

HỌC - VIỆN QUỐC - GIA HÀNH - CHÁNH

Luận-Văn Cốt Nghiệp

DIỄN - TRÌNH TU - THẢO LUẬT - PHÁP

THƯ-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 0185

Chấp nhận 7/8/71
Zawantaw

Giáo sư hướng dẫn :
TẠ - VÂN - TÀI

Tiến sĩ Chính-trị-học

Giáo sư Luật Khoa Đại học Saigon,
Cần-Thơ và Học Viện Quốc Gia Hành Chánh

Sinh viên **TRẦN-VIỆT-LONG**

THƯ-VIÊN KHOA HỌC TỔNG HỢP BAN ĐỐC SỰ KHÓA XVI
LVHC 185
1968 - 1971

« HỌC-VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH
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 ».

Thành-hình Tri-ân

GIÁO SƯ TẠ VĂN TÀI

Tiến Sĩ Chính Trị Học

*Đã tận tình hướng dẫn chúng tôi
hoàn thành đề tài Luận văn này*

Chân-thành Cảm-tạ

Ông HOÀNG XUÂN HẢO

Chuyên viên phụ tá Lập pháp phủ Tổng Thống

Ông DƯƠNG VĂN NGỌC

Chánh Sự Vụ Sở Biên bản Nhật ký Thượng Nghị Viện

Cô NGUYỄN THỊ KHÁNH

Chuyên viên Lập pháp Hạ Nghị Viện

*Đã ưu ái cung cấp tài liệu và khai sinh nhiên ý kiến
quý báu cho chúng tôi trong việc biên soạn Luận văn này*

*Chân-kính kiêm-đăng Song Chân
Người đã hy sinh nhiều cho con*

MỤC LỤC

PHẦN DẪN NHẬP.- Mô hình diễn trình tu thảo luật pháp theo Hiến Pháp ngày 1.4.1967	01
I.- Bối cảnh lịch sử Lập hiến	01
II.- Mô hình diễn trình công tác Lập pháp	03
PHẦN THỨ NHẤT.- Khung cảnh pháp lý của diễn trình tu thảo luật pháp	05
CHƯƠNG I .- SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP	06
MỤC I.- Sáng quyền lập pháp của Dân biểu và Nghị sĩ	07
I.- Phạm vi dự án luật	07
II.- Dự luật Ngân sách	08
MỤC II.- Sáng quyền lập pháp của Tổng Thống	09
I.- Quyền đệ nạp dự thảo luật	09
II.- Quyền giới Thông điệp	10
III.- Quyền lập Chương trình Nghị sự	11
IV.- Quyền phúc nghị dự luật	12
V.- Sáng quyền dự luật Ngân sách	17
CHƯƠNG II.- THỦ TỤC LẬP PHÁP	20
MỤC I.- Cơ cấu tổ chức Quốc hội	20
I.- Cơ cấu tổ chức Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện	20
II.- Các khóa họp và phiên họp	25
MỤC II.- Những giai đoạn của diễn trình tu thảo luật pháp	30
I.- Dự luật trước Hạ Nghị viện	30
II.- Dự luật trước Thượng Nghị viện	32
III.- Dự luật trước Tổng Thống	35

MỤC III.- Những thủ tục Lập pháp đặc biệt	38
I.- Thủ tục khẩn cấp	38
II.- Thủ tục Ngân sách	39
III.- Thủ tục phê chuẩn Hiệp ước và Hiệp- Định Quốc tế	40
IV.- Thủ tục tu chính Hiến Pháp	40
PHẦN THỨ NHAI .- Thực tại Chính trị của diễn trình tu tháo luật pháp	42
CHƯƠNG I.- SỰ ƯU THẾ CỦA HÀNH PHÁP	43
MỤC I.- Những nguyên nhân yếu thế của Quốc Hội	43
I.- Sự khiếm khuyết một hệ thống Chính đảng vững vàng	43
II.- Tư cách Dân biểu và Nghị sĩ	52
MỤC II .- Những nguyên nhân ưu thế của Hành Pháp	56
I.- Vai trò điều khiển guồng máy Quốc gia	56
II.- Quyền yêu cầu Quốc Hội phúc nghị	57
CHƯƠNG II.- SỰ VẬN ĐỘNG CỦA HÀNH PHÁP	60
MỤC I.- Sự mua chuộc vật chất của Hành Pháp	60
I.- Sự mua chuộc gián tiếp	60
II.- Sự mua bán phiếu biểu quyết	61
MỤC II .- Tổ chức khối đa số thân Hành pháp	63
I.- Khối Nghị sĩ thân Hành Pháp	63
II.- Khối Dân biểu thân Hành Pháp	64
PHẦN KẾT LUẬN .- Thủ đề nghị vãi tu chính về thủ tục Lập Pháp	65
I.- Phê bình diễn trình Lập pháp	66
II.- Vài đề nghị tu chính	66

PHẦN DẪN NHẬP

MÔ HÌNH DIỄN TRÌNH TU THẢO LUẬT PHÁP THEO HIẾN PHÁP 1-4-1967

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Khi lựa chọn đề tài DIỄN TRÌNH TU THẢO LUẬT PHÁP để làm luận văn thi tốt nghiệp, người viết có hoài bão trình bày một định chế hiến định dưới ảnh hưởng chính trị học như một vấn đề thời sự. Vì thế văn kiện pháp lý được nghiên cứu trước tiên là bản Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hòa ban hành ngày 01-04-1967. Ngoài ra Hiến pháp ngày 26-10-1956 và Hiến pháp của các nước khác được dùng làm tài liệu đối chiếu để từ đó rút ra những nhận xét một phần nào chủ quan của người viết.

Mục đích của quyền lập pháp là để nói lên tính cách dân chủ của chế độ, nên quyền làm luật được quốc dân ủy nhiệm cho những người đại diện của họ tại quốc hội. Nhưng tại sao nhà lập hiến năm 1966 lại chọn chế độ lưỡng viện và thẩm quyền lập pháp được Hiến pháp ngày 01-04-1967 phân định như thế nào. Đó là hai tiết mục mà người viết sẽ lần lượt trình bày.

I.- BỐI CẢNH LỊCH SỬ LẬP HIẾN :

Các nhà Lập Hiến năm 1966 bị ám ảnh bởi chế độ độc tài của cố Tổng Thống Ngô Đình Diệm nên không muốn thiết lập một chế độ Tổng Thống hoàn toàn. Tuy nhiên vì nhu cầu Quốc-Gia đòi hỏi một cơ quan Hành pháp mạnh mẽ hầu có thể đương đầu với tình trạng chiến tranh và chậm tiến. Thêm vào đó, người ta tiên đoán vị nguyên thủ Quốc gia trong pháp nhiệm đầu tiên của nền Đệ Nhị Cộng Hòa sẽ là một vị tướng lãnh. Vì thế Tổng Thống chế dung hợp Nội các chế với cơ cấu lưỡng viện Quốc Hội được ưu tiên chấp nhận.

Theo các nhà lập hiến chế độ này có những ưu điểm sau đây :

1.- Lương viện Quốc Hội với hai thể thức bầu cử đại diện sẽ tạo nên một tình trạng liên tục về sự am tường quốc sách, liên tục về công tác lập pháp, liên tục về sự đại diện dân chúng. Và số người đại diện nhiều hơn sẽ qui tụ được mọi khuynh hướng chính trị và xã hội để việc làm luật có tính cách cân thận và phù hợp hiện trạng Quốc gia. Chế độ này cũng có tính cách dân chủ hơn vì Viện này sẽ chế ngự Viện kia tránh được sự lạm quyền, chuyên chế, dung hòa được quan điểm quá khích và bảo thủ.

2.- Chế độ lương viện cũng có ưu điểm trong nhiệm vụ kiểm soát chính phủ về việc thi hành chính sách Quốc gia, tránh được một phần nào sự mua chuộc của Hành Pháp biến chế độ thành độc tài như kinh nghiệm độc Viện Quốc hội dưới thời Đế Nhất Cộng Hòa (1956-1963). Ngoài ra Thượng Nghị Viện sẽ là môi trường đào tạo lãnh tụ, thử thách các chính khách và là nơi tư cách cũng như khả năng lãnh đạo của họ được chứng tỏ để từ đó họ có thể tiến đến chức vụ Nguyên thủ quốc gia

Với quan điểm này, các nhà Lập Hiến 1966 đã phát họa cơ chế công quyền của nền đệ Nhị Cộng Hòa qua bản Hiến Pháp ngày 01-04-1967.

- Cơ quan Lập pháp gồm Thượng Nghị Viện và Hạ Nghị Viện, ngoài quyền làm luật còn nhiệm vụ kiểm soát chính phủ trong việc thi hành chính sách Quốc gia. Quốc hội có quyền khuyến cáo Tổng Thống cải tổ một phần hay toàn thể Chính phủ do Thủ Tướng cầm đầu.

- Cơ quan Hành Pháp do Tổng Thống lãnh đạo với sự trợ lực của Thủ Tướng và nhân viên Chính phủ.

- Cơ quan Tư Pháp được ủy nhiệm cho Tối Cao Pháp Viện

Ba cơ quan Lập Pháp, Hành Pháp và Tư Pháp được độc lập theo đúng lý thuyết phân quyền, nhưng sự sinh hoạt của ba cơ quan phải được phối hợp và điều hòa để thực hiện trật tự công công và thịnh vượng chung trên căn bản tự do dân chủ và công bình xã hội (điều 3 Hiến Pháp).

Trong phạm vi của luận văn này, người viết chỉ trình bày những vấn đề liên quan đến điều 39 khoản 1 Hiến Pháp "Quốc hội có thẩm quyền biểu quyết các đạo luật".

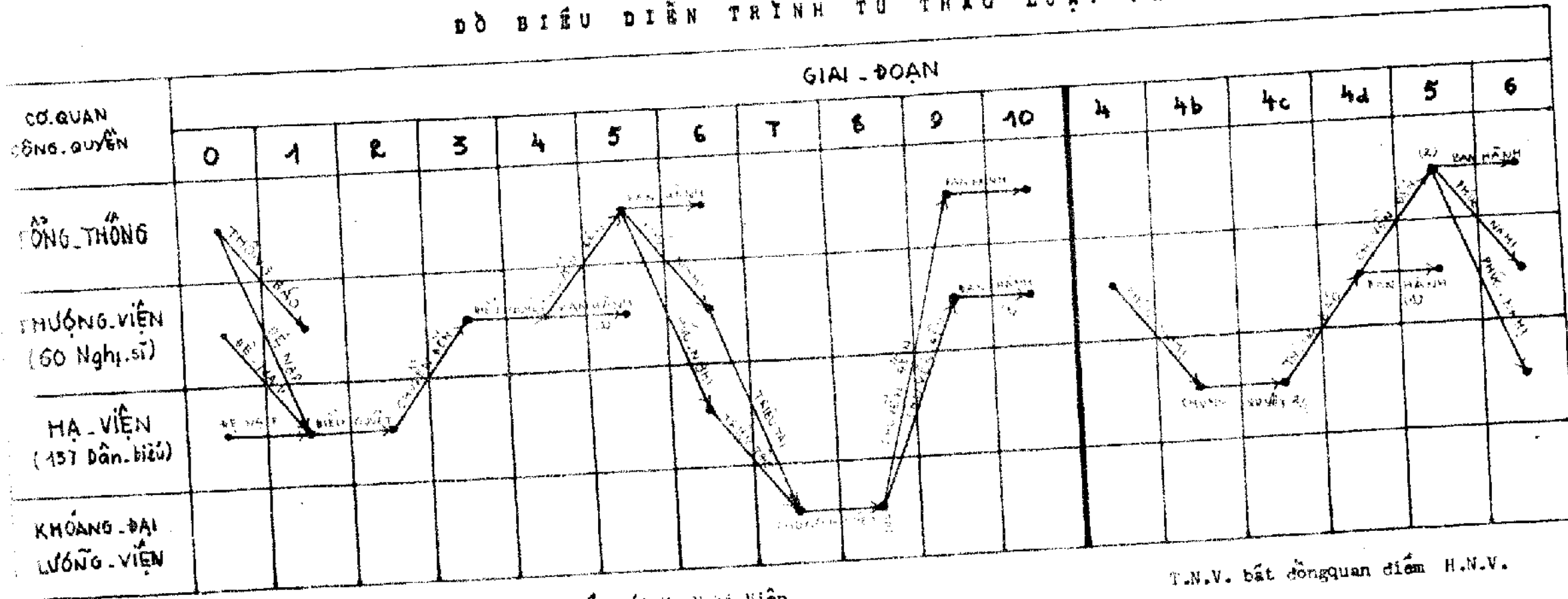
II.- MÔ HÌNH DIỄN TIẾN CÔNG TÁC LẬP PHÁP :

Trước hết dự thảo luật của Tổng Thống hay dự án luật của Dân biểu hoặc Nghị sĩ được đệ nạp tại văn phòng Hạ Nghị Viện. Hạ nghị viện sẽ thảo luận và biểu quyết dự luật, đều chấp thuận hay bác bỏ, Viện này đều chuyển hồ sơ dự luật đến văn phòng Thượng nghị viện trong thời hạn ba ngày tròn. Và nếu Thượng nghị viện biểu quyết đồng quan điểm với Hạ Nghị Viện, dự luật hoặc sẽ được chuyển đến Tổng Thống để ban hành hoặc sẽ bị bác bỏ. Trong trường hợp Thượng Nghị viện bất đồng quan điểm với Hạ nghị viện, dự luật sẽ được gửi trở về văn phòng Hạ Nghị viện trong thời hạn ba ngày tròn, kèm theo quyết nghị có viện dẫn lý do. Muốn thắng quan điểm của Thượng Nghị viện thì Hạ nghị viện phải chung quyết dự luật với 2/3 tổng số Dân biểu (92 vị) ; nếu không hội đủ đa số đó, quan điểm Thượng Nghị viện được coi là chung quyết. Kết quả được Chủ tịch Hạ nghị viện thông báo bằng văn thư cho Chủ Tịch Thượng nghị viện để với tư cách Chủ tịch Quốc hội, Chủ Tịch Thượng Nghị viện sẽ chuyển dự luật trong thời hạn ba ngày tròn đến Tổng Thống để ban hành.

Sau khi nhận được dự luật, Tổng Thống có 15 ngày tròn hay 7 ngày trong trường hợp khẩn cấp hoặc để ban hành hoặc yêu cầu Quốc hội phúc nghị. Quá hạn đó dự luật đương nhiên thành luật và được Chủ tịch Thượng Nghị Viện ban hành. Nếu Tổng Thống gửi Thông điệp có viện dẫn lý do đến nhị vị Chủ tịch Quốc hội để yêu cầu phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật, thì Quốc hội sẽ họp khoáng đại lưỡng viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ (trên 98 vị). Và khi Quốc hội chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, dự luật đương nhiên thành luật và được gửi đến Tổng thống để ban hành.

Diễn trình lập pháp từ dự luật đến đạo luật được mô tả qua đồ biểu sau đây :

ĐỒ BIỂU DIỄN TRÌNH TỰ THẢO LUẬT PHÁP



Thượng Nghị Viện đồng quan điểm với Hạ Nghị Viện

T.N.V. bất đồng quan điểm H.N.V.

CHÚ THÍCH :

- (1) Chủ tịch Thượng Nghị Viện chỉ được quyền ban hành luật khi quá thời hạn hiến định mà Tổng Thống không ban hành.
- (2) Trường hợp Thượng Nghị Viện bất đồng quan điểm với Hạ Nghị Viện thì Dự luật đến giai đoạn 5 rồi tiếp tục những giai đoạn 6, 7, 8, 9, 10 giống như trường hợp Thượng Nghị Viện đồng quan điểm với Hạ Nghị Viện.

PHẦN THỨ NHẤT

KHUNG CẢNH PHÁP LÝ CỦA DIỄN TRÌNH TU THẢO LUẬT PHÁP

Hiến pháp ngày 01-04-1967 đã minh định thẩm quyền của hai cơ quan Hành Pháp và Lập pháp trong công việc tu thảo luật pháp. Quyền Lập pháp được quốc dân ủy cho Quốc hội. Quốc hội gồm hai viện : Hạ Nghị viện và Thượng Nghị viện (đ. 30).

Điều 43 cho phép Tổng Thống cũng như Dân biểu và Nghị sĩ đều có quyền đề nghị các dự luật. Dự luật được đệ nạp tại Văn phòng Hạ Nghị viện, Hạ nghị viện sẽ cứu xét và biểu quyết rồi chuyển lên Thượng nghị viện. Nếu Thượng Nghị viện đồng quan điểm với Hạ Nghị viện, dự luật hoặc sẽ được chuyển đến Tổng Thống để ban hành hoặc sẽ bị bác bỏ.

Đây chỉ là việc phát họa những nét đại cương về diễn trình tu thảo luật pháp, bây giờ chúng tôi sẽ lần lượt trình bày những vấn đề sau để soi sáng diễn trình đó.

Chương 1 : SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP

Chương 2 : THỦ TỤC LẬP PHÁP.

Chương thứ nhất **SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP**

Bản đến sáng quyền lập pháp, chúng ta không khỏi nghĩ ngay đến ý niệm thông thường của danh từ "luật". Về phương diện vật chất, luật được định nghĩa bằng nội dung của nó, tức là một quy tắc pháp lý tổng quát, phi cá nhân và có tính cách vĩnh viễn. Về phương diện hình thức, người ta định nghĩa luật bằng thủ tục đã tạo ra nó. Theo Hiến pháp 1967, Luật là văn kiện pháp lý được Hạ nghị viện và Thượng nghị viện lần lượt biểu quyết và sau đó được Tổng Thống ban hành.

Trong thực chất pháp lý của pháp luật hiện hành của nước nhà, nhiều khi người ta không mấy chú ý đến sự trùng nhất của một đạo luật về hai phương diện nói trên. Vì thế chúng ta có thể định nghĩa một cách giản dị và thiết thực như sau : LUẬT LÀ MỘT QUI TẮC PHÁP LÝ TỔNG QUÁT HAY RIÊNG BIỆT, CÁ NHÂN HAY PHI CÁ NHÂN, VĨNH VIỄN HAY TAM THỜI DO LU Ở NG- VIỆN QUỐC HỘI BIỂU QUYẾT VÀ ĐƯỢC TỔNG THỐNG BAN HÀNH.

Để phân biệt phạm vi lập pháp và lập quy, Hiến Pháp 1967 đã minh thị quy định một số vấn đề phải được giải quyết bằng một đạo luật như :

- Những hạn chế, nếu có, về tính cách riêng tư của thư tín (điều 8, k. 3)
- Quy chế báo chí (đ. 12, k. 3)
- Mọi sự hạn chế các quyền công dân căn bản (đ. 29)
- Thể thức ứng cử bầu cử Dân biểu, Nghị sĩ (đ. 36)
Tổng Thống, Phó Tổng Thống (đ. 54, k. 3) v.v.....

Ngoài ra khi qui định về những vấn đề nào, Quốc Hội đã dành những vấn đề đó cho luật giải quyết.

Trở lại vấn đề chính, sáng quyền lập pháp là gì ? Sáng quyền lập pháp (initiative des lois) không phải là quyền làm luật, nhưng chỉ là quyền đề nghị sáng kiến về công tác lập pháp. Người có sáng quyền lập pháp không hẳn cũng là người có quyền làm luật. Theo điều 43 Hiến Pháp 1967 ,

sáng quyền lập pháp dành cho Dân biểu, Nghị sĩ và Tổng Thống. Các dân biểu, nghị sĩ đều có quyền đề nghị dự án luật (private member bills). Tổng Thống có quyền đề nghị dự thảo luật (government bills). Cả hai đều gọi chung là dự luật.

Mục I

SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP CỦA DÂN BIỂU VÀ NGHỊ SĨ

I. - PHẠM VI DỰ ÁN LUẬT :

Điều 43 khoản 1 quy định : Dân biểu và Nghị sĩ có quyền đề nghị các dự án luật. Như vậy Dân biểu và Nghị sĩ đều có sáng quyền lập pháp ngang nhau. Một dự án luật có thể do một dân biểu, một Nghị sĩ hay nhiều Dân biểu, Nghị sĩ đồng ký tên và đệ nạp. Chữ ký đầu tiên được coi là chữ ký của tác giả, những chữ ký sau do những người đồng tình ủng hộ dự án luật. Ví dụ :

- Dự án luật số 62/69/T. "Cải cách dân sinh qui định tân chính sách cải cách điền địa tại Việt Nam" do 6 Nghị Sĩ cùng 25 Dân biểu đệ nạp ngày 15-1-1969 và trở thành Luật số 003/70 ban hành ngày 26-3-1970.

- D.A.L. số 88/69/H. "Ấn định tổ chức và điều hành Hội Đồng An ninh Quốc gia" do Dân biểu Nguyễn văn Thanh cùng 11 Dân biểu đệ nạp ngày 12-6-1969 và trở thành luật số 015/69 ngày 20-10-1969.

- D.A.L. số 103/69/T. "Ấn định thể thức bầu cử phân nửa Nghị sĩ Thượng Nghị viện" do Ủy ban Nội vụ Thượng Nghị viện đệ nạp ngày 9-9-1969 và trở thành Luật số 007/70 ngày 27-6-1970.

- D.A.L. số 180/70/H. "Ấn định thể thức bầu cử Hạ nghị viện pháp nhiệm II (1971-1975)" do 5 Dân biểu đệ nạp ngày 12-12-1970 và trở thành Luật số 007/71 ban hành ngày 5-6-1971 (1)

(1) Bảng kê tình trạng các dự luật tính đến ngày 5-6-1971 Hạ Nghị Viện ấn hành 1971.

