.

Một mặt, sự ủy quyền không được thích nghi; mặt khác ủy quyền là một thắng lợi của hành pháp.

Sau hết ủy quyền đưa đến một vài lạm dụng khiến cho dư luận không khỏi không lo ngại viễn ảnh một hành pháp đang thao túng từng quyền hành.

I.- SỰ ỦY QUYỀN KHÔNG ĐƯỢC THÍCH NGHI :

Trên bình diện khách quan, thì khi có chiến tranh xâm lăng đe dọa đến sự sống còn của đất nước, việc ủy quyền cho hành pháp là một điều cần thiết hiển nhiên để hành pháp có đủ khả năng và phương tiện hầu đối phó với tình thế.

Nhưng phương thức ủy quyền thông thường chỉ được áp dụng khi nào tỏ ra tối cần thiết để có thể bù trừ lại những tai hại do chính phương thức ủy quyền ấy gây ra.

Trở về Việt Nam, khi Tổng Thống xin ủy quyền vào hội tháng 05-72 vừa qua, thực sự có một tình trạng tối cần thiết hay không và sự ủy quyền có phù hợp với thực trạng đất nước hay không ?

Thật ra khi Tổng Thống xin Quốc Hội ủy quyền,

thực sự tình trạng đất nước chưa đến nỗi nguy hại để có thể biểu lộ một sự tối cần thiết trên thực tế hầu bù trừ được những tệ hại có thể có do sự ủy quyền gây ra.

Thật vậy, nếu so sánh tình trạng quốc gia vào cuối tháng 02-1973 với tình trạng tương tự hồi tết Mậu thân 1968, thì tình trạng quốc gia năm 1972 không đến nỗi nguy hại như hồi Mậu thân vì lúc ấy địch quân đã phát động cuộc tổng công kích qui mô hơn trên toàn lãnh thổ ngay cả Thủ đô Saigon, trong khi đó hồi 1972 chiến trường chỉ sôi động trên 4 mặt trận : Quang Trị, Kontum, Bình Định và Bình Long. Thế mà hồi Mậu thân Tổng Thống cũng không xin ủy quyền trong các lãnh vực an ninh và quốc phòng mà chỉ xin ủy quyền qua Dự luật "chấn hưng Kinh tế và Tài chính Quốc gia" mà thôi.

Năm 1972, tình hình không nghiêm trọng như hồi Mậu thân, nhưng Tổng Thống lại xin ủy quyền trong các lãnh vực an ninh quốc phòng kèm với hai lãnh vực kinh tế tài chính.

Nói cách khác, tình trạng Quốc gia hồi 1972 chưa hẳn là một tình trạng tối cần thiết để được ủy quyền trong các lãnh vực an ninh và quốc phòng.

Hơn nữa, sau cuộc tấn công của địch quân vào hồi tháng 03-1972 vừa qua, Tổng Thống có thể hành xử trọn vẹn quyền hạn của mình theo hiến định cũng đủ để đối phó với tình thế mà không cần có sự ủy quyền của Quốc hội.

Thật thế, với tư cách Tổng tư lệnh Tối cao Quân lực Việt Nam Cộng Hòa và cùng lúc là Chủ tịch Hội Đồng An Ninh Quốc gia, Tổng Thống vẫn có thừa uy quyền trong việc bổ nhiệm và điều động các Tướng lĩnh am hiểu chiến trường vào các chức vụ chỉ huy mặt trận phù hợp với tình thế đòi hỏi.

Ngoài ra, những luật lệ được ban hành trong tình trạng chiến tranh, giới nghiêm hay khẩn trương trước đây vẫn còn hiệu lực, cũng có thể góp phần khá hữu hiệu cho Tổng Thống hành xử và áp dụng những biện pháp thích nghi để đương đầu với thời cuộc mà không cần đến sự ủy quyền của Quốc Hội.

Mặc dù nhiều chiến thắng vẻ vang đem lại trên khắp các chiến trường sau khi luật ủy quyền đã được ban hành theo thủ tục khẩn cấp, nhưng những chiến thắng đó không phải là hậu quả đương nhiên của luật ủy quyền đã trao quyền hành động cho Tổng Thống lãnh đạo chiến tranh, mà có thể nói đó là một chiến thắng hào hùng được xây dựng bởi tinh thần chiến đấu dũng cảm của mọi quân binh chủng, bởi ý thức đoàn kết Quốc gia của mọi tầng lớp nhân dân trước cuộc xâm lăng trắng trợn của Bắc phương và trước nhu cầu sống còn của đất nước.

Nói một cách hạn hẹp, sở dĩ Bắc Việt không gây được tiếng vang nào trên chiến trường phù hợp với mưu đồ xâm lăng của họ là vì gặp phải tinh thần đoàn kết của quân dân miền Nam qua kinh nghiệm đau thương của hồi Mậu thân 1968, chứ không phải vì hiệu lực của luật ủy quyền một cách trọn vẹn.

Tóm lại, không có được một tình trạng tối cần thiết, lại không phù hợp với thực trạng quốc gia, nên luật ủy quyền đã tỏ ra không được thích nghi với thực tế.

Nhưng tại sao luật ủy quyền về các lãnh vực an ninh quốc phòng kèm hai lãnh vực kinh tế tài-chánh được ra đời? Đó, có thể nói là một sự thắng lợi đáng kể của Hành pháp.

II:- LUẬT ỦY QUYỀN LÀ MỘT THẮNG LỢI CỦA HÀNH PHÁP.

Như đã trình bày, tình trạng tối cần thiết để được ủy quyền về an ninh quốc phòng không hội đủ

nhưng luật 005/72 vẫn ra đời đã là một thắng lợi của Hành pháp vì một mặt, luật ủy quyền đáp ứng được khát vọng từ lâu và mặt khác nó thỏa mãn được những mong mỏi của Chính phủ.

A.- Luật ủy quyền đã đáp ứng được khát vọng từ lâu của Chính phủ.-

Phương thức ủy quyền không phải là một điều mới lạ đối với nền Đệ nhị Cộng Hòa Việt-Nam bởi vì phương thức này cũng đã hơn một lần được nhắc nhở đến qua hình thức "Dự luật Chương trình" mà Hành pháp đã đệ nạp Quốc hội ngày 20-5-1970 để xin ủy quyền trong trong hai lãnh vực kinh tế tài chánh sau trận tổng công kích Tết Mậu-Thân 1968.

Dự Luật chương trình 1970 mà Hành pháp chuyển sang Quốc hội nhằm để xin ủy quyền lập pháp hầu Chính phủ có đủ khả năng "chấn hưng nền kinh tế tài chánh" Quốc gia.

Theo dự luật chương trình này thì Quốc hội sẽ ấn định một số lãnh vực mệnh danh là lãnh vực lập qui trong đó, Hành pháp, với kỳ hạn 5 tháng, được quyền ban hành những sắc lệnh có hiệu lực hủy bỏ, sửa đổi hay thay thế những luật lệ hiện hành. Các sắc lệnh này phải thông báo cho Văn phòng Quốc hội chậm nhất là 24 giờ trước khi ban hành và mọi vi phạm các sắc lệnh nói đây chỉ có thể bị chế tài bằng những hình phạt chiếu các luật lệ đã có rồi trong những lãnh vực ấy.

Dự luật chương trình 1970 đã được Hạ-nghị-viện thông qua nhưng bị Thượng nghị viện cực lực chống đối bác bỏ vì Viện cho rằng Dự luật chương trình là một sự mại ly cho nền luật học Việt-Nam (1)

(1) Lời tuyên bố của Nghị-sĩ PHAM-NAM-SÁCH, Chủ-Tịch Ủy-ban Tư-pháp Đình chế Thượng Nghị-Viện 1970, Viện đôn bởi Trúc Đường, Tạp San Hội Báo số Tục ban tháng 8/1970 trang 8 - 9.

Do đó Hành pháp đã một lần thất bại trong việc thuyết phục Quốc Hội ủy quyền lập pháp để chấn chỉnh nền kinh tế tài chính Quốc Gia hồi 1970.

Niềm thất bại ấy của Hành pháp đã được chôn vùi với thời gian để rồi 2 năm sau - tức tháng 5-1972 - phương thức ủy quyền lại hồi sinh lần nữa nghĩa là khát vọng được ủy quyền của Hành pháp vẫn chưa tắt.

