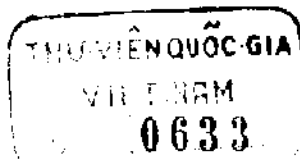


# HỌC VIỆN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

*Luận Văn Tốt Nghiệp  
Cao Học Hành Chính*

## TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP - LẬP PHÁP THEO HIẾN PHÁP 1-4-1967



Giáo Sư hướng dẫn :

**G. S. NGUYỄN - VĂN - TƯƠNG**

Tiến Sĩ Công Pháp

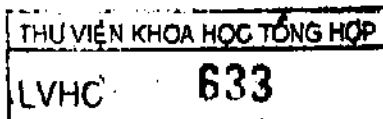
Nguyên Bộ Trưởng Độc Trách Liên Lạc Quốc Hội

Đệ Trình :

**LÝ-KIM-ANH**

Cao Học Khóa 5

1969 - 1971



"HỌC-VIÊN 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 KÍNH TRI ẮN

*Giáo-sư* 'NGUYỄN VĂN TƯỜNG

ĐÃ TẬN TÌNH HƯỚNG DẪN TỚI HOÀN THÀNH  
TẬP LUẬN VĂN NÀY

CHÂN THÀNH CẢM TẠ

\* Giáo-sư NGUYỄN VĂN BÔNG

*Viện-Trưởng  
Học-viện Quốc-gia Hành-chánh*

\* Giáo-sư TRẦN VĂN BÌNH

*Phó Viện-Trưởng  
Học-viện Quốc-gia Hành-chánh*

và TOÀN THỂ GIÁO SƯ tại Học viện

ĐÃ CHO TÔI NHIỀU KIẾN THỨC VÀ LỜI DẠY QUÝ BÁU  
TRONG SUỐT HAI NIÊN HỌC VỪA QUA

# MỤC LỤC

Trang

## PHẦN DẪN NHẬP

- 1.- **DIỄN BIẾN LỊCH SỬ ĐƯA ĐẾN SỰ THÀNH LẬP HIẾN PHÁP  
1.4.1967.**
- 2.- **TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP VÀ NỀN DÂN CHỦ**

## PHẦN THỨ NHẤT

### PHÂN TÍCH TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP QUA BẢN VĂN HIẾN PHÁP 1.4.1967

9

<b>CHƯƠNG I.- ẢNH HƯỞNG HỒ TƯƠNG GIỮA HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP</b>	10
<b>ĐOẠN I.- ẢNH HƯỞNG CỦA LẬP PHÁP ĐỐI VỚI HÀNH PHÁP</b>	10
A.- <i>Quyền biểu quyết các dự thảo Luật của Hành Pháp</i>	10
B.- <i>Quyền biểu quyết Ngân Sách</i>	11
C.- <i>Quyền sửa đổi hay bãi bỏ các Sắc Luật của Tổng Thống</i>	12
D.- <i>Quyền phê chuẩn những hiệp ước Quốc Tế</i>	13
E.- <i>Quyền chất vấn Chính Phủ</i>	13
F.- <i>Quyền điều tra về sự thi hành chính sách Quốc Gia</i>	14
G.- <i>Quyền khuyến cáo thay thế Chính phủ.</i>	15
<b>ĐOẠN II.- ẢNH HƯỞNG CỦA HÀNH PHÁP ĐỐI VỚI LẬP PHÁP</b>	16
A.- <i>Quyền gửi thông điệp của Tổng Thống</i>	16
B.- <i>Quyền triệu tập khóa họp bất thường</i>	17
C.- <i>Sáng quyền Lập Pháp</i>	17
D.- <i>Quyền ký Sắc Luật</i>	18
E.- <i>Quyền yêu cầu phúc nghị đối với dự luật do Lập Pháp biểu quyết</i>	19

	<u>Trang</u>
DOẠN III.- SỰ HỢP TÁC GIỮA HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP	20
A.- Hợp tác trong việc làm luật	21
B.- Hợp tác trong lãnh vực đối ngoại	22
C.- Hợp tác trong việc bổ nhiệm những nhân vật cao cấp	23
D.- Hợp tác trong việc Tu Chính Hiến Pháp	24
CHƯƠNG II.- TỐI CAO PHÁP VIỆN VÀ TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP	27
DOẠN I.- THẨM QUYỀN BẢO HIẾN	27
DOẠN II.- THẨM QUYỀN GIẢI THÍCH HIẾN PHÁP	31
CHƯƠNG III.- THỦ TƯỚNG VÀ TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP	40
DOẠN I.- PHÂN TÍCH TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ CỦA THỦ TƯỚNG	41
DOẠN II.- ĐỐI CHIẾU TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ CỦA THỦ TƯỚNG ĐỀ NHỊ CỘNG HOÀ VỚI THỦ TƯỚNG ĐẠI HÀN (QUA HIẾN PHÁP 1962) VÀ PHÁP QUỐC (QUA HIẾN PHÁP 1958)	44
PHẦN THỨ HAI	
NHẬN ĐỊNH TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP TRÊN THỰC TẾ	49
CHƯƠNG I.- NHẬN ĐỊNH VỀ CÁC PHÁN QUYẾT TỐI CAO PHÁP VIỆN	50
A.- Phê bình phán quyết ngày 6.12.1968	50
B.- Phê bình phán quyết ngày 31.1.1969	51
C.- Phê bình phán quyết ngày 13.2.1969	51
D.- Phê bình phán quyết ngày 29.3.1969	53
E.- Phê bình phán quyết ngày 13.6.1969	55
F.- Phê bình phán quyết ngày 19.8.1969	55
G.- Phê bình phán quyết ngày 24.3.1970	56
H.- Phê bình phán quyết ngày 5.5.1970	57

	<u>Trang</u>
CHƯƠNG II.- NHẬN ĐỊNH VỀ QUYỀN PHÚC NGHỊ CỦA TỔNG THỐNG	59
ĐOẠN I.- CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN PHÚC NGHỊ	60
ĐOẠN II.- NHẬN XÉT VỀ SỰ GIẢI THÍCH VÀ ÁP DỤNG QUYỀN PHÚC NGHỊ TRÊN THỰC TẾ	64
CHƯƠNG III.- NHẬN ĐỊNH VỀ THÁI ĐỘ HÀNH PHÁP LẬP PHÁP TRONG MỐI TƯƠNG QUAN	68
ĐOẠN I.- NHẬN ĐỊNH VỀ VAI TRÒ THỦ TƯỚNG TRÊN THỰC TẾ	68
ĐOẠN II.- NHẬN ĐỊNH VỀ MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA THƯỢNG NGHỊ VIỆN VÀ HẠ NGHỊ VIỆN	71
ĐOẠN III.- NHẬN ĐỊNH VỀ MỐI TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP	73
PHẦN KẾT LUẬN	
VÀI Ý KIẾN VỀ MỐI TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP	77
TÀI LIỆU THAM KHẢO	82



# LỜI NÓI ĐẦU

Từ Hiến Pháp 26.10.1956. Tính đến nay đã gần 15 năm tập tành học tập kinh nghiệm dân chủ qua nền Đệ Nhất Cộng Hòa, qua các cuộc đảo chính và chỉnh lý và hiện nay với nền Đệ Nhị Cộng Hòa, chúng ta vẫn chưa thực sự thoát khỏi tình trạng thực sự ổn định cơ cấu để mạnh tiến trên đường xây dựng dân chủ.

Nhân thức rằng trong sự ổn định cơ cấu vừa nói, sự ổn định trong mối tương quan giữa Hành-Pháp - Lập Pháp đóng vai trò thiết yếu. Ta có thể minh chứng điều này qua câu nói sau đây của Montesquieu trong quyển *L'Esprit des Loix* "Nền quyền Lập Pháp và quyền Hành Pháp do một cá nhân hay một cơ quan nắm giữ thì không còn có tự do nữa".

Luận văn này góp mặt, mục đích là phơi bày tương quan lý thuyết và thực tế giữa hai định chế tối yếu của quốc gia, mong soi sáng được vấn đề chủ yếu hầu góp một phần nhỏ nhỏ cho công cuộc xây dựng dân chủ hiện còn trong giai đoạn chập chững.

Saigon, đầu tháng 6.1971

LÝ KIM ANH



# PHẦN DẪN-NHẬP

## THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

Cuộc cách mạng 1.11.1963 thành công đã cáo chung chế độ độc tài của Tổng Thống Ngô Đình Diệm. Sau cuộc cách mạng là một thời kỳ bất ổn định trầm trọng tương chừng đã đưa quốc gia đến chỗ suy vong. Sự bất ổn định đó có thể coi là một tiến trình thăm dò để đi tìm một thể chế chính trị thích hợp với nguyện vọng toàn dân, để tìm một giải pháp cho các vấn đề kinh tế, chính trị, quân sự quá phức tạp và nan giải. Về kinh tế, hoạt động sản xuất càng ngày càng ngưng trệ trong khi gánh nặng chiến tranh khiến số chi tăng lên làm cho ngân sách mất thăng bằng trầm trọng, nạn lạm phát đe dọa đời sống dân chúng.

Về quân sự cuộc chiến tranh xâm lăng miền Nam do Cộng Sản phát khởi vào năm 1959 ~~và~~ càng ngày càng trở nên ác liệt đến nỗi vào năm 1965 ta phải kêu gọi quân đội Đồng Minh đến tham chiến tại Việt Nam.

Sau cuộc cách mạng 1.11.1963, các quân nhân đảo chánh thành lập Hội Đồng Quân Nhân Cách Mạng công bố ngưng áp dụng Hiến Pháp 1956, giải tán Quốc Hội Lập Pháp và Chính Phủ đương nhiệm.

Ngày 4.11.1963, Hiến Ước tạm thời số 1 ra đời, tổ chức Chính quyền mới với Nguyễn Ngọc Thơ làm Thủ Tướng Chính Phủ lâm thời và một Hội Đồng Nhân Sĩ được thành lập hai ngày sau đó giữ nhiệm vụ cố vấn Chính Quyền.

Đêm 29 rạng ngày 30 tháng 1 năm 1964 tướng Nguyễn Khánh lại làm một cuộc chỉnh lý để lên nắm chức vụ Chủ Tịch

Hội Đồng Quân Nhân Cách Mạng và công bố Hiến Ước Tam Thời số 2 ngày 7.2.1964 tu chính Hiến Ước Tam Thời số 1 và ủy nhiệm tướng Nguyễn Khánh thành lập Chính phủ.

Sau 6 tháng cầm quyền, mòm móng độc tài lại tái hiện qua việc ban hành Hiến Chương Vũng Tàu. Nhiều cuộc biểu tình phản đối dữ dội của các đoàn thể sinh viên, học sinh đã diễn ra sau đó đã khiến tướng Nguyễn Khánh rút lại Hiến Chương này ngày 25.8.1964.

Ngày 27.8.1964, Hội Đồng Quân Đội Cách Mạng (hậu thân của Hội Đồng Quân Nhân Cách Mạng) tuyên bố tự giải tán và thành lập Ban Lãnh Đạo Lâm Thời Quốc Gia và Quân Lực, Chính phủ Nguyễn Khánh ra đời để tạm thời hành xử Chính quyền và triệu tập Quốc Dân Đại Hội trong thời hạn tối đa là hai tháng.

Ngày 8.9.1964 Ban Lãnh Đạo Lâm Thời Quốc Gia và Quân Lực ký Quyết Định số 7 để thành lập Thượng Hội Đồng Quốc Gia có nhiệm vụ triệu tập Quốc Dân Đại Hội, soạn thảo và Ban hành Hiến Chương Lâm Thời.

Ngày 20.10.1964 Hiến Chương Lâm Thời được ban hành.

Ngày 24.10.1964, Thượng Hội Đồng Quốc Gia bầu cụ Phan Khắc Sửu giữ chức vụ Quốc Trưởng Việt Nam Cộng Hòa.

Ngày 26.10.1964, Ban Lãnh Đạo tạm thời Quốc Gia và Quân Lực quyết định tự chấm dứt nhiệm vụ và giải tán.

Ngày 31.10.1964, Quốc Trưởng Phan Khắc Sửu bổ nhiệm Ông Trần Văn Hương làm Thủ Tướng và thành lập Chính phủ.

Những ngày sau khi Ông Trần Văn Hương lên cầm quyền là những ngày mở đầu cho phong trào chống đối

Chính Phủ một cách dữ dội do Phật Giáo Việt Nam Thống Nhất chủ xướng và mở đường cho tướng Nguyễn Khánh trở lại Chính Quyền và thành lập Hội Đồng Quân Lực Việt Nam Cộng Hòa. Ngày 20.12.1964 Hội Đồng này giải tán. Tuy ngoài mặt tướng Nguyễn Khánh tuyên bố vẫn tín nhiệm Quốc Trưởng Phan Khắc Sửu và Thủ Tướng Trần Văn Hương nhưng sau đó lợi dụng sự chống đối của Phật Giáo, cuối cùng tướng Nguyễn Khánh đã đảo chánh và lên nắm chính quyền.

Ngày 17.2.1965, Hội Đồng Quốc Gia Lập Pháp được thành lập để hành xử quyền Lập Pháp mà Hiến Chương ngày 20.10.1964 dành cho Quốc Dân Đại Hội.

Ngày 19.2.1965, tướng Nguyễn Khánh bị lật đổ, Hội Đồng Quân Lực tuyên bố tự giải tán, các cơ cấu Chính Quyền đương thời vẫn được duy trì.

Sau cuộc đảo chánh bất ổn lại xảy ra. Ngày 25.5.1965 nhân một cuộc cải tổ Chính Phủ, một cuộc tranh chấp pháp lý giữa Quốc Trưởng Phan Khắc Sửu và Thủ Tướng Phan Huy Quát đã xảy ra. Hậu quả là qua tuyên cáo ngày 11.6.1965, cả hai đều đồng ý trao Chính Quyền lại cho Quân Lực Việt Nam Cộng Hòa.

Ngày 14.6.1965, các tướng lãnh họp để thành lập Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia và triệu tập Đại Hội Đồng Quân Lực để soạn thảo và ban hành Ước Pháp Tạm Thời ngày 19 tháng 6 năm 1965. Sau đó Chính phủ Nguyễn Cao Kỳ được thành lập mệnh danh là Nội Các Chiến Tranh hay còn gọi là Ủy Ban Hành Pháp Trung Ương. Chính phủ này đánh dấu một giai đoạn ổn định tạm thời và mở đầu cho các phong trào vận động đòi một Chính Quyền dân cử để soạn thảo và ban hành một bản Hiến Pháp phù hợp với ý nguyện của toàn dân.

Các cuộc vận động đó mạnh nhen từ lời tuyên bố ngày 14.6.1965 của Trung Tướng Nguyễn Văn Thiệu, Chủ Tịch Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia. Trong lời hiệu triệu

quốc dân Ông hứa là : "Sẽ trao trả Chính quyền lại cho những cơ quan do toàn dân lựa chọn ngày nào an ninh được văn hồi, trật tự được lập lại, tự do được bảo đảm, bọn Cộng Sản không bố bị tiêu diệt, bọn phản quốc bị quét sạch, bọn sâu dân một nước bị loại trừ, bọn đầu cơ thời cuộc chỉ mong đục nước béo cò bị đào thải".

Lời tuyên bố trên tỏ ra ý định cầm quyền lâu dài của Chính Quyền Quân Sự. Vì thế nhiều cuộc vận động để đòi một Chính Quyền dân cử đã diễn ra :

Cuộc Vận động đầu tiên và mãnh liệt nhất là do Giáo Hội Phật Giáo Việt Nam Thống Nhất chủ xướng. Nhân việc tướng Nguyễn Chánh Thi, nguyên Tư Lệnh Vùng I Chiến Thuật bị giải nhiệm. Giáo Hội Phật Giáo Việt Nam Thống Nhất lúc đầu chỉ đòi lưu nhiệm tướng Nguyễn Chánh Thi nhưng lúc sau lại chuyển hướng và đòi hai tướng Thiệu Kỳ phải từ chức và tổ chức bầu cử Quốc Hội Lập Hiến. Ngoài ra nhiều tôn giáo và đoàn thể khác cũng đòi thành lập Chính Phủ dân cử cùng những yêu sách tương tự.

Đứng trước tình trạng khẩn trương, Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia nhượng bộ và triệu tập Đại Hội Chính Trị Toàn Quốc ngày 12.4.1966 gồm đại diện các đoàn thể, tôn giáo nghiệp đoàn, các đoàn thể sinh viên học sinh... sau ba ngày thảo luận, Đại Hội Chính Trị toàn quốc đề nghị :

- Cần phải bầu cử Quốc Hội Lập Hiến, tổ chức Chính quyền dân cử.
- Tạo điều kiện thuận tiện để chuẩn bị bầu cử.
- Phát động Phong trào dân chủ để giáo huấn quần chúng.
- Thực tại đại đoàn kết dân tộc (1).

(1) Nguyễn Văn Bông, "Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học" Saigon 1967, trang 361.

Trong phiên họp bế mạc Đại Hội ngày 14.4.1966  
Vị Chủ Tịch Ủy Ban Lãnh Đạo Quốc Gia đọc Sắc Luật số  
14/66 thiết lập Quốc Hội Lập Hiến, ấn định việc bầu cử  
trong vòng 3 đến 6 tháng kể từ ngày ban hành Sắc Luật.

Ngày 11.9.1966, hơn 80% trong số 5.291.965 cử  
tri đi bỏ phiếu bầu 117 Dân Biểu Quốc Hội Lập Hiến nhiệm  
kỳ đầu tiên. Quốc Hội Lập Hiến gồm có 4 Khối :

- Khối Dân Chủ với 16 Dân Biểu.
- Khối Đại Chúng với 44 Dân Biểu.
- Khối Liên Minh Dân Chủ với 25 Dân Biểu.
- Khối Phục Hưng Miền Nam với 12 Dân Biểu.

Ngoài ra 20 Dân Biểu Độc Lập không theo Khối  
nào.

Quốc Hội Lập Hiến thành lập 4 Ủy Ban thường  
xuyên :

- Ủy Ban Thông Tin Báo Chí.
- Ủy Ban Ngân Sách Kế Toán.
- Ủy Ban Dân Ý.
- Ủy Ban Thảo Hiến.

Nhiệm vụ của Ủy Ban Thảo Hiến là soạn thảo và  
đúc kết các ý kiến để thành lập bản dự thảo Hiến Pháp.  
Chủ Tịch Ủy Ban Thảo Hiến Pháp. Chủ Tịch Ủy Ban Thảo  
Hiến là Luật sư Đinh Thành Châu.

Ngày 18.3.1967 Quốc Hội Hiến Chung quyết toàn  
bộ bản dự án Hiến Pháp.

Ngày 1.4.1967, Hiến Pháp được ban hành khai sinh  
nền Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam.

Nói chung nội dung bản Hiến Pháp 1.4.1967 đã  
phản ảnh rõ rệt mặc cảm của các nhà Lập Hiến lo sợ sự

tái lập một Chính Thể Độc Tài như thời Đế Nhứt Cộng Hòa. Theo Ủy Ban Thảo Hiến : "Đừng bao giờ lo rằng Lập Pháp sẽ lấn áp Hành Pháp, hãy lo rằng Lập Pháp không đủ uy tín và phương tiện kiểm soát Hành Pháp.

Đừng lo rằng Hành Pháp sẽ bị "chặt chân chặt tay" hãy lo rằng cái tay của Lập Pháp có đủ cứng để bắt tay Hành Pháp mà không phải nhăn nhó (2).

Vì thế, Hiến Pháp 1.4.1967 đã :

- Ấn định rằng cơ quan Lập Pháp theo chế độ lưỡng viện vì kinh nghiệm Đế Nhứt Cộng Hòa cho thấy chế độ Độc Viện dễ bị Tổng Thống chi phối.

- Ban cho cơ quan Lập Pháp nhiều quyền hành để hạn chế quyền của Tổng Thống như quyền kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia, quyền chất vấn Chính Phủ, quyền khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chính Phủ.

- Thiết lập chức vụ Thủ Tướng bên cạnh Tổng Thống để hạn chế quyền hành của Tổng Thống.

- Áp dụng nguyên tắc địa phương phân quyền, Vì chỉ huy các cơ quan chấp hành tại địa phương như Tỉnh, Thị, Đô Trưởng do dân bầu. Do đó làm giảm uy quyền của Tổng Thống tại địa phương.

Tuy vậy Hiến Pháp 1.4.1967 cũng quan niệm là trong tình thế hiện tại của đất nước, cần phải có một cơ quan Hành Pháp mạnh và ổn cố để giải quyết bốn nhu cầu căn bản của quốc gia :

- Nhu cầu chiến tranh và quốc phòng.

(2) Thuyết trình về Hiến Pháp, trang 37.

- Nhu cầu tiến bộ về kinh tế trong một quốc gia chậm tiến kém mở mang, hạ tầng cơ sở kiểu lộ bị phá hoại đổ nát.
- Nhu cầu cách mạng xã hội trong một tổ chức xã hội đầy rẫy bất công và mâu thuẫn.
- Nhu cầu phát triển văn hóa, giáo dục, y tế, an ninh xã hội... để nâng cao mức sống tinh thần và vật chất của toàn dân (3).