Tác giả có quyền rút dự án về, cũng như một ứng hộ viên (Nghị sĩ, Dân biểu) có quyền lấy dự án đó đem ra đệ nạp tại Văn phòng Hạ nghị viện. Mặc dầu dự luật phải được đệ nạp tại Văn phòng Hạ nghị viện, nhưng Nghị sĩ có thể đệ nạp dự luật của mình tại văn phòng Thượng viện và nhờ Văn phòng Thượng nghị viện chuyển hồ đến Hạ nghị viện. Mỗi hồ sơ đệ nạp thông thường gồm có :

- 1.- Thư đệ nạp
- 2.- Bản viện dẫn lý do dự luật
- 3.- Bản văn dự luật.

Nếu thiếu một trong hai văn kiện số 2 và 3 thì dự luật không được thảo luận. Sở dĩ Hiến pháp quy định dự án luật phải được đệ nạp tại Hạ nghị viện vì các nhà lập hiến muốn Hạ nghị viện xét trước còn Thượng nghị viện chỉ đóng vai tái xét. Hơn nữa để tránh một tình trạng bế tắc đã xảy ra dưới thời đệ tứ Cộng Hòa Pháp quốc - Thượng nghị viện đã tìm cách qua mặt một điều khoản tương tự bằng cách chuyển cho ủy ban chuyên môn nghiên cứu những dự luật của các Nghị sĩ rồi sau mới chuyển sang Hạ nghị viện những dự luật đó với tờ trình của Ủy ban. Nhưng Hạ nghị viện không chịu nghiên cứu và thảo luận những dự luật chuyển sang cho mình trong những điều kiện trên (1)

II.- DỰ LUẬT NGÂN SÁCH :

Dân biểu và Nghị sĩ có sáng quyền lập pháp về mọi lãnh vực nhưng sáng kiến quyền này bị giới hạn trước dự luật ngân sách. Quyền đề nghị một dự thảo luật ngân sách chỉ được dành riêng cho Hành pháp vì những lý do kỹ thuật mà chúng tôi sẽ trình bày sau trong mục thứ hai khi nói về sáng quyền lập pháp của Tổng Thống. Điều 46 khoản 2 Hiến pháp còn bắt buộc dân biểu và nghị sĩ khi đề nghị các khoản dự chi mới đồng thời phải đề nghị những khoản dự thu tương đương. Mục đích của khoản này là tránh việc dân biểu và nghị sĩ sẽ đề nghị các dự án mới có tính cách mị dân, nhất là vào thời gian pháp nhiệm của họ sắp chấm dứt.

Mục II

SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP CỦA TỔNG THỐNG

Nguyên tắc phân quyền cứng rắn và tuyệt đối được đề xướng bởi các học giả J. LOCKE, MONTESQUIEU đã trở nên lỗi thời, vì sự phân quyền không đáp ứng những nhu cầu ngày một nhiều của chính quyền hiện tại. Thật vậy, cơ quan lập pháp không phải chỉ có một nhiệm vụ duy nhất là làm luật mà còn tham gia vào nhiệm vụ hành pháp trong nhiều lĩnh vực như ngân sách, ngoại giao, kiểm soát hành pháp. Cơ quan hành pháp không những chỉ thi hành luật lệ mà còn góp phần vào công tác lập pháp vì sự thực hiện một chính sách đòi hỏi sự cải cách luật lệ.

Vì thế, điều 3 Hiến pháp đòi hỏi một sự hợp quy ề n để guồng máy Quốc gia được điều hòa : "ba cơ quan lập pháp Hành pháp và Tư pháp phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt. Sự hoạt động của ba cơ quan công quyền phải được phối hợp và điều hòa để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung trên văn bản tự do, dân chủ và công bằng xã hội".

Trong công tác lập pháp, Hiến pháp qui định Tổng thống được đề nghị dự thảo luật, được tham gia vào thủ tục tư thảo luật pháp, đồng thời được quyền yêu cầu Quốc hội phúc nghị các dự luật đã được Quốc hội biểu quyết.

I.- QUYỀN ĐỀ NẠP DỰ THẢO LUẬT :

Điều 43 khoản 2 cho phép Tổng Thống có quyền đề nghị các dự thảo luật. Cũng như Dân biểu và Nghị sĩ, Tổng Thống phải đệ nạp dự luật tại văn phòng Hạ Nghị viện. Với đ 1 ề u khoản này, Hành pháp có sáng quyền lập pháp và quyền này chỉ có Tổng Thống được hành sử mà thôi, mặc dầu dự luật có thể do nhân viên chính phủ hay chuyên viên phụ tá lập pháp Phủ Tổng Thống soạn thảo. Tổng Thống là một nhân vật chính trị, có trách nhiệm tổng quát trên mọi lĩnh vực về việc thỏa mãn nhu cầu công cộng ; người ta không thể đòi hỏi nội vị Tổng Thống một kiến thức chuyên môn về nhiều vấn đề tạp bác . Trong nhiệm vụ hoạch định chính sách Quốc gia (đ. 62), Tổng Thống có thể nghiên cứu, phối hợp và quyết định các dự luật

do các chuyên viên có kiến thức kỹ thuật để trình, hoặc Tổng Thống đưa ra một vấn đề nào để thảo luận trong những phiên họp của Hội đồng Tổng Trưởng, đây là những giai đoạn khởi đầu việc hình thành một dự thảo luật.

Từ khoảng tháng 10 năm 1967 cho đến ngày 05-6-1971 trong pháp nhiệm đầu tiên (1967-1971) của Tổng Thống và Dân biểu, chúng ta thấy có 201 dự luật được đệ nạp tại Hạ Nghị viện ; trong số đó có 109 dự án luật của Nghị sĩ, Dân biểu và 92 dự thảo luật của Tổng Thống. Những dự thảo luật của Tổng Thống đáp ứng thiết thực với nhu cầu của Quốc gia nhiều hơn nên trong số 67 đạo luật được ban hành thì chỉ có 23 dự án luật của Dân biểu, Nghị sĩ đã trở thành đạo luật, còn 44 là của Tổng Thống.

Không phải Quốc gia nào Hiến pháp cũng cho phép Tổng Thống có sáng quyền lập pháp ; ở những quốc gia này nguyên thủ quốc gia phải dùng những phương tiện khác nhau để tham gia vào công tác lập pháp. Tại Hoa Kỳ, Tổng Thống không có quyền đề nghị dự luật, nên Tổng Thống Hoa Kỳ sử dụng triệt để quyền đọc Thông điệp trước Quốc hội. Thông điệp của Tổng Thống luôn luôn có chứa đựng những ý niệm về tình hình và nhu cầu của Quốc gia, Quốc hội sẽ căn cứ vào đó để làm ra những dự luật. Tại Việt Nam Cộng Hòa, Tổng Thống cũng có quyền này

II.- QUYỀN GỬI THÔNG ĐIỆP (droit de message)

Tổng Thống có thể tham gia vào công tác lập pháp, gây ảnh hưởng đến dân biểu, Nghị sĩ bằng cách gửi hay đích thân đến Quốc hội đọc Thông điệp như điều 63 khoản 1 quy định : "Tổng Thống tiếp xúc với Quốc hội bằng Thông điệp. Vào mỗi khóa họp thường lệ và mỗi khi thấy cần, Tổng Thống thông báo cho Quốc hội biết tình hình Quốc gia và chính sách đối nội, đối ngoại của chính phủ.

Quyền gửi Thông điệp là một hình thức tế nhị thể hiện mối tương quan giữa Tổng Thống và Quốc hội, hai cơ quan biệt lập và độc lập. Nếu đối tượng của Thông điệp. Theo điều 63 - chỉ là thông báo tình hình Quốc gia cùng chính sách của Chính phủ, trong thực tế cần phải nhận rằng Tổng Thống có thể xuyên qua thông điệp, phát họa một chương trình lập pháp và những yếu điểm của chính sách chính phủ trong tương lai.

Kinh nghiệm nền đệ nhị Cộng hòa cho thấy rằng chính Tổng Thống đích thân tới đọc bản Thông điệp trước một phiên họp lưỡng viện Quốc hội. Hình thức này không những long trọng, trang nghiêm, biểu lộ sự kính nể của Hành pháp đối với Quốc hội mà còn thu hút được sự chú ý của dư luận quần chúng (1)

Việc Tổng Thống gửi Thông điệp cho Quốc hội vừa có thể xem như một quyền, vừa có thể xem như một nghĩa vụ. Khi có một biến cố quan trọng, Tổng Thống có bổn phận phải tường trình cho quốc dân biết, để tìm hiểu phản ứng và qua đó luận hiểu biết được nguyện vọng của nhân dân. Trước hoặc sau khi áp dụng một biện pháp quan trọng nào đó, Tổng Thống gởi Thông điệp cho Quốc hội để giải thích lý do thì chắc chắn sẽ ít gặp những phản ứng bất lợi hơn (2)

Ngoài quyền gửi Thông điệp, Tổng Thống còn có thể can thiệp vào việc tu thảo luật pháp bằng cách ấn định chương trình nghị sự của Quốc hội.

III.- QUYỀN ÁN ĐỊNH NGHỊ TRÌNH :

Điều 47 khoản 3 quy định : "Mỗi Viện có thể triệu tập các khóa họp bất thường khi có sự yêu cầu của Tổng Thống hoặc một phần là tổng số Dân biểu hay Nghị sĩ. Nếu khóa họp bất thường do Tổng Thống yêu cầu triệu tập, nghị trình khóa họp do Tổng Thống ấn định".

Trong thời gian Quốc hội nghị họp thường lệ, nếu có một biến cố quan trọng hay một nhu cầu cấp thiết xảy đến cho Quốc gia, Tổng Thống hoặc một phần ba tổng số Dân biểu hay Nghị sĩ có quyền yêu cầu Quốc hội nhóm họp những khóa bất thường. Thời gian khóa họp bất thường không được Hiến pháp qui định vì còn tùy thuộc vấn đề đưa ra Quốc hội thảo luận. Tuy khoản 3 nói rằng mỗi viện có thể triệu tập các khóa họp bất thường, nhưng chúng ta phải hiểu khi một Viện được triệu tập thì Viện kia đương nhiên cũng phải được triệu tập theo vì thủ

1.- Nguyễn văn Bông - Luật Hiến pháp và Chính trị học-Saigon 1969 trang 413.

tục lập pháp cần phải qua hai viện. Nếu chỉ có một viện họp thì không có Quốc hội. Một Viện không đưa ra được một quyết nghị nào hợp pháp mà chỉ có thể sửa đổi nội quy của Viện mình - Mặc dầu nghị trình do Tổng Thống ấn định khi khóa họp bắt thường do Tổng Thống triệu tập, nhưng quyền bề mặt khóa họp bắt thường thuộc về Quốc hội.

Việc ấn định nghị trình trên thực tế có một tầm quan trọng đặc biệt vì đó là giai đoạn căn bản của thủ tục lập pháp. Khi hành sử quyền ấn định nghị trình, Tổng Thống có thể buộc Quốc Hội chỉ thảo luận những dự thảo luật do Tổng Thống đề nghị hay những dự án luật của Dân biểu và Nghị sĩ đã được Tổng Thống ủng hộ sẽ bị gạt bỏ hay đình hoãn vô hạn định.

Tại Pháp, trái với các hiến pháp đệ tam và đệ tứ Cộng Hòa ban cho Quốc hội quyền tự do lập nghị trình, Hiến pháp 1958 trao quyền đó cho chính phủ. Theo điều 48, với ưu tiên và thứ tự do Chính phủ ấn định, chương trình nghị sự của các Viện gồm việc thảo luận các dự thảo luật do Chính phủ đề trình và các dự án luật do Chính phủ chấp thuận. Những sự qui định tương tự được nhận thấy trong Hiến pháp Congo 1963 (điều 46), Hiến pháp Madagascar 1950 (điều 42), Hiến pháp Gabon 1961 (điều 48) Hiến pháp Trung Phi Châu 1964 (điều 36) (1)

Về sinh hoạt lập pháp của nền Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam trong suốt 4 năm qua, Hành pháp đã sử dụng quyền yêu cầu Quốc hội phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật do Quốc hội biểu quyết như là một phương tiện hữu hiệu nhất để đánh đổ quan điểm của Quốc hội.

IV. - QUYỀN PHÚC NGHỊ CỦA TỔNG THỐNG :

Thông thường người ta gọi một cách giản dị là "Quyền phúc nghị của Tổng Thống" chứ thật ra Hiến pháp dùng danh từ "Quyền gửi Thông điệp yêu cầu Quốc hội phúc nghị". Bởi vì theo ~~định~~ từ nguyên : Phúc có nghĩa là xét lại, Nghị có nghĩa là thảo luận và quyết định. Như vậy cơ quan phúc nghị

1.- Nguyễn hữu Lành - Sự tham gia của Hành pháp vào nghiệp vụ lập pháp - Nghiên cứu hành chánh - số 1 tập XIV năm 1971 Trang 54.

phải là Quốc hội chứ không phải là Tổng Thống. Vấn đề này được quy định trong điều 45 như sau :

" 1.- Trong thời hạn ban hành, Tổng Thống có quyền gởi Thông điệp có viện dẫn lý do yêu cầu Quốc hội phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật"

" 2.- Trong trường hợp này, Quốc hội sẽ họp khoáng đại tại lưỡng Viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ. Nếu Quốc hội chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, dự luật đương nhiên thành luật và được gửi lên Tổng Thống để ban hành".

Thời hạn ban hành được qui định ở điều 44 khoản 2 và 3 là 15 ngày tròn kể từ ngày Tổng Thống tiếp nhận dự luật hay 7 ngày tròn nếu gặp trường hợp khẩn cấp do Quốc hội thẩm định.

Để giải thích điều 45 về việc phúc nghị, Giáo sư Nguyễn Văn Bông đã chủ trương như sau :

1.- Nếu đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống thì bản văn sơ khởi đã được Quốc Hội biểu quyết đương nhiên thành luật".

2.- Nếu đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ chấp nhận đề nghị của Tổng Thống thì bản văn sơ khởi đã được Quốc hội biểu quyết sẽ được tu chính theo đề nghị của Tổng Thống

3.- Nếu không có một đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ nào để bác bỏ hay chấp thuận đề nghị của Tổng Thống thì những điều khoản của dự luật bị phúc nghị bị bãi bỏ luôn (1)

Chúng tôi không đồng ý với quan điểm của Giáo sư Nguyễn Văn Bông ở điểm thứ 3 khi Quốc hội không đủ túc số đa số quá bán ($\frac{137 + 60}{2} + 1 = 99$) để chung quyết đề nghị của Tổng Thống thì điều khoản phúc nghị bị bãi bỏ hoàn toàn mà không được thay thế. Bởi vì nếu áp dụng quan điểm này sẽ gặp tình trạng bế tắc trong trường hợp một dự luật có một điều khoản chính yếu mà Tổng Thống yêu cầu phúc nghị, Quốc

Hội lại không đủ túc số hiến định thì vấn đề chính của dự luật không được giải quyết : Ví dụ : Khi Quốc hội chuyển đến Tổng Thống dự luật "cấp dưỡng Thương phế binh" có điều khoản chính án định số tiền cấp dưỡng rất cao với ẩn ý mỹ dân để kiểm phiếu trong kỳ tái ứng cử sắp đến. Tổng Thống bèn yêu cầu Quốc hội phúc nghị với một số tiền cấp dưỡng vừa phải vì lý do Ngân sách không cho phép... Nếu Quốc hội không đủ túc số quá bán để chung quyết thì dự luật "cấp dưỡng thương phế binh" được ban hành mà không ấn định nấc thang tài chánh về cấp dưỡng. Đây chỉ là một đạo luật về hình thức nhưng thiếu nội dung.

Có lẽ khi giải thích điều này, Giáo sư Nguyễn Văn Bông đã dựa vào điều 1 khoản 7 của Hiến Pháp Liên Bang Hoa Kỳ 1787. Theo đó Tổng Thống Hoa Kỳ đã có quyền phủ quyết (Pr- esidential veto) đối với các dự luật do Quốc hội liên bang biểu quyết. Điều này quy định rằng các dự luật đã được lưỡng Viện Quốc hội thông qua trước khi thành luật sẽ được chuyển đến Tổng Thống, nếu chấp thuận Tổng Thống sẽ ban hành, nếu không Tổng Thống sẽ gửi trả lại Viện để khởi xướng dự luật với bác luận của Tổng Thống. Viện này sẽ chung quyết t ấn thành hay bác bỏ với đa số 2/3 của Viện rồi chuyển đến Viện kia. Cơ quan này cũng phải chung quyết với túc số 2/3 nói trên. Nếu một hay cả hai Viện không đủ túc số 2/3 thì dự luật xem như không có (1) (... Every bill which ^{shall} have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before- it become a Law, be presented to the President of the United States ; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of Both Houses shall be determined by yeas and nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively...)(1)

1.- Constitution of the United States - Article I, Section 7

Sở dĩ Hiến pháp Hoa kỳ được giải thích như thế vì Tổng Thống Hoa Kỳ chỉ có quyền yêu cầu phúc nghị dự luật, chứ không phải một vài điều khoản như Hiến pháp Việt Nam 1967. Trong điều kiện này, nếu Quốc hội Hoa kỳ không đủ túc số 2/3 thì dự luật đã được yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống không thể thành luật, có như thế Hiến pháp mới ngăn cấm được Tổng Thống giành sáng quyền lập pháp - Một Thẩm quyền hiến định chỉ dành cho Quốc hội - Vì Hiến pháp Hoa kỳ không cho phép Tổng Thống trực tiếp đệ nạp một dự luật trước Quốc hội.

Một quan điểm khác cũng đã được đưa ra để giải thích điều 45 khoản 2 Hiến pháp 1-4-1967 do luật sư Nguyễn Văn Chúc - Nghị sĩ Chủ tịch Ủy Ban Tư pháp Định chế Thượng Nghị viện 1970 - 1971 - Nghị sĩ Nguyễn Văn Chúc đề nghị rằng khi nhận được một dự luật yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, lưỡng Viện Quốc hội chỉ biểu quyết về phương diện hình thức với đa số tương đối (1/2 Dân biểu + 1/2 Nghị sĩ hiện diện + 1) "chấp thuận" hay "bãi bỏ" (the vote shall be determined by Yeas and Nays) lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống. Nếu chấp thuận thì sau đó mới chung quyết về nội dung điều khoản phúc nghị của dự luật với đa số quá bán.

Giải pháp này có ưu điểm là tôn trọng được nguyên tắc phân quyền, chung qui quyền lập pháp vẫn thuộc về Quốc hội, nhưng khuyết điểm quan trọng của nó là phân lại tinh thần điều 45. Quốc hội có thể bác bỏ quan điểm của Tổng Thống bằng đa số thường giữa các Dân biểu và Nghị sĩ hiện diện ngay khi biểu quyết câu hỏi "bãi bỏ" hay "chấp thuận".

Để tránh những tình trạng bế tắc kể trên, chúng tôi cho rằng cách giải thích điều 45 khoản 2 Hiến pháp Việt Nam Cộng Hòa như sau là hợp lý nhất: Khi lưỡng Viện Quốc Hội không đủ túc số quá bán thì quan điểm của Tổng Thống sẽ trở thành luật và được Tổng Thống ban hành.

Lời giải thích này đã được Quốc hội Lập hiến mặc nhiên chấp nhận trong biên bản buổi họp ngày 16-2-1967 bàn về điều 45 Hiến pháp.

Dân biểu ~~Ngọc Quý~~ ^{Ba} Ngọc Quý đã đưa ra vấn đề này: "Có một điều chúng tôi muốn nêu lên là khi Quốc hội họp khoáng đại lưỡng viện để chung quyết với đa số quá bán, nhưng nếu không hội đủ điều kiện đó thì sao? Chúng ta cũng phải ghi

vô Hiến pháp, tiến bản tu chính đã bỏ quên điều này, trong khi bản dự thảo cũng có ghi ở khoản 3 điều 55 cho nên chúng tôi yêu cầu tiến bản tu chính thêm vào cho nó rõ : Nếu không hội đủ điều kiện thì đề nghị tu chính của Tổng Thống sẽ có hiệu lực".

Dân biểu Đinh thành Châu phát biểu :

"Vấn đề của bạn Bành Ngọc Quý vừa trình bày là phải có dương nhiên hiệu lực, tôi thấy không cần thiết nữa vì câu văn nói trên đã có ý nghĩa dương nhiên có hiệu lực nếu như trong trường hợp Quốc hội không bác bỏ quan điểm của Tổng Thống thì quan điểm của Tổng Thống dương nhiên có hiệu lực và Tổng Thống sẽ ban hành dự luật đó"(1)

Sau hai ý kiến trên đây thì Quốc hội Lập hiến thông qua vấn đề của điều 45. Như vậy lối giải thích của hai dân biểu này đã được quý vị dân biểu Lập hiến mặc nhiên chấp nhận

Trong suốt 4 năm qua Quốc hội lập pháp (1967-1971) cũng giữ nguyên quan điểm này. Trong phiên họp khoáng đại Lương viện ngày 14-6-1968 để phúc nghị Luật Tổng Động Viên, Ông Chủ tịch Thượng Nghị Viện chủ tọa phiên họp đã minh thị bày tỏ quan điểm trên nguyên văn như sau :

"Như vậy, kết quả cuộc bỏ phiếu là :

- 90 phiếu bác bỏ
- 47 phiếu chấp thuận
- 02 phiếu không ý kiến.