Lần này, phương thức ủy quyền được đặt ra nhân khi Tổng Thống tuyên bố "Tổ Quốc lâm nguy" và mong mỗi được Lập pháp thông cảm dành cho Hành pháp những quyền hạn rộng rãi để đối phó tình thế đòi hỏi.

Sau đó dự luật ủy quyền được lưỡng viện Quốc Hội thông qua và ủy nhiệm cho Tổng Thống trọn quyền quyết định và ban hành những biện pháp cần thiết trong thời hạn 6 tháng về các lãnh vực an ninh quốc phòng và kinh tế tài chính.

Nhìn chung, thì dự luật ủy quyền 005/72 chỉ khác với Dự luật Chương trình 1970 ở chỗ dự luật 005/72 ghi thêm vào lãnh vực an ninh quốc phòng nghĩa là lãnh vực kinh tế tài chính vẫn không thay đổi.

Như vậy có thể nói, lãnh vực an ninh quốc phòng được ghi vào dự luật là chỉ nhằm để Hành pháp dễ dàng thuyết phục Quốc Hội chấp thuận ủy quyền vì an ninh quốc phòng đã bị nguy hại, nhưng thực ra mục đích xin ủy quyền từ 1970 đến 1972 của Hành pháp vẫn là 2 lãnh vực kinh tế tài chính.

Nói cách khác, an ninh quốc phòng chỉ là một duyên cớ, một bình phong che đậy một dụng đích trội yếu : đó là mục đích kinh tế tài chính cần được ủy nhiệm mà Chính Phủ chờ đợi

Tóm lại luật ủy quyền 005/72 đã đáp ứng được khát vọng ủy quyền từ lâu của Hành pháp. Đó là khát vọng mong được rộng quyền hành động trong hai lãnh vực trội yếu kinh tế tài chính - nhưng được không khéo đưa ra kèm với an ninh quốc phòng.

B.- Luật ủy quyền đã thỏa mãn được mong
mọi hiện tại của Chính Phủ .-
niêm

Ủy quyền vẫn là/mong ước từ lâu của Chính Phủ. Nhưng vấn đề quan trọng là làm sao thuyết phục được Quốc Hội để thông qua luật ủy quyền mà không phải rơi vào trường hợp thất bại của Dự luật Chương trình 1970.

Nhận thức được trọng điểm này, Hành pháp đã khôn khéo tạo ra trong dư luận và nghị trường Quốc Hội một ý niệm "Tổ Quốc lâm nguy" nghĩa là an ninh quốc phòng đang bị đe dọa nghiêm trọng để dễ dàng thuyết phục Quốc Hội. Chính đương kim Tổng Thống đã từng báo động trước một số Dân biểu Nghị sĩ thân Hành pháp rằng "Quốc Gia đang lâm nguy và nếu Quốc Hội không ủy quyền cho Tổng Thống thì trong vòng 4 tháng tới Quốc Gia sẽ lọt vào tay Cộng Sản Bốn tháng tới đây, là 4 tháng quyết định bằng xương máu vì Cộng Sản sẽ đánh xả láng.... Trên 20 năm qua Quân Dân chúng ta đã quyết tâm chống lại cuộc xâm lăng của Cộng Sản Bắc Việt thì nay, không vì lý gì chúng ta lại để thua Cộng Sản trong 4 tháng tới" (1).

Đồng thời Tổng Thống cũng trấn an Quốc Hội ^{đù} rằng/có được ủy quyền chẳng nữa, Tổng Thống cũng sẽ không bao giờ lợi dụng sự ủy quyền đó để đàn áp Quốc Hội, không chế đổi lập và báo chí. Tổng Thống cũng hy vọng rời ra Tổng Thống sẽ thành đạt được

(1) Nhật báo Sông Thần số 203 ngày 13-5-1972

mục tiêu để ứng phó với tình trạng khẩn trương
hiện tại (1)

Sau đó nhiều cuộc tiếp xúc giữa Tổng Thống và nhóm Dân biểu Nghề sĩ thân Hành pháp được diễn ra tại Dinh Độc Lập (2) mà hậu quả cuối cùng là Dự luật ủy quyền 005/72 được hình thành theo đó Quốc Hội ủy nhiệm ch Tổng Thống Việt Nam Cộng Hòa trong thời hạn 6 tháng trọn quyền quyết định và ban hành những biện pháp cần thiết trong các lãnh vực an ninh quốc phòng, kinh tế tài chánh.

Dù dự luật ủy quyền đã gây ra ít nhiều sóng gió lúc ban đầu tại Hạ nghị viện nhưng cuối cùng lưỡng viện Quốc Hội vẫn ủy quyền cho Hành pháp.

Như vậy Hành pháp đã thắng lợi trong việc thuyết phục được Quốc Hội thông qua dự luật ủy quyền - dù rằng phương thức "thuyết phục" được diễn ra dưới hình thức kém chân thật đi nữa.

Nói cách khác, vừa đáp ứng được khát vọng từ lâu, vừa thỏa mãn được niềm mong mỏi hiện tại của Chính Phủ, luật ủy quyền 005/72 đã là một thắng lợi của Hành Pháp đối với Quốc Hội trong việc dành quyền ưu thắng nắm giữ vai trò hành động giữa lúc mà Tổng Thống cho rằng Tổ Quốc đang lâm nguy. Sự thắng lợi này đã cho thấy tư thế yếu kém của Quốc Hội và cũng lúc đưa Hành pháp đi đến một vài lạm dụng trên thực tế.

III:- MỘT VÀI LẠM DỤNG CỦA HÀNH PHÁP NHÂN LUẬT ỦY
QUYỀN TRÊN THỰC TẾ.-

Không lợi dụng luật ủy quyền - như Tổng

(1) Nhật báo Sóng Thần số 205 ngày 15-5-1972

(2) Nhật báo Sóng Thần số 225 ngày 4-6-1972 và số 232
ngày 12-6-1972

Thống đã tuyên bố - để đàn áp Quốc Hội hay không chế đối lập, báo chí, không có nghĩa là Hành pháp sẽ không lạm dụng sự ủy quyền mà Quốc Hội đã trao cho.

Trước khi nêu lên một số thí dụ điển hình tương cũng cần đề cập đến những nguyên nhân đưa đến sự lạm dụng này.

A.- Nguyên nhân đưa đến sự lạm dụng luật ủy quyền của Hành pháp .-

Như đã trình bày khái lược ở trên, chính tư thế yếu kém của Quốc Hội là nguyên nhân đầu tiên khuyến khích Hành pháp lạm dụng luật ủy quyền. Hơn nữa, Hành pháp cũng sở thế dựa vào một vài khó khăn của Tối Cao Pháp Viện trong nhiệm vụ kiểm soát hiến tính và hợp pháp để hành động vượt quá phạm vi ủy quyền đã được phó ủy.

1/- Tư thế yếu kém của Quốc Hội trong việc kiểm soát Hành pháp :

Tư thế yếu kém của Quốc Hội bắt nguồn từ sự chia rẽ rời rạc của các vị đại diện dân cử tại Nghị trường, thiếu sự liên kết và hậu thuẫn chặt chẽ của một chính đảng mạnh có kỷ luật kể cả chính đảng mạnh thân chính quyền tích cực ủng hộ Chính Phủ.

Dựa vào tư thế yếu kém sẵn có của Quốc Hội Hành pháp lại sử dụng biện pháp mua chuộc hầu lồi kéo đa số nhân viên Quốc Hội về phía mình đã làm cho Quốc Hội lại thêm yếu kém hơn nữa. Vì thế trong vấn đề ủy quyền, Hành pháp đã nắm phần thắng trong tay và Quốc Hội đã ủy quyền gần như khoán trắng cho Chính Phủ mà không hề kiểm soát được hành động của Hành pháp.

Sau khi đã ủy quyền, Quốc Hội không đủ khả

năng - vì tư thế yếu kém của mình - để kiểm soát những biện pháp thi hành mà Hành pháp ban hành trong thời hạn và phạm vi ủy quyền.

Do đó khi Hành pháp lạm dụng phạm vi ủy quyền mà vẫn không sợ gặp phải một trở ngại nào về phương diện quyền lực chính trị.

2/- Sự khó khăn của Tối Cao pháp viện trong việc kiểm soát hành vi của Chính phủ :

Sự khó khăn này của Tối Cao pháp viện được thể hiện qua thẩm quyền kiểm pháp các sắc luật mà Hành pháp ban hành trong thời hạn và phạm vi ủy quyền.