Tuy Hiến Pháp còn vấp phải sự mâu thuẫn nội tại giữa mặc cảm lo sợ sự tái lập một chế độ độc tài và nhu cầu xây dựng một Hành Pháp mạnh và ổn cố như chúng ta vừa đề cập ở trên, nhưng Hiến Pháp này vẫn tôn trọng những nguyên tắc căn bản của một chính thể dân chủ : nguyên tắc chấp nhận đối lập, nguyên tắc thiểu số phục tùng đa số... Về nguyên tắc phân quyền, theo Montesquieu, là cha đẻ của thuyết phân quyền, trong quyển *L'esprit des Lois*, Ông phân ra làm ba quyền: quyền Lập Pháp, quyền Hành Pháp và quyền Tư Pháp. Quyền Lập Pháp là quyền làm luật, quyền Hành Pháp là quyền thi hành luật, quyền Tư Pháp là quyền áp dụng luật để chế tài các vi phạm. Theo Montesquieu, sự xếp đặt như vậy sẽ tăng thêm hiệu năng của guồng máy công quyền và mỗi cơ quan trong khi thi hành nhiệm vụ sẽ hoàn toàn độc lập với nhau. Tuy nhiên thuyết phân quyền của Montesquieu đã bị một số tác giả chỉ trích, người ta cho rằng uy quyền trong nước có tính cách tuyệt đối và bất khả phân chia, bất khả chuyển nhượng, chỉ có nhiệm vụ trong nước là có thể phân chia mà thôi. Đó là nội dung của thuyết phân nhiệm do Jean Jacques Rousseau diễn tả đầy đủ trong quyển *Contrat social*. Cả hai thuyết phân quyền và phân nhiệm đều được Hiến Pháp 1.4.1967 dung nạp trong điều 3 : "Ba cơ quan Lập Pháp, Hành Pháp và Tư Pháp phải được phân nhiệm và

(3) Thuyết trình về Hiến Pháp, trang 119.

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 căn bản tự do, dân chủ và công bằng xã hội". Qua Hiến Pháp 67 chúng ta thấy là các cơ quan không hoàn toàn độc lập với nhau mà ảnh hưởng hỗ tương. Nếu Lập pháp có quyền điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia, có quyền chất vấn Chính Phủ, có quyền khuyến cáo giải nhiệm từng phần hay toàn thể Chính Phủ thì Tổng Thống cũng có quyền ký Sắc Luật, có quyền phúc nghị các dự luật do Quốc Hội đã thảo luận và biểu quyết. Ảnh hưởng hỗ tương có được quan niệm như một phương tiện để phối hợp hành động giữa Hành Pháp và Lập Pháp.

Tuy nhiên, trong mối tương quan giữa ba cơ quan Lập Pháp, Hành Pháp và Tư Pháp, mối tương quan giữa Hành Pháp và Lập Pháp là mối tương quan then chốt quyết định thực chất của nền dân chủ. Một thể chế chính trị tập trung quyền Hành Pháp và Lập Pháp trong tay một người hay một cơ quan sẽ đi đến độc tài và sự tự do của toàn dân sẽ bị đe dọa. Điều này đã được Bản Tuyên Ngôn về Nhân Quyền năm 1789 xác nhận : "Nước nào mà sự phân quyền không được bảo đảm là một nước không có Hiến Pháp. Montesquieu trong quyển *L'esprit des Lois* cũng đã viết : "Khi quyền Lập Pháp và Hành Pháp do một cá nhân hay một cơ quan nắm giữ thì không còn có tự do nữa".

Vậy trở về với mối tương quan Hành Pháp Lập Pháp do Hiến Pháp 1.4.1967 được quan niệm như thế nào? Có bảo đảm được tự do của dân chúng hay không? và trong thực tế, mối tương quan đó được thực thi ra sao? Chúng ta sẽ xét đề tài qua hai Phần :

**PHẦN THỨ NHẤT.- PHÂN TÍCH MỐI TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP  
QUA BẢN VĂN HIẾN PHÁP**

**PHẦN THỨ HAI.- THỰC TẾ MỐI TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP  
VÀ LẬP PHÁP.**



PHẦN THỨ NHẤT

PHÂN TÍCH TƯƠNG QUAN  
HÀNH PHÁP — LẬP PHÁP  
QUA BẢN VĂN HIẾN PHÁP 1-4-1967

*Trong phần này, chúng ta sẽ tìm hiểu tinh thần bản văn của Hiến Pháp 1.4.1967 để nhận ra mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp cũng vai trò của Tối Cao Pháp Viện và của Tối Cao Pháp Viện và của Thủ Tướng trong việc điều hòa mối tương quan giữa hai cơ quan tối cao này.*

*Phần này được chia làm ba chương :*

- CHƯƠNG I.- ẢNH HƯỞNG HỒ TƯƠNG GIỮA HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP.
- CHƯƠNG II.- TỐI CAO PHÁP VIỆN VÀ TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP.
- CHƯƠNG III.- THỦ TƯỚNG VÀ TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP LẬP PHÁP.

## CHƯƠNG I

# ẢNH HƯỞNG HỒ TƯƠNG GIỮA HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP

Để tìm hiểu ảnh hưởng hồ tương giữa cơ quan Hành Pháp và cơ quan Lập Pháp, chúng ta sẽ nghiên cứu trong ba đoạn :

- Ảnh hưởng của Lập Pháp đối với Hành Pháp.
- Ảnh hưởng của Hành Pháp đối với Lập Pháp.
- Sự hợp tác giữa Hành Pháp và Lập Pháp.

### Đoạn I

#### ẢNH HƯỞNG CỦA LẬP PHÁP ĐỐI VỚI HÀNH PHÁP

Ảnh hưởng của Lập Pháp đối với Hành Pháp được thể hiện qua các quyền sau đây :

#### A.- QUYỀN BIỂU QUYẾT CÁC DỰ THẢO LUẬT CỦA HÀNH PHÁP. -

Điều 39 khoản 1 qui định : "Quốc Hội có thẩm quyền biểu quyết các đạo luật". Đây là thẩm quyền chính yếu và quan trọng nhất của Quốc Hội. Đối với những dự luật do Hành Pháp đưa ra Quốc Hội có thể đúc kết những dự luật đó thành một dự luật mới để Quốc Hội thảo luận và biểu quyết (4). Như vậy chúng ta thấy rằng ý định cũng như biện pháp dự trữ trong dự luật của Hành Pháp có thể bị thay đổi và như vậy Quốc Hội có thể ảnh hưởng

---

(4) Nội quy Hạ Nghị Viên, điều 187.

đến Hành Pháp trong việc hoạch định và thực thi chính sách quốc gia. Thí dụ cụ thể là dự luật Tổng Động Viên của Tổng Thống Nguyễn Văn Thiệu gồm ba điều về động viên nhân lực đã được Quốc Hội đúc kết với một dự luật của các Dân Biểu Hạ Nghị Viện và một dự luật của các Thượng Nghị Sĩ thành một dự luật mới gồm 5 Chương, 12 Điều trong đó có thêm phần động viên tài lực và vật lực và Nhân Dân Tự Vệ mà Hành Pháp không dự trù (5).

### B.- QUYỀN BIỂU QUYẾT NGÂN SÁCH.-

Điều 46 Hiến Pháp 1.4.1967 qui định quyền biểu quyết ngân sách của Quốc Hội. Theo Giáo sư Nghiêm Đăng và Giáo sư Vũ Uyển Văn, luật Ngân sách không phải là một đạo luật thường vì những điều được qui định không có tính cách chế tài và bó buộc chặt chẽ (6). Ngân sách liên quan tới việc sử dụng mọi tài nguyên quốc gia, bao trùm mọi lãnh vực hoạt động của các cơ quan công quyền nên thẩm quyền biểu quyết ngân sách phải do Quốc Hội. Đây là một đạo luật quan trọng vào bậc nhất vì tùy cách phân phối tài nguyên ngân sách, Quốc Hội có thể phát triển một ngành hoạt động nào và đồng thời làm ngưng trệ một ngành hoạt động nào khác.

Do đó qua việc biểu quyết ngân sách, các Nghị sĩ và Dân biểu đã có một phương tiện mạnh mẽ để ảnh hưởng đến các chương trình, kế hoạch của Hành Pháp. Tuy nhiên, trong khi biểu quyết Ngân sách các Dân biểu và Nghị sĩ gặp một giới hạn là "Dân biểu và Nghị sĩ có quyền đề nghị các khoản chi mới nhưng đồng thời phải đề nghị các khoản thu tương đương". Về thời hạn, dự luật ngân sách phải được gửi đến Hạ Nghị Viện trước 30 tháng 9 mỗi năm, Hạ Nghị Viện phải biểu quyết dự thảo luật ngân sách trước 30 tháng 11 và sau đó phải chuyển dự thảo Luật qua Thượng Nghị Viện trước 1

(5) Công Luận, số 83, ngày 11.5.1968.

(6) Nghiêm Đăng và Vũ Uyển Văn, "Hành Chánh Học", Saigon 1967.

1 tháng 12. Thượng Nghị phải thảo luận và biểu quyết xong dự luật ngân sách trước 31 tháng 12. Điều 46 Hiến Pháp qui định "trong trường hợp Thượng Nghị Viện yêu cầu Hạ Nghị Viện phúc nghị 1 hay nhiều điều khoản trong dự thảo ngân sách" thì "Tổng Thống có quyền ký Sắc Luật cho thi hành từng phần Ngân sách tương đương với một phần mười hai Ngân sách thuộc tài khóa trước cho đến khi Hạ Viện chung quyết xong dự thảo ngân sách".

Sáng quyền lập dự thảo ngân sách thường do Hành Pháp vì chỉ Hành Pháp mới có đủ điều kiện để thấu triệt tình trạng đất nước, mới biết được những nhu cầu và khả năng tài chánh của quốc gia. Tuy nhiên Dân Biểu hay Nghị Sĩ cũng có sáng quyền về Ngân sách qua việc bổ túc hay tu chỉnh dự thảo của Hành Pháp.

Sự trao quyền biểu quyết ngân sách cho Lập Pháp, sau hết, là để Lập Pháp có phương tiện kiểm soát hoạt động của cơ quan Hành Pháp trong việc thực thi chính sách quốc gia. Hiến Pháp Đế Nhứt Cộng Hòa trong hai điều 60 và 61 cũng đã công nhận quyền biểu quyết ngân sách của Quốc Hội.

### C. - QUYỀN SỬA ĐỔI HAY BỎ CÁC SẮC LUẬT CỦA TỔNG THỐNG. -

Điều 64 Hiến Pháp qui định : "trong các trường hợp đặc biệt, Tổng Thống có thể ký Sắc Luật tuyên bố tình trạng báo động giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn thể lãnh thổ" và khi đó Quốc Hội phải được triệu tập chậm nhất 12 ngày kể từ ngày ban hành Sắc Luật để phê chuẩn, sửa đổi hoặc bãi bỏ. Trong trường hợp Quốc Hội bãi bỏ hoặc sửa đổi Sắc Luật của Tổng Thống, các tình trạng đặc biệt đã được ban hành sẽ chấm dứt hoặc thay đổi hiệu lực".

Điều 64 kể trên không áp dụng cho tình trạng chiến tranh là một tình trạng cũng cần những hành động cấp thời của Hành Pháp. Đây quả là một điều thiếu sót. Tuy nhiên

điều 64 cũng có ưu điểm là tôn trọng quyền làm luật của Quốc Hội bằng cách dành cho cơ quan này quyền phê chuẩn để sửa đổi hay bãi bỏ Sắc Luật do Hành Pháp ban hành.

#### D.- QUYỀN PHÊ CHUẨN NHỮNG HIỆP ĐỊNH QUỐC TẾ.-

Điều 39 khoản 2 Hiến Pháp qui định : "Quốc Hội có thẩm quyền phê chuẩn các hiệp ước và hiệp định quốc tế". Đây là một thẩm quyền do Hiến Pháp giao cho Quốc Hội để kiểm soát Chính Phủ trong việc thi hành chính sách quốc gia về phương diện đối ngoại.

Việc ký kết thường do Hành Pháp thực hiện vì Hành Pháp với các phương tiện hành động nhanh chóng, bí mật và hữu hiệu. Tuy nhiên hiệp ước chỉ có hiệu lực vĩnh viễn nếu được Quốc Hội phê chuẩn.

Trong thực tế, Chính phủ thường phải tham khảo ý kiến của Quốc Hội trước khi ký kết các hiệp ước và hiệp định quốc tế để được sự hứa hẹn phê chuẩn của Quốc Hội sau này. Một hiệp ước đã được Hành Pháp ký kết và không được Quốc Hội phê chuẩn sẽ khiến Hành Pháp mất uy tín rất rất nhiều trước quốc dân và quốc tế.

Ngoài ra, chúng ta cũng cần lưu ý là Quốc Hội chỉ có thể phê chuẩn hay bác bỏ toàn thể bản hiệp ước chứ không thể tu sửa các hiệp ước đó, không thể phê chuẩn một phần và bác bỏ một phần.

#### E.- QUYỀN CHẤT VẤN CHÍNH PHỦ.-

Điều 40 Hiến Pháp qui định :

1.- Mỗi Viện với đa số 2/3 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ có quyền yêu cầu Thủ Tướng hay các nhân viên Chính phủ ra trước Viện sở quan để trả lời các câu chất vấn về sự thi hành chính sách quốc gia.

2.- Chủ Tịch Ủy Ban của mỗi Viện có quyền yêu cầu các nhân viên Chính Phủ tham dự các phiên họp của Ủy Ban để trình bày các vấn đề liên quan đến Bộ sở quan".

Kỹ thuật chất vấn có thể bằng câu hỏi viết, bằng câu hỏi miệng có tranh luận hay bằng câu hỏi miệng không có tranh luận, Thủ Tướng và các nhân viên Chính Phủ chỉ cần trả lời câu hỏi là xong, các Dân Biểu hay Nghị Sĩ có thể đặt thêm câu hỏi phụ để vấn đề thêm rõ ràng và các Dân Biểu và Nghị Sĩ khác không có quyền xen vào. Trái lại, trong kỹ thuật chất vấn có tranh luận, các Dân Biểu bên ngoài có thể xen vào đặt câu hỏi và hai bên sẽ có tranh luận đối đáp.

Các cuộc chất vấn có tranh luận thường rất gay go vì nó có tính cách như một sự hạch tội Chính Phủ. Thủ tục này còn có thể dẫn đến thủ tục điều tra hay khuyến cáo thay thế Chính Phủ.

Ngoài ra, Chủ Tịch các Ủy Ban tại Quốc Hội cũng có quyền mời các nhân viên Chính Phủ đến tham dự các phiên họp của Ủy Ban để trình bày các vấn đề liên hệ đến Bộ sở quan. Trong các phiên họp này Chính Phủ chỉ có bốn phận trình bày vấn đề và không có tranh luận.

Biện pháp chất vấn, như vậy, giúp tạo sự cảm thông giữa Lập Pháp và Hành Pháp hầu tạo nên sự "phối hợp và điều hòa hoạt động" mà các nhà Lập Hiến năm 1967 mong thực hiện.

#### F.- QUYỀN ĐIỀU TRA VỀ SỰ THI HÀNH CHÍNH SÁCH QUỐC GIA.-

Điều 41 Hiến Pháp qui định : "Thượng Nghị Viện có quyền mở cuộc điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia và yêu cầu các cơ quan công quyền xuất trình các tài liệu cần thiết cho cuộc điều tra này". Như vậy, Hiến Pháp qui định là chỉ có Thượng Nghị Viện mới có quyền điều tra về

sự thi hành chính sách quốc gia và Hạ Nghị Viện không có quyền này. Đây là một thẩm quyền Hiến định để cơ quan Lập Pháp có thể kiểm soát cơ quan Hành Pháp trong việc thi hành chính sách quốc gia.

Vấn đề được điều tra không nhất thiết phải liên quan đến công tác Lập Pháp của Quốc Hội. Trong khi điều tra Thượng Nghị Viện có quyền đòi nhân chứng đến để cung khai hay buộc đương sự phải xuất trình tài liệu.

Hiến Pháp và Nội Quy lưỡng Viện chưa ấn định túc số để Thượng Nghị Viện có thể mở cuộc điều tra. Đây quả là một thiếu sót.

#### G.- QUYỀN KHUYẾN CÁO THAY THẾ CHÍNH PHỦ.-

Văn thực điều 42 qui định như sau :

1.- Quốc Hội có quyền khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chính phủ với đa số 2/3 tổng số Dân Biểu và Nghị sĩ.

2.- Nếu Tổng Thống không có lý do đặc biệt để khước từ, sự khuyến cáo sẽ có hiệu lực.

3.- Trong trường hợp Tổng Thống khước từ, Quốc Hội có quyền chung quyết sự khuyến cáo với đa số 3/4 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Sự khuyến cáo này của Quốc Hội có hiệu lực kể từ ngày chung quyết".

Đây là một biện pháp quyết liệt mà Hiến Pháp 1.6.1967 đã dành cho Quốc Hội trong việc kiểm soát Hành Pháp. Chúng ta thấy là kỹ thuật khuyến cáo của chúng ta cũng cùng một bản chất với kỹ thuật đánh đổ nội các trong chế độ Đại Nghị, tuy nhiên tỉ số 3/4 của chúng ta quá cao khó đạt được. Dù sao sự bất đầu thủ tục khuyến cáo thay thế Chính Phủ cũng đã gây được những ảnh hưởng tâm lý đáng

kể khiến Hành Pháp phải thay đổi lập trường, đường lối và do đó Lập Pháp đã thi hành hữu hiệu quyền kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia của mình.

Một số người chỉ trích rằng việc Quốc Hội có quyền khuyến cáo thay thế Chính Phủ trong khi quyền Hành Pháp không có phương tiện nào để giải tán Quốc Hội đã làm mất cân bằng giữa quyền Lập Pháp và quyền Hành Pháp. Tuy nhiên như chúng ta đã thấy, sự lật đổ Chính Phủ trong thực tế rất khó mà thành tựu, do đó, hiệu quả của quyền này là để cơ quan Hành Pháp luôn luôn cảnh giác và sẽ không đi trệch đường phục vụ quốc gia dân tộc. Ngoài ra dù tỷ lệ trên có đạt được qua quyền khuyến cáo thì sau đó Tổng Thống vị thủ lãnh của Hành Pháp vẫn tồn tại và bảo đảm sự liên tục trong việc thực thi chính sách quốc gia.

## Đoạn II

### ẢNH HƯỞNG CỦA HÀNH PHÁP ĐỐI VỚI LẬP PHÁP

Hiến Pháp 1.4.1967 cũng dự trù những biện pháp để Hành Pháp ảnh hưởng đến cơ quan Lập Pháp qua những quyền sau đây :

#### A.- QUYỀN GỬI THÔNG ĐIỆP CỦA TỔNG THỐNG.-

Điều 63 khoản 1 Hiến Pháp qui 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 và đối ngoại của Chính Phủ".

Như vậy quyền gửi thông điệp của Tổng Thống có hai mục đích là vừa thông báo cho Quốc Hội biết tình hình và nhu cầu đất nước vừa lưu ý Quốc Hội về những vấn đề mà Tổng Thống cho là cấp thiết vì thế tại nhiều nước thông điệp của Tổng Thống là nguồn gốc phát sinh dự luật quyền



**THƯ-VIỆN QUỐC-GIA**

gửi thông điệp của Tổng Thống có thể coi như một nhịp cầu để gây sự thông cảm của Lập Pháp đối với Hành Pháp, đối với những khó khăn trở ngại trong việc thực thi chính sách quốc gia.

Thường thường, trước khi ban hành một biện pháp nào có tầm ảnh hưởng quan trọng, Tổng Thống sử dụng quyền gửi thông điệp để giải thích trước và đồng thời thăm dò phản ứng của Quốc Hội để khi ban hành ít gặp chống đối hơn.

**B.- QUYỀN TRIỆU TẬP KHÓA HỢP BẤT THƯỜNG.-**

Điều 47 khoản 2 Hiến Pháp công nhận quyền triệu tập khóa họp bất thường của Tổng Thống. Nguyên văn như sau : "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 hay Nghị Sĩ. Nếu khóa họp bất thường do Tổng Thống triệu tập, nghị trình khóa họp do Tổng Thống ấn định".

Mục đích của các khóa họp bất thường, ngoài các khóa họp thường lệ của Quốc Hội, là để đáp ứng với những nhu cầu bất thường do tình trạng đất nước gây ra. Hiến pháp quy định là khi khóa họp do Tổng Thống triệu tập thì nghị trình khóa họp sẽ do Tổng Thống ấn định, kết quả là Tổng Thống có thể hướng dẫn cuộc thảo luận theo chiều hướng thuận lợi cho mình. Ngoài ra với quyền triệu tập khóa họp, Tổng Thống có thể ấn định thời gian khóa họp vào lúc hành pháp đang thăng thế hay đang được quần chúng ủng hộ và như vậy, quan điểm của Hành Pháp đưa ra trong khóa họp sẽ dễ được Quốc Hội chấp nhận.

**C.- SÁNG QUYỀN LẬP PHÁP.-**

Chúng ta nên nhớ rằng sáng quyền lập pháp không phải là quyền làm luật mà chỉ là quyền có sáng kiến về

lập pháp. Hiến Pháp 1787 của Hoa Kỳ không công nhận sáng quyền lập pháp của Tổng Thống và vì Tổng Thống nếu muốn, có thể đưa các dự luật qua tay các Nghị Sĩ thuộc đảng mình.

Trái lại, Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa, điều 43 khoản 2 qui định : "Tổng Thống có quyền đề nghị các dự thảo luật". Có ba lý do để biện minh cho sáng quyền Lập Pháp của Tổng Thống :

- Dự thảo luật là một biện pháp cần thiết để Hành Pháp có thể thi hành hữu hiệu chính sách quốc gia.

- Chính Phủ có đủ chuyên viên thống kê, tài liệu và chi tiết cần thiết cho một dự thảo luật hoàn hảo.

- Hơn nữa đối với những dự thảo luật có tính chất chuyên môn, các Dân Biểu và Nghị Sĩ rất khó có đủ phương tiện và kiến thức chuyên môn để thực hiện. Ngoài ra Quốc Hội còn bị ảnh hưởng của Hành Pháp qua quyền lập qui nhưng vì Hiến Pháp không minh thị đề cập nên chúng ta không xét đến ở đây.

#### D.- QUYỀN KÝ SẮC LUẬT

Có hai trường hợp Tổng Thống có quyền ký Sắc Luật :

- Khi Thượng Nghị Viện yêu cầu Hạ Nghị Viện phúc nghị một hay nhiều điều khoản trong dự thảo luật ngân sách, 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 thảo ngân sách (điều 46 khoản 5).

- Khi xảy ra trường hợp đặc biệt, Tổng Thống có thể ký Sắc Luật tuyên bố tình trạng, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn thể lãnh thổ (điều 64 khoản 1).