Chiếu điều 45 khoản 2 hiến pháp, nếu Quốc hội muốn chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống thì phải có đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ. Như chúng tôi đã trình bày khi này, ít nữa phải có 98 phiếu bác bỏ thì mới có thể coi đó là sự bác bỏ hợp lệ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống. Nhưng kết quả của cuộc bỏ phiếu này chỉ đạt được 90 phiếu bác bỏ. Như vậy, phải coi là như một điểm về lời yêu cầu phúc nghị đã được chấp thuận một cách gián tiếp (2)"

1.- Công Báo VNCH - ấn bản Quốc hội, 1967 - trang 1374, 1375

2.- Biên bản số 04/QH/LV ngày 14-6-1968 trang 103/IV.

Mặc dầu quan điểm chúng tôi vừa trình bày giải quyết được tình trạng bế tắc trong diễn trình lập pháp, ôn đ i nh được mối tương quan giữa Hành pháp và Lập pháp, nhưng phương cách này cũng không phải là một lối giải quyết hoàn hảo về phương diện chính trị. Vì thế trong phần thứ hai chúng tôi sẽ phân tích quyền phúc nghị về phương diện chính trị, và cuối cùng trong phần tổng kết chúng tôi sẽ đề nghị những điều khoản tu chính Hiến pháp.

Chúng tôi đã phân tích những quyền hiến định của Tổng Thống hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp về sáng quyền lập pháp, ngoài ra Tổng Thống còn một đặc quyền mà Dân biểu và Nghị sĩ không thể có được. Đây là quyền thiết lập dự thảo ngân sách.

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

V.- SÁNG QUYỀN DỰ THẢO NGÂN SÁCH :

A.- ĐỊNH NGHĨA :

1.- Về phương diện hình thức hay pháp lý, ngân sách là một đạo luật, vì dự thảo Ngân sách phải được Quốc hội thảo luận và biểu quyết rồi Tổng Thống mới ban hành theo một thủ tục lập pháp như các đạo luật thường.

2.- Về phương diện nội dung hay vật chất, ngân sách là một bảng toàn kê những khoản dự thầu và dự chi của Quốc gia trong một thời gian nào, thường là một năm (1). Những nhu cầu công cộng Quốc gia phải thỏa mãn được tài trợ bằng những phương tiện tài chánh Quốc gia có thể kiếm được.

Trong đạo luật ngân sách, Quốc hội cho phép chính phủ được quyền thầu hết những khoản dự thầu và phải cam kết thể hiện các khoản dự chi. Tuy nhiên, khi thi hành Ngân sách

THƯ VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP

LVHC

185

1.- Ngân sách có thể lập theo một trong hai phương pháp : Niên khóa và Tài khóa. Niên khóa được tính 12 tháng, ngày mở và đóng niên khóa có thể trùng với năm dương lịch hay không trùng cũng được. Ví dụ : Việt Nam (1.1-31-12), Anh quốc (1-4 31-3), Hoa Kỳ (1.7-30.6). Tài khóa được tính trên một năm cho đến khi thi hành thầu và hành chi hoàn tất.

Hiến pháp 1.4.1967 đã đồng hóa tài khóa với niên khóa. (điều 46, khoản 5)

cơ quan có quyền thay đổi những khoản thu hay khoản chi bằng cách du di những ngân khoản từ chương này qua chương khác.

B.- ĐẶC ĐIỂM CỦA LUẬT NGÂN SÁCH :

Như chúng tôi đã trình bày, đối với các luật thường thẩm quyền của Quốc hội hầu như vô giới hạn, Nhưng đối với Luật ngân sách, thẩm quyền của Quốc hội bị giới hạn ở những điểm sau :

- Sáng quyền dự luật Ngân sách
- Thời gian thảo luận và biểu quyết dự luật ngân sách

1.- Sáng quyền dự luật ngân sách :

Mặc dầu điều 46 Hiến pháp không nói rõ, nhưng chúng ta đều phải hiểu rằng dự thảo Ngân sách chỉ có chính phủ mới có quyền soạn thảo và đệ nạp. Thật vậy, điều 46 quy định :

"1.- Dự thảo ngân sách được đệ nạp tại văn phòng Hạ Nghị viện trước ngày ba mươi tháng chín"

"2.- Dân biểu và Nghị sĩ có quyền đề nghị các khoản chi mới nhưng đồng thời phải đề nghị các khoản thu tương đương".

Có lẽ khi soạn thảo Hiến pháp, Quốc hội Lập hiến đã dùng chữ "dự thảo" để phân biệt với chữ "dự án" và ngầm hiểu dự thảo ngân sách chỉ có Tổng Thống mới có quyền đệ nạp tại văn phòng Hạ nghị viện. Điều này rất hợp với quan niệm tại chánh công hiện đại. Từ lâu, các tài chánh gia trên thế giới đã đồng ý rằng chỉ có cơ quan hành pháp có đầy đủ khả năng kỹ thuật để soạn thảo ngân sách mà thôi.

Trước hết, ngân sách là phương tiện để thi hành chính sách Quốc gia. Điều 62 khoản 1 cho phép Tổng Thống hoạch định chính sách đó, cho nên Tổng Thống phải được toàn quyền soạn thảo ngân sách để phù hợp với đường lối và nhu cầu thực tế.

Hơn nữa, ngoài Hành pháp không có một công quyền nào có đủ điều kiện để soạn thảo ngân sách. Hành pháp với tư cách điều khiển guồng máy Quốc gia, sẽ thấu triệt mọi hoàn cảnh của đất nước, mọi nhu cầu công cộng của dân chúng và nhất là mọi nguồn tài chánh mà Quốc gia có thể trích thủ được hầu

hướng dẫn nền kinh tế tài chính theo một Chính sách có lợi cho Quốc Gia. Sự hiểu biết này nhờ hệ thống công sở Hành Chánh và chuyên môn tương trình.

Ngoài ra, luật ngân sách còn có những đặc điểm như : Thời gian đệ nạp, dự thảo Ngân sách phải trước ngày 30-9 để Quốc Hội có đủ thì giờ hành sử quyền Lập Pháp. Ngân sách có tính cách thăng bằng giữa Thu và Chi ; các Dân biểu và Nghị sĩ có quyền đề nghị các khoản Chi mới nhưng đồng thời phải đề nghị các khoản thu tương đương mục đích của điều khoản này để tránh tình trạng thất quân bình gây nên bởi những khoản Chi do Dân biểu và Nghị sĩ đề nghị có tính cách mị dân nhất là vào thời gian pháp nhiệm của họ sắp chấm dứt. Ngân sách có tính cách nhất niên, nghĩa là Luật Ngân Sách không có hiệu lực vĩnh viễn mà chỉ có giá trị trong một năm, mặc dầu tài khóa chấm dứt người ta không ban hành một đạo luật tuyên bố hủy bỏ.

2.- Thời gian thảo luận và biểu quyết dự luật Ngân Sách

Khoản 3 và 4 của điều 46 còn ấn định thời gian tối đa cho việc thảo luận và biểu quyết dự luật Ngân sách hậu luật Ngân sách có thể ban hành đúng hạn. Thời gian ở Hạ Nghị Viện là 2 tháng (30.9 - 30-11) ở Thượng Nghị viện là 1 tháng (1.12 - 31.12). Nếu trong thời hạn này, Thượng nghị viện yêu cầu Hạ Nghị viện phúc nghị một hay nhiều điều khoản trong dự luật Ngân sách thì Tổng Thống có quyền ký Sắc Lệnh cho thi hành từng phần Ngân sách tương đương với 1/12 ngân sách thuộc tài khóa trước cho đến khi Hạ Nghị viện chung quyết xong dự thảo Ngân sách (đ.46, k. 5).

Tóm lại, Hiến Pháp 1.4.67 đã dành cho vị nguyên thủ Quốc gia hành sử nhiều phương tiện pháp lý để tham gia vào sáng quyền tu thảo luật pháp hậu có thể chu toàn trách nhiệm nặng nề trong việc lãnh đạo Quốc gia.

Chương thứ Hai
THỦ TỤC LẬP PHÁP

Trước khi trình bày diễn trình tu thảo luật pháp qua những giai đoạn chính, tưởng cũng nên phát họa sơ lược một vài nét về cơ cấu Hạ nghị viện và Thượng-Nghị viện vì thủ tục lập pháp có liên quan mật thiết đến cơ cấu này.

Mục I

CƠ CẤU TỔ CHỨC QUỐC HỘI

I.- CƠ CẤU TỔ CHỨC HẠ NGHỊ VIỆN VÀ THƯỢNG NGHỊ VIỆN :

A.- VĂN PHÒNG :

Văn phòng chính thức Hạ Nghị viện gồm có: (đ. 31ND/HNV)

- 1 Chủ tịch
- 2 Phó Chủ tịch
- 1 Tổng thư ký
- 3 Phó Tổng Thư ký
- 2 Hội kế viên

Văn Phòng Thượng Nghị viện gồm có : (đ. 5ND/TNV)

- 1 Chủ tịch
- 2 Phó Chủ tịch.

Văn phòng được bầu vào đầu khóa họp tháng 10 mỗi năm, nhiệm kỳ của văn phòng là 12 tháng. Chủ tịch là phát ngôn viên, là đại diện Viện trong những buổi lễ chính thức, triệu tập và chủ tọa các phiên họp, thi hành nội quy, theo dõi sự

thực thi các quyết nghị của Viện và quản trị tổng quát các cơ quan hành chính và chuyên môn của Viện.

Ngoài ra, Chủ tịch Thượng nghị viện triệu tập và Chủ tọa các phiên họp khoáng đại lưỡng viện. Trong trường hợp Chủ tịch Thượng nghị viện bị ngăn trở, Chủ tịch Hạ Nghị Viện sẽ thay thế. Chủ tịch Thượng nghị viện kiêm chủ tịch Quốc Hội sẽ đảm nhiệm chức vụ Tổng Thống trong thời hạn 3 tháng để tổ chức cuộc bầu cử Tân Tổng Thống và tân Phó Tổng Thống nếu cả hai nhân vật này bị khiếm khuyết.

B.- CÁC ỦY BAN :

Có 4 loại Ủy ban ở mỗi viện :

1.- Các Ủy ban thường trực :

Hạ Nghị viện có 16 Ủy ban thường trực :

- 1.- Ủy ban Bài trừ tham nhũng
- 2.- Ủy ban canh nông
- 3.- Ủy ban Giao thông, Công chính
- 4.- Ủy ban kinh tế
- 5.- Ủy ban Lao động, xã hội và Cựu chiến binh
- 6.- Ủy ban Miên vụ
- 7.- Ủy ban ngân sách và tài chính
- 8.- Ủy ban Ngoại giao
- 9.- Ủy ban nội vụ
- 10.- Ủy ban Phát triển các Sắc tộc
- 11.- Ủy ban Quốc phòng
- 12.- Ủy ban Thông tin và Chiêu hồi
- 13.- Ủy Ban Tư pháp và Định chế
- 14.- Ủy ban văn hóa, giáo dục và thanh niên
- 15.- Ủy ban Xây dựng nông thôn
- 16.- Ủy ban Y tế

Mỗi Ủy ban có một văn phòng gồm :

- 1 Chủ tịch
- 1 Phó Chủ tịch
- 1 Thư ký
- 1 hay nhiều Thuyết trình viên

Thành phần của mỗi Ủy ban rất khác nhau, gồm từ 9 đến 25 Ủy viên.

Thượng nghị viện có 12 Ủy ban thường vụ :

- 1 - Ủy ban Canh nông
- 2 - Ủy ban Giao thông, Công chánh
- 3 - Ủy ban kinh tế
- 4 - Ủy ban Lao động, Xã hội
- 5 - Ủy ban Ngân sách, Tài chánh, thuế khóa
- 6 - Ủy ban Ngoại giao, Thông tin
- 7 - Ủy ban Nội viện Nội quy
- 8 - Ủy ban Nội vụ
- 9 - Ủy ban Quốc phòng
- 10 - Ủy ban Tư pháp, định chế
- 11 - Ủy ban Văn hóa, giáo dục và Thanh niên
- 12 - Ủy ban Y tế.

Mỗi Ủy ban có một chủ tịch và một hay nhiều thuyết trình viên. Thành phần mỗi Ủy ban thay đổi từ 4 đến 15 Nghị sĩ.

2.- Các Ủy ban đặc biệt :

Khi xét thấy cần, Viện thành lập những Ủy ban đặc biệt phụ trách những công việc nhất định. Trong trường hợp đó, Viện sẽ ấn định thành phần, thẩm quyền và thời gian hoạt động của Ủy ban này.

3.- Liên Ủy ban :

Khi công việc của Viện có Liên quan đến nhiều Ủy Ban Hội đồng thẩm quyền Hạ Nghị viện có thể quyết định lập Liên Ủy ban mà thành phần sẽ do các Ủy ban liên hệ đề cử để giải quyết (1)

Trong trường hợp tương tự, Hội đồng chủ tịch Thượng Nghị viện sẽ cứu xét vấn đề và phân công thẳng cho các Ủy Ban liên hệ hay chính Chủ Tịch Viện sẽ triệu tập và chủ tọa các phiên họp liên Ủy Ban.

1.- Hội đồng thẩm quyền chỉ có ở Hạ Nghị viện và gồm :

- Chủ tịch viện : Chủ tịch
- Tổng thư ký : Thư ký (có quyền biểu quyết)
- Hai phó Chủ tịch : Hội viên
- Chủ tịch các Ủy ban thường trực : Hội viên

4.- Các ủy ban lưỡng viện :

Với sự chấp thuận của Viện, Chủ tịch Hạ Nghị Viện có thể hợp ý với Chủ tịch Thượng nghị viện thành lập một hay nhiều Ủy ban đặc biệt lưỡng viện để điều giải những vấn đề quan trọng đặc biệt hoặc những vấn đề liên quan đến những Ủy ban hoặc để hòa hợp quan điểm bất đồng giữa hai viện (đ. 230NQ/HNV). Tuy nhiên, điều 237 Nội quy Thượng nghị viện cho phép văn phòng Thượng nghị viện tự do hơn trong việc liên lạc với Hạ Nghị viện để lập loại Ủy ban này mà không có sự chấp thuận của Viện.

C.- CÁC KHỐI VÀ CÁC NHÓM :

Tùy theo khuynh hướng chính trị các Dân biểu Nghị sĩ có thể kết hợp thành khối trong phạm vi mỗi Viện. Mỗi khối có ít nhất 14 Dân biểu hay 15 Nghị sĩ. Mỗi Dân biểu, Nghị sĩ chỉ được vào một khối. Trưởng khối được xếp hàng ngang hàng với Chủ tịch Ủy ban về phương diện nghi lễ, có quyền yêu cầu Chủ tọa ngưng họp 15 phút trong mỗi buổi họp của Viện. Riêng tại Hạ Nghị viện, trưởng khối còn là hội viên Hội đồng Nghị trình. Các khối cử khối viên vào các Ủy ban theo đại diện tỷ lệ.

- Hiện nay Hạ Nghị viện có 4 khối :

o Khối Cộng Hòa : Gồm 25 Dân biểu do ông Nguyễn Văn Thọ làm Trưởng Khối. Khối này có khuynh hướng thân Hành Pháp rõ rệt nhất. Một số Dân biểu khối này trước kia ở Khối Dân Tiến.

o Khối Đoàn Kết : gồm 19 Dân biểu do Ông Danh Cường làm trưởng Khối. Khối này qui tụ hầu hết các dân biểu sắc tộc và thiểu số, khuynh hướng chính trị khối này không rõ rệt. Khối thường ủng hộ hành pháp với điều kiện phải thỏa mãn những yêu sách của đồng bào sắc tộc.

o Khối độc lập : Gồm 18 Dân biểu do ông Hoàng Thông làm trưởng khối. Khối Độc lập qui tụ hầu hết các dân biểu ủng hộ Hành pháp trong nhiều lãnh vực tương đồng.

o Khối Xã hội : Gồm 18 Dân biểu do ông Phan Thiệp làm Trưởng Khối. Các dân biểu tham gia khối xã hội có khuynh hướng đối lập quá khích, hầu hết là các Phật tử thuộc Giáo hội Phật giáo Việt Nam thống nhất, Viện Hóa Đạo, Ấn Quang

Ngoài ra, Hạ Nghị viện còn có 57 Dân biểu độc lập - gọi là Dân biểu không khối - Các dân biểu độc lập cũng được tham gia vào các Ủy ban theo đại diện tỉ lệ.

- Trước kia Thượng Nghị viện có hai khối và một nhóm

◦ Khối Dân chủ Xã hội : Gồm 19 Nghị sĩ và do Nghị sĩ Đặng Văn Sung làm Trưởng Khối.

◦ Khối dân Tộc : gồm 15 nghị sĩ và do Nghị sĩ Trần Văn Đôn làm Trưởng Khối.

◦ Nhóm Nghị sĩ Độc lập : gồm 23 vị và do Nghị sĩ Nguyễn Huy Chiêu làm Đại diện.

Nhưng hiện nay, các Khối và các Nhóm Thượng Nghị Viện sinh hoạt quá lỏng lẻo và rời rạc, nhất là sau kỳ bầu cử bán phần Thượng nghị viện vào tháng 8 năm 1970 vừa qua các Khối trên được thay đổi như sau :

- Khối Xã hội Dân chủ : Gồm 17 Nghị sĩ và do Nghị sĩ Đặng Văn Sung làm Trưởng Khối. Khối này có khuynh hướng thân Hành pháp hầu hết khối viên là Nghị sĩ trong liên danh " Mặt trời " Huỳnh Văn Cao.

◦ Nhóm Dân tộc : Gồm 14 Nghị sĩ và do Nghị sĩ Vũ Văn Mậu làm Đại diện Nhóm. Nhóm này có khuynh hướng đối lập mạnh hầu hết khối viên là Nghị sĩ trong liên danh " Hoa Sen " Vũ Văn Mậu được giáo Hội Phật Giáo Việt Nam Thống Nhất Viện Hóa Đạo Ấn Quang ủng hộ nhiệt thành. Nhóm này có uy tín rất cao trong dân chúng.

◦ Nhóm Nghị sĩ Độc lập gồm 27 Nghị sĩ và do Nghị sĩ Nguyễn Huy Chiêu làm Đại diện Nhóm. (1) Khuynh hướng Chánh trị khối này không rõ rệt, nếu có chỉ là khuynh hướng của mỗi khối viên trước mỗi vấn đề chứ không có khuynh hướng tập thể của Nhóm.

Đặc biệt, tại Thượng Nghị viện khối và Nhóm có quyền lợi và nhiệm vụ như nhau, vị Nghị sĩ đại diện nhóm được xem như vị Nghị sĩ Trưởng Khối.

1. - - 1 Nghị sĩ Chủ Tịch Thượng Nghị viện không thuộc khối nào (Cụ Nguyễn Văn Huyền).

- 1 Nghị sĩ thuộc nhóm Nghị sĩ Độc lập vừa từ trần (Cụ Mai Văn Hàm.).

D.- HỘI ĐỒNG NGHỊ TRÌNH VÀ HỘI ĐỒNG CHỦ TỊCH :

Cả hai hội đồng này có nhiệm vụ tương tự là ấn định chương trình nghị sự các phiên họp của mỗi Viện và xác định tính cách thông thường hoặc khẩn cấp của dự luật.

Hội đồng Nghị trình Hạ nghị viện gồm có :

- Chủ tịch Viện : Chủ tịch
- Hai Phó Chủ tịch Viện : Hội viên
- Các Chủ tịch Ủy ban thường trực : -nt-
- Các Trưởng Khối : -nt-
- Tổng thư ký Viện : Thư ký (có quyền biểu quyết)

Hội đồng Chủ tịch Thượng nghị viện gồm có

- Chủ tịch Viện : Chủ tịch
- Hai Phó Chủ tịch : Hội viên
- Các Chủ tịch Ủy ban Thường vụ : -nt-

Đặc biệt Hội đồng Nghị trình Lưỡng Viện gồm t hà nh phần giới hạn như sau :

- Chủ tịch Thượng Nghị viện : Chủ tịch
- Chủ tịch Hạ Nghị viện : Phó Chủ tịch
- Hai Phó Chủ Tịch Thượng Nghị viện : Hội viên
- Hai Phó Chủ tịch Hạ Nghị viện : -nt-
- Hai vị Chủ tịch Ủy Ban liên hệ Thượng và Hạ Nghị viện : -nt-
- Chủ tịch Ủy ban Nội viện Nội Quy Thượng Nghị viện : Thuyết trình viên (có quyền b. quyết)
- Tổng Thư ký Hạ Nghị viện : -nt-

II.- CÁC KHÓA HỌP VÀ PHIÊN HỌP :

A.- KHÓA HỌP THƯỜNG LỆ VÀ BẤT THƯỜNG :

Hàng năm mỗi Viện có hai khóa họp thường lệ :

-Khóa thứ nhất bắt đầu vào ngày thứ hai tuần lễ đầu tiên trong tháng tư và chấm dứt vào thượng tuần tháng bảy dương lịch.

- Khóa thứ nhì bắt đầu vào ngày thứ hai tuần lễ đầu tiên trong tháng 10 và chấm dứt vào thượng tuần tháng giêng dương lịch.

Mỗi khóa họp thường lệ không thể lâu quá 90 ngày. Thời gian giữa hai khóa họp gọi là hưu khóa, tuy nhiên Hạ nghị viện có thể triển hạn khóa họp thường lệ để chung quyết dự thảo ngân sách.