Thật vậy, Hành pháp đã căn cứ vào sự yên lặng của luật pháp trong việc minh thị quy định thẩm quyền kiểm soát hợp pháp tính các sắc luật, để Hành pháp ban hành những sắc luật mà không sợ bị chế tài bởi sự kiểm soát của cơ quan Tư pháp Tối cao.

Hành pháp cho rằng những sắc luật sẽ thoát ra ngoài sự kiểm soát hợp pháp tính của Tối Cao pháp viện vì luật pháp không hề cho phép Pháp viện kiểm soát hợp pháp tính các sắc luật. Nói cách khác Hành pháp đã lợi dụng sự sơ hở của luật pháp có trước để lạm dụng luật pháp hiện hành mà không sợ sẽ bị chế tài.

Vì vậy khi ban hành những sắc luật vượt qua phạm vi dự liệu trong dự luật ủy quyền, Hành pháp nghĩ rằng Tối Cao pháp viện vô thẩm quyền kiểm soát hợp pháp tính nên sẽ không sợ bị chế tài dù các sắc luật này có bất hợp pháp hiển nhiên đối với luật ủy quyền chăng nữa.

Nói cách khác, Hành pháp đã lạm dụng luật ủy quyền mà không lo ngại gặp phải một trở lực chế

tải nào trên phương diện pháp lý.

3/- Ý muốn lạm quyền của Hành pháp : Tư thế yếu kém của Quốc Hội, sự khó khăn của Tối Cao pháp viện trong việc kiểm soát hành vi của Chính Phủ là những nguyên nhân hoàn cảnh đưa đến lạm quyền. Nhưng chính ý muốn của Hành pháp mới là động cơ chính yếu.

Hành pháp lạm dụng dự luật ủy quyền và hai động cơ chính yếu. Một mặt Hành pháp muốn chứng tỏ địa vị ưu thắng, vai trò cơ quan hành động của mình và mặt khác, Hành pháp cũng mong muốn có những hành động nhanh chóng cấp bách mà không muốn nhìn thấy cảnh tranh luận chậm chạp của Quốc Hội.

Thật vậy, tư thế yếu kém của Quốc Hội khiến cho Hành pháp cảm thấy thiếu tin tưởng vào khả năng của Quốc Hội và tự cảm thấy vai trò ưu thắng của mình lại ưu thắng hơn. Vì vậy, trong những trường hợp đặc biệt, Hành pháp muốn chứng tỏ vai trò cơ quan hành động của mình - hành động kịp thời và thích nghi với tình thế.

Hơn nữa, những thủ tục tranh luận chậm chạp tại Quốc Hội cũng khiến cho Hành pháp tự cảm thấy không thể ngồi "khoanh tay" chờ đợi công trình lập pháp của Quốc Hội, trong khi đó chỉ cần một hành vi lập qui là Hành pháp có thể vượt qua thủ tục lập pháp chậm chạp tại Nghị trường.

Do đó, một vài sắc luật được ban hành - một hành vi đơn phương của Hành pháp - dù đã không được dự liệu trong phạm vi ủy quyền của Quốc Hội, mà đối tượng của các sắc luật này là qui định một vài lãnh vực cơ bản chất lập pháp tự khởi, chỉ có thể được ấn định bằng những Đạo luật của Quốc Hội.

Tóm tắt, tư thế yếu kém của Quốc Hội, sự khó khăn của Tối Cao pháp viện trong việc kiểm soát

Chính Phủ đã là hai nguyên nhân ngoại cảnh giúp cho Hành pháp tự cảm thấy không gặp phải một trở ngại nào trên phương diện quyền lực chính trị, lại không gặp một khó khăn nào trên phương diện chế tài pháp lý.

Sự trạng này vô tình đã khuyến khích ý muốn lạm dụng luật ủy quyền của Hành pháp càng có cơ hội bành trướng hơn nữa mà dưới đây là một vài thí dụ cụ thể.

B.- Một vài thí dụ điển hình của sự lạm dụng luật ủy quyền của Hành pháp .-

Một con số sắc luật được ban hành quá lớn và một số sắc luật đã đi xa phạm vi ủy quyền là hai ví dụ điển hình để chứng minh sự lạm dụng luật ủy quyền mà Hành pháp đã dấn chân lên.

1/- Con số sắc luật quá lớn : Trong thời hạn 6 tháng ủy quyền, Hành pháp đã ban hành tất cả 60 sắc luật mà đa số đều có đối tượng trong các lĩnh vực lập pháp tự bản chất.

Từ sắc luật số 002/TT/SLu ngày 8-7-1972 là sắc luật đầu tiên đến sắc luật cuối cùng số 061/TT/SLu ngày 27-12-1972 được chia ra làm :

- 29 sắc luật thuộc địa hạt an ninh quốc phòng.
- 31 sắc luật thuộc phạm vi kinh tế tài chính (1)

Con số 60 sắc luật là một con số khá kỷ lục đối với một thời hạn ngắn ngủi 6 tháng, lớn hơn số Đạo luật mà Quốc Hội pháp nhiệm I 1967-1971 đã thực hiện.

(1) (Xin xem phụ bản)

Bảng so sánh sau đây giúp thấy rõ ý nghĩa của con số này.

BẢNG LIỆT KÊ CÁC SẮC LUẬT BAN HÀNH TRONG THỜI HẠN ỦY QUYỀN

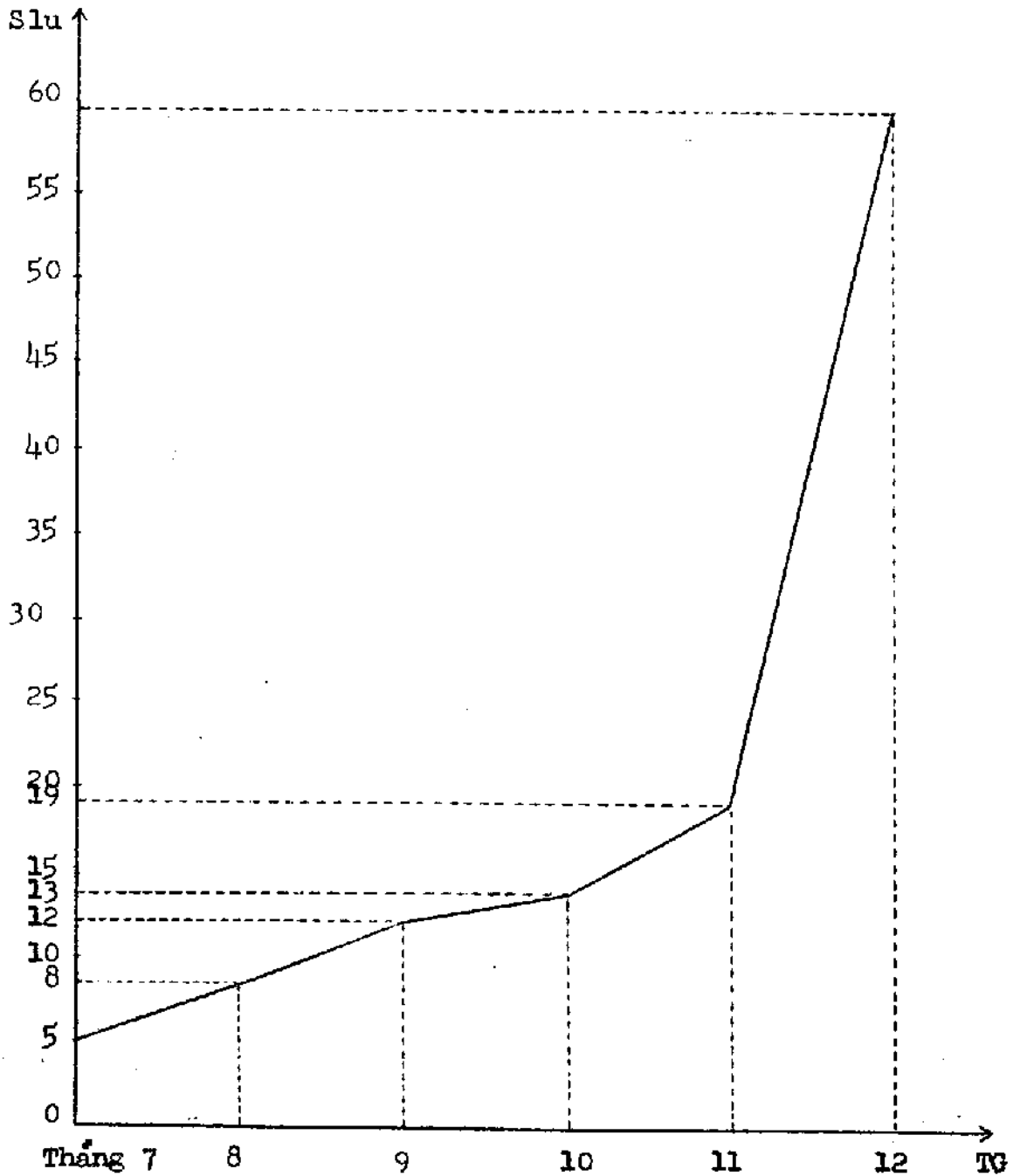
| Đơn vị thời gian tính theo tháng | Số sắc luật/tháng | Số sắc luật trung bình |
|----------------------------------|-------------------|------------------------|
| Tháng 07/1972 | 05 | 10/tháng |
| " 08/1972 | 03 | |
| " 09/ 72 | 04 | |
| " 10/ 72 | 01 | |
| " 11/ 72 | 06 | |
| " 12/ 72 | 41 | |
| Tổng cộng 6 tháng | 60 sắc luật | $\frac{60}{6} = 10$ |