Ngày 21.1.1968 Tổng Thống đã chuyển đến Hạ Nghị Viện dự thảo luật, yêu cầu Quốc Hội chấp thuận ủy nhiệm cho Hành Pháp qui định và ban hành bằng sắc luật những biện pháp thích ứng xét tối cần thiết về kinh tế, tài chánh trong thời hạn một năm nhưng bị Quốc Hội khước từ. Hiến Pháp Đế Nhất Cộng Hòa qui định 4 trường hợp Tổng Thống có quyền ký Sắc Luật :

- Giữa hai khóa họp của Quốc Hội, Tổng Thống, vì lý do khẩn cấp, có thể ký Sắc Luật và trong khóa họp thường lệ tiếp cận, nếu Quốc Hội không bác bỏ, các Sắc Luật ấy sẽ được coi hẳn như 1 đạo luật (điều 41 Hiến Pháp 1956).

- Trong trường hợp khẩn cấp, chiến tranh, nội loạn, khủng hoảng kinh tế, tài chánh, Quốc Hội có thể biểu quyết một đạo luật cho ủy cho Tổng Thống, trong một thời gian và với những hạn định rõ, ký Sắc Luật để thực hiện chính sách mà Quốc Hội ấn định trong đạo luật ủy quyền. Ba mươi ngày sau khi mãn thời hạn ấn định trong đạo luật ủy quyền, nếu Quốc Hội không bác bỏ, các Sắc Luật sẽ được coi như đạo luật (điều 42 Hiến Pháp 1956).

- Trong trường hợp ngân sách không được Quốc Hội chung quyết trong thời hạn ấn định, Tổng Thống có thể ký Sắc Luật ngân sách cho thi hành từng phần ngân sách tương đương với 1/4 ngân sách thuộc tài khóa trước cho đến khi Quốc Hội chung quyết xong dự thảo luật Ngân sách (điều 43 Hiến Pháp 1956).

- Khi xảy ra tình trạng khẩn cấp, báo động hay giới nghiêm trên một hay nhiều vùng, Tổng Thống có thể ký Sắc Lệnh để tạm đình chỉ sự áp dụng một hay nhiều đạo luật tại những vùng đó (điều 44 Hiến Pháp 1956).

#### E.- QUYỀN YÊU CẦU PHỤC NGHỊ ĐỐI VỚI DỰ LUẬT DO LẬP PHÁP BIỂU QUYẾT.-

Điều 45 Hiến Pháp qui định :

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

2.- Trong trường hợp này, Quốc Hội sẽ họp khoáng đại lưỡng viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Nếu chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, dự luật đương nhiên thành luật và được chuyển sang Tổng Thống để ban hành".

Theo sự giải thích hiện tại về quyền yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, và sự giải thích này cũng đang được áp dụng, thì nếu không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác bỏ quan điểm của Tổng Thống thì đề nghị của Tổng Thống đương nhiên thành luật. Do đó, chúng ta thấy rằng trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện để thảo luận và biểu quyết về quyền phúc nghị của Tổng Thống chỉ cần có một Dân Biểu hay một Nghị Sĩ vắng mặt và phân nửa tổng số Nghị Sĩ và Dân Biểu hiện diện ủng hộ đề nghị của Tổng Thống, phân nửa chống lại thì quan điểm của Tổng Thống vẫn thắng. Nếu quan niệm quyền phúc nghị như vậy thì Hành Pháp đã lấn áp Lập Pháp ngay trong công việc làm luật. Điều này sẽ được bàn đến sâu rộng trong đoạn sau.

### Đoạn III

#### SỰ HỢP TÁC GIỮA HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP

Để thực hiện mục tiêu mà điều 3 Hiến Pháp qui định: "Ba cơ quan Lập Pháp, Hành Pháp, và Tư Pháp phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt. Sự hoạt động của ba cơ quan công quyền phải được phối hợp và điều hòa để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung trên căn bản tự do, dân chủ và công bằng xã hội", Hiến Pháp đã định nhiều lãnh vực hợp tác giữa Hành Pháp và Lập Pháp.

A.- SỰ HỢP TÁC TRONG VIỆC LÀM LUẬT.-

Hiến Pháp đã công nhận sự hợp tác giữa Hành Pháp và Lập Pháp trong việc làm luật.

Trước tiên, với quyền nêu sáng kiến lập pháp, Tổng Thống có thể đưa ra các dự thảo luật để Quốc Hội thảo luận và biểu quyết. Nhờ vậy, Quốc Hội đã có một căn bản thực tế để biểu quyết những đạo luật thích hợp với nhu cầu và thực trạng quốc gia.

Sau khi nhận được dự luật, Chủ Tịch Hạ Nghị Viện chuyển giao dự luật đó cùng hồ sơ và tài liệu cho Chủ Tịch Ủy Ban liên hệ và bản sao cho Chủ Tịch các Ủy Ban khác (7).

Nếu dự luật được dự thảo hợp lệ, Ủy Ban có thẩm quyền sẽ thảo luận, tu chỉnh và biểu quyết từng điều khoản. Chủ Tịch các Ủy Ban có thể mời tác giả dự luật đến giải thích, phát biểu ý kiến về dự luật. Tuy nhiên, quyết định tối hậu vẫn thuộc về Ủy Ban liên hệ. Sau đó, Ủy Ban sẽ đúc kết ý kiến đệ trình Viện trong một phiên họp khoáng đại để thảo luận và biểu quyết các điều khoản do Ủy Ban đưa ra. Chúng ta nên nhớ rằng mọi dự luật dù của Tổng Thống, Nghị Sĩ hay Dân Biểu đều được đệ nạp và biểu quyết tại Hạ Nghị Viện. Trong ba ngày tròn, dự luật phải được chuyển đến Thượng Nghị Viện. Nếu Thượng Nghị Viện biểu quyết quyết chấp thuận, dự luật được chuyển đến Tổng Thống để ban hành. Nếu Thượng Nghị Viện bất đồng quan điểm với Hạ Nghị Viện, dự luật được trả lại Hạ Nghị Viện để chung quyết với đa số 2/3 tổng số dân biểu, nếu đa số này không đạt được quan điểm Thượng Nghị Viện được coi là chung quyết và dự luật được chuyển sang Tổng Thống để ban hành.

---

(7) Hội Quy Hạ Nghị Viện, điều 179.

Trong vòng 15 ngày hay trong trường hợp khẩn cấp do Quốc Hội tham định là trong 7 ngày tròn, Tổng Thống có quyền yêu cầu phúc nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật nếu Tổng Thống không đồng ý về những điều khoản đó. Nhờ vậy, Tổng Thống có thể lưu ý Quốc Hội về những sai lầm, thiếu sót của dự luật, nếu có, để Quốc Hội làm luật sao cho phù hợp với nhu cầu quốc gia và tình thế đất nước. Và trong trường hợp này, Quốc Hội phải họp khoáng đại Lương Viện để biểu quyết về quan điểm của Tổng Thống với đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ.

#### B.- HỢP TÁC TRONG LÃNH VỰC ĐỐI NGOẠI.-

Trong lãnh vực đối ngoại, sự hợp tác giữa Lập Pháp và Hành Pháp được thể hiện qua :

- Việc phê chuẩn các hiệp ước và hiệp định quốc tế. Điều 39 khoản 2 Hiến Pháp qui định : "Quốc Hội có thẩm quyền phê chuẩn những hiệp ước và hiệp định quốc tế" Sự hình thành của các hiệp ước và hiệp định quốc tế thường đi qua hai giai đoạn : giai đoạn điều đình, ký kết và giai đoạn phê chuẩn. Giai đoạn điều đình, ký kết thuộc quyền Hành Pháp với những phương tiện dồi dào, hoạt động bí mật và mau lẹ. Tuy nhiên, sau khi được ký kết, hiệp ước chỉ có giá trị như một dự luật mà thôi. Vì thế, hiệp ước cần được Quốc Hội phê chuẩn thì mới có hiệu lực pháp lý để ràng buộc quốc gia đó. Sự phê chuẩn đó là một điều cần thiết để tránh những sai lầm, bất lực hay lạm dụng của Hành Pháp đối với một vấn đề có ảnh hưởng đến đời sống toàn thể dân chúng.

- Việc bổ nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại giao. Trong một thời gian trước đây, quan niệm "được làm vua thua làm đại sứ" đã phản ảnh trung thực tình trạng bổ nhiệm các Trưởng nhiệm sở ngoại giao một cách bừa bãi tại nước ta. Với Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa, điều 59 khoản 1 đoạn a qui định "Tổng Thống bổ nhiệm với sự chấp thuận

của Thượng Nghị Viện các nhiệm sở ngoại giao". Và sự chấp thuận của Thượng Nghị Viện được quan niệm như "một quan niệm như "một phương thức để bảo đảm uy tín và giá trị cho những Trưởng nhiệm sở ngoại giao trước quốc dân và quốc tế" (8). Và đồng thời cũng là "biện pháp gián tiếp xét về tư cách phục vụ quốc gia, dân tộc của các nhà ngoại giao".

### C.- HỢP TÁC TRONG VIỆC BỔ NHIỆM NHỮNG NHÂN VẬT CAO CẤP.

Sự hợp tác giữa Hành Pháp và Lập Pháp trong lĩnh vực này nhằm tăng cường uy tín và tài năng thích ứng của những người đóng vai trò quan trọng trong guồng máy công quyền. Sự hợp tác được thể hiện trong việc bổ nhiệm :

- Các Viện Trưởng Đại Học :

Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa điều 59 khoản 1 đoạn b qui định : "Tổng Thống bổ nhiệm với sự chấp thuận của Thượng Nghị Viện Viện Trưởng các Viện Đại Học. Theo quan điểm của Quốc Hội Lập Hiến, sự hợp tác của Thượng Nghị Viện trong lĩnh vực này nhằm "Gây uy tín để nâng cao nền Đại Học Việt Nam trước mắt quốc dân" (9).

Chúng ta tự hỏi là phải chăng sự chấp thuận của Quốc Hội được quan niệm như một phương tiện để Quốc Hội kiểm soát chính sách giáo dục của Tổng Thống hay sao? Trong khi điều 10 đã qui định là giáo dục Đại Học phải tự trị. Vậy điều khoản trên có hậu quả khiến chính trị xâm nhập Đại Học? Tuy nhiên, dù sao sự hợp tác giữa hai quyền trong việc bổ nhiệm Viện Trưởng các Đại Học khiến uy tín các Vi này gia tăng và đường lối cùng mục tiêu giáo dục của Vi này phải là sự dung hòa quan điểm của Hành Pháp và Lập Pháp.

(8) Biên bản Quốc Hội Lập Hiến số 71, ngày 20.2.1967, trang 30.

(9) Biên bản Quốc Hội Lập Hiến số 71, ngày 20.2.1967, trang 29-30.

- Các Thẩm Phán Tối Cao Pháp Viện :

Điều 80 khoản 1 qui định : "Tối Cao Pháp Viện gồm từ 9 đến 15 Thẩm Phán Tối Cao Pháp Viện do Quốc Hội tuyển chọn và Tổng Thống bổ nhiệm theo một danh sách 30 người do Thẩm Phán Đoàn, Công Tố Đoàn và Luật Sư Đoàn bầu lên".

Sự hợp tác này rất cần thiết. Theo Montesquieu : "Không thể có tự do nếu quyền Tư Pháp không tách biệt khỏi quyền Lập Pháp và Hành Pháp. Quyền Tư Pháp thường được xem là quyền thứ yếu, ít nguy hiểm do bản chất và nhiệm vụ của nó so với hai quyền Hành Pháp và Lập Pháp nhưng trái lại tự do sẽ lâm nguy nếu Tư Pháp liên kết hay bị một trong hai quyền Hành Pháp và Lập Pháp chi phối" (10).

- Các Giám Sát Viên

Điều 90 khoản 1 qui định : "Giám Sát Viên gồm từ 9 đến 18 Giám Sát Viên, 1/3 do Quốc Hội, 1/3 do Tổng Thống và 1/3 do Tối Cao Pháp Viện chỉ định".

Sự thăng bằng trong việc chỉ định các Giám Sát Viên của ba quyền Hành Pháp, Lập Pháp và Tư Pháp khiến cho các Giám Sát Viên có thể làm việc theo công tâm, không thiên về bên nào, do đó, họ mới có thể thi hành nhiệm vụ một cách khách quan và vô tư được. Hiến Pháp Đế Nhứt Cộng Hòa không đề cập đến định chế này. Tại Trung Hoa Quốc Gia, quyền Giám Sát được coi là ngang hàng với các quyền Lập Pháp, Hành Pháp và Tư Pháp.

- Lưu nhiệm một số cơ quan dân cử và bổ nhiệm một số Tỉnh Trưởng trong tình trạng chiến tranh.

Điều 65 Hiến Pháp qui định : "Trong tình trạng chiến tranh không tổ chức bầu cử được, với sự chấp thuận

---

(10) Ralph H Gabriel, On the constitution (Lược về Hiến Pháp và Hoa Kỳ, trang 179-180).



của 2/3 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ, Tổng Thống có thể lưu nhiệm một số cơ quan dân cử và bổ nhiệm một số Tỉnh Trưởng".

Chúng ta tự hỏi là nếu tình trạng bạo động, giới nghiêm hay khẩn trương xảy ra khiến bầu cử không thể thực hiện được thì sao? Những tình trạng này dù không thể hiện một cách công khai như tình trạng chiến tranh nhưng nó cũng có thể ảnh hưởng đến sự sống còn của quốc gia như tình trạng chiến tranh. Đây là một thiếu sót của Hiến Pháp. Ngoài ra, tại sao khi tình trạng chiến tranh xảy ra Tổng Thống có quyền lưu nhiệm một số cơ quan dân cử trong khi Tỉnh Trưởng cũng là một cơ quan dân cử lại không được Tổng Thống lưu nhiệm mà lại bổ nhiệm một Tỉnh Trưởng mới?

Cơ quan dân cử đề cập trong điều khoản trên có thể là Tổng Thống hay Quốc Hội nếu chiến tranh xảy ra và không tổ chức bầu cử trên toàn quốc được. Ngoài ra chúng ta cần lưu ý là việc tuyên bố tình trạng chiến tranh là do Quốc Hội (điều 39 khoản 4). Sau quyết định của Quốc Hội, Tổng Thống mới có thẩm quyền hành xử quyền hành Hiến định kể trên.

#### D.- HỢP TÁC TRONG VIỆC TU CHÍNH HIẾN PHÁP.-

Theo quan điểm các nhà Lập Hiến, khi soạn thảo Hiến Pháp, Quốc Hội đã "căn cứ vào điều kiện chính trị lịch sử hiện tại của Việt Nam là Thời chiến và rất có thể một ngày nào đó đất nước thanh bình, điều kiện lịch sử, chính trị sẽ thay đổi thì Hiến Pháp phải được thay đổi để phù hợp với sự điều hành của guồng máy chính trị lúc đó" khi ấy "bản Hiến Pháp có thể có rất nhiều sơ hở khi tình hình biến chuyển với những điều mới lạ" (11). Sự tu chính Hiến Pháp được thực hiện qua nhiều giai đoạn:

(11) Bb QHLLH số 85, ngày 3.3.1967, trang 4,5 và 13.

- Điều 103 Hiến Pháp qui định :

Quyền đề nghị tu chính :

1.- Tổng Thống, quá bán tổng số Dân Biểu hay quá bán tổng số Nghị Sĩ có quyền đề nghị tu chính Hiến Pháp.

2.- Đề nghị phải được viện dẫn lý do và được đệ nạp tại văn phòng Thượng Nghị Viện".

- Quyền tu chính :

Do Quốc Hội Lương Viện thảo luận và biểu quyết về thuyết trình của Ủy Ban Lương Viện sau khi nghiên cứu về đề nghị tu chính (điều 104).

- Giai đoạn chấp thuận quyết nghị tu chính phải hội đủ đa số 2/3 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ (điều 105).

- Giai đoạn ban hành đạo luật tu chính :

Điều 106 Hiến Pháp qui định quyền ban hành đạo luật tu chính của Tổng Thống. Thủ tục ban hành giống như thủ tục qui định ở điều 44 nghĩa là Tổng Thống có một thời gian là 15 ngày để ban hành và trong trường hợp khẩn cấp thời gian này là 7 ngày, nếu Tổng Thống không ban hành trong thời hạn, đạo luật sẽ do Chủ Tịch Thượng Nghị Viện ban hành.

Theo Hiến Pháp Hoa Kỳ, quyền đề nghị tu chính được giao cho Quốc Hội Lập Pháp Liên Bang và Tiểu Bang. Đề nghị sửa đổi Hiến Pháp phải hội đủ 2/3 Nghị Sĩ. Bản tu chính phải được Quốc Hội Tiểu Bang phê chuẩn và phải có 3/4 tổng số Tiểu Bang chấp thuận.



## CHƯƠNG II

# TỐI CAO PHÁP VIỆN VÀ TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP

Bàn về vai trò Tối Cao Pháp Viện trong việc điều hòa mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp, chúng ta sẽ nghiên cứu căn bản pháp lý của nó là điều 81 khoản 1 Hiến Pháp. Nguyên văn như sau :

"Tối Cao Pháp Viện có thẩm quyền giải thích Hiến Pháp, phán quyết về tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến của các đạo luật, Sắc Luật, tính cách hợp hiến hay hợp pháp của các Sắc Lệnh nghị định và quyết định hành chính".

Xét điều khoản trên, chúng ta thấy Tối Cao Pháp Viện điều hòa mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp qua hai thẩm quyền :

- Thẩm quyền Bảo Hiến.
- Và thẩm quyền giải thích Hiến Pháp.

Hai thẩm quyền này có tính cách chính trị và không hoàn toàn có tính cách tài phán.

### Đoạn I

#### THẨM QUYỀN BẢO HIẾN

Hiến Pháp Đệ Nhứt Cộng Hòa qui định là thẩm quyền Bảo Hiến do Viện Bảo Hiến hành xử. So với Tối Cao Pháp Viện của Đệ Nhị Cộng Hòa, Viện Bảo Hiến nặng nề chính trị hơn là tài phán. Ngoài ra theo luật 7/60 ngày 23.12.1960 Tổng Thống

có quyền bổ nhiệm Chủ Tịch Viện Bảo Hiến và phân nửa số Hội Thẩm Viên tức 4 vị nghĩa là đa số (5/9) trong Viện Bảo Hiến, do đó Tổng Thống có thể ảnh hưởng đến các phán quyết của Viện Bảo Hiến.

Trở lại Tối Cao Pháp Viện Đệ Nhị Cộng Hòa, thẩm quyền Bảo Hiến bao gồm các đạo luật, Sắc Luật, Sắc lệnh, Nghị định và quyết định hành chính.

Sự kiểm soát hiến tính áp dụng đầu tiên cho các đạo luật, hành vi nguyên thủy và vô điều kiện của Quốc Hội và có thể ảnh hưởng phổ quát trên đời sống toàn thể dân chúng.

Tại Pháp, với Hiến Pháp Đệ Ngũ Cộng Hòa, Nội Quy của hai Viện Quốc Hội cũng phải chịu sự kiểm soát hiến tính trước khi đem ra áp dụng (điều 61). Thiết nghĩ giải pháp đó có thể đem áp dụng đối với Nội Quy của hai Viện Quốc Hội của chúng để nguyên tắc Thượng Hiến được tôn trọng.

Các Sắc Luật cũng phải chịu sự kiểm soát hiến tính của Tối Cao Pháp Viện. Như trên đã xét, có hai trường hợp Tổng Thống có quyền ký Sắc Luật :

- Trường hợp ký Sắc Luật để tuyên bố tình trạng báo động, giới nghiêm hay khẩn trương trên một phần hay toàn thể lãnh thổ.

- Trường hợp ký Sắc Luật để cho thi hành từng phần Ngân sách Quốc gia tương đương với 1/12 Ngân sách Quốc gia thuộc tài khóa trước khi Quốc Hội không chung quyết xong dự thảo Ngân sách trước 31 tháng 12 mỗi năm.

Ngoài ra, Tối Cao Pháp Viện còn "kiểm soát" tính cách hợp hiến hay hợp pháp của các Sắc lệnh, Nghị định và quyết định hành chính". Đây là một điều khoản khá đặc biệt vì nó qui định thêm quyền bảo hiến của Tối Cao Pháp

Viện đối với các văn kiện lập quy như Sắc lệnh, nghị định hay quyết định hành chính. Như vậy, Hiến Pháp 1.4.1967 công nhận một lãnh vực lập quy biệt lập với lãnh vực của Đạo luật.

Thủ tục kiểm soát hiến tính do luật số 7/68 ngày 3.9.1968 ấn định. Thủ tục này có tính cách hậu kiểm và áp dụng cả hai phương cách kháng tố là chính tố và khước biện. Ngoài ra, luật 7/68 còn qui định một cách rộng rãi là mọi thể nhân hay một cơ quan có pháp nhân tư cách đều có quyền khởi tố trước Tối Cao Pháp Viện và sự kiểm soát hiến tính có tính cách hậu kiểm. Hoa Kỳ và Tây Đức cũng áp dụng chế độ này. Về trường hợp Tây Đức, chúng ta có một thí dụ rất điển hình là Tòa Án Bảo Hiến Liên Bang Tây Đức ngày 30.7.1952 đã bác đơn của 145 Dân Biểu Quốc Hội yêu cầu phán quyết những đạo luật liên bang trong tương lai phê chuẩn các hiệp định ký tại Bonn và Hiệp ước Ba Lê thiết lập Công đồng phòng thủ Âu Châu với sự tham dự của Tây Đức là bất hợp hiến vì Hiến Pháp Liên Bang không buộc công dân Tây Đức vào nhiệm vụ thi hành quân dịch và tham dự vào một lực lượng vũ trang. Phán quyết trên có nghĩa là Tòa Án Bảo Hiến Tây Đức từ chối kiểm soát hiến tính đối với những văn kiện chưa ra đời, vì Tòa này quan niệm là nếu áp dụng chế độ tiền kiểm, quyền Tư Pháp sẽ hạn chế quyền tự do hành động của Quốc Hội trong việc làm luật và như vậy là trái với nguyên tắc phân quyền. Ngược lại, chế độ hậu kiểm có khuyết điểm là một đạo luật phải ban hành xong rồi mới bị chế tài và nếu bị tuyên phán bất hợp hiến uy tín của Quốc Hội sẽ sút mẻ và sẽ ảnh hưởng không tốt đến chế độ.