Ngoài ra, Chủ tịch mỗi Viện có thể triệu tập các khóa họp bất thường khi có sự yêu cầu của Tổng Thống hoặc một phần ba tổng số Dân biểu (tức 46 vị) hay Nghị sĩ (tức 20 vị). Nếu khóa họp bất thường do Tổng Thống yêu cầu triệu tập Nghị trình do Tổng Thống ấn định. Khác với Hiến pháp Đại Hàn qui định thời gian khóa họp bất thường là 30 ngày, Hiến pháp Việt Nam Cộng Hòa cũng như nội quy của hai Viện không đề cập đến vì còn tùy thuộc nghị trình của Tổng Thống. Khi thảo luận và biểu quyết xong, Chủ tịch mỗi Viện dĩ nhiên có quyền bế mạc khóa họp. Trong trường hợp khóa họp do Nghị sĩ hay Dân biểu yêu cầu thì Nghị trình không hạn chế và cuộc thảo luận có thể kéo dài.

Từ ngày thành lập cho đến ngày 05-06-1971, Quốc Hội đã thực hiện được những công tác Lập pháp sau đây :

- Hạ Nghị viện đã tiếp nhận được 201 dự luật gồm có

Năm	Dự án luật	Dự thảo luật	Cộng
1967	03	00	03
1968	27	30	57
1969	39	35	74
1970	32	16	48
1971	08	11	19
Cộng	109	92	201

Thượng Nghị viện đã tiếp nhận được 110 dự luật do Hạ Nghị viện chuyển sang và gồm có :

Năm	Dự án luật	Dự thảo luật	Cộng
1967	00	00	00
1968	10	17	27
1969	17	15	33
1970	11	18	29
1971	10	11	21
Cộng	48	62	110

- Lương Viện Quốc Hội đã chung quyết và chuyển sang Tổng Thống ban hành 67 đạo luật mà thành phần gồm có :

Năm	Dự án trở thành Luật	Dự thảo trở thành luật	Cộng
1967	00	00	00
1968	06	08	14
1969	09	18	27
1970	07	12	19
1971	01	06	07
Cộng	23	44	67

B.- PHIÊN HỌP :

Phiên họp khoáng đại mỗi Viện đều công khai, trừ khi quá nửa số Dân biểu hay Nghị sĩ hiện diện yêu cầu họp kín. Phiên họp khoáng đại công khai là phiên họp mà tất cả Dân Biểu hay Nghị sĩ, Thủ Tướng và các nhân viên Chính phủ có thể tham dự để trình bày hoặc giải thích về kế hoạch và sự thực thi chính sách Quốc gia. Ngoài ra các đại diện báo chí, quan khách ... cũng có thể tham dự. Các biên bản tường thuật toàn vẹn cuộc thảo luận và các tài liệu trình bày tại Quốc Hội được đăng vào Công báo.

Phiên họp khoáng đại Lương viện do Chủ tịch Thượng Nghị viện triệu tập và Chủ tọa, khi Chủ tịch Thượng Nghị Viện không thể hành sử nhiệm vụ này thì Chủ tịch Hạ Nghị viện thay thế.

Mỗi phiên họp được khai mạc theo thủ tục và nghi thức sau đây :

PHIÊN HỌP TẠI HÀ NGHỊ VIỆN

1.- Thủ tục khai hội :

Một phiên họp có thể khai mạc được khi có đủ túc số Dân biểu hiện diện. Có hai loại túc số : túc số khai hội và túc số biểu quyết.

a.- Túc số khai hội : Một phiên họp họp lệ nếu có sự hiện diện của quá bán tổng số Dân biểu (tức trên 68 vị) lúc khai mạc. Nếu không đủ số Dân biểu ấn định trên, Viện sẽ họp họp lệ sau 24 giờ sau, bất luận số Dân biểu hiện diện là bao nhiêu.

b.- Túc số biểu quyết : Được coi là quan điểm Hà Nghị viện khi quá bán tổng số Dân biểu hiện diện biểu quyết. - cũng một lập trường. Nếu phiếu thuận và phiếu chống ngang nhau - Phiếu của Chủ tịch là ý kiến quyết định.

2.- Nghị thức khai hội :

Khi khai mạc cũng như bế mạc mỗi khóa họp, Viện cử hành lễ chào quốc kỳ. Trong mỗi phiên họp có thể diễn tiến theo nghị thức sau :

- Kiểm diện (đọc tên Dân biểu vắng mặt)
- Đọc Thông điệp của Tổng Thống, nếu có
- Thông báo kiến nghị, nếu có
- Giới thiệu các dự luật Viện mới nhận được.
- Thông qua Nghị trình
- Thảo luận các vấn đề đã được ghi vào nghị trình.

3.- Thảo luận :

Trong một buổi họp, ngoại trừ Chủ tịch Ủy ban, Thuyết trình viên và tác giả các đề án, mỗi Dân biểu chỉ có thể phát biểu ý kiến tối đa 3 lần, về một vấn đề. Dân biểu ghi tên trước được ưu tiên phát biểu ý kiến trong 10 phút, các Dân biểu gơ tay xin phát biểu trong lúc thảo luận chỉ được nói trong 5 phút.

4.- Biểu quyết :

Mặc dầu Viện biểu quyết với đa số tương đối, nhưng trong mọi trường hợp sự biểu quyết của Viện chỉ có giá trị nếu hội đủ 1/3 tổng số Dân biểu (nghĩa là khi biểu quyết túc số hiện diện phải bằng 1/3 tổng số Dân biểu).

Dân biểu có thể biểu quyết theo các thể thức sau đây:

- Giơ tay
- Đứng dậy
- Minh danh
- Phiếu kín

Thể thức giơ tay thường được dùng để biểu quyết từng điều khoản, từng vấn đề một. Thể thức minh danh dùng để chung quyết cả dự luật. Theo thể thức này, chủ tọa cho xuống danh các Dân biểu theo thứ tự mẫu tự và ghi biểu quyết của từng Dân biểu :

- Hoặc chấp thuận
- Hoặc bác bỏ
- Hoặc không ý kiến

PHIÊN HỌP TẠI THƯỢNG NGHỊ VIỆN

Mọi thủ tục và nghi thức diễn tiến trong một phiên họp tương tự nhau giữa hai Viện, cho nên chúng tôi chỉ trình bày những nét đặc thù của một phiên họp tại Thượng Nghị viện

Được coi là đủ túc số khai hội nếu có sự hiện diện của quá bán tổng số Nghị sĩ (tức trên 30 vị). Nếu không đủ số này, Thượng Nghị viện có thể quyết định tiếp tục Nghị trình bằng một biểu quyết có trên 1/3 tổng số Nghị sĩ tán thành. Nhưng phiên họp luôn luôn phải có sự hiện diện của trên 1/3 tổng số Nghị sĩ.

Về nghi thức khai hội, Thượng nghị viện thay vì chào Quốc kỳ, ông Chủ tịch yêu cầu Nghị sĩ dành một phút mặc niệm cầu quốc thái dân an. Và ngay sau mục kiểm diện là mục đọc nhật ký Thượng Nghị viện. Trong phần thảo luận, mỗi Nghị Sĩ được quyền phát biểu ý kiến tối đa ba lần trước một vấn đề, mỗi lần không quá 5 phút.

PHIÊN HỌP KHOẢNG ĐẠI LƯƠNG VIỆN

Phiên họp khoảng đại Lương viện có những đặc điểm khác hẳn phiên họp khoảng đại mỗi Viện.

Túc số khai hội phải ít nhất là 3/5 tổng số Dân biểu và 3/5 tổng số Nghị sĩ. Nếu không đủ túc số, Quốc hội sẽ triệu tập lại một phiên khoảng đại lương viện khác chậm nhất là 24 giờ sau với bất luận túc số nào. Trường hợp tu chính

Hiến pháp thì tức số là 5/7 tổng số Dân biểu và 5/7 tổng số Nghị sĩ. Nhưng tức số này không đặt ra trong các phiên họp khoáng đại Lương Viện để nghe Tổng Thống đọc Thông điệp.

Nghi thức khai hội phiên họp Lương Viện gồm có :

- Chào Quốc kỳ
- Phút mặc niệm
- Chủ tọa đoàn tuyên bố khai mạc (giờ, số Dân biểu và Nghị sĩ hiện diện)
- Xướng danh các Dân biểu và Nghị sĩ vắng mặt
- Đọc chương trình nghị sự
- Công bố các văn kiện liên quan đến vấn đề thảo luận.

luận.

Trong cuộc thảo luận, mỗi Dân biểu và Nghị sĩ chỉ được phát biểu 2 lần về một vấn đề, mỗi lần 5 hay 10 phút tùy theo giờ tay hay ghi tên trước xin phát biểu.

Thế thức thông thường để biểu quyết là bỏ phiếu kín, tuy nhiên để khỏi mất thì giờ Trưởng khối và Đại diện nhóm có quyền đề nghị biểu quyết minh danh.

Mục II

NHỮNG GIAI ĐOẠN CỦA

DIỄN TRÌNH TU THẢO LUẬT PHÁP

Theo Hiến pháp, Quốc hội có thẩm quyền biểu quyết các đạo luật (điều 39 khoản 1). Như vậy Quốc Hội đóng một vai trò quan trọng trong công tác lập pháp của nền Đệ Nhị Cộng Hòa. Để có một ý niệm rõ ràng, chúng tôi lần lượt trình bày từng giai đoạn của thủ tục lập pháp.

I.- DỰ LUẬT TRƯỚC HẠ NGHỊ VIỆN :

A.- TIẾP NHẬN DỰ LUẬT :

Các dự án luật và dự thảo luật, gọi chung là dự luật phải được đệ nạp tại Văn phòng Hạ Nghị viện, Nghị sĩ có thể nhờ Văn phòng Thượng Nghị viện chuyển đến văn phòng Hạ Nghị viện. Mỗi hồ sơ gồm có :

- Thư đệ nạp
- Bản viện dân lý do
- Bản văn dự luật.

Đặc biệt Tổng Thống ngoài hồ sơ dự luật gửi thẳng đến văn phòng Hạ Nghị viện, còn gửi bản sao văn thư thông báo cho ông Chủ tịch Thượng nghị viện.

Sau khi tiếp nhận được dự luật, chủ tịch Hạ Nghị Viện phải cho đăng ký rồi chuyển giao ngay dự luật cùng hồ sơ và tài liệu đính hậu cho Chủ tịch Ủy ban liên hệ và gửi bản sao dự luật cho chủ tịch các Ủy ban khác, đồng thời thông tri cho Văn phòng Thượng nghị viện với sự ghi chú dự luật được giao cho Ủy ban nào ở Hạ nghị viện cứu xét theo thủ tục thường hay khẩn cấp. Nếu dự luật liên hệ đến nhiều Ủy ban Chủ tịch viện triệu tập ngay Hội đồng thẩm quyền để thành lập Liên Ủy ban.

B.- CỨU XÉT TẠI ỦY BAN :

Chủ tịch Ủy ban liên hệ, sau khi nhận được dự luật, sẽ triệu tập Ủy ban để xác định thẩm quyền của mình, và trong trường hợp thẩm quyền đã được xác định, Ủy ban xét tính cách hợp lệ của dự luật. Dự luật hợp lệ sẽ được Ủy ban thảo luận tu chính và biểu quyết từng điều khoản. Nếu Ủy ban nhận được cùng một lúc nhiều dự luật với nội dung tương tự, Ủy ban sẽ tu chính và đúc kết thành một dự luật đệ trình Viện.

Dự luật được cứu xét trong một tháng kể từ khi Ủy ban nhận được, thời hạn này có thể được Hội đồng Nghị trình gia hạn tối đa là một tháng hoặc bị rút ngắn trong trường hợp khẩn cấp.

Khi cứu xét xong Chủ tịch Ủy ban chuyển lên Chủ tịch Viện biên bản phúc trình kèm theo biên bản thảo luận. Kết luận bản phúc trình, Ủy ban đề nghị Viện hoặc :

- Chấp thuận bản văn trên nguyên tắc
- Bác bỏ bản văn
- Hoãn cuộc thảo luận bản văn trong một thời gian có hạn định. Và trong trường hợp Viện chấp thuận bản văn trên nguyên tắc, Viện sẽ thảo luận và biểu quyết các điều khoản của dự luật đã được Ủy ban chấp thuận và tu chính.

C.- NGHỊ TRÌNH VÀ PHỔ BIẾN TÀI LIỆU :

Chủ tịch Hạ Nghị viện, sau khi nhận được bản phúc trình và biên bản thảo luận dự luật của Ủy ban, sẽ giao cho Nha Công tác Lập Pháp in và phổ biến bản sao phúc trình đến

các Dân biểu ít nhất là ba ngày tròn trước khi vấn đề được Hội Đồng Nghị trình quyết định đem vào Chương trình Nghị sự của các buổi họp khoáng đại sắp tới.

Nghị trình phải được thông báo cho các Dân biểu và niêm yết tại trụ sở Viện chậm nhất 24 giờ trước khi khai mạc phiên họp.

D.- PHIÊN HỌP KHOÁNG ĐẠI :

Trong phiên họp khoáng đại, các Dân biểu chỉ thảo luận trong phiên họp của Ủy ban ngay sau phần trình bày của thuyết trình viên, Dân biểu có thể đề nghị sửa đổi, thêm bớt danh từ hoặc nội dung câu văn trong mỗi điều khoản dự luật. Khi xét thấy phần thảo luận đã đầy đủ và không một Dân biểu đưa ra ý kiến mới, Chủ tọa cho biểu quyết bằng cách giơ tay cho từng điều và minh danh chung quyết toàn bộ dự luật Có ba trường hợp xảy ra hoặc chấp thuận toàn bộ dự luật hoặc bác bỏ một phần hoặc tu chỉnh một số điều khoản. Sau đó Chủ Tịch Hạ Nghị viện sẽ chuyển toàn bộ dự luật được biểu quyết đến Thượng nghị viện trong thời hạn 3 ngày tròn, hay 24 giờ nếu dự luật được chấp thuận theo thủ tục khẩn cấp. Hồ sơ gồm có :

- Văn thư chuyển bản văn dự luật
- Bản văn dự luật đã được Hạ Nghị viện biểu quyết.
- Thư đệ nạp
- Bản viện dân lý do
- Bản văn dự luật nguyên thủy
- Khúc trình của Ủy ban liên hệ
- Bảng đối chiếu giữa dự luật và tu chỉnh của Ủy Ban liên hệ

Trong văn thư chuyển bản văn dự luật phải ghi rõ thời gian thảo luận và biểu quyết tại Hạ nghị viện để Thượng nghị viện có thể phân định thời gian thảo luận và biểu quyết hiến định, nghĩa là bằng 1/2 thời gian ở Hạ Nghị viện.

II.- DỰ LUẬT TRƯỚC THƯỢNG NGHỊ VIỆN :

A.- TIẾP NHẬN DỰ LUẬT :

Sau khi tiếp nhận dự luật và các tu chỉnh đã được Hạ nghị viện biểu quyết chấp thuận hay bác bỏ, Chủ Tịch Thượng nghị viện giao cho Ủy ban liên hệ trọn hồ sơ dự luật cùng với

tờ trình, bản giải thích, các tài liệu, các phúc trình và biên bản ghi rõ sự thảo luận và biểu quyết tại Hạ Nghị Viện đồng thời bản sao cũng được Nha Công tác Nghị trường in và phổ biến đến các Nghị sĩ. Nghị sĩ có thể tra cứu tại Văn Phòng Ủy ban các văn kiện không có bản sao đính theo hồ sơ dự luật.

B.- CỬU XÉT TẠI ỦY BAN :

Công việc cửu xét ở Ủy ban cũng tương tự như tại Hạ Nghị viện. Thông thường không giới hạn thời gian, tuy nhiên nếu xét thấy cần Hội đồng Chủ tịch ấn định thời hạn cho Ủy ban cửu xét và phúc trình. Các Nghị sĩ có quyền nạp các tu chính án cho văn phòng Ủy ban, chậm nhất bảy ngày trước khi thời hạn cửu xét của Ủy ban chấm dứt. Phần cuối bản phúc trình của Ủy ban là bảng đối chiếu giữa dự luật của Hạ Nghị Viện và tu chính cục Ủy Ban kèm theo lý do tu chính tại mọi điều khoản.

C.- NGHỊ TRÌNH VÀ PHỔ BIẾN TẠI LIỆU :

Văn Phòng Thượng Nghị viện, sau khi nhận được bản phúc trình của Ủy ban, sẽ triệu tập Hội đồng Chủ tịch nghiên cứu phúc trình để quyết định ghi vào nghị trình của phiên họp khoáng đại. Nghị trình phải được niêm yết tại trụ sở Thượng Nghị viện và thông báo cho quý vị Nghị sĩ chậm nhất 24 giờ trước khi khai mạc phiên khoáng đại. Đồng thời Chủ tịch Thượng nghị viện phải phổ biến đến các Nghị sĩ những hồ sơ liên quan đến dự luật Hạ Nghị Viện và tu chính kèm theo lý do tu chính của Ủy ban Thượng nghị viện. Thượng nghị viện cũng chỉ thảo luận và biểu quyết dựa trên dự luật tu chính của Ủy ban này.

D.- PHIÊN HỌP KHOÁNG ĐẠI :

Thuyết trình viên của Ủy ban trình bày quan điểm của Ủy ban trước khoáng đại. Các Nghị sĩ phát biểu ý kiến và biểu quyết từng điều khoản của dự luật. Thông thường dự luật được giải quyết bằng cách giơ tay cho từng điều khoản và minh danh cho toàn bộ dự luật.

Quan điểm của Thượng Nghị viện tùy thuộc vào kết quả biểu quyết hoặc hoàn toàn đồng quan điểm với Hạ Nghị viện, hoặc tu chính một hay nhiều điều khoản hay hoàn toàn bất đồng quan điểm với Hạ nghị viện.

1.- Trường hợp 1 : Khi Thượng Nghị viện hoàn toàn đồng quan điểm với Hạ Nghị viện :

- Nếu quan điểm của hai viện là chấp thuận, dự luật sẽ được gửi đến Tổng Thống trong thời hạn 3 ngày tròn để ban hành.

- Nếu quan điểm của hai Viện là bác bỏ, tác giả dự luật sẽ được thông tri sự bác bỏ này.

2.- Trường hợp 2 : Khi Thượng Nghị viện biểu quyết tu chính một hay nhiều điều khoản cũng như hoàn toàn bất đồng quan điểm với Hạ nghị viện, dự luật cùng với các tu chính này sẽ được gửi về văn phòng Hạ Nghị viện trong thời hạn 3 ngày tròn kèm với lý do cùng biên bản thảo luận và biểu quyết.

Trong trường hợp này, Thượng nghị viện có thể giao cho Ủy ban cứu xét liên lạc và họp chung với Ủy ban đồng nhiệm Hạ nghị viện để tìm giải pháp hòa hợp. Nếu xét thấy cần văn phòng Thượng nghị viện liên lạc với văn phòng Hạ Nghị viện để thành lập Ủy ban Lương Viên đặc biệt điều giải. Khi một trong hai hoặc cả hai Viện vẫn không chấp thuận giải pháp chung của các Ủy ban đề nghị, văn phòng Thượng Nghị viện phải gửi về văn phòng Hạ Nghị viện trong thời hạn 3 ngày tròn quyết nghị có viện dẫn lý do. Hạ Nghị viện sẽ chung quyết với đa số 2/3 tổng số Dân biểu. Và nếu không đủ t số đó, quan điểm Thượng nghị viện được coi là chung quyết (đ. 43, k. 7 và 8) (1)

Kết quả chung quyết, đầu thắng hay bại trước quan điểm Thượng Nghị viện, Chủ tịch Hạ Nghị viện cũng phải thông báo trong thời hạn 3 ngày tròn cho Chủ tịch Thượng Nghị viện để với tư cách của Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch Thượng Nghị viện sẽ chuyển dự luật vừa được Hạ Nghị viện chung quyết đến Tổng Thống chậm nhất là 3 ngày sau khi nhận được văn t h u thông báo của Chủ tịch Hạ Nghị viện. Hồ sơ gồm có :

- Văn thư của Chủ Tịch Thượng Nghị viện thông báo kết quả cuộc chung quyết
- Bản văn dự luật chung quyết có chữ ký tất cả của Chủ Tịch Thượng Nghị viện để Tổng Thống ban hành.

1.- Mọi thủ tục trong giai đoạn này hoàn toàn giống như giai đoạn "Dự luật trước Hạ Nghị viện" - và Hạ nghị viện chỉ thảo luận và biểu quyết trong khoảng thời gian bằng hai lần ở Thượng Nghị viện.

III.- DỰ LUẬT TRƯỚC TỔNG THỐNG :

Khi tiếp nhận dự luật, Tổng Thống có 15 ngày tròn hay 7 ngày trong trường hợp khẩn cấp để ban hành hoặc yêu cầu Quốc hội phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật

Nếu Tổng Thống không ban hành hay phúc nghị trong thời hạn kể trên, dự luật đã được Quốc hội biểu quyết đương nhiên thành luật và sẽ được Chủ tịch Thượng Nghị viện ban hành.

A.- TỔNG THỐNG YÊU CẦU PHÚC NGHỊ :

Trong thời hạn ban hành, Tổng Thống có quyền gửi i Thông điệp đến nghị viện Quốc hội để yêu cầu Quốc hội phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật. Thông điệp phải được trình bày gồm 2 phần :

- Lý do yêu cầu phúc nghị
 - Những đề nghị sửa đổi theo quan niệm của Hành pháp
- Lưỡng Viện Quốc Hội sẽ thảo luận và chung quyết dựa trên căn bản này.