BẢNG LIỆT KÊ CÁC ĐẠO LUẬT CỦA QUỐC HỘI PHÁP NHIỆM I 1967-1971

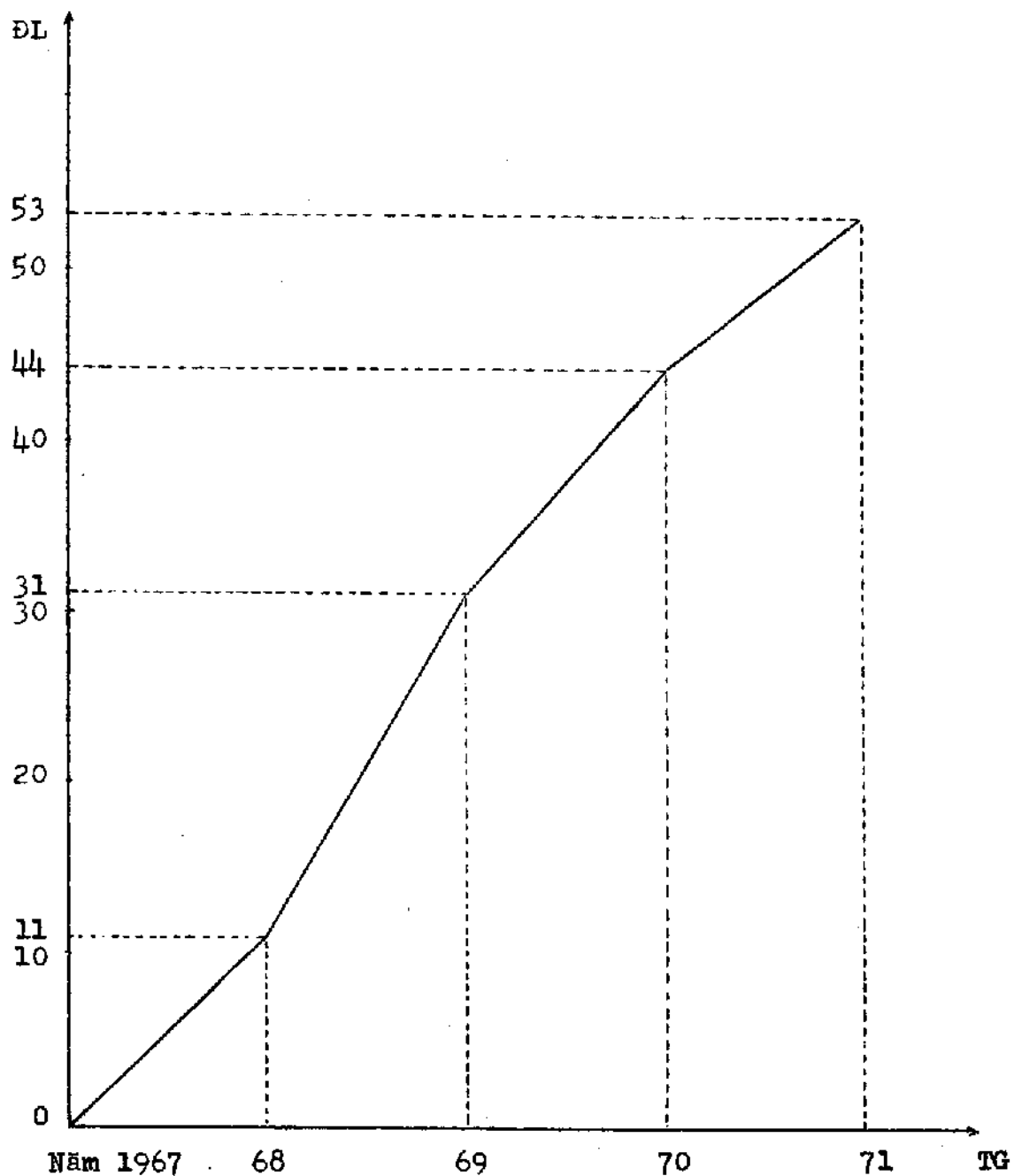
| Đơn vị thời gian theo niên khóa | Số Đạo luật/niên khóa | Số Đạo luật trung bình |
|---------------------------------|-----------------------|------------------------|
| 1967-1968 | 11 | 53/niên khóa |
| 1968-1969 | 20 | |
| 1969-1970 | 13 | |
| 1970-1971 | 09 | |
| Tổng cộng 4 niên khóa | 53 Đạo luật | $\frac{53}{4} = 13$ |

Nhìn vào bảng liệt kê trên đây, một ý niệm quan trọng được gọi nên là vào tháng cuối cùng của thời hạn ủy quyền tức tháng 12/1972, con số sắc luật được ban hành đạt đến mức cao nhất với 41 sắc luật - một con số tương đương của công trình 4 năm Quốc Hội pháp nhiệm I với 53 Đạo luật.

Đường biểu diễn dưới đây sẽ diễn tả
diễn trình liên tục của 60 sắc luật được ban hành
trong thời hạn 6 tháng ủy quyền



H1 : Đường biểu diễn diễn trình liên tục theo thời gian
của 60 Sắc luật 1972.



H2 : Đường biểu diễn diễn trình liên tục của 53 Đạo luật của Quốc hội pháp nhiệm I 1967-1972.

Đường biểu diễn H₁ trên đây cho thấy số sắc luật tăng dần và càng gần mãn hạn ủy quyền bao nhiêu, đường biểu diễn càng đột biến bấy nhiêu và thẳng cuối cùng của thời hạn ủy quyền, tháng 12-1972 đường biểu diễn tiến nhanh nhất.

Trong khi đó, so sánh đường biểu diễn H₂ đường này phản ánh một công trình lập pháp đều đều chậm chạp.

Sự ban hành một con số sắc luật quá lớn trong một thời hạn tương đối ngắn ngủi như thế đã đem lại cho Hành pháp nhiều thuận lợi và nhiều phương tiện cai trị mà không phải chờ đợi Quốc Hội, nhưng đồng thời nó cũng đưa lại một sự vội vã hấp tấp trong công trình diễn chế luật pháp.

Con số 60 sắc luật còn nói lên một cách hùng hồn rằng chính Hành pháp - kể từ ngày được ủy quyền - làm luật rồi tự mình thi hành những luật lệ đó. Rồi đây, cho đến bao giờ, 60 sắc luật ấy mới thực sự biến mất trong lịch sử pháp chế nước nhà để được thay thế bằng những công trình lập pháp của Quốc Hội ?

2/.- Một vài sắc luật điển hình vượt quá phạm vi ủy quyền .-

Đáng kể hơn hết là 5 sắc luật được ban hành cùng một ngày sau đây :

- Sắc luật 026/TT/SLu ngày 30-12-72 ban hành Bộ Hình luật
- Sắc luật 027/TT/SLu ngày 20-12-72 ban hành Bộ Hình sự Tố tụng
- Sắc luật 028/TT/SLu ngày 20-12-72 ban hành Bộ Dân luật
- Sắc luật 029/TT/SLu ngày 20-12-72 ban hành Bộ Thương luật

- Sắc luật 030/TT/SLu ngày 20-12-72 ban hành bộ luật dân sự và Thương sự tố tụng

Đối tượng của 5 sắc luật trên đây không hề liên quan gì đến 4 lãnh vực an ninh quốc phòng kinh tế tài chính trong luật ủy quyền.