Luật 7/68 áp dụng cả hai phương cách kháng tố là chánh tố và khước biện :

- Theo phương cách chính tố ai có quyền lợi bị thiệt hại vì sự áp dụng một văn kiện lập pháp hay lập

quy có thể khởi tố tại Tối Cao Pháp Viện để xin phán quyết về tính cách hợp hiến của bản văn ấy. Thí dụ Dân biểu Trần Ngọc Châu kiện Hạ Nghị Viện và Chính Phủ và yêu cầu Tối Cao Pháp Viện tuyên phán bất hợp hiến quyết nghị chấp thuận truy tố các Dân Biểu Trần Ngọc Châu, Hoàng Hồ và Phạm Thế Trúc và cả thủ tục truy tố của Hành Pháp căn cứ trên quyết nghị nói trên. Kết quả là phán quyết ngày 5 tháng 5 năm 1970 của Tối Cao Pháp Viện. Tương tự, Nghị Sĩ Nguyễn Văn Chúc lấy tư cách là một công dân để xin Tối Cao Pháp Viện tuyên phán nghị định Liên Bộ Kinh Tế Tài Chánh số 1569 ngày 23.10.1969 là bất hợp pháp với những hậu quả luật định. Thủ tục này để thực hiện vì ai cũng có thể khởi tố dù chưa xảy ra vụ kiện nào trước Tòa Án liên quan đến việc áp dụng bản văn chỉ trích.

- Theo phương cách khước biện, đương sự bắt buộc phải theo đuổi một vụ tranh tụng trước Tòa Án rồi trong vụ kiện nại rằng bản văn tương tranh có tính cách bất hợp hiến để kháng biện và đồng thời yêu cầu Tối Cao Pháp Viện phán quyết về tính cách bất hợp hiến ấy và trong trường hợp này, Tòa Án đương thụ lý vụ kiện phải hoãn xử đến khi có phán quyết của Tối Cao Pháp Viện. Thí dụ trong vụ Bộ Quốc Phòng truy tố Huỳnh Tấn Mẫm về các tội phản nghịch và phá rối trị an. Do đơn đệ ngày 20.4.1970 nộp tại Tối Cao Pháp Viện, các Luật sư Bùi Tường Chiêu, Vũ Văn Mẫu biện hộ cho sinh viên Huỳnh Tấn Mẫm, Nguyễn Tấn Tài, Cao thị Quế Hương... đã nêu lên hai khước biện :

- Khước biện thứ nhất :

Thỉnh cầu Tối Cao Pháp Viện phán quyết tính cách bất hợp hiến của Sắc Luật số 11/62 ngày 21.5.1962 thiết lập Tòa Án Quân Sự Mặt Trận.

- Khước biện thứ hai :

Cuộc điều tra và thẩm vấn do Nha Giám Đốc Cảnh Sát Đô Thành Saigon thực hiện và trực tố lệnh số 1265 do

Ông Tổng Trưởng Quốc Phòng ký căn cứ vào cuộc điều tra trên đều vi phạm Hiến Pháp nhất là điều 7 khoản 4 và 6 vì lẽ các can phạm không được Luật Sư dự kiến trong giai đoạn thẩm vấn kể cả cuộc điều tra sơ vấn và họ đã bị tra tấn để cung khai.

### Đoạn III

#### THẨM QUYỀN GIẢI THÍCH HIẾN PHÁP

Đây mới là nhiệm vụ chính của Tối Cao Pháp Viện trong việc điều hòa mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp bằng cách giải quyết các tranh chấp giữa hai cơ quan này dựa trên bản văn có giá trị tối hậu là Hiến Pháp. Trong các trường hợp giải thích Hiến Pháp, cơ quan đứng ra yêu cầu không phải là tư nhân mà là đại diện cả quyền Hành Pháp hay quyền Lập Pháp. Mỗi khi được yêu cầu giải thích Hiến Pháp. Tối Cao Pháp Viện không thể chỉ căn cứ vào khía cạnh chuyên môn, kỹ thuật của vấn đề mà phán quyết vì vấn đề giải thích Hiến Pháp thường là hậu quả của việc tranh chấp giữa Hành Pháp và Lập Pháp, điều khoản Hiến Pháp được nêu lên để yêu cầu được giải thích chỉ là nguyên nhân ngoài mặt của vấn đề mà thôi. Trong mỗi vụ xin giải thích Hiến Pháp, những tung phươg là những định chế tối cao của quốc gia, vì thế vai trò của Tối Cao Pháp Viện rất quan trọng. Mặc dù các phán quyết đó phần nào phải căn cứ trên thực trạng chính trị, nhưng bản văn và tinh thần các điều khoản trong Hiến Pháp mới là căn bản chính yếu, là bố đưóc soi đường cho các Thẩm Phán Tối Cao Pháp Viện trong công tác. Chúng ta nên nhớ rằng Viện Bảo Hiến của nền Đệ Nhất Cộng Hòa không có quyền giải thích Hiến Pháp nên vai trò của nó kém quan trọng hơn Tối Cao Pháp Viện. Từ ngày được khai sinh đến nay, Tối Cao Pháp Viện đã tuyên phán nhiều án lệ đáng chú ý :

A.- PHÁN QUYẾT NGÀY 6.12.1968. -

Tóm tắt sự kiện :

Ngày 30.11.1968, Tổng Thống có gửi đến mỗi Viện Quốc Hội một thông điệp yêu cầu chấp thuận cho Chính Phủ gửi đến Ba Lê một phái đoàn để tham dự hòa đàm. Chiếu văn thư này, ngày 4.12.1968, Thượng Nghị Viện đã biểu quyết chấp thuận. Trong phiên họp ngày 5.12.1968 Chủ Tịch Hạ Nghị Viện đã nêu lên vấn đề là nên họp khoáng đại Lương Viện chứ không thể họp riêng mỗi Viện ngày 5.12.68 Chủ Tịch Thượng Nghị Viện gửi văn thư số 006151/TNV để yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích điều 39 đoạn 3 Hiến Pháp về thể thức họp là họp riêng mỗi Viện hay họp khoáng đại Lương Viện trong trường hợp này.

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

"Thể thức để Quốc Hội về việc nghị hòa dự định nơi điều 39 đoạn 3 Hiến Pháp là Hạ Nghị Viện và Thượng Nghị Viện họp chung".

B.- PHÁN QUYẾT NGÀY 31.1.1969. -

Tóm tắt sự kiện :

Ngân sách Quốc gia tài khóa 1969 được Hành Pháp dự trù là 130 tỷ. Trong phiên họp ngày 30 tháng 11 năm 1968 đã biểu quyết tu chính một số điều khoản nhưng vẫn giữ nguyên kinh phí dự trù. Khi dự luật Ngân sách được chuyển đến Thượng Nghị Viện, trong phiên họp khoáng đại ngày 6.1.1969 Thượng Nghị Viện đã cắt xén một số kinh phí là 1.329.893.000 đồng trong đó có một tỉ thuộc Ngân sách Quốc Phòng và lối 7 triệu thuộc Ngân sách Thượng Nghị Viện. Vì không có sự đồng ý của hai Viện nên chiếu điều 46 khoản 5 Hiến Pháp, dự luật do Thượng Nghị Viện tu chính được gửi lại Hạ Nghị Viện để phúc nghị. Hạ Nghị Viện không hội đủ đa số 2/3 nên dự luật của Thượng Nghị Viện được coi là chung quyết



và gửi sang Tổng Thống để ban hành. Ngày 9.1.1969 Tổng Thống Việt Nam Cộng Hòa đã sử dụng quyền phúc nghị yêu cầu lưỡng viện Quốc Hội chấp nhận toàn bộ dự thảo Ngân sách do Hành Pháp đệ trình. Trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện tiếp sau đó, 22 Nghị Sĩ chủ trương là Luật Ngân sách là một đạo luật đặc biệt, do đó Tổng Thống không có quyền phúc nghị. Và trong văn thư ngày 13.1.1969 các Nghị Sĩ này đã yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích Hiến Pháp với câu hỏi được đặt ra là : "Chiếu Hiến Pháp Tổng Thống có quyền yêu cầu Quốc Hội phúc nghị dự luật ngân sách hay không?".

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

Ngày 31.1.1969 Tối Cao Pháp Viện đã phán định như sau : "Chiếu các điều 43, 44, 45 và 46 của Hiến Pháp, Tổng Thống có quyền yêu cầu Quốc Hội phúc nghị dự luật ngân sách, tự ý đối với một hay nhiều chương, mục ngân sách thuộc Hành Pháp và chỉ theo sự yêu cầu của các quyền độc lập khác đối với các chương, mục ngân sách thuộc các quyền này".

### C.- PHÁN QUYẾT NGÀY 13.2.1969. -

Tóm tắt sự kiện :

Sau phán quyết 31.1.1969 của Tối Cao Pháp Viện, do thông điệp ngày 3.2.1969, Tổng Thống đã gửi tới hai Vị Chủ Tịch Quốc Hội bản tu chính thông điệp ngày 9.1.69 về việc phúc nghị dự luật Ngân sách tài khóa 1969. Trong phiên họp khoáng đại lưỡng viện ngày 5.2.1969, các Dân Biểu và Nghị Sĩ lại đặt vấn đề : Bản thông điệp tu chính của Tổng Thống ngày 3.2.1969 có còn trong thời hạn hiến định dự liệu bởi các điều 44 đoạn 2 và 45 đoạn 1 Hiến Pháp hay không? Và trong văn thư đề ngày 5.2.1969, 29 Nghị Sĩ và Dân Biểu yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích Hiến Pháp.

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

"Việc xét thông điệp ngày 3.2.1969 của Tổng Thống còn hay không còn trong thời hạn dự liệu nơi điều 44 và 45 của Hiến Pháp không đặt thành vấn đề giải thích Hiến Pháp".

D.- PHÁN QUYẾT NGÀY 29.3.1969.-

Tóm tắt sự kiện :

Nhân dịp một Nghị Sĩ sang giữ một chức vụ bên Hành Pháp (Nghị Sĩ Trần Chánh Thành) 25 Nghị Sĩ đồng viện trong văn thư đề ngày 20.2.1969 đã yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích điều 37 khoản 5 Hiến Pháp là Nghị Sĩ có thể đặc nhiệm một chức vụ bên Hành Pháp hay không? Và nếu giữ một nhiệm vụ bên Hành Pháp, dù là đặc nhiệm, là vi hiến thì khi một Nghị Sĩ chấp nhận sự bổ nhiệm của Hành Pháp, tự đặt mình dưới sự điều khiển và điều động của Hành Pháp như là giữ chức vụ Thủ Tướng, Tổng Bộ Trưởng có phải coi là Nghị Sĩ cố đương nhiên từ chức Nghị Sĩ hay không?

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

"Văn thư ngày 10.2.1969 không nại một bản văn Lập pháp hay lập qui, do đó Tối Cao Pháp Viện không có đối tượng để phán quyết về tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến".

E.- PHÁN QUYẾT NGÀY 13.6.1969.-

Tóm tắt sự kiện :

Sau phán quyết 13.2.1969 của Tối Cao Pháp Viện dành cho Quốc Hội quyền xét định thông điệp phúc nghị ngày 03.2.1969 có còn hay không còn trong thời hạn hiến định.

Ngày 26.2.1969, Quốc Hội Luỡng Viện đã họp để thảo luận và chung quyết dự luật Ngân sách Quốc gia tài khóa 1969 và đã biểu quyết minh danh về hai vấn đề :

- Vấn đề I :

Những vị nào cho rằng bản văn tu chính ngày 3.2.1969 còn trong thời hạn hiến định ?

Kết quả : 39 phiếu cho rằng còn.  
66 phiếu cho rằng không còn.  
03 phiếu không ý kiến.

- Vấn đề II :

Những vị nào quan niệm cần xét lại bản văn yêu cầu phúc nghị ngày 9.1.1969.

Kết quả : 42 phiếu cho rằng cần.  
65 phiếu cho rằng không cần.  
02 phiếu không ý kiến.

Chiếu điều 45 khoản 2 Hiến Pháp. Ông Chủ Tịch Thượng Nghị Viện đã gửi văn thư số 1125-TNV/CTĐH ngày 27.2.1969 đến Tổng Thống để thông báo kết quả và khẳng định rằng Ngân sách được Quốc Hội chung quyết và chuyển đến Tổng Thống theo công văn số 165-TNV/CTĐH ngày 8.1.1969 của Thượng Nghị Viện có giá trị quyết nghị sau cùng.

Mặc dù vậy, ngày 28.2.1969 Tổng Thống vẫn ban hành luật Ngân sách Quốc gia tài khóa 1969 căn cứ trên bản văn mà Hành Pháp đã yêu cầu Lập Pháp phúc nghị trong thông điệp tu chính ngày 3.2.1969 thay vì ban hành dự luật Ngân sách Quốc gia tài khóa 1969 đã được Hạ Nghị Viện chung quyết ngày 26.1.1969. Vì thế, 31 Nghị Sĩ yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích là Hiến Pháp có điều khoản nào cho phép Tổng Thống hành động như vậy không ? nghĩa là Tổng Thống có quyền ban hành đạo luật chưa được Quốc Hội chung quyết về nội dung hay không ?

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện : "Theo điều 45 đoạn 2 Hiến Pháp, Quốc Hội chỉ có thể bác bỏ về hình thức hoặc nội dung thông điệp của Tổng Thống yêu cầu Quốc Hội phúc nghị một dự luật khi hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Nếu không đạt được đa số vừa kể để bác bỏ về hình thức, Quốc Hội phải xét về nội dung. Trong trường hợp này, Tổng Thống chỉ có thể ban hành dự luật do Tổng Thống xin phúc nghị sau khi Quốc Hội chung quyết nội dung lời yêu cầu phúc nghị.

F.- PHÁN QUYẾT NGÀY 19.8.1969. -

Tóm tắt sự kiện :

Ngày 12.5.1969, Luồng Viện Quốc Hội họp khoáng đại chung quyết dự luật "Bãi bỏ Tòa Án Đặc Biệt" theo lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống. Trong thông điệp của Tổng Thống số 0366-PTT/TTK/VP ngày 26.4.1969 có hai điểm phúc nghị và Quốc Hội đã biểu quyết như sau :

Điều thứ nhất :

Những Vị nào chấp thuận lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống về điều 2 dự luật "Bãi bỏ Tòa Án Đặc Biệt?". Kết quả : 01 phiếu thuận, 103 phiếu không chấp thuận, 11 phiếu không ý kiến, 2 phiếu không hợp lệ.

Điều thứ hai :

Những vị nào chấp thuận lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống về điều 3 dự luật "Bãi bỏ Tòa Án Đặc Biệt?".

Kết quả : 37 phiếu chấp thuận.

66 phiếu không chấp thuận.

10 phiếu không ý kiến.

02 phiếu không hợp lệ.

Kết luận được tuyên bố tại phiên họp là Quốc Hội đã chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị về cả hai điểm.

Ngày 13.5.1969, Thượng Nghị Viện đã chuyển đến Tổng Thống kết quả trên cùng với bản văn luật "Bãi bỏ Tòa Án Đặc Biệt để Tổng Thống Ban hành.

Ngày 26.5.1969, Tổng Thống đã gửi văn thư cho Văn phòng Thượng Nghị Viện thông báo về việc luật "Bãi bỏ Tòa Án Đặc Biệt" đã được ban hành nhưng theo quan điểm là Hành Pháp thặng về điểm phúc nghị thứ 2.

Trong phiên họp khoáng đại Luồng Viện ngày 29.5.1969, Quốc Hội được thông báo về sự ban hành trên và biểu quyết với 89 Phiếu chấp thuận trên tổng số hiện diện là 97 là đình hoãn phiên họp để đợi Tối Cao Pháp Viện phán quyết về câu hỏi đặt ra là : "Sau phần chung quyết, khi dự luật đương nhiên thành luật và được Quốc Hội gửi lên Tổng Thống để ban hành, Tổng Thống có thể tự ý sửa đổi bản văn đó trước khi ban hành hay không?".

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

"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".

G.- PHÁN QUYẾT NGÀY 24.3.1970.-

Tóm tắt sự kiện :

Trong văn thư ngày 19.2.1970, 46 Dân Biểu yêu cầu Tối Cao Pháp Viện giải thích điều 37 khoản 2 Hiến Pháp với các vấn đề :

- Sự chấp thuận của 3/4 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ ghi tại khoản 2 điều 37 Hiến Pháp phải được biểu hiện và thành tựu như thế nào?

- Sự chấp thuận này phải chăng là kết quả của một cuộc thảo luận và biểu quyết trong một phiên họp khoáng đại của Viện sơ quan?

- Một kiến nghị có 3/4 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ ký tên mà không đưa vấn đề thảo luận và biểu quyết trong một phiên họp khoáng đại có giá trị hiến định không?

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

"Quan niệm rằng sự chấp thuận của 3/4 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ được đề cập đến trong điều 37 khoản 2 của Hiến Pháp phải là kết quả của một cuộc thảo luận và biểu quyết trong một phiên họp khoáng đại của Viện Sơ quan".

H.- PHÁN QUYẾT NGÀY 5.5.1970.-

Tóm tắt sự kiện :

Do văn thư 016/PTT/PTDS/LLCQHĐ/M đề ngày 19.11 năm 1969 gửi ông Chủ Tịch Hạ Nghị Viện, Tổng Thống yêu cầu Ông Chủ Tịch áp dụng thủ tục dự liệu ở điều 38 Hiến Pháp về truất quyền Dân Biểu của Dân Biểu Trần Ngọc Châu hoặc điều 37 Hiến Pháp chấp thuận việc truy tố nguyên trình vì đã vi phạm Dự số 47 ngày 21.8.1956 trong trường hợp là từ 1965-1969 đã 8 lần tiếp xúc và bắt liên lạc và trao đổi tin tức với Cộng Sản.

Sau đó Hạ Nghị Viện lập quyết nghị với chữ ký của 103 dân biểu cho phép truy tố Dân Biểu Trần Ngọc Châu, Hành Pháp đã căn cứ vào quyết định trên và đưa Dân Biểu Trần Ngọc Châu ra trước Tòa Án Quân Sự Mặt Trận Lưu Động Vùng 3 Chiến Thuật về tội đã bắt liên lạc với Cộng Sản.

Vì thế Dân Biểu Trần Ngọc Châu, do Luật sư Vũ Văn Huyền đại diện đã áp dụng thủ tục chính tổ để thỉnh cầu Tối Cao Pháp Viện xác nhận tính cách bất hợp hiến của quyết nghị nói trên và thủ tục truy tố căn cứ trên quyết nghị ấy và đồng thời yêu cầu Tối Cao Pháp Viện phán quyết Sắc Luật số 11.62 ngày 21.5.1962 thiết lập Tòa Án Quân Sự Mặt Trận là bất hợp hiến.

Phán quyết của Tối Cao Pháp Viện :

"Tuyên bố bất hợp hiến các 3,4,5,9,12 và 13 đoạn 1 của Sắc Luật 11.62 ngày 21.5.1962 tổ chức Tòa Án Quân Sự Mặt Trận vì trái với các điều 3, 76, 77, và 78 và điều 7 đoạn 6 của Hiến Pháp.

Tuyên bố bất hợp hiến quyết định truy tố Dân Biểu Trần Ngọc Châu vì không căn cứ vào trường hợp quá tang phạm pháp và cũng không căn cứ vào sự chấp thuận của 3/4 tổng số Dân Biểu trong một cuộc thảo luận và biểu quyết. Như vậy đã vi phạm điều 37 đoạn 2 của Hiến Pháp".



### CHƯƠNG III

## THỦ TƯỚNG VÀ TƯƠNG QUAN HÀNH PHÁP VÀ LẬP PHÁP

Bàn về vai trò Thủ Tướng trong việc điều hòa mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp, chúng ta thấy vai trò đó được thể hiện dưới ba khía cạnh :

- Các biện pháp chất vấn của Quốc Hội đối với Thủ Tướng hay các nhân viên Chính phủ có thể làm giảm bớt phần nào sự căng thẳng giữa Hành Pháp và Lập Pháp (điều 40).

- Thượng Nghị Viện với quyền điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia của Chính Phủ có thể làm giảm bớt sự nghi ngờ, thiếu thông cảm của Lập Pháp đối với hành động của Hành Pháp (điều 41 Hiến Pháp).

- Và sau cùng quyền khuyến cáo của Quốc Hội để thay thế từng phần hay toàn thể Chính Phủ, với sự hi sinh chức vụ Thủ Tướng để duy trì sự bình ổn cho mối tương quan Hành Pháp Lập Pháp. Sự hi sinh đó biểu lộ sự bất đồng ý của cơ quan Lập Pháp đối với chính sách quốc gia do Hành Pháp hoạch định và thi hành để cơ quan Hành Pháp chú tâm sửa sai những lầm lẫn. Sự hi sinh chức vụ Thủ Tướng, thể hiện qua quyền khuyến cáo của Quốc Hội, không phát sinh từ trách nhiệm dân sự hay hình sự mà phát sinh từ trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng trong việc thi hành chính sách quốc gia.

Trong Chương này, chúng ta sẽ khảo sát trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng với tầm quan trọng đặc biệt của nó trong việc điều hòa tương quan Hành Pháp - Lập Pháp. Chúng ta sẽ tìm hiểu trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng trong hai đoạn :



- Phân tích trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng qua điều 42 Hiến Pháp 1.4.1967.
- Đối chiếu với trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng Đại Hàn (qua Hiến Pháp 1962) và Pháp Quốc (qua Hiến Pháp 1958).

### Đoạn I

### PHÂN TÍCH ĐIỀU 42 HIẾN PHÁP

Hiến Pháp Việt Nam Cộng Hòa qui định trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng trong điều 42. Nguyên văn như sau :

"1.- Quốc Hội có quyền khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể chính phủ với đa số 2/3 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ.