Sau khi nhận được Thông điệp yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, Chủ Tịch Thượng nghị viện có thời hạn 7 ngày hay 3 ngày nếu theo thủ tục khẩn cấp để triệu tập Hội đồng Nghị trình Lưỡng viện, đồng thời cho phổ biến đến tay quý vị Nghị sĩ và Dân biểu bản văn phúc nghị. Hội đồng Nghị trình Lưỡng viện sẽ ấn định thời gian tối đa cho Liên Ủy ban Lưỡng viện nghiên cứu, phúc trình. Thời gian này thường là 10 ngày. Nghị trình phiên họp khoáng đại Lưỡng viện, sau được Hội đồng Nghị trình Lưỡng viện ấn định, phải được Chủ tịch Thượng Nghị viện thông tri cho Chủ tịch Hạ Nghị viện, để Chủ tịch Hạ Nghị viện thông tri cho quý vị Dân biểu. Ngoài ra, Chủ tịch Thượng nghị viện còn phải cho niêm yết tại trụ sở Thượng Nghị viện và thông tri cho quý vị Nghị sĩ chậm nhất 24 giờ trước khi khai mạc phiên họp khoáng đại.

Phúc trình của Ủy ban Lưỡng Viện có kết luận hoặc bác hoặc chấp thuận từng điều khoản phúc nghị. Phúc trình này phải phổ biến đến quý vị Nghị sĩ và Dân biểu trong thời hạn 3 ngày hay 24 giờ nếu theo thủ tục khẩn cấp trước phiên họp khoáng đại Lưỡng viện.

Trong phiên họp, Thuyết trình viên trình bày từng điều khoản đề quý vị Dân biểu, Nghị sĩ thảo luận, và biểu quyết - Thông thường biểu quyết theo thể thức phiếu kín. Tuy nhiên thể thức minh danh có thể được áp dụng nếu Trưởng khối hoặc Đại diện Nhóm yêu cầu. Lời yêu cầu này chỉ có hiệu lực khi đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ hiện diện biểu quyết chấp thuận theo thể thức đứng dậy.

Diễn tiến cuộc biểu quyết như sau :

Thuyết trình viên đọc từng điều khoản phúc nghị. Tổng Thư ký Hạ Nghị viện xưng danh các Dân biểu, Chủ tịch Ủy ban Nội viện Hội Quý Thượng nghị viện xưng danh các Nghị sĩ đề quý vị này biểu quyết : thuận - bác - không ý kiến.

Kết quả cuộc biểu quyết sẽ được Chủ tịch Thượng Nghị viện công bố ngay tại phiên họp. Có hai trường hợp xảy ra :

1.- Quốc hội bác bỏ : Nếu đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống dự luật do Thượng Nghị viện chuyển sang Tổng Thống đương nhiên thành Luật và Tổng Thống phải ban hành y nguyên văn bản dự luật đã nhận được của Quốc hội trước khi phúc nghị. Nếu Tổng Thống không ban hành trong thời hạn hiện định (15 ngày trong thủ tục thông thường và 7 ngày trong thủ tục khẩn cấp) thì dự luật sẽ được Chủ tịch Thượng nghị viện ban hành.

2.- Quốc hội chấp thuận : Nếu đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ chấp thuận hoặc Quốc hội không đủ túc số quá bán kể trên để bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống thì dự luật được Quốc hội tu chính lại theo quan điểm của Tổng Thống trước khi chuyển đến Tổng Thống để ban hành.

B.- TỔNG THÔNG BAN HÀNH ĐẠO LUẬT :

Ban hành là hành vi của Tổng Thống xác nhận rằng đạo luật đã được chấp thuận theo đúng thủ tục và tuyên bố rằng đạo luật có giá trị. Ban hành không phải là một hành vi lập pháp. Giáo sư Maurice Duvorgerie viết : "Ban hành là cái quyền tạo nên giá trị chấp hành cho một quyết nghị của Luông viện" (La promulgation est le pouvoir de rendre exécutoire une décision des chambres).

Ban hành vừa là một đặc quyền vừa là một bổn phận của Tổng Thống. Đặc quyền vì chỉ có Tổng Thống mới có quyền này và bổn phận vì Tổng Thống bắt buộc phải ban hành luật nếu không dự luật cũng đương nhiên thành luật.

1.- Quyền ban hành luật thuộc về Tổng Thống :

Điều 44 Hiến pháp qui định : "Các đạo luật được Quốc hội chung quyết sẽ được chuyển đến Tổng Thống trong thời gian 3 ngày tròn. Thời gian ban hành là 15 ngày tròn kể từ ngày Tổng Thống tiếp nhận dự luật. Trong trường hợp khẩn cấp do Quốc hội tham định, thời hạn ban hành là 7 ngày tròn. Nếu Tổng Thống không ban hành trong các thời hạn kể trên, dự luật đã được Quốc hội biểu quyết đương nhiên thành luật và sẽ được Chủ tịch Thượng Nghị viện ban hành".

Văn thức ban hành một đạo luật thông thường như sau :

Luật số ... ngày.... tháng.... năm...
(tiêu đề đạo luật)

Chiếu Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hòa ngày 01 tháng 11 năm 1967 sau khi Quốc Hội đã thảo luận và biểu quyết

TỔNG THỐNG VIỆT NAM CỘNG HÒA

ban hành Luật số ngày... tháng... năm

(tiêu đề đạo luật)

2.- Hậu quả pháp lý của sự ban hành :

Song song với hành vi ban hành là hành vi công bố Luật. Luật chỉ đối kháng được với mọi công dân khi có sự công bố vì thế cuối đạo luật luôn luôn có văn thức : " Đạo Luật này sẽ được đăng vào Công Báo Việt Nam Cộng Hòa"

Về hiệu lực của sự công bố, Luật số 5/59 ngày 17 tháng 01 năm 1959 quy định các văn kiện lập pháp hay lập quy nếu không ấn định ngày thi hành, sẽ có hiệu lực :

- Tại thủ đô : một ngày tròn sau ngày đăng vào Công báo
- Tại tỉnh lỵ, Thị xã : một ngày tròn sau ngày số công báo liên hệ được gửi đến nơi.
- Tại Quận, Xã : ba ngày tròn sau ngày số công báo liên hệ đến Tòa Hành Chánh Tỉnh.

Nếu văn kiện ban hành theo thủ tục khẩn cấp thì hiệu lực bắt đầu từ khi công bố trên đài truyền thanh, truyền hình, báo chí...

Mục III

NHỮNG THỦ TỤC LẬP PHÁP ĐẶC BIỆT

Ngoài những thủ tục lập pháp thường như vừa trình bày, Hiến pháp ngày 01-04-1967 còn qui định những thủ tục lập pháp đặc biệt sau đây :

- 1.- Thủ tục khẩn cấp
- 2.- Thủ tục ngân sách
- 3.- Thủ tục phê chuẩn Hiệp ước và Hiệp định quốc tế
- 4.- Thủ tục tu chính Hiến pháp

Ba thủ tục đầu tiên diễn tiến công tác Lập pháp tương tự như thủ tục lập pháp thường, chỉ khác về vài chi tiết về nội dung và thời gian từ dự luật đến đạo luật. Nhưng thủ tục tu chính Hiến pháp hoàn toàn thay đổi về diễn tiến lập pháp, tức số khai hội, tức số biểu quyết cũng như sáng quyền tu chính.

I.- THỦ TỤC KHẨN CẤP :

A.- CƠ QUAN THẨM ĐỊNH TÍNH CÁCH KHẨN CẤP CỦA DỰ LUẬT :

Điều 44 khoản 3 Hiến pháp dành quyền thẩm định tính cách khẩn cấp của dự luật cho Quốc hội và trong trường hợp này, Tổng Thống chỉ có thời hạn ban hành là 7 ngày tròn thay vì số ngày theo thủ tục thường.

Tại Hạ Nghị viện, Hội đồng Nghị trình sẽ quyết định chấp thuận tính cách khẩn cấp cho một dự luật khi :

- Tổng Thống yêu cầu
- Tác giả yêu cầu
- Ủy ban liên hệ đề nghị

Đồng thời Hội đồng Nghị trình ấn định thời gian tối đa để Ủy ban thảo luận và phúc trình cũng như thời gian thảo luận và biểu quyết tại các phiên họp khoáng đại Viện.

Dự luật khẩn cấp được ưu tiên ghi vào Nghị trình. Sau đó, Chủ Tịch Hạ Nghị viện gửi ngay hồ sơ dự luật cho Chủ Tịch Thượng Nghị viện để thông báo.

B.- PHIÊN HỌP KHOẢNG ĐẠI MỖI VIỆN :

Trong phiên họp khoảng đại Viện, ngay sau phần trình bày của thuyết trình viên, Dân biểu có quyền lên diễn đàn hoặc :

- Bác bỏ tính cách khẩn cấp của dự luật
- Bác bỏ kết luận của Ủy ban
- Đề nghị tu chính

Viện sẽ biểu quyết ngay mà không thảo luận. Kết quả biểu quyết và hồ sơ dự luật sẽ được Chủ tịch Hạ Nghị viện gửi đến Chủ tịch Thượng nghị viện trong vòng 24 giờ :

Tại Thượng Nghị viện, thủ tục khẩn cấp được áp dụng khi :

- Tổng Thống yêu cầu
- Hạ Nghị viện đã áp dụng
- Hội đồng Chủ tịch quyết định

và mọi diễn tiến tại Thượng Nghị viện cũng tương tự như Hạ Nghị viện.

II.- THỦ TỤC NGÂN SÁCH :

Điều 246 Hội quy Thượng Nghị viện quy định : " Thủ tục Ngân sách là một thủ tục khẩn cấp". Thất thế thời gian từ dự luật đến đạo luật Ngân sách được Hiến pháp giới hạn Tổng Thống phải biểu quyết xong trước ngày 30 tháng 11 và chuyển hồ sơ dự luật đến Thượng Nghị viện chậm nhất là ngày 30 tháng 12, Thượng Nghị viện phải biểu quyết trước ngày 31 tháng 12 để chuyển đến Tổng Thống ban hành. Trong trường hợp Thượng nghị viện yêu cầu Hạ nghị viện phúc nghị thì Tổng Thống có quyền ký Sắc luật cho thi hành từng phần Ngân sách tương đương với 1/12 Ngân sách thuộc tài khóa trước cho đến khi Hạ nghị viện chung quyết xong dự luật Ngân sách.

Tại mỗi Viện khi Ủy ban Ngân sách Tài chánh thảo luận dự luật Ngân sách, các Ủy ban thường trực phải cử đại diện đến tham gia ý kiến về các chương mục Ngân sách thuộc thẩm quyền. Khi thảo luận, Dân biểu cũng như Nghị sĩ có quyền đề nghị các khoản chi mới, nhưng đồng thời phải đề nghị các khoản thu tương đương.

III.- THỦ TỤC PHÊ CHUẨN CÁC HIỆP ƯỚC VÀ HIỆP ĐỊNH QUỐC TẾ

Sau khi tiếp nhận được dự luật phê chuẩn Hiệp ước hoặc Hiệp định Quốc tế do Tổng Thống chuyển đến, Chủ tịch Hạ Nghị viện giao cho Ủy ban Ngoại giao để cứu xét và phúc trình. Ủy ban Ngoại giao có thể mời các cơ quan Hành Pháp liên hệ đến để trình bày các vấn đề nêu trong Hiệp ước hoặc Hiệp định, và mời các Ủy ban Thường trực liên hệ đến tham khảo ý kiến.

Kết luận phúc trình của Ủy ban Ngoại giao chỉ có thể đưa đề nghị chấp thuận hay bác bỏ dự luật phê chuẩn. Viện không biểu quyết về Hiệp ước hoặc Hiệp định mà chỉ biểu quyết về dự luật phê chuẩn. Vì thế không một tu chính nào nhằm sửa đổi Hiệp ước hoặc Hiệp định Quốc tế được chấp nhận.

Khi Thượng nghị viện nhận được dự luật phê chuẩn đã biểu quyết tại Hạ Nghị viện, thì mọi thủ tục cũng diễn tiến như tại Hạ Nghị viện. Thông thường việc phê chuẩn hiệp ước hoặc Hiệp định quốc tế được thông qua rất nhanh chóng. Quốc hội đã phê chuẩn Hiệp ước Nguyên tử năng trong tháng 5 năm 1971. Cuộc thảo luận và biểu quyết tại Hạ Nghị Viện trong 1 giờ và Thượng nghị viện trong 30 phút.

IV.- THỦ TỤC TU CHÍNH HIẾN PHÁP :

A.- SÁNG QUYỀN TU CHÍNH :

Điều 103 Hiến Pháp ấn định Sáng quyền tu chính Hiến Pháp chỉ dành riêng cho hoặc :

- Tổng Thống
- Quá bán tổng số Dân biểu
- Quá bán tổng số Nghị Sĩ.

Tuy nhiên điều 107 giới hạn quyền tu chính! Không thể hủy bỏ hoặc tu chính điều 1 và điều này của Hiến Pháp! Điều 107 có mục đích tránh việc tu chính điều 1 bằng cách tu chính điều này trước tiên (1)

1.- Điều Hiến Pháp VNCH

- 1.- Việt Nam là một nước Cộng Hòa, độc lập, Thống nhất lãnh thổ bất khả phân
- 2.- Chủ quyền Quốc gia thuộc về toàn dân.

B.- THỦ TỤC TU CHÍNH :

Đề nghị tu chính Hiến pháp phải viện dẫn lý do và đệ nạp tại văn phòng Thượng Nghị viện. Ngay sau khi tiếp nhận, Chủ tịch Thượng nghị viện gửi Thông điệp thông báo cho Tổng Thống đề nghị tu chính Hiến pháp của Dân biểu hoặc Nghị sĩ, hay gửi văn thư thông báo cho Chủ tịch Hạ Nghị viện và toàn thể các Nghị sĩ đề nghị tu chính Hiến pháp của Tổng Thống trong vòng 24 giờ, đồng thời thành lập một Ủy Ban Lượng viện Tu chính Hiến pháp để nghiên cứu, phúc trình và thuyết trình trong những phiên họp khoáng đại lưỡng Viện. Ủy ban này gồm một số đồng đều Nghị sĩ và Dân biểu, phúc trình cho Chủ tịch Thượng nghị viện chậm nhất là 3 tháng kể từ ngày được giao phó nhiệm vụ. Phúc trình sẽ được Chủ tịch Thượng nghị viện thông báo cho Chủ tịch Hạ Nghị Viện và quý vị Nghị sĩ. Chủ tịch Hạ Nghị viện phải phổ biến tài liệu này đến quý vị Dân biểu.

Trong thời hạn một tháng sau khi nhận được phúc trình, Chủ tịch Thượng nghị viện sẽ triệu tập phiên họp khoáng đại lưỡng viện để thảo luận và biểu quyết về đề nghị tu chính Hiến pháp. Các phiên họp này phải có túc số khai hội là 5/7 tổng số Dân biểu và 5/7 tổng số Nghị sĩ. Trường hợp không đủ túc số Quốc Hội sẽ triệu tập lại một phiên họp khoáng đại lưỡng viện lần thứ nhì chậm nhất là 24 giờ sau. Và trong lần này phiên họp sẽ khai mạc hợp lệ bất luận với túc số nào.

Quyết Nghị tu chính Hiến pháp phải hội đủ 2/3 tổng số Dân biểu và Nghị sĩ và sẽ được Chủ tịch Thượng nghị Viện chuyển sang Tổng Thống trong thời hạn ba ngày tròn để Tổng Thống ban hành.

PHẦN THỨ NHÌ

THỰC TẠI CHÍNH TRỊ CỦA DIỄN TRÌNH TU THẢO LUẬT PHÁP

Vấn đề tu thảo luật pháp nếu chỉ nghiên cứu dưới phương diện hoàn toàn pháp lý thì không những thiếu sót mà đôi khi còn lệch lạc, bởi vì nó không mô tả được bối cảnh chính trị trong đó công tác lập pháp khởi đầu cho mọi kế hoạch, chính sách và sinh hoạt của Quốc gia.

Thật thế, khung cảnh pháp lý ví như một vận động trường, còn thực tại chính trị là phần đất, cầu thủ, trọng tài, khán giả và các phần tử cố động. Trong một cuộc giao đấu các đội cầu tranh giành phần đất tốt, cảm tình của khán giả và sôi nổi nhất là tài ba cũng như kinh nghiệm của cầu thủ

Trong diễn trình tu thảo luật pháp cũng vậy, một dự luật phải ra đời đúng thời cơ, đáp ứng được nhu cầu của quần chúng, đồng thời tác giả phải có phương tiện, uy tín để gây ảnh hưởng công luận và nghị trường. Nói đến phương tiện thì mọi người đều đồng ý rằng Dân biểu, Nghị sĩ không thể nào sánh kịp với Tổng Thống, cán cân lập pháp chênh lệch khỏi nguyên tử đó. Chúng tôi sẽ phân tích sự chênh lệch này ở y trong hai chương sau.

CHƯƠNG 1 : SỰ ƯU THẾ CỦA HÀNH PHÁP

CHƯƠNG 2 : SỰ VẬN ĐỘNG CỦA HÀNH PHÁP

Chương thứ Nhất

SỰ ƯU THẾ CỦA HÀNH PHÁP

Chương này sẽ được trình bày dưới hai tiết mục :

- Những nguyên nhân yếu thế của Quốc hội
- Những nguyên nhân ưu thế của Hành pháp.

Mục I

NHỮNG NGUYÊN NHÂN YẾU THẾ CỦA QUỐC HỘI

Hầu hết các nước có một truyền thống sinh hoạt dân chủ tốt đẹp đều dựa vào một hệ thống chính đảng được tổ chức chặt chẽ. Nhưng tại Việt Nam, vì tình trạng đặc biệt của một quốc gia chậm tiến, vừa thu hồi độc lập lại lâm vào cuộc chiến tranh Quốc Cộng dai dẳng, nên không có 1 khung cảnh thuận hợp để chính đảng phát triển hầu cung cấp cho chính trường những chính khách tài ba và đức độ có khả năng xây dựng và nuôi dưỡng nền dân chủ đang còn phôi thai. Chính đảng ngoài việc đào tạo đảng viên có khả năng để giới thiệu và ủng hộ vào các chức vụ dân cử, còn theo dõi mọi hành vi của họ để hướng dẫn sửa sai theo đúng chính cương của đảng. Vì thế những vị đại diện dân cử luôn luôn giữ tư cách mình khi tham chánh cũng như tại nghị trường.

Sự khiếm khuyết một hệ thống chính đảng vững vàng là một trong những nguyên nhân quan trọng đưa đến sự thiếu tư cách của những vị đại diện dân cử.

I.- SỰ KHIẾM KHUYẾT MỘT HỆ THỐNG CHÍNH ĐẢNG VỮNG VÀNG :

A.- VAI TRÒ CHÍNH ĐẢNG TRONG SINH HOẠT CHÍNH TRỊ :

Trước khi nắm chính quyền tướng De Gaulle đã chế điều Đệ Tứ Cộng Hòa Pháp là "chế độ của chính đảng". Thế nhưng khi ở vào cương vị của Tổng Thống, tướng De Gaulle -

phải tổ chức ngay một hệ thống chính đảng chính lập để ủng hộ chính phủ. Điều đó đủ biện minh tính cách thiết yếu của chính đảng trong sinh hoạt chính trị Quốc gia. Hiến pháp Việt Nam Cộng Hòa cũng ấn định : "Quốc gia công nhận chính đảng giữ vai trò thiết yếu trong chế độ dân chủ" và "Quốc gia khuyến khích việc tiến tới chế độ lưỡng đảng".

Chính đảng có nhiệm vụ đào tạo đảng viên, hướng dẫn quần chúng để tìm hậu thuẫn hầu có thể nắm chính quyền khi được đa số ủng hộ. Hình thức lý tưởng nhất là một hệ thống lưỡng đảng : đảng chính lập và đảng đối lập. Đảng chính lập nắm chính quyền sẽ có sự ủng hộ của đảng viên tại Nghị trường để có thể thực hiện đường lối chung do Đại hội đảng vạch ra, đồng thời phải lắng nghe tiếng nói của đảng đối lập để sửa sai những khuyết điểm. Đảng đối lập có quyền và bổn phận phải chỉ trích xây dựng những sai lầm của Chính phủ và chỉ trên bình diện chính sách, Chính quyền và đối lập đối thoại trong tinh thần dân chủ và cởi mở. Dân chúng sẽ là trọng tài quyết định lập trường của mỗi đảng. Đảng đối lập còn sửa soạn để thay thế đảng chính lập khi dân chúng tín nhiệm.

Tại Anh quốc, lãnh tụ đảng đối lập được Anh Hoàng bổ nhiệm trong chức vụ "Lãnh tụ đối lập của Anh hoàng (Lo leader de l'opposition de sa majesté) và là "chủ tịch Ủy ban kiểm soát các Chương mục công" tại Hạ Nghị viện. Với những chức vụ này, lãnh tụ đối lập có quyền chỉ trích và kiểm soát sự quản trị tài chánh của Chính phủ. Muốn chu toàn nhiệm vụ này Đảng đối lập phải lập Nội các (Shadow cabinet) thành phần tương đương với Nội các của Chính phủ để có thể theo dõi những hoạt động của chính quyền trong những lãnh vực chuyên môn, đồng thời Nội các có thể theo kịp mọi biến chuyển của Quốc gia để sẵn sàng nắm chính quyền mà không bị bỏ ngỡ.

B.- THỰC TRẠNG CHÍNH ĐẢNG VIỆT NAM :

1.- Sự phân hóa chính đảng :

Chính đảng Việt Nam phản ảnh rõ rệt tình trạng phân hóa của xã hội. Không một đảng nào đủ mạnh để nắm chính quyền. Từ sau ngày Cách mạng 1-11-1963 đến tháng 5 năm 1964 đã có đến 33 Đảng hoạt động hợp pháp và 24 đoàn thể chưa được hợp thức hóa.