Nếu nhằm mục đích tránh sự chờ đợi biểu quyết Đạo luật một cách chậm chạp của Quốc Hội trong mấy năm qua, hầu đem lại nhiều thuận lợi cho sinh hoạt chính trị Quốc Gia mà Hành pháp đã phải ban hành 5 sắc luật vừa kể - dù có vượt qua phạm vi ủy quyền chăng nữa - thì trái lại sự ban hành này cũng đã tạo một sự bất hợp pháp hiển nhiên gây ra nhiều bất lợi trên phương diện pháp lý.

Dành rằng tôn trọng sự ổn cố trật tự pháp lý một cách của máy móc là một điều đáng chỉ trích, nhưng ngược lại cũng không thể nào quan niệm được một chính quyền dân chủ lại là chính quyền xem thường nguyên tắc trọng pháp nghĩa là dậm chân lên nền trật tự pháp lý ổn cố.

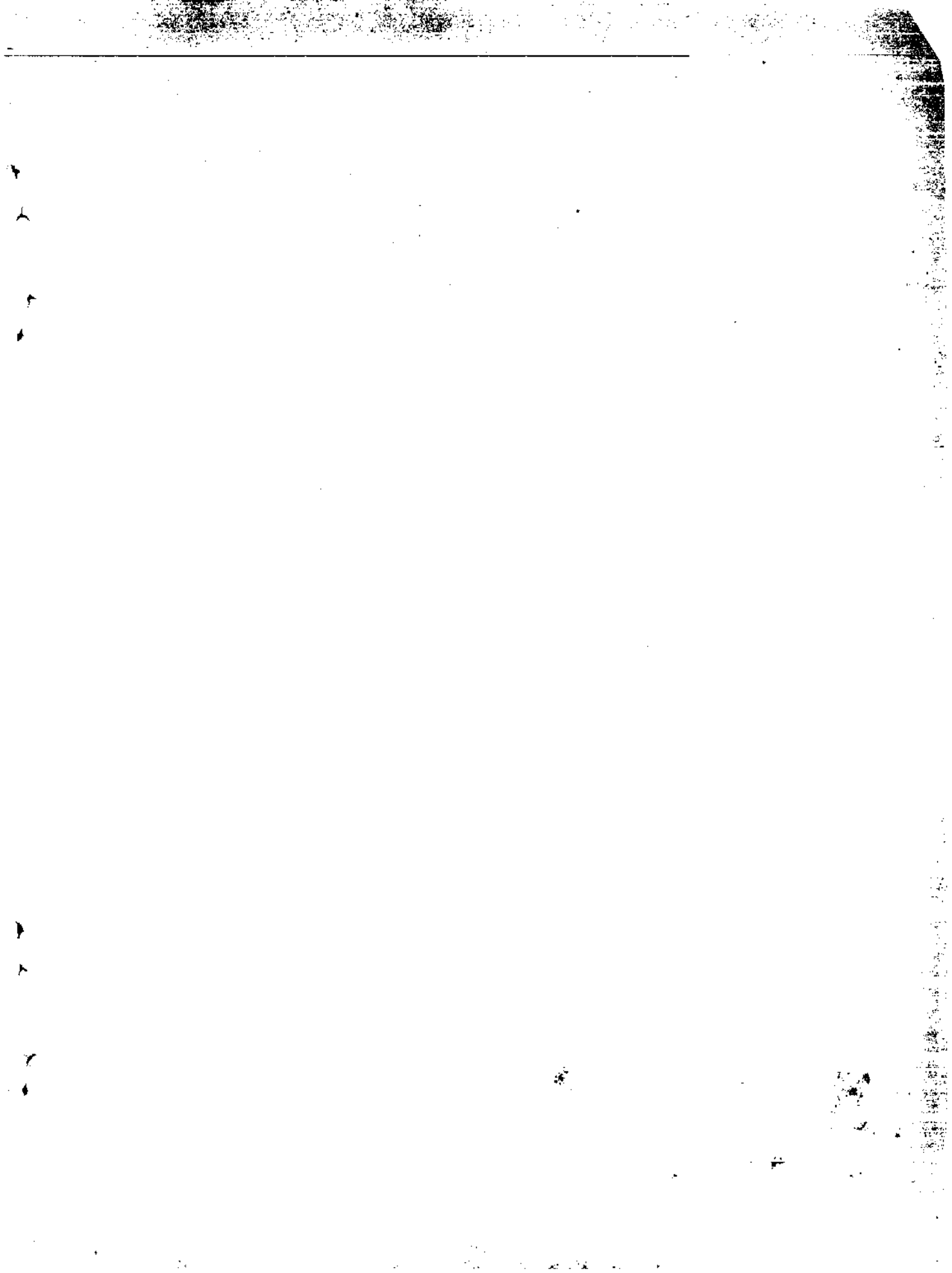
Và lại, sự ban hành 5 sắc luật nêu trên có lẽ không đến nỗi quá cấp bách khẩn thiết biện minh cho sự lạm dụng luật ủy quyền mà Hành pháp vì vô tình hay cố ý đã vượt khỏi phạm vi thụ ủy.

Nói một cách tổng quát, việc ban cấp cho Hành pháp những quyền hạn bất thường trong tình trạng đặc biệt là một điều cần thiết hiển nhiên. Nhưng trên thực tế, vì Hành pháp thiếu tế nhị trong việc hành xử quyền hạn bất thường nên đã gây nên một số quan ngại trong dư luận về sự tái sinh chế độ độc tài. Vì thế, khi lâm thời hành xử quyền hạn bất thường, người ta tưởng cũng cần phải thận trọng để không đến nỗi gây nên những xúc động tâm lý trong quần chúng.

Từ đó, một sự thăm lường những tình trạng

xét

đặc biệt để/xem, thử những tình trạng này có thực sự
cần thiết ngõ hầu xin được hành xử quyền hạn bất
thường là một điều cực kỳ hữu ích đối với cả Quốc
Hội lẫn Hành pháp.



KẾT LUẬN

Việc trao cho Hành pháp một số những quyền hạn bất thường trong những thời kỳ đặc biệt của Quốc Gia là một sự kiện cần thiết, nhưng đồng thời đó cũng là một vấn đề gây ra nhiều quan ngại và nhiều bất lợi khi tình trạng xã hội còn phôi bày nhiều nét đặc thù của một Quốc Gia chậm tiến. Thừa nhận những quyền hạn bất thường cho Hành pháp tức là thừa nhận những "biện pháp độc tài tạm thời" mà Hành pháp áp dụng. Những mâu thuẫn thay, độc tài - dù là "độc tài tạm thời" chăng nữa - cũng đều đi ngược lại trào lưu dân chủ tự do.

Để có thể tiết giảm sự trạng mâu thuẫn này, người ta thường nghĩ đến một vài biện pháp sau đây :

1) Xây dựng một chính đảng mạnh, hữu hiệu có đối lập thực sự : Chính một hệ thống chính đảng mạnh, hữu hiệu, có đối lập thực sự mới là cơ cấu điều hòa sinh hoạt chính trị Quốc Gia theo chiều hướng thuận lợi trên đường phát triển xứ sở. Chính hệ thống chính đảng mạnh và hữu hiệu mới là động cơ trọng yếu làm thay đổi hoàn toàn nếp sinh hoạt chính trị Quốc Gia.

Thiếu một hệ thống chính đảng mạnh, hữu hiệu, chính quyền không có được một tổ chức nào đủ mạnh để huy động quần chúng, để giáo dục chính trị trong mọi giai tầng xã hội, và để làm một nhịp cầu trung gian liên lạc giữa Hành Pháp và Lập Pháp. Do đó, Lập Pháp thiếu chặt chẽ vì không có được một sự kết hợp

có kỷ luật của chính đảng để hoặc hậu thuẫn thực sự cho chính quyền, hoặc đóng vai trò đối lập có trách nhiệm đối với chính phủ. Việc thêm Hành pháp đã phải xử dụng những phương thức kém dân chủ, thiếu chân thật để lung lạc Quốc Hội và Quốc Hội càng ngày càng tỏ ra yếu kém trước Hành pháp mỗi ngày một bành trướng quyền hành.

Vì vậy sự hiện diện của một đảng chính quyền trong lúc này là một điều cần thiết để làm xúc tác cho việc kết hợp đối lập chính trị và làm giảm thiểu sự lạm phát chính đảng hậu tạo thuận lợi cho những chính đảng có tầm mức quốc gia ra đời.