2.- Nếu Tổng Thống không có lý do đặc biệt để khước từ, sự khuyến cáo sẽ có hiệu lực.

3.- Trong trường hợp Tổng Thống khước từ, Quốc Hội có quyền chung quyết sự khuyến cáo với đa số 3/4 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Sự khuyến cáo sau này của Quốc Hội có hiệu lực kể từ ngày chung quyết".

Quyền khuyến cáo thay thế Chính phủ là một biện pháp quyết liệt nhất của Quốc Hội và thường là hậu quả của biện pháp chất vấn và biện pháp điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia. Khi có sự bất đồng trầm trọng của Lập Pháp đối với chính sách do Hành Pháp đề ra, sự đánh đổ Chính Phủ để Tổng Thống lập Chính Phủ mới là một phương cách để lưu ý Chính Phủ về sự bất đồng quan điểm của Quốc Hội đối với sự hoạch định và thi hành chính sách quốc gia, và do đó việc này có thể giúp thống nhất quan

điểm giữa Hành Pháp và Lập Pháp. Ngoài ra, dù Chính Phủ bị khuyến cáo thay thế, chức vụ Tổng Thống vẫn tồn tại. Đây là một ưu điểm.

Kỹ thuật khuyến cáo giải nhiệm Chính Phủ của chúng ta cũng giống như kỹ thuật đánh đổ Chính Phủ trong chế độ Nội Các. Sự khác biệt là Hiến Pháp ta qui định điều kiện quá khó khăn vì trong thực tế, ít có trường hợp nào mà Tổng Thống không được sự ủng hộ của 1/4 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ.

Phân tích điều 42 Hiến Pháp, chúng ta cần nhớ là sự đánh đổ Chính Phủ phát sinh từ trách nhiệm chính trị chứ không phải do trách nhiệm dân sự hay hình sự. Một hành vi của Chính Phủ có thể không phạm một lỗi về dân sự hay hình sự, nhưng nếu các hành vi đó không được đa số các Dân Biểu và Nghị Sĩ đồng ý thì hành vi đó vẫn phát sinh trách nhiệm chính trị và có thể đưa đến quyền khuyến cáo giải nhiệm Chính Phủ của Quốc Hội. Sự khuyến cáo có thể nhằm vào cá nhân Tổng, Bộ Trưởng hay toàn thể Chính Phủ. Tuy nhiên, thường thường để tránh sự bất đồng ý kiến gay go giữa Hành Pháp và Lập Pháp, một nhân viên Chính Phủ có thể bị đề nghị giải nhiệm và hình thức thông thường là sự xin từ chức của nhân viên Chính Phủ đó.

Thí dụ :

Chiếu đề nghị của Thủ Tướng Chính Phủ, Tổng Thống ký :

- Sắc lệnh số 611/TT/SL ngày 20.12.1968 của Tổng Thống chấp thuận cho Ông Tôn Thất Thiện, nguyên Tổng Trưởng Thông Tin, từ chức.

- Sắc lệnh số 310/TT/SL ngày 15.3.1970 chấp thuận sự từ chức của Ông Lê Trọng Quát, nguyên Thủ Trưởng Thông Tin.

Ngoài ra, Thủ Tướng cũng có thể đề nghị lên Tổng Thống giải nhiệm các Tổng Trưởng bằng hình thức thay thế.

Thí dụ :

Trường hợp cách chức Quốc Vụ Khanh kiêm Tổng Trưởng Chiêu Hồi của Bác Sĩ Phan Quang Đán trong Chính Phủ của Ông Trần Văn Hương do Sắc Lệnh số 258/TT/SL ngày 15.6.1968 vì sự phản đối của một số đông Nghị Sĩ đối với lời tuyên bố của Ông là Việt Nam Cộng Hòa nên thương thuyết với Mặt Trận Giải Phóng Miền Nam.

Tuy nhiên, sự đánh đổ Chính Phủ là một hình thức chế tài gay gắt và có thể làm gãy đổ thế quân bình giữa Hành Pháp và Lập Pháp, vì thế, nó phải bị ràng buộc bởi nhiều điều kiện phức tạp và khó khăn để hạn chế. Hiến Pháp qui định là phải có 2/3 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ bất đồng ý về chính sách của Chính Phủ thì Quốc Hội mới có quyền khuyến cáo, nếu Tổng Thống có lý do đặc biệt để bác khước thì Quốc Hội có quyền chung quyết sự khuyến cáo với đa số 3/4 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Như vậy, trên thực tế sự khuyến cáo lật đổ Chính Phủ khó lòng thành tựu được vì khi nào mà Tổng Thống không được sự ủng hộ của 1/4 tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ.

Điều 67 khoản 2 Hiến Pháp qui định :

- 1.- Thủ Tướng điều khiển Chính Phủ và các cơ cấu hành chánh quốc gia.
- 2.- Thủ Tướng chịu trách nhiệm về sự thi hành chính sách quốc gia trước Tổng Thống".

Do sự qui định của hai điều 42 và 67, Thủ Tướng vừa phải chịu trách nhiệm trước Quốc Hội vừa chịu trách nhiệm trước Tổng Thống. Điều này trái với nguyên tắc "mỗi người một chủ" (one man one boss) trong Quản Trị Học. Do đó, có thể Thủ Tướng bị đặt vào vị thế lưỡng đầu

tho địch khi có sự mâu thuẫn trầm trọng giữa Quốc Hội và Chính Phủ, hậu quả là sự hi sinh chức vụ Thủ Tướng được coi như một phương cách của Hành Pháp để thoá diu sự chống đối từ phía Lập Pháp.

Ở các nước khác, kỹ thuật giải nhiệm Chính Phủ thường phải đối đầu với kỹ thuật giải tán Quốc Hội. Người ta áp dụng hai phương pháp này song hành với hi vọng là quân bình được mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp.

Thí dụ :

Tại Miến Điện, nếu Thủ Tướng và Nội Các bị thiếu số tại Hạ Nghị Viện nghĩa là bị bất tín nhiệm thì Thủ Tướng có quyền đề nghị Tổng Thống giải tán Hạ Nghị Viện, Tổng Thống có thể nghe theo lời đề nghị đó, có thể không nghe nhưng với điều kiện là Tổng Thống yêu cầu Hạ Nghị Viện chọn Thủ Tướng mới, nếu trong 15 ngày Hạ Nghị Viện không chọn xong Thủ Tướng mới thì Hạ Nghị Viện phải bị giải tán. Với Hiến Pháp đệ nhị Cộng Hòa, trái lại, Quốc Hội có quyền lật đổ Chính Phủ trong khi quyền hành pháp không có phương tiện gì để đối phó lại. Từ các biện pháp chất vấn, điều tra đến quyền lật đổ Chính Phủ quả thực Lập Pháp đã nắm những uy quyền quá lớn và trong tương lai có thể dẫn đến độc tài của Quốc Hội đưa đến sự bất ổn trong chính tình Việt Nam.

## Đoạn II

**ĐỐI CHIẾU TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ CỦA THỦ TƯỚNG ĐỆ NHỊ CỘNG HÒA VỚI THỦ TƯỚNG ĐẠI HÀN (QUA HIẾN PHÁP 1962) VÀ PHÁP QUỐC (QUA HIẾN PHÁP 1958).**

Thủ Tướng Pháp Quốc, qua Hiến Pháp Đệ Ngũ Cộng Hòa, và Thủ Tướng Đại Hàn, qua Hiến Pháp 1962, cũng chịu trách nhiệm chính trị trước Quốc Hội nhưng thể thức qui

định trách nhiệm phần nào khác với Hiến Pháp của ta. Sự đối chiếu, vì vậy, rất cần thiết để giúp chúng ta thấu triệt vấn đề.

A.- ĐỐI CHIẾU VỚI TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ CỦA THỦ TƯỚNG ĐẠI HÀN (QUA HIẾN PHÁP 1962).-

Trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng Đại Hàn thể hiện qua văn thức của điều 59 Hiến Pháp 1962. Nguyên văn như sau : "Quốc Hội có quyền yêu cầu Tổng Thống bãi chức Thủ Tướng hay một nhên viên của Hội Đồng Quốc Gia. Sự yêu cầu này phải do đa số tổng số Dân Biểu đề nghị. Trong trường hợp này Tổng Thống bắt buộc phải bãi chức các vị bị Quốc Hội bất tín nhiệm ngoại trừ Tổng Thống có lý do đặc biệt nào khác".

Đối chiếu với điều 42 Hiến Pháp 1967, chúng ta nhận thấy có nhiều điểm tương đồng :

Điểm tương đồng thứ nhất là sự hiện diện của vai trò Thủ Tướng thể hiện trong hai bản Hiến Pháp đều là Thủ Tướng trong chế độ Tổng Thống chứ không phải Thủ Tướng trong chế độ Nội Các. Thủ Tướng và các Tổng, Bộ Trưởng do Tổng Thống bổ nhiệm và chịu trách nhiệm trước Tổng Thống. Ngoài ra, cả hai Hiến Pháp đều dành ưu thế cho Quốc Hội là Quốc Hội có quyền đề nghị bãi chức Thủ Tướng và các nhên viên Chính Phủ, thể hiện trách nhiệm chính trị của Thủ Tướng trước Quốc Hội. Cả hai Hiến Pháp đều đặt Thủ Tướng vào thế lưỡng đầu thọ địch, vừa chịu trách nhiệm trước Quốc Hội và khi có sự bất đồng ý kiến giữa Hành Pháp và Lập Pháp về sự hoạch định hay thi hành chính sách quốc gia, chức vụ Thủ Tướng sẽ bị hi sinh để đổi lấy sự bình ổn cho mỗi tương quan Hành Pháp - Lập Pháp.

Điểm tương đương khác là cả hai Hiến Pháp đều công nhận quyền giải nhiệm Chính Phủ có thể nhằm vào toàn thể Nội Các hay cá nhân một nhên viên Chính phủ mà thôi. Bất đồng ý kiến về sự thi hành chính sách quốc gia của Bộ nào

thì Quốc Hội có quyền yêu cầu Tổng Thống bãi chức vị Bộ Trưởng liên hệ, tuy nhiên, nếu sự bất đồng nhằm vào toàn thể Nội Các thì Quốc Hội có quyền yêu cầu Tổng Thống bãi chức toàn thể Nội Các.

Ngoài các điểm tương đồng trên, giữa hai Hiến Pháp vẫn còn nhiều sắc thái dị biệt :

Điểm khác biệt đầu tiên là Hiến Pháp 1962 của Đại Hàn ấn định một đa số thấp hơn để Quốc Hội có thể yêu cầu Tổng Thống bãi chức Thủ Tướng hay một nhân viên Chính phủ. Hơn nữa hệ thống chính trị lưỡng đảng tại Đại Hàn khiến cho đa số tại Quốc Hội dễ đạt được hơn.

Sau hết điểm khác biệt căn bản giữa hai bản Hiến Pháp là đa số tại Quốc Hội Đại Hàn không có hiệu lực chung quyết vì Tổng Thống vẫn có thể khước từ, trong khi đó Hiến Pháp 1.4.1967 qui định ở điều 42 là Quốc Hội khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chính Phủ với đa số  $\frac{2}{3}$  tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ và nếu Tổng Thống có lý do đặc biệt để khước từ, thì Quốc Hội có quyền chung quyết sự khuyến cáo với đa số  $\frac{3}{4}$  tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Tuy nhiên sự khác biệt này có tính cách lý thuyết nhiều hơn vì khi đa số tại Quốc Hội Đại Hàn đã đạt được thì Tổng Thống khó lòng từ khước.

#### B.- ĐỐI CHIẾU VỚI TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ CỦA THỦ TƯỚNG PHÁP QUỐC (QUA HIẾN PHÁP 1968).-

Trước hết chúng ta sẽ đề cập đến những điểm tương đồng :

Điểm tương đồng đầu tiên là Thủ Tướng trong cả hai chế độ đều phải vừa chịu trách nhiệm trước Tổng Thống vừa chịu trách nhiệm trước Quốc Hội. Tại Pháp Thủ Tướng phải chịu trách nhiệm trước Hạ Nghị Viện và tại Việt Nam Thủ Tướng chịu trách nhiệm trước Quốc Hội Lưỡng Viện.

Tuy Hiến Pháp 1958 không dự trù trường hợp giải nhiệm Thủ Tướng ngoài ý muốn của Hội Đồng Quốc Gia nhưng trên thực tế Tổng Thống De Gaulle đã từng tuyên bố là Ông có quyền giải nhiệm Thủ Tướng. Và Ông đã thực hành lời tuyên bố trên khi ông bãi chức Thủ Tướng G. Pompidou sau biến cố sinh viên. Hiến Pháp của ta cũng dành cho Tổng Thống toàn quyền bổ nhiệm và giải nhiệm Thủ Tướng nhưng quyền này bị hạn chế bởi quyền khuyến cáo của Quốc Hội.

Trách nhiệm chính trị do hai Hiến Pháp qui định, tuy nhiên, vẫn còn nhiều khác biệt :

Điểm khác biệt thứ nhất là trong khi Hiến Pháp 1958 cho phép Tổng Thống giải tán Quốc Hội, nhưng không quá một lần mỗi năm, sau khi tham khảo ý kiến Thủ Tướng và Chủ Tịch hai Viện, thì Hiến Pháp của ta không có điều khoản nào cho phép Tổng Thống làm như vậy.

Ngoài ra, Hiến Pháp 1958 còn qui định là Thủ Tướng và các Tổng Tướng trong Nội Các phải liên đới chịu trách nhiệm về chính sách chung của Chính Phủ và vì thế phải phó thụ các văn kiện theo thủ tục Nội Các Chế. Điều này chúng ta cũng không tìm thấy trong Hiến Pháp Dân Chủ Cộng Hòa.

Tuy nhiên, sự khác biệt căn bản và quan trọng nhất là trong khi Hiến Pháp 1.4.1967 không cho Tổng Thống một phương tiện gì để chống lại quyền khuyến cáo của Quốc Hội, Tổng Thống không có quyền giải tán Quốc Hội thì Hiến Pháp Dân Chủ Cộng Hòa Pháp Quốc đã ban cho Chính Phủ quyền giải tán Quốc Hội và quyền đặt vấn đề tín nhiệm. Như vậy, thế quân bình giữa hai cơ quan mới mong đạt được.

Văn thức điều 49 Hiến Pháp 1958 qui định :

"Thủ Tướng, sau khi thảo luận tại Hội Đồng Tổng Trưởng, có thể đặt vấn đề tín nhiệm trước Hội Đồng Quốc Gia về chương trình Chính Phủ hay về lời tuyên bố có liên quan tới chính sách tổng quát về tương lai".

Nội các, theo Hiến Pháp 1958, có thể bị Quốc Hội bất tín nhiệm và bắt buộc phải từ chức để Tổng Thống lập Nội Các mới qua hai hình thức sau :

- \* Một kiến nghị khiển trách của các Dân Biểu (Motion de censure).-

Với kiến nghị khiển trách do 1/10 tổng số Dân Biểu đệ nạp và được Quốc Hội biểu quyết với đa số tuyệt đối của Hội Đồng Quốc Gia, Nội Các phải từ chức. Ngược lại, nếu Quốc Hội không chấp thuận, các Dân Biểu ký tên trên kiến nghị không được lập một kiến nghị thứ hai trong cùng một khóa họp.

- \* Nội các đặt vấn đề tín nhiệm trước Quốc Hội (Question de confiance).-

Để bỏ buộc Quốc Hội phải thông qua một dự luật hay một chính sách nào của Chính Phủ. Nội các được coi như được sự tín nhiệm của Hội Đồng Quốc Gia trừ khi một kiến nghị khiển trách được đệ trình 24 giờ sau. Nếu kiến nghị này được đa số tuyệt đối chấp thuận Nội Các phải từ chức nhưng nếu kiến nghị không được chấp thì chính sách và dự luật có thể thành đạo luật.

Tóm lại sự khác biệt như vừa trình bày trên giữa hai Hiến Pháp có thể tóm lược qua câu : "Thủ Tướng qua Hiến Pháp 1967 ăn khớp với mô thức Tổng Thống trong khi Thủ Tướng do Hiến Pháp 1958 của Đệ Ngũ Cộng Hòa Pháp Quốc ăn khớp với mô thức Nội Các".





PHẦN THỨ HAI

NHẬN ĐỊNH TƯƠNG QUAN  
HÀNH PHÁP — LẬP PHÁP  
TRÊN THỰC TẾ

*Đề cập đến mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp trên thực tế, chúng ta đã rời xa lãnh vực của lý thuyết hầu tìm ra, qua bốn năm thực thi Hiến Pháp, các giới hữu trách đã có những thái độ nào, những hành động gì trong việc thực thi mối tương quan mà Hiến Pháp đã qui định?*

*Ở đây, chúng ta chỉ xét đến những điểm chính, và tìm câu trả lời của câu hỏi trên trong ba chương :*

- CHƯƠNG I.- NHẬN ĐỊNH VỀ CÁC PHÁN QUYẾT CỦA  
TỐI CAO PHÁP VIỆN.
- CHƯƠNG II.- NHẬN ĐỊNH VỀ QUYỀN PHÚC NGHỊ CỦA  
TỔNG THỐNG.
- CHƯƠNG III.- NHẬN ĐỊNH VỀ THÁI ĐỘ HÀNH PHÁP, LẬP  
PHÁP TRONG MỐI TƯƠNG QUAN.

## CHƯƠNG I

# NHẬN ĐỊNH VỀ CÁC PHÁN QUYẾT CỦA TỐI CAO PHÁP VIỆN

Vai trò của Tối Cao Pháp Viện trong mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp được thể hiện qua thẩm quyền bảo hiến và thẩm quyền giải thích Hiến Pháp. Thể hiện của hai thẩm quyền này là các phán quyết của Tối Cao Pháp Viện, chúng ta sẽ đưa ra những nhận định về các phán quyết đã đề cập trong phần một của luận tập.

### A. - PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT NGÀY 6.12.1968.-

Trong phán quyết 6.12.1968, Tối Cao Pháp Viện đã giải thích sự qui định mập mờ của điều 39 khoản 3 Hiến Pháp : "Quốc Hội có thẩm quyền quyết định việc tuyên chiến và nghị hòa".

Hiến Pháp 1.4.1967 chỉ qui định hai trường hợp Quốc Hội họp khoáng đại Lương Viện là khi Quốc Hội họp chung quyết lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống và khi biểu quyết sự tu chính Hiến Pháp. Như vậy câu hỏi đặt ra là muốn quyết định việc tuyên chiến hay nghị hòa Quốc Hội sẽ họp chung hay riêng?

Về điểm này, Tối Cao Pháp Viện quan niệm là : "Vấn đề biểu quyết chấp thuận cho Chính Phủ gửi một phái đoàn tham dự hòa đàm Ba Lê là một vấn đề có tính cách quan trọng đặc biệt đối với vận mạng của đất nước, một cuộc thảo luận chung giữa các Nghị Sĩ và Dân Biểu là cần thiết để phản ánh ý chí và lập trường chung của toàn dân".

Phán quyết trên đã dựa trên những luận cứ thực hợp lý và giải quyết thỏa đáng điểm mơ hồ của điều 39 đoạn 3 Hiến Pháp.

**B.- PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT 31.1.1969.-**

Trong phán quyết này, Tối Cao Pháp Viện đã chấp nhận quyền phúc nghị của Tổng Thống đối với luật ngân sách. Phán quyết này dựa trên những luận cứ sau đây :

- Điều 3 Hiến Pháp thừa nhận : "ba cơ quan Lập Pháp, Hành Pháp và Tư Pháp phải được phân nhiệm và phân quyền rõ rệt, hoạt động của ba cơ quan phải được phối hợp và điều hòa" và quyền yêu cầu phúc nghị là một quyền hiến định để thực hiện sự "phối hợp và điều hòa" kể trên.

- Luật ngân sách tuy có vài đặc điểm về sáng kiến, thời hạn đệ nạp, thủ tục soạn thảo... nhưng bao gồm những chương trình, chính sách có ảnh hưởng trực tiếp và lâu dài đến quyền lợi toàn dân nên cần sự cộng tác mật thiết giữa hai quyền.

- Điều 46 đoạn 1 Hiến Pháp đã dành cho Tổng Thống quyền lập dự thảo ngân sách vì trách nhiệm Tổng Thống trong việc hoạch định chính sách quốc gia và vì tính cách thuần nhất của ngân sách, Tổng Thống được ủy nhiệm quyền Hành Pháp vừa được nhân danh các quyền độc lập khác.

Vì thế, Tối Cao Pháp Viện chấp nhận là Tổng Thống có quyền phúc nghị đối với luật Ngân sách đối với những chương, mục ngân sách thuộc Hành Pháp và chỉ có thể sử dụng quyền yêu cầu phúc nghị đối với những quyền độc lập khác khi có sự yêu cầu cả các quyền liên hệ.

Chúng ta thấy rằng phán quyết của Tối Cao Pháp Viện đã dựa trên những luận cứ vững chắc và hợp lý. Nếu Tổng Thống không có quyền phúc nghị đối với luật ngân sách thì Quốc Hội có thể dùng sự biểu quyết ngân sách để

lập do Chính Phủ mà Tổng Thống không có phương tiện gì để chống đỡ, do đó thế quân bình giữa Lập Pháp và Hành Pháp sẽ gay đố, nguyên tắc phân nhiệm phân quyền sẽ không còn hiệu lực.

Hơn nữa, phán quyết trên còn phản ảnh được khuynh hướng trội yếu trên thế giới hiện nay là công nhận cho Hành Pháp sáng quyền về ngân sách vì chỉ Hành Pháp mới có đủ yếu tố để thẩm định nhu cầu quốc gia và tìm tài nguyên để thỏa mãn những nhu cầu ấy, Lập Pháp chỉ giữ vai trò kiểm soát và chuẩn cấp mà thôi, vì thế nếu Tổng Thống không có quyền phúc nghị đối với luật Ngân sách thì đó là một điều vô cùng phi lý.

Ngoài ra, điều 62 khoản 1 qui định : "Tổng Thống hoạch định chính sách quốc gia", nếu không có quyền phúc nghị đối với luật ngân sách, làm sao chính sách đó có thể thực thi đúng mức ?