Từ một đảng duy nhất, các lãnh tụ lại tách ra thành nhiều hệ phái vì bất đồng chính kiến. Thêm vào đó những áp bức bên ngoài cũng như tự ái cá nhân, các lãnh tụ công khai mặt sát nhau trên báo chí. Đôi khi vì tham quyền cố vị, các lãnh tụ lại phản đảng. Do đó đảng viên không biết theo ai, đảng kỷ không được tôn trọng, sinh hoạt trở nên lỏng lẻo. Tương quan giữa các chính đảng còn bi thảm hơn nữa. Lãnh tụ các chính đảng thường dùng những thủ đoạn lừa lọc nhautừng bước trên chính trường. Tất cả tiềm lực đảng đều dồn vào những mục tiêu ngắn hạn gần như không chính sách. Vấn đề huấn luyện cán bộ ít được chú ý, các đảng chỉ lo kết hợp càng nhiều càng tốt. Một thành phần đảng viên ô hợp là mầm mống của mọi chia rẽ và thất bại.

Các đoàn thể áp bức tại Việt Nam tuy có tính cách nhất thời nhưng khá mạnh. Những vụ xuống đường liên miên trong những năm qua do Tôn giáo, sinh viên học sinh, Thương phế binh... đã làm Chính quyền phải phản ứng dè dặt.

2.- Thái độ Chính quyền đối với chính đảng :

Ngày 19 tháng 6 năm 1969 Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu đã ban hành luật số 009/69 ấn định "quy chế chính đảng và đối lập". Theo đó các chính đảng muốn hoạt động hợp pháp thì phải có một số điều kiện tối thiểu như sau :

- Hoặc 10 ban chấp hành Tỉnh, Thị bộ. Mỗi tỉnh, thị bộ có ít nhất 500 đảng viên.

Mỗi tỉnh Thị Bộ

- Hoặc 5 ban chấp hành Tỉnh, Thị bộ, có ít nhất 500 đảng viên. Trong số đó có 10 đảng viên chính thức là đại diện dân cử trong Quốc hội.

Nhờ điều kiện này, tình trạng phân hóa cũng giảm đi phần nào, các chính đảng có thực lực và được sự ủng hộ của quần chúng mới dễ dàng hoạt động. Từ ngày 29.4.71 đã có 15 chính đảng hợp pháp gồm :

- 1.- Việt Nam Nhân xã Cách mạng Đảng (Trương Công Cửu)
- 2.- Lực lượng Đại đoàn kết (Nguyễn Gia Hiến)
- 3.- Đại Việt cách mạng đảng (Hà Thúc Ký)
- 4.- Việt Nam Quốc Dân đảng. Xứ Đảng Bộ Miền Nam (N.H.H.)
- 5.- Việt Nam Quốc dân đảng (Vũ Hồng Khanh)
- 6.- Mặt Trận Nhân dân Cứu nguy Dân tộc (Trần Văn Đôn)

- 7.- Phong trào Quốc Gia Cấp Tiến (Nguyễn Ngọc Huy)
- 8.- Tập đoàn Cựu chiến sĩ Hòa Hảo Dân Xã (Lâm Thành Nguyên)
- 9.- Việt Nam Dân Chủ Xã Hội Đảng (Trình Quốc Khanh)
- 10.- Liên Minh Phục vụ Quốc Gia (Bùi Văn Sết)
- 11.- Phong trào Tân Dân (Nguyễn Thành Vinh)
- 12.- Lực lượng Tự Do Dân Chủ (Nguyễn Văn Hương)
- 13.- Phong trào Phục Hưng Miền Nam (Nguyễn Khắc Thành)
- 14.- Phong trào Tân Xã Hội Việt Nam (Nguyễn Bá Lương)
- 15.- Việt Nam Quốc Dân Đảng Thống Nhất (Nguyễn Đình Lương)

Vì ý thức được tầm quan trọng của chính đảng và nhất là Đảng chính lập nên Tổng Thống Nguyễn Văn Thiệu đã tập hợp một số chính đảng thành lập Mặt Trận Quốc Gia Dân Chủ Xã Hội và kêu gọi các đoàn thể khác thành lập Mặt trận đối lập hầu có thể tiến đến chế độ lưỡng đảng.

Mặt Trận Quốc gia Dân Chủ Xã Hội ra đời ngày 25-5-1969 gồm 6 Chính đảng :

- 1.- Việt Nam Quốc Dân Đảng (Vũ Hồng Khanh)
- 2.- Dân Xã Đảng (Trình Quốc Khanh)
- 3.- Nhân xã Đảng (Trương Công Cửu)
- 4.- Liên Minh Dân Tộc Cách Mạng Xã Hội (Nguyễn Văn Hương)
- 5.- Đại Việt Cách Mạng Đảng (Hà Thúc Ký)
- 6.- Lực Lượng Đại Đoàn Kết (Nguyễn Gia Hiến)

Đến ngày 14-5-1970 Mặt Trận có thêm một Đoàn thể mới gia nhập là :

- 7.- Phong trào Đoàn kết các Sắc Tộc Cao Nguyên Việt Nam (Y Bling-Buon Krong Pang)

Những chính đảng đối lập cũng tập hợp lại thành Mặt-Trận, phong trào, hay lực lượng sau đây :

- 1.- Phong trào Nhân Dân Cứu Nguy Dân Tộc (Trần Văn Đôn)
- 2.- Phong trào Quốc gia Cấp Tiến (Nguyễn Văn Bông)
- 3.- Lực Lượng Dân Tộc Việt (Phan Bá Cầm)
- 4.- Liên Minh Dân Tộc Cách Mạng Xã Hội (Nguyễn Văn Hương)
- 5.- Ủy Ban Phối Hợp Hành Động các Chính Đảng (Trương Vĩnh Lễ)

Khi gia nhập Mặt Trận Quốc Gia Dân Chủ Xã Hội, các chính đảng hiến nhiên hy vọng đạt đến 2 mục tiêu : đưa cán bộ vào Chính quyền để thực hiện chính cương của Đảng qua chủ Trương thống nhất của Mặt Trận và vào Quốc Hội để lập khối đa số ủng hộ Hành Pháp. Nhưng cả hai mục tiêu này đều hoàn toàn thất bại. Trong Chính phủ hiện tại, chúng ta chỉ thấy hai

Tổng Trưởng thuộc chính đảng là Dược Sĩ Ngô Khắc Tĩnh (Giáo Dục) và Bác sĩ Hồ Văn Châm (Chiêu Hồi). Nhưng qua quá trình hoạt động của họ, trong chính phủ và nhất là đối với cá nhân Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu, cho phép người ta nghĩ rằng hai vị này tham chính với tư cách cá nhân.

Như thế, Mặt trận không trực tiếp hoạch định chính sách và thực thi đường lối của mình. Người ta thường chỉ trích Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu làm việc với một Siêu Nội các gồm những vị có văn chính trị của ông tại Dinh Độc Lập. Thái độ thiếu thành thật của Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu đã gây bất mãn cho nhiều người và là nguyên nhân đưa đến việc rút ra khỏi Mặt Trận của hai đảng Nhân xã và Dân xã.

Trong kỳ bầu cử Thượng nghị viện tháng 8 năm 1970, Chính quyền chỉ hỗ trợ cho Liên danh của Nghị Sĩ Huỳnh Văn Cao mà không chính thức đưa ra Liên danh nào của Mặt Trận để cuối cùng mỗi đảng phải tự mang danh nghĩa của mình ra ứng cử riêng rẽ.

Đối với các đoàn thể đối lập, Chính quyền cũng có thái độ nghi ngờ, không hợp tác thật tình, không giúp đỡ phương tiện sinh hoạt. Thái độ thiếu cởi mở này cho phép người ta người ta nghĩ rằng Tổng Thống Nguyễn văn Thiệu đang trên con đường tiến đến độc tài, ngăn cản tiếng nói đối lập. Một vài đoàn thể đối lập không chịu đựng được đã có những hành động quá khích, thiếu xây dựng, không hành sự đúng vai trò đối lập. Hậu quả tất nhiên bất lợi cho chế độ.

Trong Nguyệt san Cấp Tiến số 22 tháng 10 năm 1970 Giáo sư Nguyễn Ngọc Huy đã nhận định : "Nói chung lại thì chính sách của Tổng Thống Thiệu đối với các chính đảng không giúp vào việc phát triển các chính đảng để các chính đảng có thể đóng vai trò thiết yếu trong nền chính trị Đệ Nhị Cộng Hòa như Hiến pháp đòi hỏi".

C.- HIỆN TÌNH CHÍNH ĐẢNG TRONG QUỐC HỘI :

Theo dõi sinh hoạt của Quốc Hội Việt Nam Cộng Hòa, chúng ta có thể nghĩ rằng có bao nhiêu Dân biểu, Nghị sĩ thì có bấy nhiêu lập trường trước một vấn đề. Sự phân hóa lập trường trong Quốc hội khởi nguyên từ sự yếu kém của chính đảng. Các Dân biểu, Nghị sĩ phần lớn ứng cử với tư

cách cá nhân và đặc cử nhờ uy tín, của mình hay sự ủng hộ của tôn giáo. Vì thế nên không có một Nhóm hay Khối nào tại Thượng Nghị viện có cùng quan điểm chính trị với Nhóm hay khối khác tại Hạ Nghị viện. Ngay cả trong một Khối của mỗi Viện cũng không có sự đồng nhất. Trong các cuộc biểu quyết các Khối không thể nào áp dụng kỷ luật đối với Khối viên (discipline de vote). Các Khối, Nhóm lại quá lỏng lẻo tưởng chừng như có thể tan vỡ bất cứ lúc nào.

Khối Dân tộc Thượng nghị viện trước kỳ bầu cử bán phần Thượng nghị viện tháng 8 năm 1970 do Nghị sĩ Trần Văn Đôn làm Trưởng Khối, đến nay chỉ còn 14 Nghị sĩ nên đã trở thành Nhóm Dân tộc và gồm hầu hết những Nghị sĩ trong liên danh Hoa Sen do Nghị sĩ Vũ Văn Mẫu làm đại diện.

Khối Dân tiến Hạ Nghị viện có khuynh hướng Thân Hành Pháp nhưng lập trường cũng quá tam bợ nên sau khi ông Nguyễn Cao Thăng - Phó tá Đặc Biệt Phủ Tổng Thống - từ trần thì Khối này bị tan rã theo. Các Dân biểu thuộc Khối Dân Tiến lại gia nhập vào những khối khác có khuynh hướng quá khác biệt nhau.

Vì không có sự liên kết giữa các Khối Nhóm của hai Viện nên mối tương quan Lương Viện không mấy tốt đẹp, nhiều khi quan điểm của hai viện hoàn toàn trái ngược nhau gây khó khăn cho công tác lập pháp.

Chế độ phân quyền cứng rắn ngày nay đã trở nên lỗi thời. Hiến pháp VNCH sau khi qui định sự phân quyền và phân nhiệm lại còn đòi hỏi ba cơ quan : Lập pháp, Hành pháp, Tư pháp phải phối hợp và điều hòa để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung. Sự phối hợp và điều hòa giữa hai cơ quan : Hành pháp và Lập pháp phải dựa vào nền tảng chính trị chung, làm mối liên lạc cơ cấu giữa hai bên, Hành pháp và Lập pháp trở thành hai cơ quan biệt lập. Giữa Dân biểu và Nghị sĩ với nhân viên Chính phủ không có tình đồng chí, không có một chương trình chính trị chung cần thực hiện, và bên vực Chính phủ, Dân biểu hay Nghị sĩ có thể bị nghi ngờ là ngã theo Chính phủ vì bị mua chuộc.

Bởi đó, đây thấy Chính phủ có lý các Dân biểu và Nghị sĩ cũng ít khi bên vực lập trường của Chính phủ trước

Quốc Hội. Kết quả là trong những cuộc thảo luận về các dự luật và đề nghị của Chính phủ người ta nghe những lời chỉ trích nhiều hơn bên vực. Do đó khi dự luật hay đề nghị của Chính phủ được Quốc hội biểu quyết chấp nhận, người dân không khỏi ngạc nhiên về kết quả đó và điều này làm cho uy tín Quốc hội suy giảm bớt.

Mặt khác, vì không có một Nhóm Dân biểu, Nghị sĩ đủ đông cộng tác chặt chẽ với mình để giúp mình trong việc biểu quyết các dự luật, Tổng Thống phải dùng quyền phúc nghị mới đưa ra được những đạo luật mà Tổng Thống thấy cần thiết cho chính sách của mình. Việc sử dụng quyền phúc nghị này đã giúp Tổng Thống nhiều lần làm luật với một thiểu số Dân biểu và Nghị sĩ trong Quốc hội (1)

Trước tình trạng đó, mọi người đều công nhận sự tập hợp các chính đảng là phương tiện cần thiết duy nhất để tạo nên mối liên lạc giữa Quốc hội và Chính phủ. Nhưng tập hợp theo điều chuẩn nào để có thể thành công.

D. - THỦ ĐỀ NGHỊ MÔ THỨC TẬP HỢP CÁC CHÍNH ĐẢNG :

Có người chủ trương tập hợp theo tiêu chuẩn ý thức hệ để đương đầu với chủ nghĩa Marxisme. Nhưng thực tế đã phi bác lập luận này.

Marxisme là một chủ nghĩa duy nhất ngự trị gần nửa Thế giới và người Cộng Sản xem nó như một tôn giáo. Để chống lại, thế giới tự do phải có một chủ nghĩa đặt trên căn bản đồng nhất giữa các Quốc gia. Chúng tôi nhận mạnh, chỉ một chủ nghĩa. Nếu mỗi Quốc gia theo những chủ nghĩa riêng rẽ thì không thể nào có sự tương đương lực lượng được. Chúng ta không thể phủ nhận trên thế giới chỉ có một đảng Cộng Sản nhưng lại có quá nhiều đảng Quốc gia mang nhiều danh hiệu và màu sắc khác nhau, Thành thử chủ nghĩa Quốc Gia Dân tộc (Nationalisme) tự nó đã đủ hấp lực và cường lực để chống lại chủ nghĩa Cộng sản (Marxisme). Các chính đảng, nếu có, chỉ cần đưa ra chính sách, chương trình và dự ờng-lối thực hiện để quần chúng lựa chọn.

1.- Nguyễn Văn Bông - Chính đảng và cuộc sinh hoạt Chính trị tại VNCH - Nguyệt san Cấp Tiến số đặc biệt 1/70- Trang 25.

Hơn nữa, chính đảng Việt Nam mang nhiều chủ nghĩa khác nhau mà không qui tụ được những đảng viên cùng một ý thức hệ. Khi gia nhập một đảng nào, thông thường người ta chỉ nghĩ đến chính sách, chương trình và nhất là nhu cầu chủ yếu ít khi chú ý đến vấn đề chủ thuyết. Theo thời gian, người Việt tham gia vào các chính đảng để hoặc chống Thực dân Pháp, chống Cộng sản hoặc chiếm chính quyền hoặc mưu cầu địa vị.

Các chủ nghĩa kỳ cựu tại Việt Nam đều bị lỗi thời. Tam dân chủ nghĩa của Tôn Dật Tiên là một chủ nghĩa vay mượn của Trung Hoa mà những mục tiêu Dân tộc độc lập, Dân quyền tự do, Dân sinh ấm no hạnh phúc không còn hấp dẫn nữa. Chủ nghĩa Dân tộc sinh tồn của Trương Tú Anh dựa trên định luật "sélection naturelle) cũng không hợp lý. Dù ^{toàn} Dân chủ Nghĩa của Lý Đông A thì lại quá thần bí không thể nào thu hút được quần chúng, nhất là lối hành văn của tác giả trong những tác phẩm Huyết Hoa, Chu tri Lục.. rất mơ hồ làm cho người đọc không thể nào lãnh hội được.

Người Quốc gia nói chung, chính đảng nói riêng thực sự muốn đoàn kết trong Mặt trận chính trị để cứu nước và dựng nước thì chỉ còn một tiêu chuẩn tập hợp. Đó là tiêu chuẩn Tôn giáo - Dân chúng không còn tin tưởng ở bất cứ một phe phái nào từ Chính quyền đến Mặt Trận Giải phóng Miền - Nam, ngoại trừ các vị lãnh đạo tinh thần. Nhờ tư cách đạo đức, nếp sống chân phương, kiến thức sâu rộng và phương tiện truyền bá giáo lý, các vị lãnh đạo tôn giáo có đầy đủ uy tín để tin đồ tuân phục. Vì thế tiếng nói của họ có ảnh hưởng mạnh liệt trong quần chúng.

Từ năm 1963 đến nay tôn giáo tuy không chính thức nhưng đã đóng một vai trò chủ động trong sinh hoạt chính trị. Cuộc bầu cử Thượng nghị viện năm 1967 các liên danh Trời Việt, Bông Huệ, Sao Sáng, Bạch Tượng đã đắc cử nhờ sự ủng hộ của cử tri Công giáo. Năm 1970 cuộc bầu cử bán phần Thượng nghị viện lại một lần nữa cho thấy thế lực của Tôn giáo với kết quả :

- | | |
|--|-----------------|
| 1.- Liên danh Hoa sen (Phật giáo Ấn Quang) | 1.149.597 phiếu |
| 2.- Liên danh Mặt Trời (Chính quyền) | 1.106.288 - |
| 3.- Liên danh Bông Huệ (Công giáo) | 882.274 |
- Và không một liên danh chính đảng nào đắc cử.

Trong cuộc nghiên cứu về thái độ cử tri, Giáo Sư Tạ Văn Tài đã phân tích 832 cử tri thuộc các tôn giáo như sau :

Về tôn giáo của cử tri, có lẽ đây là yếu tố tác động rõ rệt nhất đến sự sắp hàng chính trị của cử tri. Nhìn vào số phiếu trong mẫu nghiên cứu của 3 liên danh thắng cử, người ta thấy :

- Chính Phật tử đã làm cho liên danh Hoa Sendo Giáo Sư Vũ Văn Mẫu làm thụ ủy trúng cử, vì trong 309 phiếu của Liên danh này, phiếu Phật tử chiếm tới 252, nghĩa là 81,5%.

- Chính cử tri Công giáo đã khiến cho liên danh Nguyễn Văn Huyền và Huỳnh Văn Cao trúng cử, vì trong 115 phiếu của liên danh Huỳnh Văn Cao, đã có tới 61 hay 53% là phiếu của cử tri Công giáo, còn số 110 phiếu của cử tri Công giáo cho liên danh Nguyễn Văn Huyền và chiếm đa số lớn của toàn thể cử tri Công giáo trong mẫu nghiên cứu (197 người) - chừng 56% toàn thể cử tri Công Giáo (1)

Các vị lãnh đạo tôn giáo không muốn bị thế tục hóa và mất đi tính cách thiêng liêng của giá trị tinh thần, nên e ngại trước việc lập đảng. Chúng tôi xin đề nghị quý vị ấy dùng uy tín của mình và giáo hội để qui tụ các chính đảng có khuynh hướng thân giáo hội và có hậu thuẫn từ tín đồ lại thành một đảng duy nhất mang danh hiệu tôn giáo mình như đảng Xã hội Phật giáo Nhật Bản, đảng Dân Chủ Xã Hội Thiên chúa giáo Đức quốc. Trong trường hợp này Đức Tăng Thống hay Đức Tổng Giám Mục không trực tiếp làm lãnh tụ mà chỉ làm bức tường cuối cùng chống đỡ sự tan rã và cử tri tôn giáo là chất keo dán chặt sự kết hợp.

Phật giáo Ấn Quang, Thiên chúa giáo, Cao Đài, Hòa Hảo đều có một số đoàn thể quây quần chung quanh (2). Nếu quý giáo hội này đứng ra kêu gọi một sự kết hợp thì tình trạng chính đảng sẽ sáng sủa hơn. Khi các đoàn thể kết hợp đã có một khuynh hướng duy nhất và sinh hoạt điều hòa, thì tôn giáo sẽ trở về cương vị thuần túy của mình.

1.- Tạ Văn Tài - Thái độ cử tri trong cuộc bầu cử bán phần Thượng nghị viện 1970 - Nghiên cứu Hành chánh số 1 tập XIV năm 1971 trang 92 và 93.

Thêm vào đó, chính quyền phải có thái độ thành thật cởi mở và sẵn sàng giúp phương tiện hoạt động cho chính đảng. Hằng năm Ngân sách Quốc gia phải dự trữ một ngân khoản tối thiểu nào đó (ví dụ 50 triệu) để nuôi dưỡng hệ thống chính đảng lớn mạnh. Chính đảng có vững vàng, mới mong đoàn kết được nội bộ, mới tương quan giữa Hành pháp và Lập pháp mới tốt đẹp. Và nhờ đó, hy vọng rằng lực lượng Quốc gia đủ sức đương đầu với Cộng sản trong bất kỳ hoàn cảnh nào...

II.- TƯ CÁCH DÂN BIỂU VÀ NGHỊ SĨ :

Thiếu một hệ thống chính đảng vững vàng sẽ đưa đến hậu quả trực tiếp là sự thiếu tư cách của một số đại diện dân cử. Sau khi đắc cử vào Quốc Hội, quý vị đại diện dân cử hoàn toàn tự do hành động mà không bị một sự kìm hãm nào.

Nghị sĩ Thượng nghị viện tương đối chín chắn hơn Dân biểu Hạ Nghị viện. Sinh hoạt tại Thượng nghị viện khá tốt đẹp. Những cuộc thảo luận và biểu quyết giữ được vẻ trang trọng của công việc lập pháp nhờ vào tư cách đứng đắn và khả năng kiến thức của Nghị sĩ. Tuy nhiên Thượng Nghị viện cũng vấp phải một số khuyết điểm.