Nhưng, muốn làm tròn vai trò xúc tác kết hợp đối lập chính trị như vậy, đảng chính quyền phải có cán bộ nhiệt thành, có chủ thuyết và đường lối phù hợp với quyền lợi quốc gia để huy động được quần chúng tham gia tích cực vào sinh hoạt chính trị.

Cho đến nay, đảng Dân Chủ đang được tổ chức để hậu thuẫn chính quyền nên hãy còn quá sớm để rút ra lời phán đoán giá trị mặc dù đảng chính quyền hiện thời cũng đang trong vòng "rèn cán chính cơ" để cải thiện việc thu nạp đảng viên theo chiến thuật "trần ngập" vội vã

Mặt khác, đảng chính quyền cũng cần phải thừa nhận đối lập chính trị một cách đích thực vì đối lập là những động cơ thúc đẩy đảng cầm quyền lúc nào cũng phải cố gắng để phục vụ Quốc gia đúng mức. Nếu không thừa nhận sự hiện hữu của đối lập chính trị đúng đắn có trách nhiệm thì đảng chính quyền sẽ trở thành một đảng thống trị, một lực lượng củng cố quyền hành cho một chế độ độc tài chuyên chính.

2) Đẩy mạnh công cuộc phát triển chính trị
Quốc gia : Phát triển chính trị có nhiều đường hướng tùy theo quan niệm của mỗi người và tùy theo mỗi giai đoạn của lịch sử mà chính quyền có thể chú trọng vào

những khía cạnh phát triển chính trị khác nhau. Nhưng một trong những khía cạnh trội yếu của phát triển chính trị là phát triển dân chủ vì dân chủ có phát triển thì mới tạo được thuận lợi trong việc huy động các tài nguyên quốc gia và khuyến khích được quần chúng tham gia tích cực vào sinh hoạt chính trị. Dân chủ ở đây bao hàm dân chủ chính trị tức là sự tham gia chính trị của quần chúng, dân chủ tự do và dân chủ bình đẳng.

3) Thực thi phát triển kinh tế : Một khi phát triển chính trị đã đạt được mục tiêu mong đợi, nó sẽ trở thành một môi trường thuận lợi cho việc phát triển kinh tế.

Quốc gia không thể tiến xa trên đường phát triển chính trị mà bỏ quên phát triển kinh tế. Quần chúng sẽ không thể nào tham gia sinh hoạt chính trị một cách tích cực một khi đời sống kinh tế còn bấp bênh. Tự do dân chủ đều không có nghĩa gì khi con người chết đói chưa có miếng ăn. Không thể có bình đẳng chính trị khi chưa có bình đẳng về kinh tế.

Khi kinh tế đã phát triển, nó lại trở thành một yếu tố ảnh hưởng hỗ tương với phát triển chính trị. Đời sống kinh tế khá quan, dân chúng sẽ tích cực tham gia sinh hoạt chính trị, kiểm soát hữu hiệu chính quyền và vì vậy chính quyền khó khăn thiết lập một chế độ độc tài chuyên chính.

Phát triển kinh tế cũng nhằm mục đích tiến đến tự lực tự cường bớt lệ thuộc ngoại viện và quốc gia thoát bớt vòng ảnh hưởng của nước ngoài ngõ hầu một chính quyền độc tài dựa vào thế lực ngoại quốc cũng khó có cơ hội nảy nở.

4) Cải tổ cơ cấu chính quyền và thực thi cách mạng xã hội : Cải tổ cơ cấu chính quyền có nghĩa là làm thế nào để chính quyền được gần với quần chúng hơn phục vụ quần chúng và quốc gia một cách đắc lực hơn.

Cải tổ cơ cấu chính quyền cũng còn hàm ý rằng cải thiện lề lối làm việc và canh tân thủ tục hành chính cũng chú trọng đến vai trò tích cực chủ động của hệ thống hành chính trong sinh hoạt quốc gia. Hệ thống hành chính được quan niệm như một phần bộ trong toàn bộ quốc gia, chỉ nhằm phục vụ quốc gia dân tộc chứ không phải là một công cụ phục vụ chế độ hay suy tôn lãnh tụ nhằm che đậy một tham vọng chuyển quyền được nguy trang dưới chiêu bài dân chủ. Chế độ có thể đổi thay và chính phủ có thể đi qua, nhưng hệ thống hành chính vẫn còn tồn tại và vẫn còn phục vụ quốc gia liên tục.

Cải tổ cơ cấu chính quyền cũng còn hàm ngụ đem dân chủ phổ cập về nông thôn và thực thi địa phương cộng đồng phát triển. Khi địa phương đã phát triển thì trung ương cũng thật khó khăn đi đến chỗ chuyển quyền.

Mặt khác, cách mạng công bằng xã hội cũng là một điều kiện cần thiết thể hiện trình độ dân chủ của quốc gia. Có công bằng xã hội, có dân chủ tự do thì hiển nhiên không có độc tài.

5) Nâng cao dân trí : Phát triển chính trị, phát triển kinh tế hay xây dựng một hệ thống chính đảng hữu hiệu đều trở thành những công trình giá tạo nặng hình thức hơn giá trị đích thực nếu không có biện pháp nhằm nâng cao dân trí.

Dân trí là một yếu tố, một động cơ tiềm tàng mạnh nhất để phát triển quốc gia, xây dựng dân chủ và chế ngự độc tài. Nâng cao dân trí bao hàm một sự tiến bộ văn minh, một ý thức chính trị cao độ, một tinh thần dân chủ đích thực. Chính vì dân trí thấp, mà hiện tượng trốn tránh trách nhiệm tại Nghị trường mới xảy ra, dân trí thấp nên mới có hiện tượng mua chuộc trong công trình lập pháp, và vì dân trí thấp nên nhà cầm quyền mới dễ dàng mị dân bằng những hình thức dân chủ giả tạo mà thực chất lại phản dân chủ.

Như thế, nâng cao dân trí gồm cả hai chiều hỗ tương : dân trí về phía quần chúng và dân trí về phía chính quyền. Chính quyền cũng cần phải có một tinh thần dân chủ thực sự và cởi mở. Chính quyền phải thực tâm và chân thật trong hành động của mình. Có như thế, chính quyền không đi đến chỗ lạm quyền, xem thường tự do và độc quyền cai trị dưới hình thức này hoặc dưới hình thức khác.

Nói cách khác, mọi định chế dù có được dựng xây theo mô thức tân tiến mấy đi nữa cũng đều tỏ ra bất dụng cho quốc gia nếu dân trí còn thấp kém và trình độ con người chưa đuổi kịp với sự phát triển những định chế ấy. Định chế hay khuôn khổ pháp lý hoặc mô thức phát triển đều do con người tạo ra, chứ định chế không tạo ra con người.

Với 5 biện pháp trên đây một khi đã thực hiện/đầy đủ, người ta sẽ có được một chính phủ mạnh không độc tài, một chính phủ chủ động và tiến bộ trong một xã hội tiến bộ.

Một chính phủ mạnh không độc tài, một chính phủ chủ động và tiến bộ là một điều kiện cần thiết để quốc gia vượt qua những khó khăn trong những thời kỳ bất thường mà viễn ảnh chuyên quyền không phải là điều quan ngại. Một chính phủ mạnh không độc tài, chủ động và tiến bộ là một chính phủ có đủ khả năng để đáp ứng với những nhu cầu mới và những đòi hỏi mới trong thời cận đại của quốc gia mà nguyện vọng quần chúng và quyền lợi quốc gia là căn bản của mọi phương châm hành động.

Một chính phủ như thế, đáng được vinh dự nhận lãnh niềm tin tưởng của toàn thể quốc dân trong việc hành xử những quyền hạn bất thường hầu cứu nguy đất nước và phát triển xứ sở.

Saigon, tháng 04 - 1973.

THƯ TỊCH

I.- TÀI LIỆU VIỆT.

A/ SÁCH GIÁO KHOA.