Những điều vừa trình bày trên đủ để biện minh cho sự hợp lý của phán quyết 31.1.1969 của Tối Cao Pháp Viện.

### C.- PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT 13.2.1969.-

Sau phán quyết 31.1.1969, Tổng Thống gửi đến lưỡng Viện Quốc Hội thông điệp ngày 3.2.1969 tu chính thông điệp ngày 9.1.1969 về ngân sách quốc gia tài khóa 1969 trong giới hạn được hoạch định bởi phán quyết ngày 31.1.1969 29 Dân Biểu lại chống đối sự thảo luận và cho rằng thông điệp tu chính của Tổng Thống đã ra ngoài thời hạn hiến định. Thực ra lập luận này không có căn bản vững chắc vì trong phán quyết ngày 31.1.1969, Tổng Thống chỉ có quyền yêu cầu xin phúc nghị ngân sách thuộc Hành Pháp mà thôi chứ không có quyền yêu cầu xin phúc nghị ngân sách thuộc Hành Pháp mà thôi chứ không có quyền yêu cầu phúc nghị ngân sách của Thượng Nghị Viện khi cơ quan này không yêu cầu, vì thế chúng ta có quyền nghĩ là thông điệp ngày 3.2.1969

chỉ là sự thi hành nghiêm chỉnh phán quyết ngày 31.1.1969 của Tối Cao Pháp Viện. Hơn nữa, thời gian hành xử quyền phúc nghị trong trường hợp này chỉ có 5 ngày vì :

- Dự luật được chuyển đến Tổng Thống ngày 8.1.1969 thông điệp phúc nghị ngày 3.2.1969 : 23 ngày.
- Thủ tục giải thích Hiến Pháp từ 13.1.1969 đến phán quyết 31.1.1969 : 18 ngày.

Như vậy phải kể là thông điệp ngày 3.2.1969 còn trong thời hạn hiến định (15 ngày).

Tuy nhiên, chúng ta ngạc nhiên khi thấy phán quyết ngày 13.2.1969 cho rằng việc xét thông điệp ngày 3.2.1969 của Tổng Thống còn hay không trong thời hạn hiến định hay không đặt thành vấn đề giải thích Hiến Pháp vì Tối Cao Pháp Viện lập luận rằng trong văn thư xin giải thích Hiến Pháp, các Dân Biểu và Nghị Sĩ không minh thị xin giải thích một điều khoản nào của Hiến Pháp và việc cử xét vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc Hội. Rất có thể vấn đề nêu lên không đặt thành vấn đề giải thích Hiến Pháp nhưng trước một cuộc tranh chấp, Tối Cao Pháp Viện nên minh định dứt khoát quan niệm của mình để giải quyết thỏa đáng vấn đề tranh chấp.

#### D.- PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT NGÀY 29.2.1969.-

Cũng như trong phán quyết ngày 13.2.1969, trong phán quyết này Tối Cao Pháp Viện cũng từ khước phân xử với lý do là văn thư xin giải thích Hiến Pháp về điều 37 khoản 5 của 25 Nghị Sĩ về vấn đề kiêm nhiệm và đặc nhiệm chỉ nêu lên một sự kiện thay vì nài tính cách hợp hiến hay bất hợp hiến của một văn kiện lập pháp hay lập qui, vì thế Tối Cao Pháp Viện không có đối tượng để phán quyết. Chúng ta nên nhớ rằng điều 37 khoản 3 Hiến Pháp cấm các Dân Biểu và Nghị Sĩ kiêm nhiệm một chức vụ công cử hay dân cử nhưng không đề cập đến vấn đề đặc nhiệm một cách minh thị.

Trong khi đó, điều 277 Nội Quy Hạ Nghị Viện và điều 174 Nội Quy Thượng Nghị Viện lại cho phép Dân Biểu và Nghị Sĩ được đặc nhiệm.

Điều 174 Nội Quy Thượng Nghị Viện qui định :

"Khi giữ một chức vụ công cử hay dân cử khác, Nghị Sĩ được coi như ở trong tình trạng đặc nhiệm".

Điều này có nghĩa là sự đảm nhiệm một chức vụ công cử hay dân cử khác đương nhiên làm cho Nghị Sĩ được đặt vào tình trạng đặc nhiệm. Đương sự không cần có sự chấp thuận của Thượng Nghị Viện. Thời gian được đặc nhiệm là một năm và có thể tái nhiệm một năm nữa là tối đa. Ngoài ra khi đặc nhiệm, các Nghị Sĩ bị mất quyền thảo luận và biểu quyết các đặc quyền trong suốt thời gian đặc nhiệm. Các đặc quyền đó là quyền bất khả xâm phạm, quyền vô trách nhiệm về ý kiến phát biểu hay biểu quyết tại nghị trường (điều 37 và 38 Hiến Pháp) và quyền đề nghị dự án luật, hưởng phụ cấp và phương tiện (12).

Nội quy Hạ Nghị Viện, điều 277 quy định thời gian đặc nhiệm không quá 6 tháng và sự đặc nhiệm phải được Hạ Nghị Viện chấp thuận. Do hai điều kiện trên, chúng ta thấy rằng sự đặc nhiệm của Dân Biểu bị ràng buộc bởi những điều kiện khó khăn hơn Nghị Sĩ. Về tình trạng của Dân Biểu đặc nhiệm, bản Nội Quy Hạ Nghị Viện không đề cập đến. Do đó, trong tương lai sẽ có nhiều khó khăn khi xảy ra tình trạng một Dân Biểu đặc nhiệm.

Hiến Pháp tại điều 37 đã minh thị cấm kiêm nhiệm như vậy chúng ta phải ngầm hiểu là mặc thi cấm đặc nhiệm. Trong khi đó Nội Quy của hai Viện Quốc Hội đều chấp nhận nguyên tắc đặc nhiệm. Tất cả vấn đề là phải sửa đổi Hiến Pháp hoặc phải sửa đổi Nội Quy hai Viện về vấn đề đặc

(12) Nội quy Thượng Nghị Viện, điều 176.

nhiệm, nếu không, các điều khoản liên hệ sẽ bị coi là bất hợp hiến. Sự lựa chọn một trong hai giải pháp là một vấn đề nặng tính cách chính trị.

Ngoài ra, trường hợp của Nghị Sĩ Trần Chánh Thành sang giữ hẳn một chức vụ bên Hành Pháp, không có tính cách đặc biệt, không thể nào được coi như ở trong tình trạng đặc nhiệm. Phán quyết ngày 29.3.1969 có tính cách như một sự khước từ nhiệm vụ giải thích Hiến Pháp của Tối Cao Pháp Viện sẽ gây khó khăn rất nhiều cho sự ổn định cơ cấu trong tương lai.

#### E.- PHÁN QUYẾT 13.6.1969.-

Trong phán quyết này, một lần nữa, Tối Cao Pháp Viện giải quyết dứt khoát vấn đề lại chỉ nêu lên một thủ tục biểu quyết tại Quốc Hội khi Tổng Thống xử dụng quyền phúc nghị là "nếu không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác bỏ thông điệp yêu cầu phúc nghị về hình thức thì Quốc Hội phải chung quyết về nội dung và Tổng Thống chỉ có thể ban hành dự luật khi dự luật này đã được Quốc Hội chung quyết.

Đọc bản án này và các bản án vừa xét, chúng ta có cảm tưởng là Tối Cao Pháp Viện đã bị dằn co giữa nhiều áp lực chính trị nên luôn luôn né tránh hành xử thẩm quyền của mình một cách thỏa đáng với những phán quyết lừng lừng, không làm sáng tỏ được vấn đề đang tranh chấp.

#### F.- PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT NGÀY 19.8.1969.-

Phán quyết này có tính cách lờ mờ khi giải thích điều 45 khoản 2 Hiến Pháp về quyền phúc nghị của Tổng Thống : "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".

Tính cách không dứt khoát của phán quyết này đã mặc thị chấp nhận lối giải thích và áp dụng của Hành Pháp về điều 45 khoản 2 là nếu Quốc Hội không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác bỏ các điều khoản phúc nghị thì Tổng Thống có quyền ban hành luật theo quan điểm Tổng Thống. Và trên thực tế, Hành Pháp đã dựa trên sự im lặng của phán quyết ngày 13.6.1969 để ban hành dự luật "Bãi bỏ Tòa Án Đặc Biệt" với những điểm phúc nghị mà Hành Pháp cho rằng mình thắng theo lối giải thích.

Theo ý chúng tôi, những phán quyết kể trên để giải thích điều 45 khoản 2 Hiến Pháp đã chấp nhận quan điểm của Hành Pháp. Sự tranh chấp đưa đến bản án 19.8.1969 là do sự hiểu lầm giữa Lập Pháp và Hành Pháp. Lập Pháp vì không chấp nhận lối giải thích của Hành Pháp nên gửi bản văn, với kết quả biểu quyết được giải thích theo quan điểm của Quốc Hội, đến Tổng Thống để ban hành. Về phía Hành Pháp, sau khi tiếp nhận văn thư và dự luật trên, chưa đựng sự bất đồng quan điểm giữa Lập Pháp và Hành Pháp, lại tự ý ban hành dự luật với sự giải thích về sự biểu quyết phúc nghị theo quan điểm của mình.

Tóm lại, phán quyết 19.8.1969 vẫn chưa minh thị giải thích điều 45 khoản 2 Hiến Pháp khiến sự giải quyết bất đồng giữa Hành Pháp và Lập Pháp về quyền phúc nghị vẫn chưa đạt được.



Ngoài ra còn một điều chúng ta cần lưu ý là cách đặt câu hỏi mà Lập Pháp áp dụng khi thảo luận về hai điều khoản phúc nghị trên thay vì hỏi : ai bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, Quốc Hội lại đặt câu hỏi là : ai chấp thuận lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống và khi số phiếu chấp thuận không quá phân nửa tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ thì Quốc Hội tự coi là thắng về điểm phúc nghị đó. Quan niệm này quả đã đi ngược lại tinh thần Hiến Pháp 1.4.1967 mà Tối Cao Pháp Viện đã mặc thị chấp nhận trong các phán quyết trước. Như vậy dù cách đặt câu hỏi là ai chấp thuận hay ai bác bỏ thì số phiếu bác bỏ hay số phiếu không chấp thuận phải đạt được đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ thì quan điểm phúc nghị của Tổng Thống mới vô hiệu. Dù sự giải thích này khiến cho Quốc Hội quả có yếu kém so với Hành Pháp ngay trong lãnh vực Lập Pháp nhưng sự giải thích đó phải được áp dụng cho đến khi điều 45 đoạn 2 của Hiến Pháp được tu chính có như thế nguyên tắc thượng hiến mới được thực thi đúng mức.

G.- PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT NGÀY 24.3.1970.-

Để có thể đưa ra một nhận định hợp lý, trước hết, chúng ta phải tìm hiểu tinh thần của điều 37 khoản 2 Hiến Pháp.

Trở lại thời gian Lập Hiến, khi thảo luận về điều 37 dự thảo Hiến Pháp, hai Dân Biểu phát biểu nhiều ý kiến và được Quốc Hội chấp thuận là Ông Phan Quang Đán và Ông Nguyễn Hữu Thống.

Ông Phan Quang Đán tuyên bố là cần bổ túc vào điều 37 khoản 2 như sau : "ngoại trừ trường hợp quá tang phạm pháp, không thể truy tố bắt giam hay xét xử một Dân Biểu hay Nghị Sĩ trong suốt thời gian pháp nhiệm nếu không có sự thỏa thuận của 3/4 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ, nhà cầm quyền phải yêu cầu Quốc Hội chấp thuận mới được và vấn đề đó sẽ đem ra thảo luận công khai ở giữa Quốc Hội (13).

Ông Nguyễn Hữu Thông, sau khi chấp nhận quan điểm của Quốc Hội đã tuyên bố là nên xếp lại lời hành văn của Bác sĩ Phan Quang Đán cho chính như sau : "Trong suốt thời gian pháp nhiệm, ngoại trừ trường hợp quá tang phạm pháp, không thể truy tố tạm nã, bắt giam hay xét xử một Dân Biểu hay Nghị Sĩ nếu không có sự chấp thuận của 3/4 tổng số Dân Biểu hay Nghị Sĩ (14)".

Đề nghị của Ông Nguyễn Hữu Thông đã được Quốc Hội Lập Hiến biểu quyết chấp thuận với 59 phiếu trong phiên họp Quốc Hội Lập Hiến ngày 2.2.1967.

Như vậy, phán quyết ngày 24.3.1970 đã phản ảnh được tinh thần điều 37 khoản 2 Hiến Pháp.

#### H.- PHÊ BÌNH PHÁN QUYẾT NGÀY 5.5.1970.-

Chúng ta phải nhìn nhận rằng phán quyết này là một hành động vô cùng cen đẽm của Tối Cao Pháp Viện, đã phản ảnh được tinh thần Hiến Pháp và làm cho người ta thêm tin tưởng vào tương lai chế độ.

Ở đây, vì không nắm đủ dữ kiện nên chúng ta không biết là Dân Biểu Trần Ngọc Châu có liên lạc với Cộng Sản hay không? Dù Dân Biểu Trần Ngọc Châu có phạm lỗi thì

(13) Biên bản Quốc Hội Lập Hiến, số 64, ngày 2.2.1967, trang 1240.

(14) Biên bản Quốc Hội Lập Hiến, số 064, ngày 2.2.1967, trang 1240.

đó phải được chế tài trên nguyên tắc "thượng tôn luật pháp". Vì thế, hậu quả của hành động vụng về của Hành Pháp trong việc truy tố và bắt giam Dân Biểu Trần Ngọc Châu đã được Tối Cao Pháp Viện chế tài trong phán quyết ngày 5.5.1970, và đây quả là một điểm son của chế độ.



## CHƯƠNG II

# NHẬN ĐỊNH VỀ QUYỀN PHÚC NGHỊ CỦA TỔNG THỐNG

Hiến Pháp 1.4.1967, Tổng Thống có thể tham dự vào tiến trình Lập Pháp bằng ba phương pháp :

- Bằng sáng quyền Lập Pháp, Tổng Thống có quyền soạn những dự thảo luật cho Quốc Hội thảo luận và biểu quyết.
- Bằng quyền phúc nghị, Tổng Thống có quyền yêu cầu Quốc Hội xét lại một hay nhiều điều khoản của dự luật.
- Bằng quyền ban hành luật, Tổng Thống khiến cho đạo luật có hiệu lực chấp hành.

Trong ba phương pháp trên, chỉ có quyền phúc nghị của Tổng Thống là đã gây ra nhiều tranh chấp giữa Hành Pháp và Lập Pháp qua bốn năm thực thi Hiến Pháp vừa qua. Sự tranh chấp bắt đầu khi Tổng Thống sử dụng quyền phúc nghị đối với luật Ngân Sách. Trong một loạt các phán quyết về sau để giải thích điều 45 khoản 2 Hiến Pháp, hình như Tối Cao Pháp Viện đã chấp nhận lối giải thích và áp dụng của Hành Pháp về điều khoản này là "nếu không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống thì quan điểm của Tổng Thống được xem là chung quyết". Lối giải thích trên đã làm lệch lạc mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp. Nhận định này sẽ được trình bày trong hai đoạn :

- Căn bản pháp lý của quyền phúc nghị.
- Nhận xét về quyền phúc nghị.

## Đoạn I

### CĂN BẢN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN PHỤC NGHỊ

Quyền phúc nghị của Tổng Thống đối với một hay nhiều điều khoản của dự luật được qui định trong văn thức của điều 45 Hiến Pháp :

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

2.- Trong trường hợp này, Quốc Hội sẽ họp khoáng đại Lương Viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Nếu Quốc Hội chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống dự luật đương nhiên thành luật và được chuyển sang Tổng Thống để ban hành".

Về sự giải thích điều 45 khoản 2 trên đây, Hành Pháp cho rằng nếu khi chung quyết dự luật được Tổng Thống yêu cầu phúc nghị, Quốc Hội không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống thì các đề nghị của Tổng Thống được xem là chung quyết và thành luật.

Trong phán quyết ngày 13.6.1969, Tối Cao Pháp Viện không phủ nhận quan điểm của Hành Pháp mà chỉ nêu lên thủ tục biểu quyết "Quốc Hội phải chung quyết về hình thức trước, nếu không hội đủ đa số quá bán để bác bỏ, sẽ biểu quyết về nội dung". Như vậy Tối Cao Pháp Viện đã mặc thị chấp nhận lối giải thích của Hành Pháp về quyền phúc nghị.

Đúng về phương diện pháp lý, lối giải thích như vậy không có căn bản vững chắc. Điều 45 khoản 2 nói trên chỉ dự định một trường hợp là khi Quốc Hội bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống chứ không có vấn đề

chấp chân đề nghị ấy và nếu đặt vấn đề chấp nhận thời quan điểm phúc nghị của Tổng Thống phải được đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ chấp thuận.

Nếu chấp nhận lối giải thích của Hành Pháp, chúng ta đã vô tình trao quyền làm luật cho Tổng Thống "với một thiểu số Dân Biểu và Nghị Sĩ". Nếu vì một số đông Dân Biểu và Nghị Sĩ trốn hợp mà Quốc Hội không hội đủ đa số quá bán để bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống thì quan điểm Tổng Thống đương nhiên thành luật dù các Dân Biểu và Nghị Sĩ tán thành đề nghị đó chỉ là thiểu số, chỉ cần một Dân Biểu hay Nghị Sĩ vắng mặt trong khi các Dân Biểu và Nghị Sĩ còn lại biểu quyết thì cán cân thăng lợi đã nghiêng về Tổng Thống. Với lối giải thích như vậy, quyền làm luật đã lọt khỏi tay Quốc Hội và vào tay Hành Pháp. Như vậy, trái với nguyên tắc phân nhiệm và phân quyền qui định ở điều 3 Hiến Pháp.

Các nhà Lập Hiến Việt Nam trọng việc thành lập Hiến Pháp 1.4.1967 đã chịu phần nào ảnh hưởng của luật Hiến Pháp Pháp Quốc và Mỹ Quốc. Vì thế, để tìm hiểu quyền phúc nghị chúng ta nên đối chiếu với quyền "tương đương" tại Pháp và quyền "phủ quyết" của Tổng Thống Hoa Kỳ.

Tại Pháp, Hành Pháp luôn luôn được quyền đưa ra những ý kiến bất đồng để Quốc Hội cứu xét các dự luật lần thứ nhì khi dự luật này được chuyển sang Tổng Thống để ban hành. Hiến Pháp 1958 đã trao cho Vị Chủ Huy Hành Pháp quyền nói trên với điều kiện là thỉnh cầu phúc nghị phải được đưa ra trong thời hạn ban hành các đạo luật và Tổng Thống chỉ có quyền xin Quốc Hội cứu xét lại vài điều khoản mà thôi. Như vậy quyền của Hành Pháp xin Quốc Hội phúc nghị có tính cách đình chỉ sự ban hành cho đến khi

Quốc Hội cứu xét trở lại và Quốc Hội không có quyền từ khước. Tuy nhiên, các ý kiến của Hành Pháp đưa ra không ràng buộc Quốc Hội và Quốc Hội có toàn quyền quyết định giữ y hay sửa đổi dự luật khi cứu xét lần thứ nhì và sau đó Hành Pháp phải ban hành đạo luật, nếu không, Chủ Tịch Thượng Nghị Viện sẽ ban hành.

Quyền phủ quyết của Tổng Thống Mỹ đối với những đạo luật do Quốc Hội Liên Bang biểu quyết được dự liệu nơi điều 1 khoản 7 Hiến Pháp 1787. Điều này qui định là trong các dự luật đã được hai Viện Quốc Hội thông qua trước khi thành luật sẽ được chuyển đến Tổng Thống. Nếu chấp nhận, Tổng Thống sẽ ký chấp nhận, nếu không chấp nhận, Tổng Thống sẽ gửi hoàn lại bản ý kiến cho Viện đã có sáng kiến. Viện này sẽ cứu xét ý kiến của Tổng Thống và quyền phủ quyết bị bác bỏ với đa số 2/3 tức số, đạo luật được chuyển sang biểu quyết ở Viện kia với đa số 2/3 tức số, nếu cả hai Viện đều bác bỏ, dự luật đương nhiên thành luật. Nếu cả hai Viện hay một trong hai Viện không hội đủ đa số 2/3 tức số thì kể như không có luật. Quyền phủ quyết của Tổng Thống có hiệu lực đối với toàn thể đạo luật, Tổng Thống không có quyền phủ quyết đối với từng phần của đạo luật. Lợi dụng sự qui định này nhiều Dân Biểu và Nghị Sĩ kèm theo dự luật chắc chắn không bị Tổng Thống phủ quyết những điều khoản mà nếu trình bày riêng sẽ bị Tổng Thống phủ quyết bác bỏ. Sự kiện này có điều bất lợi là khi Hành Pháp chỉ bất đồng với Lập Pháp về một vài điều khoản của dự luật mà thôi. Ngoài ra nếu hai Viện hay một trong hai Viện không hội đủ tức số 2/3 để bác bỏ quan điểm của Tổng Thống thì kể như đạo luật không có. Điều này gây bất lợi là làm trì trệ công việc Lập Pháp.

Khó khăn trong việc giải thích điều 45 khoản 2 Hiến Pháp 1.4.1967 là sự thiếu dứt khoát của Quốc Hội Lập Hiến khi bàn cãi về quyền phúc nghị của Tổng Thống. Trong biên bản phiên họp ngày 16.2.1967 bàn về điều 45

chỉ có hai Dân Biểu Bành Ngọc Quý và Đinh Thành Châu gọi sơ qua về trường hợp Quốc Hội không hội đủ đa số quá bán để bác phúc nghị. Dân Biểu Bành Ngọc Quý nói : "Có một điều chúng tôi muốn nêu lên là khi Quốc Hội họp khoáng đại toàn Viện để chung quyết với đa số quá bán nhưng nếu không hội đủ điều kiện đó thì làm sao? Chúng ta cũng phải ghi vô Hiến Pháp. Tiểu ban tu chính đã bỏ quên điều này trong khi bản dự thảo cũ có ghi ở khoản 3 điều 55.