2.- Ví dụ : Phật Giáo Ấn Quang

- | | |
|--------------------------------------|----------------------|
| - Liên danh Hoà Sơn | (Vũ Văn Mẫu) |
| - Đảng Hưng Việt | (PHẬT TỬ MIỀN TRUNG) |
| - Lực lượng Quốc gia Tiên bộ | (Trần Ngọc Liêng) |
| - Lực lượng Dân chủ xã hội Phật giáo | (Vũ Quốc Thông) |
| - Các đoàn thanh niên Phật tử | |
| - Các Ủy ban đòi quyền sống... | |
| Thiên Chúa Giáo | |
| - Lực lượng đại đoàn kết | (Nguyễn Gia Hiến) |
| - Đảng Cộng Hòa Đại chúng | (Trương Công Cửu) |
| - Đảng Nhân xã | (Cao Xuân Vỹ) |
| - Mặt Trận Quốc lực Việt Nam | (Nguyễn Bảo Kiếm) |
| - Mặt trận Dân tộc Tự Quyết | (L.M. Hoàng Quỳnh) |

A.- SỰ ĐỒ KÝ GIỮA HAI VIỆN :

Nghị sĩ thường có mặc cảm tự tôn vì cho rằng họ đại diện toàn quốc và phần lớn là những người có địa vị cao trong xã hội, họ có lập trường, có hậu thuẫn chính trị, có khả năng cũng như sự chín chắn trầm tĩnh. Hơn nữa nhân số Nghị sĩ chưa ^{phần nửa} bằng Dân biểu. Do đó Thượng Nghị viện cố tình tránh né các phiên họp khoáng đại lưỡng Viện, trừ batrường họp được qui định trong Hiến pháp :

- Chung quyết dự luật Tổng Thống phúc nghị
- Thảo luận và biểu quyết tu chính Hiến pháp
- Tổng Thống đọc Thông điệp

Thái độ thiếu thông cảm này còn biểu lộ rõ rệt trong các phiên họp Khoáng đại Lưỡng Viện Quốc Hội. Nhiều khi Nghị sĩ và Dân biểu chỉ trích nhau vì những danh từ không được trau chuốt khi phát biểu - Nếu có dịp là họp ngay cơ hội để tấn công và phản công mãnh liệt bằng ngôn từ kém lễ độ.

Sự đồ ký giết chết tinh thần hợp tác giữa hai Viện làm cho công việc lập pháp bị chậm chạp và vô tình Q U Ố C Hội không làm tròn vai trò lập pháp của mình. Một dự luật được biểu quyết ở Hạ nghị viện lại bị ngậm tởm tại Thượng nghị viện hoặc Thượng nghị viện cố tìm nhược điểm để Hạ nghị viện thiếu túc số bác các phúc nghị của mình. Nguy hiểm nhất là nhiều khi Hạ Nghị viện bác bỏ quan điểm Thượng Nghị viện một cách không tính toán...

B.- TU CÁCH DÂN BIỂU :

Theo Hiến Pháp, Hạ Nghị viện giữ vai trò quyết định tối hậu trong công việc lập pháp. Nhưng 4 năm qua, Hạ nghị viện đã làm cho dân chúng thất vọng và chán nản. Chúng tôi không phủ nhận ít nhất trên 1/3 tổng số Dân biểu đã tỏ ra xứng đáng và hiểu biết. Song số Dân biểu còn lại đã có quá nhiều hành vi bê bối trong và ngoài Nghị trường.

Qua bài tham luận của Ông Trần Việt Anh đăng trong nhật báo Chánh Luật số 2.127 ngày 13.4.1971 dưới nhan đề "Những điều phải nói về Hiến pháp và chế độ Dân chủ này " cho chúng ta thấy nếp sinh hoạt tại Hạ Nghị viện :

"1.- Những thiếu sót trong nội qui khiến người Dân biểu đã không thể chứng tỏ một tối thiểu lễ độ. Những cảnh huống bối, những lời nói thiếu lễ độ, những lời xách động thường chỉ thấy ở những người Cộng sản, chính ra không làm đẹp mắt cho chính những người thốt ra những lời ấy.

"2.- Những cuộc phát biểu vô ích. Có những ông rầm rộ giơ tay để lên phát biểu, rồi nói được một câu "tôi tán thành ý kiến của ông A" hoặc "tôi phản đối ý kiến của Ông B", kẻ đó rầm rộ đi về chỗ, thật chẳng có ích gì. Tán thành hay phản đối thì các ông ấy cứ việc xử dụng lá phiếu. Ngoài ra, các quan sát viên đều cho rằng nhiều khi các lời phát biểu không biểu lộ đúng mức ý nghĩ của một số Dân biểu, bằng chứng là trong nhiều buổi họp, số người phát biểu chống Hành pháp rất đông, nhưng đến khi biểu quyết thì lại có rất đông người biểu quyết theo ý Hành pháp.

"3.- Có nhiều vị phát ngôn không nhắm vào ích lợi thật tế cho dân chúng hay đất nước, mà chỉ nhắm vào việc làm quảng cáo cho riêng mình, hoặc phát biểu theo sự hăng say của những thiên kiến, sự tham thù bè phái, sinh hoạt của Hạ viện thấy thiếu hẳn sự cảm thông cần thiết để đạt tới hiệu quả.

"4.- Tình trạng phân tán quá mức của Hạ viện. Các Khối thành lập rồi tan biến, thay đổi không ngừng. Sự lập Khối thường do những điều kiện không phải là sự tương đồng về đường lối chính trị".

Ngoài ra, các dân biểu còn lợi dụng địa vị và tư cách bất khả xâm phạm của mình để làm nhiều điều phi pháp phản lại thuần phong mỹ tục. Dân biểu N.N.N. đã ăn cắp tượng Chăm của dân chúng ở Quảng Ngãi, Dân biểu N.Q.L. buôn lậu 15kg vàng, Dân biểu N.V.C. xuất cảng lậu 1 triệu đồng giấy bạc 500đ, Dân biểu P.C.T. nhập cảng lậu ma túy. Một số Dân biểu khác lợi dụng những chuyến công du để đi du lịch và hưởng thú khoái lạc xứ người, khi trở về lại đem theo lịch khóa thân, soutiens... với mục đích buôn bán. Và còn biết bao tội lỗi như những mối tình bất chính và những vụ đánh ghen ngay tại tiền đình Hạ nghị viện... những cuộc trao đổi lá phiếu để nhận tiền của Hành pháp từ 300.000\$ đến 800.000\$ về dự luật chương trình, dự luật khẩn trương... Không những thế

trong Ngân sách niên khóa 1971, các Dân biểu còn tự ý tăng lương từ 95.000\$ lên/đến 134.000\$ mỗi tháng mà chỉ có 12 Dân biểu phản đối -- các Dân biểu này không thuộc nhóm đối lập. Tổng cũng nên biết rằng lương Nghị sĩ chỉ có 85.000\$. Như thế phải chăng Dân biểu quan trọng hơn Nghị sĩ. Một số Dân biểu vì không am tường luật pháp, không hiểu rõ thẩm quyền cũng như trách nhiệm của mình nên đã lớn lối chỉ trích Hành pháp, hạch sách nhân viên Chính phủ một cách tất trách để bêu xấu chế độ. Thái độ thiếu liêm chính của những Dân biểu đối lập tại Nghị trường nhưng đi cứ sau vào Đình Độc Lập để xin tiền du hí cho phép người ta nghĩ rằng các Dân biểu đối lập mạnh để được mua tiền nhiều.

Vì những dữ kiện đó Hành pháp đã tỏ ra khinh miệt Hạ Nghị viện, không cần để ý đến những điều chỉ trích và thay vì thuyết phục Quốc Hội lại xử dụng quyền phục nghị song song với sự mua chuộc vật chất. Hạ Nghị viện đôi khi lại đồng lõa với Hành pháp để thực hiện những hành động vi Hiến như vụ án Trần Ngọc Châu với bản "kiến nghị" của một số Dân biểu cho phép Hành pháp bắt giam và truy tố Dân biểu Châu trước Tòa án quân sự, hoặc sự vắng mặt quá nhiều của các Dân biểu trong những phiên họp đã cho phép Hành pháp làm Luật với thiểu số Đại Diện dân cử.

Mục II

NHỮNG NGUYÊN NHÂN ƯU THẾ CỦA HÀNH PHÁP

Tổng Thống chế là một chế độ ~~...~~ ^{mở} ~~...~~ mọi quyền hành thuộc về Hành pháp đều tập trung vào tay vị Tổng Thống. Tổng Thống VNCH có hai ưu thế đặc biệt về phương diện chính trị để gây ảnh hưởng vào diện trình Lập Pháp

I.- VAI TRÒ ĐIỀU KHIỂN QUỒNG MÁY QUỐC GIA :

Trước hết, Tổng Thống là vị Quốc Trưởng có nhiệm vụ lãnh đạo Quốc gia, là lãnh tụ Chính phủ, là Tổng Tư Lệnh Tối Cao Quân Lực. Thủ Tướng chỉ đóng vai thừa hành mọi chỉ thị của Tổng Thống. Điều 62 Hiến pháp qui định "Tổng Thống hoạch định chính sách Quốc gia. Tổng Thống chủ tọa Hội Đồng Tổng Trưởng".

Với danh nghĩa lãnh tụ ngành Hành Pháp, Tổng Thống phải hoạch định đường lối cho các sinh hoạt của đất nước và quyết định các Chương trình trong mọi lãnh vực Kinh tế, Tài Chánh, Văn Hóa Giáo Dục, Y Tế Xã Hội, Kiến Thiết Xây Dựng... Tổng Thống chủ tọa các phiên họp của Hội Đồng Tổng Trưởng để hoạch định và phối kiểm việc thi hành các Chính sách theo một kế hoạch chung phù hợp với hoàn cảnh của Quốc gia.

Để chu toàn nhiệm vụ đó, Tổng Thống có quyền gửi Thông điệp đến Quốc Hội tường trình mọi sinh hoạt của Quốc gia cùng Chương trình của Chính phủ, có quyền ấn định Nghị trình khi yêu cầu Quốc hội nhóm họp khóa họp bất thường, có quyền thiết lập dự thảo Ngân sách cũng như đệ nạp Dự thảo Luật tại Văn phòng Hạ Nghị viện, đồng thời Tổng Thống còn có thể sử dụng quyền yêu cầu Quốc hội phúc nghị một dự luật....

Hơn ai hết, Tổng Thống là nhân vật được tường trình đầy đủ mọi sinh hoạt của Quốc gia, mọi nhu cầu của dân chúng nên các dự luật của Tổng Thống thường đáp ứng kịp thời với tình thế. Trong 4 năm qua, Quốc hội đã chuyển đến Tổng Thống để

bản hành 67 Đạo luật và gồm có 44 Dự thảo luật của Tổng Thống và 23 Dự án luật của Dân biểu Nghị Sĩ. Như thế 66% các đạo luật được ban hành bắt nguồn từ dự luật của Tổng Thống. Thật ra tỷ số này có thể cao hơn nhiều, nhưng trong pháp nhiệm đầu tiên, Dân biểu và Nghị sĩ đã đóng góp tích cực những dự luật qui định các định chế Chính trị theo Hiến Pháp 1967. Nếu tính số luật thuộc về Chương trình, Chính sách Quốc gia thì trên 90% là dự luật của Tổng Thống.

Ngoài ra, Tổng Thống còn điều khiển cả guồng máy hành chính, quản sự toàn quốc nên Tổng Thống có thể ảnh hưởng một phần đến qui vị đại diện dân cử trong các cuộc bầu cử.

Với những ưu quyền trên, Tổng Thống có thể làm luật một cách gián tiếp nhưng với quyền phúc nghị Tổng Thống có một ưu thế rõ rệt.

II. - QUYỀN YÊU CẦU QUỐC HỘI PHÚC NGHỊ :

Quyền phúc nghị của Tổng Thống về phương diện pháp lý đã được trình bày ở Phần thứ Nhất. Trong Mục này chúng ta chỉ xét quyền phúc nghị về phương diện Chính trị.

Quyền phúc nghị đã tạo cho Tổng Thống một ưu thế quyết đối so với Quốc Hội ngay trong việc Lập pháp. Khi một dự luật do Quốc hội biểu quyết không cùng quan điểm với Hành Pháp Tổng Thống sử dụng ngay quyền yêu cầu phúc nghị. Quốc Hội phải hội đủ đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ chung quyết mới bác bỏ được lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống. Nhưng một số lớn Dân biểu và Nghị sĩ thường vắng mặt trong các phiên họp khoáng đại lưỡng Viện, đôi khi số hiện diện chưa được một nửa tổng số Dân biểu và Nghị sĩ. Do đó quan điểm của Tổng Thống được xem như chung quyết, mặc dầu số phiếu chống lại đề nghị của Tổng Thống thường rất cao so với số phiếu thuận.

Số phiếu của các cuộc biểu quyết về Luật Tổng Động Viên số 003/68 cho ta vài ý niệm về kết quả các phúc nghị của Tổng Thống.

Điều khoản	Bắc bỏ	Chấp thuận	Kết quả
2a	90	47	Tổng Thống thắng
4	85	50	-nt-
5	58	27	-nt-
8c	46	24	-nt-
11	68	04	-nt-
Dự luật	90	47	-nt-

Như thế Tổng Thống đã giành quyền làm luật với thiểu số tại Quốc Hội, nguyên tắc phân quyền vì thế không được tôn trọng. Trong 4 năm pháp nhiệm đầu tiên theo Hiến Pháp 1967 Tổng Thống Nguyen Van Thieu thay vì thuyết phục Quốc Hội đã khai thác triệt để ưu thế này. Sự lạm dụng biểu lộ rõ rệt nhất trong việc phúc nghị dự luật Ngân sách tài khóa 1969. Sau khi Thượng Nghị viện đã tự ý xén bớt Ngân sách giành cho mình 7.434.000\$, nhưng Tổng Thống đã yêu cầu Quốc Hội chấp nhận nguyên vẹn dự theo Ngân sách kế cả phần Ngân sách của Thượng Nghị viện. Các Nghị sĩ không đồng ý nên đã chính thức yêu cầu Tối Cao Pháp Viện chobiết: "Chiếu Hiến Pháp, Tổng Thống có quyền yêu cầu Quốc Hội phúc nghị dự luật Ngân sách hay không?"

Ngày 31-1-1969 Tối Cao Pháp Viện phán quyết rằng: Tổng Thống có quyền yêu cầu Quốc Hội phúc nghị dự luật Ngân sách, tự ý đòi với một hay nhiều chương mục ngân sách thuộc Hành Pháp, và chỉ theo sự yêu cầu của các quyền độc lập khác đối với các chương mục Ngân sách thuộc các quyền này".

Phán quyết này có ưu điểm về phương diện chính trị ngăn cản việc phúc nghị vì tự ái của Tổng Thống, nhưng lại vi Hiến ngay từ căn bản nguyên tắc: "Ở đâu luật không phân biệt thì chúng ta cũng không được phân biệt" (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*). Thật vậy, Hiến Pháp 1967 không phân biệt Tổng Thống chỉ có quyền yêu cầu Quốc Hội phúc nghị Ngân sách thuộc ngành Hành pháp. Nếu Quốc gia theo đuổi một chính sách tiết kiệm, trong đó Ngân sách của Hành Pháp quá ít mà Quốc hội lại biểu quyết Ngân sách dành cho Lập Pháp quá nhiều thì Tổng Thống dĩ nhiên có quyền yêu cầu Quốc Hội giảm bớt lại.

Quyền phúc nghị còn giúp cho Tổng Thống trong vai trò trọng tài giữa hai Viện Quốc hội khi hai viện bất đồng quan điểm với nhau. Khi Thượng Nghị viện bất đồng quan điểm với Hạ Nghị viện mà Viện sau không đủ túc số (2/3) để bác quan điểm của Viện trước thì Tổng Thống yêu cầu Quốc Hội phúc nghị dự luật theo quan điểm của Hạ Nghị viện với hy vọng Tổng Thống sẽ thắng. Nếu Tổng Thống đồng quan điểm với Thượng Nghị viện thì Tổng Thống sẽ ban hành dự luật.

Thượng Nghị viện cũng sử dụng quyền yêu cầu Hạ Nghị viện phúc nghị trong những tình trạng tương tự như Tổng Thống. Sau đây là bảng kê số dự luật bị phúc nghị tính đến ngày 5-6-1971.

Năm	Dự luật	TNV phúc nghị	TT phúc nghị	Luật
1967	03	00	00	00
1968	57	11	06	14
1969	74	20	11	27
1970	48	14	06	19
1971	19	03	00	07
Cộng	201	48	23	67

Tuy việc sử dụng quyền phúc nghị không phải là phương tiện tốt đẹp trong việc làm luật, nhưng chúng ta phải công nhận ưu thế này rất hữu ích trong sinh hoạt chính trị hiện tại. Nó giúp cho Tổng Thống điều chỉnh được những dự luật do Quốc Hội biểu quyết phù hợp với Chính sách Quốc gia do Tổng Thống hoạch định.

Chương thứ Nhất **SỰ VẬN ĐỘNG CỦA HÀNH PHÁP**

Nhu cầu phối hợp và điều hòa giữa hai cơ quan Lập Pháp và Hành Pháp rất quan trọng và đã được Hiến Pháp quy định ở Điều 3. Nhưng hiện trạng chính trị nước nhà như đã trình bày, không thuận tiện cho chế độ đại nghị. Do đó Hành Pháp muốn chính sách của mình được chấp thuận thì phải đi tìm đa số hoặc mua chuộc vật chất tại Quốc hội.

Vấn đề này sẽ được trình bày trong hai Mục sau :

- Mục I : SỰ MUA CHUỘC VẬT CHẤT CỦA HÀNH PHÁP
- Mục II : TỔ CHỨC KHỐI ĐA SỐ THÂN HÀNH PHÁP.

Mục I

SỰ MUA CHUỘC VẬT CHẤT CỦA HÀNH PHÁP

Tại Thượng Nghị viện, Hành pháp khó mua chuộc vật chất trực tiếp các Nghị sĩ. Nghị sĩ thân Hành pháp đã chứng tỏ được tinh thần độc lập và hợp tác trong việc tu chính một số dự luật của Hành Pháp. Trái lại, không ai phủ nhận được tại Hạ Nghị viện, các Dân biểu theo và thân Hành pháp thay vì đóng vai trò công sự viên họ lại làm kẻ thừa hành mù quáng của Hành pháp. Không những thế các Dân biểu đôi lúc đôi khi cũng trốn tránh trách nhiệm bằng cách vắng mặt trong các cuộc biểu quyết, mặc dầu khi thảo luận họ là những phần tử chống đối mãnh liệt. Sở dĩ có tình trạng này là do các nguyên nhân sau đây :

I.- SỰ MUA CHUỘC GIÁN TIẾP :

Hành pháp đã chỉ phối Hạ Nghị viện bằng cách giúp đỡ phương tiện vật chất và làm ngơ trước những hành động phi -

pháp của một số Dân biểu. Dân biểu thân Hành Pháp khi ứng cử được sự hỗ trợ của chính quyền địa phương về mọi phương diện. Khi đắc cử vào Hạ Nghị viện họ được hưởng những quyền lợi đặc biệt. Những chuyên công du nghiên cứu, quan sát tại ngoại quốc là một trong những đề tài bị báo chí và công luận chỉ trích. Dân biểu thân Hành pháp được đề dăng trong mọi thútục xuất cảnh như việc cấp giấy thông hành, chiếu khăng và nhất là việc đổi Mỹ kim rộng rãi theo hời suất chính thức. Nhưng mục tiêu công du lại biến thành du lịch, hưởng lạc và buôn lậu. Khi về nước họ được dư một số tiền khá lớn.

Các Dân biểu buôn lậu, kể cả những môn hàng quốc cấm như thuốc phiện và giấy bạc, thường được Hành pháp khoan dung trong việc truy tố trước pháp luật. Gần đây, Dân biểu N.Q.L đã buôn lậu 15kg vàng và bị cảnh sát Quốc tế (Interpol) khám phá khiến ông ta phải từ chức chủ tịch Liên hiệp Nghị Sĩ Á Châu. Tuy thế Dân Biểu NQL vẫn nộp đơn và đã được chấp thuận tái ứng cử nhiệm kỳ 2 (1971-1975) tại đơn vị Vĩnh Long.

Ngoài ra, Ngân sách Quốc gia dành cho Hạ Nghị Viện quá lớn. Các Dân biểu đua nhau chi phí từ tổ chức văn phòng, tự ý tăng lương đến việc mua sắm xe hơi cá nhân...

Trong khi đó các Dân biểu đôi lập bị chèn ép từ khi nộp đơn ứng cử đến những sinh hoạt tại Nghị trường. Dĩ nhiên không kể đến một số Dân biểu đôi lập lem nhem, chỉ tuyên bố huênh hoang tặc trách nhưng vẫn nhận những quyền lợi vật chất do Hành pháp ban cho. Tình trạng này không thể nạo tiền đến hai Khối tại Hạ Nghị viện được. Bởi vì các Dân biểu phần lớn bị mua chuộc chứ không có lập trường, chính sách chung với Hành pháp, họ chỉ biết ứng hộ một cách mù quáng mà không bỏ tức những khiếm khuyết của Hành pháp. Do đó, đôi lập cũng không thể kết hợp để tạo thành một lực lượng đủ mạnh để bình tĩnh góp tiếng nói xây dựng.

II. - SỰ MUA BÁN PHIẾU BIỂU QUYẾT :

Khi muốn Hạ Nghị viện chấp thuận một Dự luật nập của mình, Hành pháp còn sử dụng hình thức mua chuộc trực tiếp bằng tiền bạc để trao đổi phiếu biểu quyết của Dân biểu. Sự mua chuộc này được móc nối qua trung gian các Dân biểu thân Hành pháp.