1- VIỆT NGỮ :

- 1- BÔNG, Nguyễn văn : Tình trạng khẩn trương và nền pháp trị. Luật Hiến pháp và chính trị học - Saigon 1970
- 2- CHÂN, Lê đình : Những quyền đặc biệt của Tổng Thống. Luật Hiến pháp và định chế chính trị - Saigon 1971
- 3- ĐÀNG, Nghiêm : Lịch trình tiến hóa của cơ cấu hành chánh Việt Nam. Hành chánh học - Saigon 1969
- 4- ĐỘ, Nguyễn : Quyền đặc biệt của cơ quan hành chánh trong trường hợp bất thường. Giảng văn Cao học tư pháp - Saigon 1971
- 5- LINH, Trần văn : Thẩm quyền kiểm hiến và kiểm pháp của Tối Cao pháp viện. Giảng văn năm thứ 3 Luật khoa Huế 1970
- 6- QUẾ, Bùi phan : Những trường hợp đặc biệt, an toàn cá nhân và sự can thiệp của cơ quan Hành pháp. Giảng văn trật tự công cộng năm thứ 3 Luật khoa Saigon 1969
- 7- TRỊ, Nguyễn quốc : Hành chánh công quyền học. Giảng văn Cao học Hành chánh - Saigon 1971
- 8- TÀI, Tạ văn : Phương pháp các khoa học xã hội - Saigon 1970

2- NGOẠI NGỮ :

- 9- BURDEAU, Georges : Décret - lois - Manuel de droit constitutionnel. Paris, 1952
- 10- DUVERGER, Maurice : Constitutions et Documents Politiques. Paris, 1957
- 11- HAURIOU, M : La Prééminence croissante de l'Exécutif. Cours droit constitutionnel étranger - cours de Doctorat. Paris, 1960
- 12- DUVERGER, Maurice : Méthodes de la science politique. Paris, 1959
- 13- LAUBADÈRE, André de : Théorie des circonstances exceptionnelles. Traité élémentaire de droit administratif, Tome I. Paris, 1970
- 14- PINTO, Roger : Éléments de droit constitutionnel. Paris, 2^e édition.
- 15- RIVERO : Théorie des circonstances exceptionnelles, cas des restrictions au principe de l'égalité.
- 16- TROTABAS, Louis : L'évolution constitutionnelle de la France. Manuel de droit public administratif Paris, 1971
- 17- TUNC, André : Le système constitutionnelle des Etats-Unis d'Amérique. (không thấy đề năm xuất bản)
- 18- VEDEL, Georges : Théorie des circonstances exceptionnelles ou des pouvoirs de crise. Droit administratif. Tome I Paris, 1958

B.- TÁC PHẨM.

- 19- ROUSSEAU, J.J. : CONTRAT SOCIAL.
- 20- MONTESQUIEU : L'ÉPRIT DES LOIS.
- 21- MACHIAVEL : LE PRINCE.

C/ TẠP CHÍ.

- 22- BÔNG, Nguyễn văn : Một vài khía cạnh của tình trạng khẩn cấp. Nguyệt san Quê Hương. Số 30 tháng 12-1961
- 23- ĐỊNH, Lê văn : Cơ quan hành chính trước pháp luật với trường hợp đặc biệt. Nghiên cứu Hành chính 1970 Tam cá nguyệt 3
- 24- LÀNH, Nguyễn hữu : Quyền hành pháp trong những tình trạng bất thường. Tạp san quốc phòng số 5 tháng 11-1970
- 25- LÀNH, Nguyễn hữu : Vai trò của Quốc Hội trong chế độ dân chủ ngày nay. Niên san Đại học Cần Thơ 1968
- 26- LÀNH, Nguyễn hữu : Sự nhập cách hóa chính quyền. Nghiên cứu Hành chính số 4-1971
- 27- LINH, Trần thúc : Tình trạng khẩn cấp và vai trò của Quốc Hội. Nguyệt san Quê Hương số 30 tháng 12-1961
- 28- LINH, Trần thúc : Tình trạng khẩn trương, tình trạng chiến tranh. Danh từ pháp luật. Khai Trí, Saigon
- 29- N.V.B. : Chính quyền cá nhân. Nghiên cứu Hành chính Tam cá nguyệt I-1970
- 30- TRÚC ĐƯỜNG : Dự luật chương trình, một trường hợp phản pháp lý. Nguyệt san Hoai Báo của hội Cựu sinh viên Hành chính số tục bản 1970
- 31- PRÉCIS DALLOZ : La Police en cas de siège. Droit administratif. Paris 1957

D/ LUẬN ÁN và LUẬN VĂN.

- 32- CHI, Lê Quế : Le contrôle de l'exécution des dépenses du budget de l'État au Vietnam. Thèse. Saigon 1966

- 33- LẠI, Nguyễn xuân : Tương quan giữa Hành pháp và Lập pháp. Thèse. Saigon 1972
- 34- TÂM, Phan văn : Thẩm quyền của Tổng Thống Cộng Hòa Việt Nam. Luận văn Cao học Hành chánh khóa III Saigon
- 35- THẠCH, Phan văn : Quốc Hội đệ nhị Cộng Hòa. Luận văn Cao học Hành chánh khóa IV. Saigon.
- 36- VY, Nguyễn chí : Tương quan giữa Hành pháp và Lập pháp. Luận văn Cao học Hành chánh khóa III. Saigon.
- 37- YẾN, Nguyễn hồng : Luật ủy quyền 005/72. Luận văn đốc sự khóa 17. Saigon.

E.- TÀI LIỆU DO CƠ QUAN CHÍNH QUYỀN XUẤT BẢN.

- 38- Bộ Thông tin : HIẾN PHÁP ĐỆ NHỊ CỘNG HÒA.
- 39- Bộ Thông tin : HIẾN PHÁP ĐỆ NHẤT CỘNG HÒA.
- 40- Bộ Thông tin : Chín năm hoạt động của chính phủ đệ nhất cộng hòa.
- 41- Bộ Nội vụ : - Dụ số 01 ngày 24-6-65
 - Sắc luật 215 ngày 7-8-64 ban bố tình trạng chiến tranh.
 - Luật ủy quyền số 005/72 ngày 28-6-72
 - 60 sắc luật ban hành trong thời hạn ủy quyền từ sắc luật 002/TT/SLu ngày 8-7-72 đến sắc luật số 061/TT/SLu ngày 27-12-72
- 42- Hạ nghị viện : Công tác lập pháp.
 Kỷ niệm 3 năm hoạt động 1967-1970.

F.- ẤN LỆ.

- 43- ẤN LỆ VÙNG TẬP : Khai trí, Saigon. 1969.
- 44- GRANDS ARRÊTS : Sirey. 1958.

G.- NHẬT BÁO.

- 45- Nhật báo Đuốc Nhà Nam số 1064 ngày 29-6-1972.
- 46- Nhật báo Chính Luận số 2634 ngày 8-12-1972.
- 47- Nhật báo Việt Nam số 065 ngày 31-12-1972
- 48- Nhật báo Sóng Thần số 203, 205, 225, 232 tháng 5 và tháng 6 - 1972.

II.- TÀI LIỆU PHÒNG VẤN.

- 49- Phó Chủ tịch Ủy ban thảo hiến 1967.
- 50- Nguyên Chủ tịch Ủy ban tư pháp định chế Thượng Nghị Viện 1967 - 1970.

BẢNG LIỆT KÊ VÀ PHÂN LOẠI 60 SƯU TRONG THỜI HẠN TỰ QUYỀN

| Số thứ tự | Ký hiệu của Sắc luật | Ngày ban hành | Sửa đổi luật có trước | Lãnh vực của Sắc Luật | | | | Đối tượng của Sắc Luật liên quan đến |
|-----------|----------------------|---------------|------------------------|-----------------------|----|----|----|---|
| | | | | AN | QP | KP | TC | |
| 01 | 002-TT/SLu | 8.7.72 | DL 003/68 ngày 19.6.68 | | x | x | | Tổng động viên |
| 02 | 003-TT/SLu | " | o | | | | | Hỏi đáp và hỏi xuất |
| 03 | 004-TT/SLu | 15.7.72 | o | x | | | | Biện pháp an ninh trong tình trạng chiến tranh và thiết quân luật |
| 04 | 005-TT/SLu | 25.7.72 | o | x | | | | Biện pháp áp dụng trong tình trạng chiến tranh và thiết quân luật |
| 05 | 006-TT/SLu | 28.7.72 | o | | | x | | Quan thuế biên |
| 06 | 007-TT/SLu | 04.8.72 | DL 19/69 ngày 30.12.69 | | | | | Quy chế báo chí |
| 07 | 008-TT/SLu | 12.8.72 | SLu | x | x | | | Những chất độc ma túy |
| 08 | 009-TT/SLu | 26.8.72 | o | | x | | | Hỏi lộ, hỏi mặt quyền thế |
| 09 | 010-TT/SLu | 01.9.72 | o | x | | | | biện thủ công quy |
| 10 | 011-TT/SLu | 02.9.72 | o | | x | | | Chế tài những tội phạm đến an ninh QG và trật tự công cộng |
| 11 | 012-TT/SLu | 16.9.72 | DL 009/69 ngày 19.6.69 | x | | | | Hội đồng kỷ luật quận nhân công chức |
| 12 | 013-TT/SLu | " | DL 006/70 ngày 23.6.70 | | x | | | Quy chế chính đảng và đối lập chính trị |
| | | | | | | | | Tòa án quân sự mặt trận |

| Số thứ tự | Ký hiệu của Sắc Luật | Ngày ban hành | Số đời luật có trước | Lãnh vực của Sắc Luật | | | | Đối tượng của Sắc Luật liên quan đến ... |
|-----------|----------------------|---------------|----------------------|-----------------------|----|----|----|--|
| | | | | AN | QP | KT | TC | |
| 13 | 014-TT/SLu | 21.10.72 | 0 | | | | X | Thuế điền thổ |
| 14 | 015-TT/SLu | 06.11.72 | 0 | | | | | Thuế xe tự động |
| 15 | 016-TT/SLu | 23.11.72 | 0 | X | | | | Thẩm quyền xét xử tội phạm liên hệ đến việc cấp thoả cưu cước |
| 16 | 017-TT/SLu | 25.11.72 | 0 | X | | | | Biện pháp áp dụng trong trường hợp báo động |
| 17 | 018-TT/SLu | " | 0 | X | | | | Biện pháp áp dụng trong trường hợp tuyên bố tình trạng khẩn trương |
| 18 | 019-TT/SLu | " | 0 | X | | | | Biện pháp áp dụng trong trường hợp giới nghiêm |
| 19 | 020-TT/SLu | " | 0 | X | | | | Biện pháp về trật tự, an ninh |
| 20 | 021-TT/SLu | 14.12.72 | 0 | | | | X | Thuế Lợi Tức |
| 21 | 022-TT/SLu | 16.12.72 | 0 | | X | | | Quy chế vật giá |
| 22 | 023-TT/SLu | " | 0 | | X | | | Hệ thống cân lường và đơn vị đo lường |
| 23 | 024-TT/SLu | 19.12.72 | 0 | | X | | | Trưởng phạt vi phạm bằng sáng chế |
| 24 | 025-TT/SLu | " | 0 | | X | | | Trưởng phạt nhãn hiệu và thương hiệu |
| 25 | 026-TT/SLu | 20.12.72 | 0 | | | | | Bộ Hình luật |
| 26 | 027-TT/SLu | " | 0 | | | | | Bộ Hình sự tố tụng |
| 27 | 028-TT/SLu | " | 0 | | | | | Bộ Dân luật |
| 28 | 029-TT/SLu | " | 0 | | | | | Bộ Luật Thương Mại |
| 29 | 030-TT/SLu | " | 0 | | | | | Bộ Dân Sự và Thương Sự Tố Tụng |

| Số thứ tự | Ký hiệu của Sắc luật | Ngày ban hành | Số đời luật có trước | Lãnh vực của Sắc Luật | | | | Đối tượng của Sắc Luật liên quan đến ... |
|-----------|----------------------|---------------|----------------------------|-----------------------|----|----|----|--|
| | | | | AN | QP | KT | TC | |
| 30 | 031-PT/SLU | 21.12.72 | 0 | | | | | Nghĩa vụ quân sự |
| 31 | 032-PT/SLU | " | 0 | X | | | X | Thuế môn bài |
| 32 | 033-PT/SLU | " | 0 | | | | X | Thiết lập quan thuế |
| 33 | 034-PT/SLU | " | 0 | | | | X | Thiết lập thuế hí cuộc |
| 34 | 035-PT/SLU | " | 0 | | | | X | Thiết lập thuế trị giá gia tăng |
| 35 | 036-PT/SLU | 22.12.72 | 0 | | | | X | Thiết lập thuế tiêu thụ |
| 36 | 037-PT/SLU | " | | X | | | | đạo biệt |
| 37 | 038-PT/SLU | " | Dự số 10 ngày 6.8.50 | X | | | | Thiết lập nhập nội và thuế lệ lưu trữ của ngoại kiều |
| 38 | 039-PT/SLU | " | Dự số 8 ngày 14.5.51 | | | | | Thiết lập lệ lập hội |
| 39 | 040-PT/SLU | 23.12.72 | 0 | X | | | | Bộ Quân luật |
| 40 | 041-PT/SLU | " | Dự số 25 ngày | | | | X | Thiết lập hành nghề và nhập cảng phân hóa học |
| 41 | 042-PT/SLU | " | p | X | | | | Thuế tàu biển |
| 42 | 043-PT/SLU | " | 0 | | | | X | Hội đồng kỹ luật đối với tướng lãnh |
| 43 | 044-PT/SLU | " | 0 | X | | | | Ấn định thành lập các khu chó xuất |
| 44 | 045-PT/SLU | 24.12.72 | 0 | | | | X | Thành lập các khu quân cảng |
| 45 | 046-PT/SLU | " | SLU 18/64 ngày 21.10.64 | | | | X | Chính phủ tham dự vào các nghiệp vụ kỹ nghệ th. mại |
| 46 | 047-PT/SLU | " | 0 | X | | | | Ấn định thuế lệ ngân hàng và cơ quan tín dụng |
| | | | | | | | | Quy chế đặc nhượng đất thuộc công sự từ dụng QC |

| Số thứ tự | Ký hiệu của Sắc Luật | Ngày ban hành | Số đối luật có trước | Lãnh vực của Sắc Luật | | | | Đối tượng của Sắc Luật liên quan đến |
|-----------|----------------------|---------------|------------------------|-----------------------|----|----|----|---|
| | | | | AN | QP | KT | TC | |
| 47 | 048-TT/SLU | 24.12.72 | SLU 15/65 ngày 17.9.65 | | X | X | | Quy chế hoạt động bảo hiểm |
| 48 | 049-TT/SLU | " | | | X | | | Thiết lập chức vụ sĩ quan hộ tịch trong QLVNCH |
| 49 | 050-TT/SLU | 25.12.72 | | | | X | | Biện pháp thu hồi các tài sản QG bị chiếm dụng bất hợp pháp |
| 50 | 051-TT/SLU | " | | | | | X | Thiết lập thuế trước bạ |
| 51 | 052-TT/SLU | " | | | | | X | Thuế con niếm |
| 52 | 053-TT/SLU | " | | X | | | | Cho phép mở trung tâm giải trí |
| 53 | 054-TT/SLU | " | | | X | | | Quy định chế độ lâm sự |
| 54 | 055-TT/SLU | 26.12.72 | | | X | | | Tính cách công lập tự trị của Nha Vô Tuyến Truyền Thanh, truyền hình và điện ảnh |
| 55 | 056-TT/SLU | " | | X | | | | Ấn định lãnh hải của VNCH về phương diện ngư nghiệp |
| 56 | 057-TT/SLU | " | | X(?) | | | | Ấn định qui chế nhân viên chánh ngạch thuộc lực lượng CSGG |
| 57 | 058-TT/SLU | " | | | X | | | Quy chế quân nhân hiện dịch trong QLVNCH |
| 58 | 059-TT/SLU | " | | | X | | | Quy chế quân nhân trừ bị trong QLVNCH |
| 59 | 060-TT/SLU | 27.12.72 | DL 009/69 ngày 19.9.69 | X | | | | Quy chế chính đảng và đối lập chính trị |

| | | | | | | | | |
|------------------------|------------|----------|--------------------------|-------|--|-------|---|--|
| 60 | 061-TT/SIM | 27.12.72 | SIM 19/66 ngày 3.9.66 | | | | x | Thẻ chế tài chính và kế toán quốc gia |
| Tổng cộng : 60 Sổ Luật | | | | | | | | |
| | | | | 16 10 | | 15 14 | | |
| | | | | 26 | | 29 | | |

CƯỚC CHỮ : - Bảng xếp loại này chỉ có giá trị tương đối

- Cũng có thể xếp loại thành 29 Sổ Luật trong lãnh vực an ninh quốc phòng + 31 Sổ Luật trong lãnh vực kinh tế tài chính

- 5 Sổ Luật thể hiện rõ rệt vượt ra ngoài phạm vi của Luật Ủy quyền