Cho nên chúng tôi yêu cầu tiểu ban 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 nói : "Văn đề của bạn Bành Ngọc Quý vừa trình bày là phải có đương nhiên hiệu lực" tôi thấy không cần thiết nữa, vì câu văn nói trên đã có ý nghĩa đương nhiên hiệu lực nếu như trong trường hợp Quốc Hội không bác quan điểm của Tổng Thống thì quan điểm của Tổng Thống đương nhiên có hiệu lực và Tổng Thống ban hành dự luật đó" (15).

Theo ý kiến trên, nếu Quốc Hội không hội đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác quan điểm phúc nghị của Tổng Thống thì ý kiến của Tổng Thống sẽ thành luật. Tuy nhiên, tiếc thay trong phiên họp hai ý kiến trên lại không được bàn cãi sâu rộng và khoản 3 điều 55 dự thảo mà Dân Biểu Bành Ngọc Quý xin ghi lại không được ghi vào điều 45 thực thụ của Hiến Pháp. Và do sự sơ sót trên người ta có thể giải thích theo chiều hướng nào cũng được :

---

(15) CSN, báo VNCH ấn bản Quốc Hội 1967, trang 1374-1375.



- Người ta có thể cho là Quốc Hội Lập Hiến không chấp nhận điều 55 khoản 3 dự thảo cùng ý kiến của hai Dân Biểu Bành Ngọc Quý và Đinh Thành Châu vì Quốc Hội không ghi sự qui định này trong điều 45.

- Và người ta cũng có thể cho rằng sự im lặng của Quốc Hội nghĩa là Quốc Hội mặc nhiên chấp nhận lập luận của hai Dân Biểu trên.

Sự kiện vừa nêu mới chính là đầu mối sự khó khăn trong việc giải thích điều 45 khoản 2 Hiến Pháp.

### Đoạn 11

## NHẬN XÉT VỀ SỰ GIẢI THÍCH VÀ ÁP DỤNG QUYỀN

### PHÚC NGHỊ TRÊN THỰC TẾ

Nhận xét đầu tiên là việc giải thích quyền phúc nghị của Hành Pháp cùng sự chấp nhận mặc thị của Tối Cao Pháp Viện đã làm mất quân bình trong mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp. Sự giải thích đó, đã được áp dụng trong thực tế, đã khiến cho quyền làm luật chuyển từ tay Quốc Hội sang tay Tổng Thống, Tổng Thống có thể làm luật với một thiểu số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Điều này thể hiện rõ rệt nhất khi Tổng Thống yêu cầu Quốc Hội phúc nghị lại nhiều điều khoản trong dự luật "Tổng Động Viên". Trong khi chúng quyết dự luật, Quốc Hội đã không hội đủ đa số quá bán để bác bỏ các điều khoản được Tổng Thống yêu cầu phúc nghị và Tổng Thống đã ban hành luật "Tổng Động Viên" theo sự giải thích kết quả biểu quyết phúc nghị theo quan điểm của mình. Kết quả như sau :

	Chống lại đề nghị của Tổng Thống	Chấp nhận đề nghị của Tổng Thống
Điều 22	90	47
Điều 4	85	50
Điều 5	58	27
Điều 8c	46	24
Điều 11	68	4

Phân tích các kết quả trên, chúng ta thấy trong tất cả các điều khoản được yêu cầu phúc nghị, đa số các Dân Biểu và Nghị Sĩ đều chống lại quan điểm của Tổng Thống. Số phiếu chống thường cao gấp đôi số phiếu thuận. Thế là mỉa mai thay với sự giải thích và áp dụng quyền phúc nghị của Hành Pháp và mặc thị được Tối Cao Pháp Viện chấp nhận, Tổng Thống đã ban hành đạo luật "Tổng Động Viên" với nhiều điều khoản được sửa đổi theo quan điểm của mình. Như vậy, Tổng Thống quả thực đã làm luật với một thiểu số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Sở dĩ khuyết điểm đó có là vì trong các phiên họp Quốc Hội, số Nghị Sĩ và Dân Biểu vắng mặt thường rất đông. Trở lại thí dụ trên, khi thảo luận về các điều 5, 8c và 11 cho dù tất cả Dân Biểu và Nghị Sĩ hiện diện đều chống lại đề nghị của Tổng Thống, các đề nghị ấy vẫn thành luật theo lối giải thích của Hành Pháp về quyền phúc nghị. Do đó quyền Hành Pháp nhờ quyền phúc nghị mà có ưu thế hơn cả Lập Pháp ngay cả trong công tác làm luật. Sự phúc nghị chắc chắn sẽ đưa đến thắng lợi cho Hành Pháp. Từ trước đến nay, Hành Pháp đã nhiều lần sử dụng quyền phúc nghị mà hầu như lần nào quan niệm Tổng Thống cũng thắng.

Ngoài ra ưu thế của Tổng Thống với lối giải thích quyền phúc nghị như trên đã đưa đến sự lạm dụng của Hành Pháp. Sự phúc nghị nhiều khi được quyết định một cách hấp tấp và thiếu cứu xét cẩn thận. Thí dụ trong khi biểu quyết dự luật Ngân sách tài khoa 1969, vì lý do tiết kiệm, Thượng Nghị Viện đã tự cắt xén kinh phí của mình trên 7 triệu đồng. Lúc nhận được dự luật do Quốc Hội chuyển qua, cơ quan Hành Pháp đã yêu cầu Quốc Hội chấp thuận nguyên vẹn dự thảo Ngân sách do Hành Pháp soạn gồm luôn cả phần ngân sách của Thượng Nghị Viện đã bị cơ quan này tự cắt xén tuy rằng Hành Pháp không có lý do gì chính đáng để làm như vậy. Ngoài ra, trong Ngân sách đó Thượng Nghị Viện cũng đã cắt xén 100 triệu của Ngân sách Tổng Nha Điện Lực sau khi phỏng vấn cơ quan này và được cơ quan này cho biết có đủ khả năng tự tại trợ kinh phí đó nhưng Hành Pháp vẫn đề nghị lập Ngân khoản đó

trong cả hai thông điệp phúc nghị ngày 9.1.1969 và 3.2.69. Những thí dụ trên cho thấy là Hành Pháp muốn giữ nguyên dự thảo của mình, không chấp nhận sửa chữa dù sự sửa chữa đó là hợp lý (16).

Ngoài ra, cũng theo nhận xét của Giáo sư Nguyễn Ngọc Huy thì hậu quả của quyền yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống khiến cho ông có thể giữ vai trò trọng tài giữa hai Viện Quốc Hội khi hai Viện này bất đồng ý kiến với nhau (17).

Thí dụ :

Một dự luật đã được Hạ Nghị Viện biểu quyết dưới hình thức bản văn A với 80 phiếu chống 57, Thượng Nghị Viện không chấp nhận bản văn A và sửa nó lại thành bản văn B với 35 phiếu chống 25. Dự luật được gửi trả lại Hạ Nghị Viện, nếu các Dân Biểu vẫn giữ vững lập trường thì khi phúc quyết dự luật bản văn A được chấp thuận với 80 phiếu, tổng số Dân Biểu là 137 và đa số 2/3 tổng số Dân Biểu là 92. Vì đa số này không đạt được nên bản văn của Thượng Nghị Viện tức là bản văn B được xem là chung quyết. Nếu Tổng Thống cùng một lập trường với Thượng Nghị Viện, Ông sẽ ban hành bản văn B. Trái lại, nếu Tổng Thống cùng một lập trường với Hạ Nghị Viện, ông sẽ yêu cầu Quốc Hội phúc nghị lại dự luật và đề nghị chấp nhận bản văn A. Trong phiên họp khoáng đại để chung quyết dự luật, nếu các Dân Biểu và Nghị Sĩ đều trùng thành với lập trường nguyên thủy của mình thì bản văn A được chấp nhận với 80 phiếu cộng với 25 phiếu là 105 phiếu.

Đa số quá bán của tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ là 99. Vì thế bản văn A được xem là chung quyết và Tổng Thống

(16) Nguyễn Ngọc Huy, Quyền phúc nghị của Tổng Thống Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam, Cấp Tiên số, 6/69, trang 13.

(17) Nguyễn Ngọc Huy, Quyền phúc nghị của Tổng Thống Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam, Cấp Tiên số 7/69, trang 74-75.

bản hành. Vì thế, với quyền phúc nghị Tổng Thống có thể khiến cho bản văn A hay bản văn B thắng thế nếu hai Viện bất đồng quan điểm.

Tuy nhiên, dù sao ưu thế lập pháp của Tổng Thống thể hiện qua quyền phúc nghị vẫn có thể hữu ích trong hoàn cảnh chính trị hiện nay. Thực trạng là nền dân chủ của chúng ta hiện còn trong giai đoạn phôi thai, các chính đảng tổ chức lỏng lẻo, thiếu ảnh hưởng sâu rộng trong quần chúng. Thủ Tướng, Tổng Thống, các nhân viên Chính phủ hay các Nghị Sĩ, Dân Biểu đi lên là do uy tín cá nhân hơn sự ủng hộ của chính đảng. Vì thế, giữa Lập Pháp và Hành Pháp không có mối liên lạc cơ cấu nào để ổn định mối tương quan. Tại các nước khác như Pháp, Anh, Mỹ Tổng Thống hay Thủ Tướng thường được sự ủng hộ của các Dân Biểu hay Nghị Sĩ cùng đảng tại Quốc Hội.

Vả lại, tại Quốc Hội, các Khối Dân Biểu hay Nghị Sĩ tổ chức lỏng lẻo, không có kỷ luật đầu phiếu nghiêm mật, các Dân Biểu và Nghị Sĩ thường tùy ngẫu hứng mà biểu quyết.

Trong những điều kiện như trên, nếu Quốc Hội được toàn quyền Lập Pháp nghĩa là quyền phúc nghị của Tổng Thống trở thành hữu danh vô thực, những đạo luật được biểu quyết sẽ thiếu phối hợp để thực hiện một chương trình, chính sách nào. Ngược lại, nếu ưu quyền Lập Pháp ở trong tay Hành Pháp qua quyền phúc nghị, Tổng Thống có thể điều chỉnh các đạo luật do Quốc Hội biểu quyết để các đạo luật ấy được ghép vào một chương trình kế hoạch nhất định. Như vậy, nếu không bị lạm dụng ưu thế của Hành Pháp vẫn có thể có lợi khi trên chính trường còn thiếu những tổ chức chặt chẽ để giúp ổn định mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp.



### CHƯƠNG III

## NHẬN ĐỊNH VỀ THÁI ĐỘ HÀNH PHÁP, LẬP PHÁP TRONG MỐI TƯƠNG QUAN

Để dễ khảo sát, chúng ta sẽ chia chương này ra ba đoạn :

- Nhận định về vai trò Thủ Tướng trên thực tế.
- Nhận định về mối tương quan giữa Thượng Nghị Viện và Hạ Nghị Viện.
- Nhận định về mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp.

#### Đoạn 1

#### NHẬN ĐỊNH VỀ VAI TRÒ THỦ TƯỚNG TRÊN THỰC TẾ

Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa qui định : Tổng Thống hoạch định chính sách quốc gia (điều 62 khoản 1), Thủ Tướng chịu trách nhiệm về sự thi hành chính sách quốc gia trước Tổng Thống (điều 67), Tổng Thống có quyền cải tổ toàn bộ hay một phần chính phủ hoặc tự ý hoặc sau khi có khuyến cáo của Quốc Hội (điều 58), Quốc Hội có quyền khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chính Phủ (điều 42).

Nhận xét những điều khoản trên, chúng ta thấy vai trò Thủ Tướng được các nhà Lập Hiến quan niệm như một con độn hầu giúp giải pháp cho cuộc tranh chấp gay go giữa Hành Pháp và Lập Pháp. Hiến Pháp 1.4.1967 không chấp nhận cho Tổng Thống giải tán Quốc Hội cũng như không chấp nhận cho Quốc Hội quyền bãi chức Tổng Thống. Như vậy, sự hi sinh

chức vụ Thủ Tướng là điều kiện cần thiết để giữ sự ổn định cho chế độ khi sự tương tranh giữa hai định chế trở nên gay go, vì Quốc Hội đánh đổ được Thủ Tướng là có thể gián tiếp thay đổi chính sách của Tổng Thống trong khi Tổng Thống vẫn duy trì được quyền lực của mình. Đây là một sắc thái đặc biệt của Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa. Tuy nhiên, trên thực tế, vai trò Thủ Tướng có được quan niệm đúng như vậy không? Chúng ta sẽ đi tìm câu giải đáp.

Vai trò của Thủ Tướng trên thực tế có thể quan niệm bằng hai cách :

- Hoặc là Tổng Thống chỉ hoạch định chính sách trên bình diện đại cương và để cho Thủ Tướng toàn quyền chọn lựa các công sự viên và các quyết định để thi hành các chương trình, kế hoạch của Chính Phủ trong phạm vi chính sách đại cương đó. Như vậy, theo quan niệm này Thủ Tướng có một thực quyền quá lớn và chịu trách nhiệm trước công luận về thành quả việc làm của Chính Phủ.

- Hoặc là mọi công việc quan trọng đều do Tổng Thống quyết định, Thủ Tướng chỉ là một nhân vật thừa hành các quyết định do Tổng Thống đưa ra. Trong trường hợp này, nếu mọi việc đều do Tổng Thống quyết định thì Tổng Thống phải chịu trách nhiệm trước quốc dân về mọi hành vi của Chính Phủ.

Trên thực tế, qua các Chính Phủ Nguyễn Văn Lộc, Trần Văn Hương và Trần Thiện Khiêm, chúng ta thấy gì?

Trước hết, nhận xét đầu tiên là các Chính Phủ không thành lập trên căn bản một lập trường chung được mọi người tham gia tán thành. Trước khi tham dự Chính Phủ, các Vị Tổng, Bộ Trưởng thường được tiếp xúc riêng rẽ và lắm khi không do Thủ Tướng quyết định và lựa chọn vì họ tham gia Chính Phủ là do ảnh hưởng của phe phái hay thế lực chính trị riêng biệt. Vì thế, Chính Phủ thiếu tính thần tập thể và đồng đội.

Ngoài ra bên cạnh Chính Phủ do Thủ Tướng lãnh đạo còn có một hệ thống các nhân vật chính trị và chuyên môn làm việc trực tiếp với Tổng Thống. Đây là những Vị Phụ Tá đặc biệt của Tổng Thống. Nhiều quyết định quan trọng trước khi đến tay Thủ Tướng phải đi ngang qua hệ thống này. Do sự hiện diện của hệ thống Phụ Tá thực quyền của Thủ Tướng rất hạn hẹp.

Qua hai Chính Phủ Nguyễn Văn Lộc và Trần Văn Hương, Chính Phủ này còn quyết định được nhiều việc quan trọng nhờ hậu thuẫn chính trị hay uy tín cá nhân. Đến Nội Các hiện tại do Đại Tướng Trần Thiện Khiêm lãnh đạo thì mọi quyết định quan trọng đều phát xuất từ Tổng Thống, quyền hạn của Thủ Tướng chỉ thu hẹp trong phạm vi thừa hành mà thôi. Các cuộc biểu tình của các Sư Sãi Việt gốc Miền, thương phế binh, sinh viên học sinh... đáng lẽ phải được giải quyết ở cấp Bộ hay cùng lắm là ở cấp Thủ Tướng Chính Phủ lại được Tổng Thống giải quyết, vì thế người ta luôn qui trách nhiệm vào Tổng Thống. Ngoài ra, người ta còn chỉ trích là nếu Tổng Thống chịu dành nhiều thì giờ hơn vào việc tiên liệu tình hình để sau đó chỉ thị cho các Bộ nghiên cứu kế hoạch thích ứng trước thì Chính Phủ đã không bị rơi vào thế thụ động chỉ giải quyết lần hồi mỗi khi có phong trào nổi lên tranh đấu đòi thỏa mãn các nguyện vọng. Tính cách thụ động đó đã gây bất mãn trong giới quân nhân, công chức thậm lạng họ bị rơi vào vị thế bị quên lãng với các thiết thời vì họ không tranh đấu, không đòi hỏi chỉ biết khép mình trong khuôn khổ kỷ luật quốc gia.

Mục đích của việc thiết lập chức vụ Thủ Tướng bên cạnh Tổng Thống là để tìm một nhân vật chịu trách nhiệm thay thế cho Tổng Thống khi Chính Phủ phạm những sai lầm hay bất lực, để cho sự sai lầm và bất lực đó không làm mất uy tín của Tổng Thống và làm cho chế độ thành bất ổn. Khi dân chúng bất mãn Chính Phủ, chỉ cần thay đổi Nội Các do Thủ Tướng lãnh đạo là sự chống đối có thể dịu đi.

Nhận định như vậy, chúng ta mong rằng vai trò Thủ Tướng được quan niệm lại cho phù hợp với tinh thần bản Hiến Pháp 1.4.1947.

Đoạn II

NHẬN ĐỊNH VỀ MỐI TƯƠNG QUAN GIỮA  
THƯỢNG NGHỊ VIỆN VÀ HẠ NGHỊ VIỆN

Thực tế thi hành Hiến Pháp trong 4 năm qua cho thấy là mối tương quan giữa hai định chế này vẫn chưa được quan niệm đúng đắn.

Nhận xét đầu tiên là giữa hai Viện Quốc Hội thiếu tinh thần thông cảm lẫn nhau. Thái độ đó thường biểu lộ trong những phiên họp khoáng đại Lương Viện.

Thí dụ :

Trong phiên họp ngày 5.2.1969, Dân Biểu Dương Văn Ba biểu lộ thái độ đối với Ông Chủ Tịch Thượng Nghị Viện như sau : "Chúng tôi nêu ra nhận xét đó để trình lại sự kính mến của chúng tôi đối với Cụ Chủ Tịch và chúng tôi kêu gọi sự công bằng trong việc điều hành phiên họp Lương Viện ngày hôm nay" (18).

Ngoài ra, các Nghị Sĩ và Dân Biểu thường chụp ngay cơ hội để chỉ trích nhau về những vấn đề nhỏ nhặt và không liên quan mật thiết đến vấn đề đang thảo luận. Nghị Sĩ Nguyễn Văn Chức đã từng phát biểu như sau : "Dân Biểu Dương Văn Ba vừa nói rằng ở đây chúng ta không nên dùng nguyên tắc pháp lý mà phải vào thực tế. Nhưng thưa Quý Vị, chúng ta là cơ quan Lập Pháp, nếu không dùng nguyên tắc pháp lý và thủ tục Lập Pháp để mổ xẻ thì dùng cái gì để mổ xẻ. Chẳng lẽ dùng lưỡi lê hay tạc đạn hay sao?" (19).

(18) Biên bản Quốc Hội Lương Viện số 11/69.

(19) Biên bản Quốc Hội Lương Viện số 11/69.



Một nhận xét là lập trường và thể thức làm việc khác nhau giữa hai Viện khiến cho hoạt động Quốc Hội trở nên chậm chạp. Về dự luật "Tổng Động Viên" của Hành Pháp, Hạ Nghị Viện đã căn cứ trên bản văn tu chính của Ủy Ban Quốc Phòng Hạ Nghị Viện mà thảo luận và biểu quyết. Trái lại Thượng Nghị Viện căn cứ trên dự luật của Hành Pháp. Vấn đề biểu quyết phê chuẩn phái đoàn tham dự hòa đàm, Thượng Nghị Viện muốn họp riêng trong khi quan điểm Hạ Nghị Viện là họp chung.

Ngoài ra vì tổng số Nghị Sĩ thấp hơn tổng số Dân Biểu nên Thượng Nghị Viện thường bị lép vế trong những phiên họp khoáng đại Lương Viện. Vì thế, các Nghị Sĩ thường tìm cách hạn chế càng ít các phiên họp chung càng tốt dù Hạ Nghị Viện luôn luôn đòi họp chung.

Thí dụ :

Trong thủ tục khuyến cáo, Hiến Pháp ấn định đa số  $\frac{2}{3}$  tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ. Nội Quy Thượng Nghị Viện điều 199 qui định : chỉ có 3 trường hợp khoáng đại Lương Viện là khi Tổng Thống đọc thông điệp, khi Quốc Hội chung quyết dự luật mà Tổng Thống cầu cầu phúc nghị và quyết nghị tu chính Hiến Pháp. Quan điểm Hạ Nghị Viện trái lại, trong điều 248 Nội Quy, qui định là Quốc Hội họp khoáng đại Lương Viện có quyền biểu quyết khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chính Phủ. Như vậy, theo quan điểm Thượng Nghị Viện, muốn khuyến cáo có hiệu lực phải hội đủ  $\frac{2}{3}$  tổng số Dân Biểu và  $\frac{2}{3}$  tổng số Nghị Sĩ, nếu Tổng Thống khước từ, Quốc Hội chỉ có quyền chung quyết nếu hội đủ  $\frac{3}{4}$  tổng số Dân Biểu và  $\frac{3}{4}$  tổng số Nghị Sĩ. Như vậy, quyền khuyến cáo của Quốc Hội khó thành tựu hơn. Do đó, chúng ta có cảm tưởng là các Nghị Sĩ muốn Thượng Nghị Viện không bị Hạ Nghị Viện dùng số đông uy hiếp hơn là do bảo vệ uy quyền Lập Pháp khỏi sự chi phối của Hành Pháp.

Về khuynh hướng chính trị, các Dân Biểu và Nghị Sĩ, các Khối tại Hạ Nghị Viện và Thượng Nghị Viện không liên kết

chặt chẽ với nhau. Hơn nữa, trong những phiên họp tại Quốc Hội, số Nghị Sĩ và Dân Biểu thường vắng mặt quá đông.

Thí dụ :

Trong các phiên họp của Quốc Hội để thảo luận về các điều 5, 8c và 11 của dự luật "Tổng Động Viên" mà ta đã đề cập ở trên, với sự hiện diện của không đến phân nửa tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ, khiến cho quan điểm phúc nghị của Tổng Thống đã ưu thắng. Do những lý do trên, chúng ta thấy rằng Lập Pháp khó lòng tạo được ưu thế trước Hành Pháp.

### Đoạn III

#### NHẬN ĐỊNH VỀ MỐI TƯƠNG QUAN

#### HÀNH PHÁP - LẬP PHÁP

Trước hai nhận xét về phía Lập Pháp, một số lớn các Nghị Sĩ và Dân Biểu chưa ý thức được nhiệm vụ và quyền hạn của mình khiến cho Quốc Hội mất uy tín trước quốc dân và trước Hành Pháp. Sự tự ý tăng lương của các nhân viên Lập Pháp trong hoàn cảnh ngân sách thiếu hụt đã gây ra những luồng dư luận không hay.

Ngoài ra, vì Quốc Hội không thi hành biện pháp chế tài nào đối với các Dân Biểu và Nghị Sĩ trốn họp nên số người đi họp quá ít so với tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ ngay cả trong những phiên họp quan trọng biểu quyết về quyền phúc nghị của Tổng Thống khiến cho quan điểm của Tổng Thống luôn chiếm phần ưu thắng.

Một số nhân viên Quốc Hội còn có thái độ vô trách nhiệm hay lợi dụng chức vụ của mình để mưu cầu tư lợi. Có người nhân cơ hội xuất ngoại lo mua hàng lậu thuế hay lịch lỏa thế.

Thí dụ :

Các vụ buôn lậu vàng và bạch phiến của các Dân Biểu Phạm Chí Thiện, Nguyễn Quang Luyện (20) vừa bị phát giác trong những ngày gần đây, vụ Ông Trưởng Khối Hạ Nghị Viện đã lợi dụng chuyến công du Nam Mỹ và Phi Châu trở về mang theo một số lịch lỏa thể (21), vụ Dân Biểu Nguyễn Ngọc Nghĩa ăn cắp hai pho tượng thần tại làng Kỳ Lý tỉnh Quảng Tín, sau đó, do sự phản đối mạnh mẽ của dư luận như là sự khiếu nại trực tiếp của dân Quảng Tín lên Tổng Thống và Thủ Tướng, Dân Biểu này mới chịu đem hai pho tượng này trở về (22). Hơn nữa, một số Dân Biểu còn tỏ ra vô trách nhiệm về ý kiến phát biểu.

Thí dụ :

Nhận dịp Hành Pháp bổ nhiệm một nhân viên hành chánh địa phương, một Dân Biểu đã lên diễn đàn chỉ trích kịch liệt và cho rằng mình có đủ hồ sơ về sự tham nhũng của viên chức này, nhưng đến khi những người có phận sự điều tra về vấn đề hỏi về hồ sơ tham nhũng đó thì Vị Dân Biểu ấy chỉ cười trừ (23). Quyền chỉ trích chất vấn Chính Phủ đã được các Nghị Sĩ và Dân Biểu sử dụng một cách bừa bãi. Nhiều khi các nhân viên Chính Phủ bị chất vấn liên miên khiến người ta có cảm tưởng là Lập Pháp tìm cách lật đổ Hành Pháp hơn là kiểm soát đúng đắn sự thi hành chính sách quốc gia của Hành Pháp.

Những thí dụ điển hình kể trên đã không ít thì nhiều khiến cho uy tín của cơ quan bị giám sát trước công luận và tạo nên sự khinh nhờn của Hành Pháp. Chúng ta nhận thấy vào những ngày đầu tiên sau khi ban hành Hiến Pháp, với những thẩm quyền rộng lớn như quyền chất vấn, quyền điều tra về sự thi hành chính sách quốc gia, quyền

(20) Độc Lập, số 19.3.1971.

(21) Công Luận, số 266, ngày 20.11.1968.

(22) Công Luận, số 373, ngày 4.4.1969.

(23) Cấp Tiên, số 309, ngày 19.4.1970.

khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể Chính Phủ, quyền Hành Pháp có vẻ rất nề nang Quốc Hội. Nhưng lần lần với những hành vi bê bối của Quốc Hội, Hành Pháp đã ra mặt bất cần đến Lập Pháp, những sự chỉ trích của Quốc Hội đã bị Hành Pháp gác ngoài tai và khi muốn làm luật theo quan điểm của mình, Tổng Thống chỉ cần xử dụng quyền phúc nghị, khi muốn chống lại quyền khuyến cáo, Tổng Thống chỉ cần bỏ ra chút đỉnh quyền lợi để mua chuộc số Dân Biểu lem nhem...

Nhiều khi, Hành Pháp còn lấn ép Quốc Hội một cách quá đáng. Thí dụ điển hình là vụ án Dân Biểu Trần Ngọc Châu. Ở đây, chúng ta không cần xét là Trần Ngọc Châu có liên lạc với Cộng Sản hay không mà chúng ta chỉ đề cập đến khía cạnh pháp lý của vấn đề, chúng ta thấy những phương pháp mà Hành Pháp đã áp dụng trong việc truy tố và bắt giam cho bằng được Dân Biểu Trần Ngọc Châu đã tỏ ra vô cùng vung vè và vi hiến. Nhìn sâu hơn, vụ án đó là một biểu lộ của sự khinh nhờn của Hành Pháp đối với Lập Pháp.

Ngoài ra, quyền Hành Pháp còn bị dự luận chỉ trích là hay dùng tiền bạc để mua phiếu của các Dân Biểu và Nghị Sĩ để hậu thuẫn cho đề nghị hay quan điểm của mình. Sự chỉ trích này trở thành rõ rệt với sự hiện diện của Ông Nguyễn Phụ Tá Dược Sĩ Tỷ Phủ Nguyễn Cao Thăng bên cạnh Tổng Thống Nguyễn Văn Thiệu. Dù sao mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp trong một nước dân chủ không thể đặt trên căn bản mua bán như thế được.

Ngoài ra, chúng ta thấy rằng với lối giải thích và áp dụng hiện tại về quyền phúc nghị, Hành Pháp đã chiếm ưu thế rõ rệt so với Lập Pháp trong công tác làm luật và trong bốn năm qua Hành Pháp đã lạm dụng phương pháp này và gây nhiều bất mãn trong giới Lập Pháp.

Nói tóm lại, mối liên lạc cơ cấu giữa Hành Pháp và Lập Pháp vẫn chưa được ổn định, như kinh nghiệm thực thi Hiến Pháp trong bốn năm qua cho thấy. Hai cơ quan thay vì cộng tác chặt chẽ với nhau để thực hiện trật tự xã hội và thịnh vượng chung cho quốc gia lại thường đổ kỵ nhau. Thái độ đó cần phải được cải thiện.



## PHẦN KẾT LUẬN

Trong hai phần của luận tập, chúng ta đã xét qua căn bản pháp lý của mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp qua việc phân tích nội dung bản Hiến Pháp 1.4.1967 cũng thực tế của mối tương quan đó biểu hiện qua khoản thời gian bốn năm thực thi Hiến Pháp. Chúng ta thấy rằng mối tương quan đó còn có nhiều khuyết điểm. Những khuyết điểm trong mối tương quan đó có thể phát xuất từ vấn đề nhân sự của chế độ và cũng có thể là do tình cách phân thau của nền dân chủ.

Tuy nhiên, qua bốn năm thực thi Hiến Pháp chúng ta thấy rằng mối tương quan đó đã được cải thiện dần dần và điều này khiến người ta có thể nghĩ đến tương lai chính trị sáng sủa của miền Nam. Và để kết luận, chúng ta cần phải làm gì để cải thiện mối tương quan? Chúng tôi có vài đề nghị :

- Về quyền phúc nghị của Tổng Thống, chúng ta đã nhận xét là lối giải thích và áp dụng hiện tại của Hành Pháp đã làm lệch lạc mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp Giáo sư Nguyễn Ngọc Huy đề nghị nên giải thích quyền phúc nghị quy định nơi điều 45 Hiến Pháp như sau :

Nếu quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ của Quốc Hội bác bỏ đề nghị của Tổng Thống thì bản văn đã được Quốc Hội biểu quyết đương nhiên thành luật.

Nếu không có đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ của Quốc Hội để bác bỏ hay chấp nhận đề nghị của Tổng Thống thì những điều khoản được phúc nghị sẽ bị bác bỏ nhưng không được thay thế.

Chúng ta thấy là trong hiện trạng, trường hợp thường xảy ra hơn hết là không đủ đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ để bác bỏ mà cũng không đủ đa số để chấp thuận và do đó theo lời đề nghị của Giáo sư Nguyễn Ngọc Huy thì điều khoản bị phúc nghị sẽ bác bỏ mà không được thay thế. Kết quả là đạo luật sẽ trở thành thiếu sót hay nếu được bỏ quyết thì việc Lập Pháp sẽ chậm chạp. Tuy vậy, điều này sẽ khiến Hành Pháp dần dà thận trọng hơn khi sử dụng quyền phúc nghị.

Ngoài ra, một giải pháp khác có thể là tu chỉnh Hiến Pháp. Điều này tuy rằng khó thực hiện nhưng nếu thực hiện được sẽ khắc phục được khuyết điểm của Hiến Pháp về quyền phúc nghị. Điều 45 Hiến Pháp cần được bổ túc cho rõ nghĩa: có thể ấn định một tỷ lệ thích hợp trên tổng số Dân Biểu hiện diện để bác quyền phúc nghị của Tổng Thống hay phải có một đa số quá bán tổng số Dân Biểu và Nghị Sĩ chấp thuận đề nghị của Tổng Thống thì đề nghị ấy mới thành luật. Nếu đề nghị trên được thực hiện thì sự ưu thế của Quốc Hội trong lãnh vực Lập Pháp mới được tôn trọng.

Về vai trò của Thủ Tướng, trên thực tế, vai trò đó có tính cách thụ động, mọi quyết định quan trọng đều phát xuất từ Tổng Thống và Thủ Tướng chỉ giữ nhiệm vụ thừa hành những quyết định của Tổng Thống mà thôi. Như vậy, Tổng Thống phải trách nhiệm trước quốc dân về các sai lầm và bất lực của Chính Phủ. Điều này trái quan niệm các nhà Lập Hiến năm 1967 như ta đã khảo sát ở trên. Vậy để Thủ Tướng có thể đứng vững vai trò của một người chịu trách nhiệm thay cho Tổng Thống, để cho chế độ được ổn định, để tinh thần Hiến Pháp được tôn trọng, vai trò Thủ Tướng cần được quan niệm lại: Thủ Tướng phải được rộng quyền trong việc lựa chọn cộng sự viên, được quyền quyết định về các chương trình kế hoạch trong khuôn khổ chính sách quốc gia do Tổng Thống đề ra.

Về vai trò của Tối Cao Pháp Viện, chúng ta thấy rằng cơ quan này vẫn chưa hành xử thẩm quyền của hành một cách đúng mức. Trong các phán quyết 13.2.1969, phán quyết 29.3.69, phán quyết 13.6.1969 và phán quyết 19.8.1969, hành như là cơ quan Tư Pháp tối cao này luôn luôn né tránh hành sử thẩm quyền của mình một cách trọn vẹn. Các phán quyết lừng khừng nửa vời của Tối Cao Pháp Viện đã không giải quyết được những tranh chấp giữa Hành Pháp và Lập Pháp. Có dư luận chỉ trích là Tối Cao Pháp Viện e sợ áp lực chính trị của cả Hành Pháp lẫn Lập Pháp. Vì thế Tối Cao Pháp Viện có vẻ lúng túng giữa hai thái cực là vừa muốn bảo vệ tinh thần Hiến Pháp vừa muốn lấy lòng cả Hành Pháp lẫn Lập Pháp. Nếu vậy mối tương quan Hành Pháp - Lập Pháp sẽ còn gặp nhiều khó khăn sau này. Để tránh khuyết điểm đó Tối Cao Pháp Viện nên thông thoáng và can đảm để có những phán quyết dứt khoát với Hiến Pháp là bỏ được sự đường cho hành động của Tối Cao Pháp Viện.



Về quyền khuyến cáo thay thế Chính phủ : mặc dù Hiến Pháp qui định những tỉ lệ khá cao để Quốc Hội hành xử quyền khuyến cáo nhưng sự thảo luận tại Quốc Hội để đưa ra quyết nghị khuyến cáo cũng đã làm giảm sút uy tín của Chính phủ rất nhiều. Hơn nữa, trong tương lai khi Quốc Hội là tập hợp những đoàn thể kết hợp, những tỉ số đó không còn quá cao nữa và khó đạt được nữa. Khi đó, quả thực là Quốc Hội đã nắm những quyền hành đã lớn, có thể khuyến đảo Chính phủ và đưa đến hiểm tai là sự độc tài của Quốc Hội, vì thế, chúng ta nên hạn chế quyền khuyến cáo của Quốc Hội :

Một Dân Biểu hay Nghị Sĩ ký tên vào một kiến nghị khuyến cáo bị bác bỏ thì không được ký tên vào một kiến nghị tương tự trong một thời gian nhất định. Hiến Pháp Đế Ngũ Cộng Hòa Pháp Quốc qui định thời gian đó là thời gian khóa họp.

Hoặc là ban cho Tổng Thống quyền đề nghị giải tán Quốc Hội và nhân dân sẽ làm trọng tài qua cuộc trưng cầu dân ý. Có như thế, thế quân bình giữa hai cơ quan mới mong đạt được.

Hoặc bác bỏ quyền khuyến cáo thay thế Chính phủ và thay bằng quyền khuyến cáo về sự thi hành chính sách mà thôi.

Các đề nghị trên, nếu thực hiện được buộc phải tu chỉnh Hiến Pháp để tước bỏ nhiều ưu quyền của Quốc Hội, do đó, khó lòng được Quốc Hội chấp thuận.

Tóm lại, tất cả những khuyết điểm trong mối tương quan Hành Pháp-Lập Pháp là do sự thiếu vắng những lực-lượng chính trị để làm mối liên lạc cơ cấu giữa Quốc Hội và Chính phủ. Vì vậy, nhu cầu phải có những đoàn thể chính trị mạnh và ổn cố chính là nhu cầu khẩn yếu để kiện toàn nền dân chủ vậy.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### I.- NGOẠI NGỮ.-

- 1.- PICKLES, Dorothy Maud  
The Fifth French Republic.  
(London, 1960).
- 2.- MASON and BEANEY  
American Constitutional law  
(New Jersey, Fourthéd).
- 3.- CARR, BERNSTÉIN, MORRISON, MC LEAN  
American Democracy in theory and practice.  
(New York 1957).
- 4.- COYLE, David G  
Le Système politique des états Unis et son fonction-  
nement.  
(Aubier, Editions montaigne, Paris).

### II.- VIỆT NGỮ.-

- 1.- BÌNH, Lưu Văn  
Sự liên quan giữa Hành Pháp và Lập Pháp trong  
Hiến Pháp Việt Nam.  
(Luật Học Kinh Tế Tạp chí số 2, 1958).

- Chính thể các Quốc gia trong khu vực Đông Nam Á  
(Quê Hương số 15 tháng 9 năm 1960).

2.- ÂN, Trần Văn

- Dân Chủ và Hiến Pháp  
(Saigon 1966).

3.- THANH, Cung Đình

- Tương quan giữa quyền Lập Pháp và quyền Hành Pháp  
(Nghiên Cứu Hành Chánh số 6 và 7 năm 1964).

4.- BÔNG, Nguyễn Văn

- Luật Hiến Pháp và Chính Trị Học  
(Saigon 1967).

5.- CHI, Nguyễn Hữu

- Chính thể Dân chủ có thích hợp với các dân tộc  
chậm tiến không?  
(Quê Hương số 2 tháng 3.1961).
- Các Quốc gia tân lập và kỹ thuật dân chủ Tây Phương  
(Quê Hương số 35 tháng 5/62).

6.- ĐỨC, Nguyễn

- Hiến Pháp chú thích  
(Saigon 1967)

7.- ĐỨC, Nguyễn

- Quyền phúc nghị của Tổng Thống theo Hiến Pháp  
Việt Nam Cộng Hòa.  
(Nghiên cứu Hành Chánh số 10 - 1970).

8.- MINH, Trần Văn

- Đi tìm một đường lối dân chủ thích hợp với các  
nước chậm tiến Á Phi.  
(Quê Hương số 6 tháng 12/1959).

9.- TÀI, Tạ Văn

- Sinh hoạt chính trị tại các Quốc gia đang phát triển  
(Giảng Văn Cao Học II 1966-1968).

10.- NHÂN, Nguyễn Khắc

- Khía cạnh pháp lý của thuế kiểm ước - Lập Pháp  
kiện Hành Pháp.  
(Nghiên Cứu Hành Chánh số 4 năm 1969).

11.- LINH, Trần Thúc

- Dân Chủ Tây Phương và xã hội Đông Nam Á  
(Quê Hương số 35 tháng 5/1962).

12.- CHÂN, Lê Đình

- Luật Hiến Pháp và các định chế chính trị  
(Saigon 1966).
- Hiến Pháp Đệ Nhị Cộng Hòa  
(Saigon 1969).

13.- THIỆP, Nguyễn Phương

- Sự liên quan giữa Hành Pháp và Lập Pháp.  
(Quê Hương số 2 tháng 8.1959).

14.- HÙNG, Phạm Đình

- Nghị Sĩ và Dân Biểu Quốc Hội có thể đặc nhiệm một  
chức vụ bên Hành Pháp không?  
(Cấp Tiến số 4/1969).
- Quyền đặc miễn tài phán của Dân Biểu và Nghị Sĩ  
Quốc Hội Việt Nam Cộng Hòa.  
(Cấp Tiến số 17/1970).
- Lịch sử nền Dân chủ Lập Hiến Việt Nam.  
(Cấp Tiến số 22/1970).
- Bờ nam thực thi Hiến Pháp 1.4.1967.  
(Cấp Tiến số 16/1970).

15.- HUỖ, Nguyễn Ngọc

- Quyền phúc nghị của Tổng Thống Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam  
(Cấp Tiến số 6 và 7/1969).
- Kiểm điểm lại ba năm hoạt động của Đệ II Cộng Hòa Việt Nam.  
(Cấp Tiến số 17/1970).
- Trong ba năm cầm quyền, Tổng Thống Nguyễn Văn Thiệu đã làm được những gì?  
(Cấp Tiến số 22/1970).

16.- THẠCH, Phan Văn

Chế độ Lương Viện Việt Nam  
(Nghiên cứu Hành Chánh số 1/1971).

17.- THANH, Nguyễn Duy

Tìm hiểu Thượng Nghị Viện Việt Nam Cộng Hòa  
(Nghiên cứu Hành Chánh số 1/1971).

18.- LÀNH, Nguyễn Hữu

Sự tham gia của Hành Pháp vào nhiệm vụ Lập Pháp  
(Nghiên cứu Hành Chánh số 1/1971).

19.- VY, Nguyễn Chí

- Nghiên cứu về Hiến Pháp năm 1967 của Việt Nam Cộng Hòa. Tương quan giữa Hành Pháp và Lập Pháp.  
(Luận văn Tốt nghiệp Cao học khóa II 1966-1968 Học Viện Quốc Gia Hành Chánh).

20.- TANG, Hoàng Thái

Kinh nghiệm dân chủ tại Việt Nam (1945-1968)  
(Luận văn Tốt nghiệp Cao học khóa II 1966-1968 Học Viện Quốc Gia Hành Chánh).

21.- TÂM, Phan Văn

Thẩm quyền của Tổng Thống Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam  
(Luận Văn Tốt nghiệp Cao học khóa III 1967 - 1969  
Học viện Quốc Gia Hành Chính).

22.- THẠCH, Phạm Văn

Quốc Hội Đệ Nhị Cộng Hòa  
(Luận văn Tốt nghiệp Cao học khóa III 1967 - 1969  
Học Viện Quốc Gia Hành Chính).

23.- TÍCH, Châu Thành

Vai trò của Thủ Tướng Đệ Nhị Cộng Hòa Việt Nam  
(Luận văn Tốt nghiệp Cao học khóa IV 1968 - 1970  
Học Viện Quốc Gia Hành Chính).

CÁC TÀI LIỆU KHÁC.-

- Bản Hiến Pháp 1.4.1967.
- Biên bản Quốc Hội Lập Hiến 1966 - 1967.
- Nội Quy Thượng Nghị Viện 16.12.1967.
- Nội Quy Hạ Nghị Viện 13.1.1968.
- Công tác Lập Pháp - Hạ Nghị Viện khóa 1967 - 1968  
và 1968 - 1969.
- Tư Pháp tập san năm 1969-1970.
- Biên bản các phiên họp Quốc Hội.



GSL\_S\_2013\_2.43

# PHIẾU DÂY CHUYỀN

## I. Thông tin về tài liệu

- Ký hiệu: LAHC 533

- Loại tài liệu: LA

- Người giao: BB

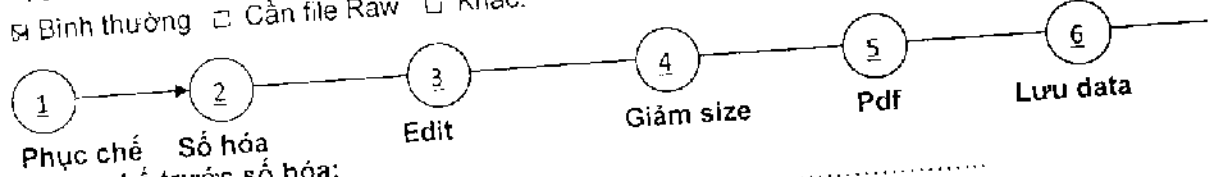
-  Hợp đồng  Kế hoạch

- Yêu cầu scan

Bình thường  Cần file Raw  Khác:

Tên tài liệu: Tư duy quản hành pháp - lập pháp theo  
Kích thước, số trang: 15  
Người, ngày nhận: Đài 13.05.13

Hiến pháp  
1-4-1960



## 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: Tiền Thời gian: 17.5.13 Kỹ thuật: .....

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

Edit  Giảm size  PDF

## IV. Lưu dữ liệu/ Biên mục

Không phục vụ  Phục vụ hạn chế  Phục vụ rộng rãi  
 Lưu dữ liệu (tên/ ngày lưu).....