Theo sự tố cáo của báo chí và các Dân biểu đối lập (như Nhật Báo Tin Sáng của Dân Biểu Ngô Công Đức và Hồ Ngọc Nhuận) thì mỗi lá phiếu biểu quyết có thể được mua từ 300 ngàn đến 800 ngàn đồng tùy theo mức chống đối của Dân biểu và sự cần thiết của dự luật. Sự mua bán này thường thực hiện trước khi có phiên họp khoáng đại Viện. Tuy nhiên trong phiên họp nêu số Dân biểu chống đối cao hơn số ủng hộ dự luật thì thời gian giải lao chính là thời điểm quyết định. Các Dân biểu thân hành chạy từ người này sang người khác bàn luận để tìm một sự thỏa thuận ngầm của các Dân biểu chống đối. Khi biểu quyết, một số Dân biểu chống đối trong cuộc thảo luận sẽ rút lui khỏi Nghị trường để trốn tránh trách nhiệm trước công luận và cử tri địa phương mình.

Nhiều dự luật đã được Thượng Nghị Viện thảo luận và tu chính thân trọng nhưng Hạ Nghị viện đã chung quyết chấp nhương để bác bỏ quan điểm Thượng Nghị viện như dự luật "Qui định thể thức bầu cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống VNCH nhiệm kỳ 1971-1975". Ngày 19-3-1971 Thượng Nghị viện đã tu chính và chung quyết dự luật này với tỉ số 28/36 nhưng Hạ Nghị Viện lại chung quyết giữ nguyên quan điểm của mình với tỉ số 101/122 ngày 3/6/1971.

Sau đây là một vài dự luật bị chỉ trích nhiều nhất về sự mua chuộc trong 4 năm qua :

DIL số 26/68/HP "Ban bố lệnh Tổng Động Viên"

DIL số 98/69/HP "Án định việc hữu sản hóa nông dân theo Chính sách Người Cày Có Ruộng"

DIL số 135/70/HP "Sửa đổi thuế xuất kiểm ước thiết lập Do Sắc luật số 20/61 ngày 19-12-1961"

DAL số 181/70/TH "Qui định thể thức bầu cử Tổng Thống và Phó Tổng Thống V.N.C.H. nhiệm kỳ 1971-1975"

Sự mua chuộc này đôi khi là một hành vi cần thiết và hữu ích để Hành pháp có thể thực hiện được chính sách Quốc Gia và Cải tạo Xã hội. Tuy nhiên nó không phải là một phương tiện tốt đẹp và trường cửu để giữ mối liên lạc giữa Hành Pháp và Lập Pháp. Người ta chán ghét và khinh bỉ người bán đồng thời cũng nghi ngờ vào sự thành tín của người mua. Phương tiện này ngăn cản các Dân biểu chân chính không đem ủng hộ Hành Pháp trong những vấn đề hợp lý vì sợ bị mang tiếng xấu trước quan chúng. Do đó Hành Pháp còn đi tìm hậu thuẫn bằng cách tổ chức Khoai đả sơ tại Quốc hội.

Mục II

TỔ CHỨC KHỞI ĐẠ SỞ THÂN HÀNH PHÁP

Phương thức mua chuộc không những bị dị nghị mà còn tốn hao công quỹ và thiếu bao đảm hữu hiệu nên Tổng Thông Nguyễn Văn Thiệu đã tổ chức nhiều cuộc tiếp xúc với các Nghị sĩ, Dân biểu trong năm 1968, và sau đó qua trung gian ông Phụ Tá Đặc biệt Nguyễn Cao Thăng để thành lập các khối đa số thân Hành pháp tại Quốc Hội.

Như đã trình bày giữa Thượng Nghị viện và Hạ Nghị viện không có liên lạc cơ cấu nào thành thử Hành Pháp chỉ có thể tổ chức khối đa số ủng hộ mình trong khuôn khổ riêng rẽ của mỗi Viện.

I. - KHỐI NGHỊ SĨ THÂN HÀNH PHÁP :

Trước kỳ bầu cử bán phần Thượng Nghị viện tháng 8-1970, Tổng Thông tương đối có hậu thuẫn tại Thượng Nghị Viện nhiều hơn hiện nay. Trong số 60 Nghị sĩ có đến 19 khối viên Khối Dân Chủ Xã Hội và một số lớn Nghị sĩ Đại Việt Cách Mạng cũng như một phần nghị sĩ Công giáo thuộc các Liên danh Trời Việt, Sao Sáng, Bạch Tượng đã ủng hộ Hành pháp. Có thể nói Tổng Thông Nguyễn Văn Thiệu đã tạo được một khối đa số khá đáng Nghị sĩ thân Hành Pháp.

Nhưng hiện nay Khối Dân Chủ Xã Hội chỉ còn 17 khối viên mà hầu hết là Nghị sĩ thuộc Liên danh "Mặt Trời" Huỳnh Văn Cao. Ngoài ra một số Nghị sĩ Công giáo đã mãn nhiệm trong kỳ rút thăm bán phần Thượng Nghị viện; các Nghị sĩ Đại Việt Cách Mạng còn lại tại Thượng Nghị viện cũng không ủng hộ Hành Pháp nhiệt thành nữa vì Mặt Trận Quốc gia Dân chủ Xã hội không giúp ích thiết thực gì cho đảng họ.

Sự thành công của Tổng Thông Nguyễn Văn Thiệu trong việc ủng hộ liên danh "Mặt Trời" vào Thượng Nghị viện tháng 8 năm 1970 cũng không tạo được thế quân bình trước sự đặc cử của 2 liên danh đối lập "Hoa Sen" Vũ Văn Mậu và "Bông Huệ" Nguyễn Văn Huyền.

II.- KHỐI DÂN BIỂU THÂN HÀNH PHÁP :

Nói đến Khối dân biểu thân Hành pháp người ta nghĩ ngay đến Khối Dân Tiến. Khối này gồm một số rất lớn Dân biểu do sự kết hợp của ông Nguyễn Cao Thăng. Và Khối này đã tan vỡ ngay sau khi ông Nguyễn Cao Thăng từ trần.

Hiện nay Tổng Thống Nguyễn Văn Thiệu đang dựa vào hậu thuẫn mạnh mẽ của 25 Dân biểu Khối Cộng Hoà và sự ủng hộ của 18 Dân biểu Khối Độc Lập, 19 Dân biểu khối Đoàn kết. Tuy nhiên khối Đoàn Kết chỉ ủng hộ Hành pháp với điều kiện phải thỏa mãn những yêu sách của đồng bào Sắc Tộc.

Mô thức để tìm đa số thân Hành pháp tại Thượng Nghị Viện là sự tương trợ, quan diêm và tôn giáo ; tại Hạ Nghị viện ngoài tôn giáo còn yêu tố quyền lợi vật chất.

Bên cạnh những Khối thân Hành pháp còn có những Khối đối lập như : Nhóm Dân Tộc và liên danh Sông Hương tại Thượng nghị viện, Khối Xã hội tại Hạ nghị viện. Nghị sĩ Nguyễn Văn Huyền và Dân biểu Hồ Văn Minh là những người đại diện cho sự đối lập chân chính trong tinh thần Dân chủ và Xây dựng. Tư cách và khả năng của họ đã được chứng tỏ qua sự tín nhiệm của đồng viên trong các chức vụ Chủ Tịch Thượng Nghị viện và Đệ Nhất Phó Chủ Tịch Hạ Nghị viện liên tiếp suốt 4 nhiệm kỳ.

PHẦN KẾT LUẬN

THỦ ĐỀ NGHỊ VÀI TU CHÍNH VỀ THỦ TỤC LẬP PHÁP

Chúng tôi vừa trình bày diễn trình lập pháp chính danh, ngoài ra còn nhiều vấn đề liên quan đến việc làm luật như Tổng Thống có quyền ký sắc luật trong trường hợp nào và Tổng Thống bất đồng quan điểm với Quốc Hội về việc giải thích Hiến Pháp được giải quyết ra sao ?

Theo điều 64 Hiến Pháp trong những trường hợp đặc biệt Tổng Thống có quyền ký Sắc luật tuyên bố tình trạng bạo động, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn thể lãnh thổ. Hậu quả của việc ký Sắc luật này là giới hạn 1 số quyền tự do của công dân. Sắc luật có giá trị như một đạo luật vì thế Quốc Hội phải được triệu tập chậm nhất 12 ngày kể từ ngày ban hành Sắc luật để phê chuẩn, tu chính hoặc bãi bỏ. Thủ tục phê chuẩn giống như thủ tục lập pháp thông thường. Nếu Quốc Hội bãi bỏ hay tu chính Sắc luật của Tổng Thống, những tình trạng đặc biệt đã được ban hành sẽ chấm dứt hoặc thay đổi hiệu lực.

Vấn đề bất đồng quan điểm của Tổng Thống và Quốc Hội về việc giải thích Hiến Pháp đã được phán quyết ngày 19.8.69 của Tối Cao Pháp Viện giải quyết như sau : "Chiếu điều 45 và 81 Hiến Pháp sau khi Quốc Hội chung quyết một dự luật và chuyển đến Tổng Thống để ban hành, nếu không đồng quan điểm với Quốc Hội về việc giải thích một điều khoản của Hiến Pháp, Tổng Thống chỉ có thể ban hành sau khi vấn đề tranh chấp đã được Tối Cao Pháp viện giải quyết."

Khi một đạo luật, sắc luật đã được ban hành, mọi công dân đều có quyền kiến trước Tối Cao Pháp viện để xin Tối Cao Pháp viện phán quyết về tính cách hợp Hiến hay vi Hiến của nó. Nếu quan điểm của Tối Cao Pháp viện là vi Hiến thì phán quyết này có hiệu lực đình chỉ việc thi hành luật và Sắc luật trên

Trong 4 năm pháp nhiệm đầu tiên của Tổng Thống và Dân biểu cũng là 4 năm trải nghiệm bản Hiến Pháp 1967, chúng ta đều nhận thấy nhiều cuộc tranh chấp giữa Hành Pháp và Lập pháp về thủ tục làm luật. Tình trạng này nhiều khi đi vào ngõ bí và chỉ được giải quyết trên căn bản quyền lực vật chất. Sau đây chúng tôi sẽ phân tích những thiếu sót về diễn trình Lập pháp và đề nghị vai tu chính Hiến pháp trong lãnh vực này

I. - PHÊ BÌNH DIỄN TRÌNH LẬP PHÁP :

Trước hết, điều 3 Hiến pháp chưa được thực thi hợp lý. Hiến pháp đòi hỏi 3 cơ quan Hành pháp, Lập pháp, Tư pháp phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt. Sự hoạt động của ba cơ quan phải phối hợp và điều hòa. Nhưng trên thực tế, Hành pháp dùng quyền phúc nghị ở điều 45 để giành quyền làm luật của Lập pháp với thiếu số tại Quốc Hội.

Điều 43 không qui định thời gian tối đa từ khi đệ nạp đến khi đem ra thảo luận một dự luật nên Hạ Nghị viện gần như quên lãng cứu xét một số dự luật về Dân sự, Hình sự, Thương-mại và Lao động mà Hành pháp đã đẩy công hiến đại hóa để thay thế những luật cũ từ thời Quân chủ và Pháp thuộc. Thời gian này cũng rất cần thiết để tránh việc Viện này "ngâm tằm" một dự luật do Viện kia tu chính chuyển đến.

Theo khoản 4 điều 44 trường hợp Tổng Thống không ban hành trong thời hạn Hiến định, dự luật đã được Quốc Hội biểu quyết đương nhiên thành luật và sẽ được Chủ tịch Thượng Nghị viện ban hành. Nhưng nếu Chủ tịch Thượng Nghị viện cũng không ban hành thì sao? Ngoài ra, nếu dự theo Ngân sách không được đệ nạp đúng hạn trước ngày 30-9- như điều 46 ~~đã qui định~~ đã qui định thì sẽ có chế tài nào đối với Hành pháp.

Những thiếu sót đó của Hiến pháp tương cũng nên tu chính càng sớm càng tốt để giúp cho mối tương quan giữa Hành pháp và Lập pháp về phương diện làm luật được điều hòa và tạo mọi trường thuận tiện để phát triển nền dân chủ phối thối tại nước nhà.

II. - THỬ ĐỀ NGHỊ VAI TU CHÍNH :

Chúng ta chưa có một bối cảnh chính trị thích hợp với sinh hoạt đại nghị. Không thể mong chờ vào một hệ thống lưỡng đảng. Chúng ta phải tự tạo điều kiện phối hợp và điều hòa giữa hai cơ quan Lập pháp và Hành pháp bằng cách tu chính

Hiến pháp hay ban hành một đạo luật để quy định rõ ràng, mối tương quan này. Chẳng hạn như qui định một thời gian tối đa để Hạ Nghị viện nghiên cứu từ khi nhận được dự luật, sau đó phải ghi vào Nghị trình để đưa ra phiên họp khoáng đại thảo luận và biểu quyết. Thời gian dự luật ở Thượng Nghị viện và trở về ở Hạ Nghị viện cũng phải được qui định tương tự.

Về việc Quốc hội chúng quyết liệt yêu cầu của Tổng Thống với đa số quá bán tổng số Dân biểu và Nghị sĩ trong điều 45, chúng ta có thể tu chính bằng đa số 3/4 tổng số Dân biểu và Nghị sĩ hiện diện. Với tỉ số này Quốc hội cũng khó khăn mới đánh đờ được quan điểm của Tổng Thống, nhưng không làm mất ý nghĩa nguyên tắc phân quyền, chúng qui quyền làm luật cũng thuộc về Lập pháp.

Vấn đề của điều 44 và 46 nên tu chính như sau. Trừ những trường hợp đặc biệt, Tổng Thống có bốn tuần phải đệ nạp đúng hạn dự thảo Ngân sách trước ngày 30-9 và phải ban hành luật. Nếu không xem như Tổng Thống không làm tròn nhiệm vụ để tuyên thệ khi nhậm chức, Quốc hội có quyền khởi tố trước Đặc biệt Pháp viện để truất quyền.

Để kết luận, chúng tôi ước mong và hy vọng những thiếu sót trên của Hiến pháp và những khuyết điểm của sinh hoạt Nghị trường sẽ được tu chính và cải thiện trong pháp nhiệm thứ nhì (1971-1975) của Tổng Thống và Dân biểu hầu có thể đem lại sắc thái dân chủ thực sự cho nền Đệ Nhị Cộng Hòa.

Điều đó chỉ thực hiện được khi dân chúng chọn lựa thận trọng các ứng cử viên Dân biểu trong mùa bầu cử tháng 8 năm nay.

Tiêu chuẩn để tuyển lựa có thể là :

- Liêm chính.
- Văn Hóa
- Thành tích.

Sự liêm chính chỉ có ở một người có tinh thần yêu nước và phục vụ. Trình độ văn hóa rất cần thiết để phân tích và tiên liệu lợi ích của một quyết định trước một vấn đề. Chúng ta không thể chấp nhận được những Dân biểu chuá thể phân biệt nói những danh từ pháp lý lại đóng vai trò làm luật. Thành tích là một đồ biểu diện ta khả năng, thành tích tốt là

một trong những tiêu chuẩn giá trị. Tuy nhiên giữa một người có thành tích chống Pháp, chống Cộng, chống Độc tài, và hoạt động xã hội nhưng thiếu một trình độ văn hóa căn bản với một người trẻ có trình độ văn hóa cao, có tư cách và khả năng nhưng chưa có cơ hội dẫn thân để phục vụ thì người sau nên được tuyển chọn. Ngược lại, nếu một người kém văn hóa nhưng liêm chính với một người có trình độ văn hóa cao nhưng tư cách không đứng đắn thì người trước nên được tín nhiệm, mặc dầu họ không làm được gì cho quốc gia đi nữa, song chắc chắn rằng họ cũng không phá hoại quốc gia./.

Viết xong ngày 15 tháng 7 năm 1971

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I.- SÁCH.-

A.- NGOẠI NGỮ.-

- R.W. BREWSTER, Government in Modern Society with Emphasis on American Institution, Boston Houghton Mifflin 1958.
- HOWARDH PENNIMAN, The American Political Process, D. Nostrand Company Inc 1960.
- MIRIAM THERESA ROONEY, Governmental Institution, University of Saigon, Faculty of Law 1967.
- CONSTITUTION of The United States.

B.- VIỆT NGỮ.-

- LÊ ĐÌNH CHÂN, Luật Hiến Pháp và Các Định Chế Chính trị, Tủ sách Đại học, Nhà in Sao Mai, Gia Định 1966.
- TRƯƠNG TIẾN ĐẠT, Hiến Pháp Chủ Thích, Saigon 1967
- MAURICE DUVERGER, Les Régimes Politiques, Bản dịch của Tế Xuyên, Khai Trí, Saigon 1967.
- ĐOÀN THÈM, Lược khảo về Chính Đảng, Phạm quang Khai Saigon 1968.
- VƯƠNG VĂN BẮC, Định Chế Chính Trị Việt Nam, HVQGHC 1968.
- LÊ ĐÌNH CHÂN, Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa, Tủ sách Đại Học, Saigon 1969.
- NGUYỄN VĂN BÔNG, Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học, Thư Lâm Ấn thư quán, Saigon 1969.

II.- BÁO CHÍ.-

- TẠ VĂN TÀI, "Thái độ cử tri trong cuộc bầu cử bán phần Thượng Nghị viện 1970", Nghiên cứu Hành-Chánh, Tập XIV số 1 năm 1971, trang 63.

- PHAN VAN THACH, "Chế Độ Lương Viên Việt Nam" NCHC
thượng dân, trang 3.
- NGUYỄN DUY THANH, "Tìm hiểu Thương Nghị viện VNCH"
NCHC thượng dân, trang 14
- NGUYỄN HỮU LÀNH, "Sự tham gia của Hành pháp vào
nhiệm vụ Lập Pháp", NCHC thượng dân, trang 49
- VŨ VAN MẪU, "Sự kiểm soát tục lệ và lý trí thành
văn trước Tối Cao Pháp viện", Tư Pháp tập san
số 3 năm 1969, trang 197.
- PHÁN QUYẾT của Tối Cao Pháp Viện ngày 13.6.1969 và
19.8.1969 Tư Pháp Tập san thượng dân, trang 81
và 85.
- TRẦN VAN LINH, "Khảo luận về Quyền Yêu Cầu Phúc
Nghị của Tổng Thống VNCH, Tư Pháp tập san số 01
năm 1970. trang 278.
- NGUYỄN VAN BÔNG, "Vai trò chính đảng và cuộc sinh
hoạt chính trị VNCH", Nguyệt san Cấp Tiên số 13
trang 20.
- NGUYỄN NGỌC HUY, "Quyền Phúc Nghị của Tổng Thống
Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam", Nguyệt san Cấp Tiên
số 6 trang 5 và số 7 trang 20.
- TRẦN VIỆT ANH, "Những điều phải nói về H.P. và chế
độ Dân chủ này", Nhật báo Chính Luận từ số 2.125
đến số 2.132 ngày 10-19 tháng 4 năm 1971.

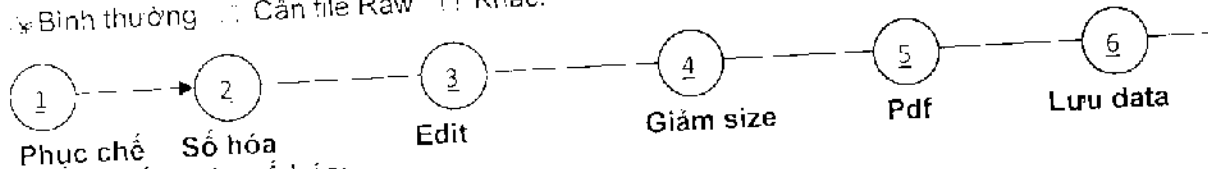
III.- ÁN PHẨM QUỐC HỘI.-

- Biên Bản Quốc Hội Lập Hiến số 40/QHLH/BB ngày 21-
12-1966
- Thuyết trình về Hiến Pháp, Sở Tài Liệu Quốc Hội
Lập Hiến 1967.
- Hiến Pháp VNCH 1.4.67
- Nội Quy Thượng Nghị viện Chung quyết ngày 16.12.67
- Nội Quy Hạ Nghị viện Chung quyết ngày 13.1.1968
- Thủ tục sinh hoạt Lương Viên Quốc Hội chung quyết
ngày 09.10.1968
- Biên Bản Lương Viên Quốc Hội số 04/LVQH ngày 14.6.68
- Hồ sơ văn thư Hạ Nghị viện số 11.868/H/CTĐH 19.12.70
- Biên bản Thượng Nghị viện số 05/71 ngày 18,19.3.71
- Bản kế dự luật tính đến ngày 05-6-71

I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: LVHC 105
- Loại tài liệu: Luận án
- Người giao: BQ
- Hợp đồng Kế hoạch Khác (tư nhân):
- Yêu cầu scan
- Bình thường Cần file Raw Khác:

Tên tài liệu: Diễn biến tư pháp luật pháp
 Kích thước, số trang: 77 b
 Người, ngày nhận: Quý 17.04.13



II. Phục chế trước số hóa:

- Kỹ thuật:
- Người thực hiện: Thời gian:

III. Kỹ thuật số hóa áp dụng

- Camera . Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Bookeyes. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Proserv. Người thực hiện: Thời gian: Kỹ thuật:
- Khác..... Người thực hiện: Tiến Thời gian: 18/04 Kỹ thuật:

IV. Xử lý sau số hóa: (tên/ thời gian)

- Edit Giảm size PDF
- Không phục vụ Phục vụ hạn chế Phục vụ rộng rãi
- Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu):