

HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận Văn Tốt Nghiệp

*-

NHỮNG KỸ-THUẬT SINH-HOẠT TẠI NGHỊ-TRƯỜNG



Giáo sư Hướng dẫn
TẠ-VĂN-TÀI
Tiến sĩ Chính trị học

Sinh viên đệ trình
Dương-Hoàng-Lông
Độc sự khóa XVII
Học khóa 1969 1972



THE VIETNAM WAR
VETERANS

Thành-kính tri-ân

Giáo-Sư TẠ - VĂN - TÀI

đã tận-tình giúp-dỡ chúng tôi hoàn-thành
tập luận-văn này ~

LÒNG KÍNH MẾN VÀ BIẾT ƠN XÁU XA .

HỢP-VIỆT QUỐC-GIA HÀNH-CHÍNH

Kính tôn-thành, cũng kính phân-đội

những ý-kiến phát-biểu trong luận-văn .

Tác-gia hoàn toàn chịu trách-nhiệm về

những ý-kiến đó .

nội-dung

LỜI MỞ ĐẦU :

- 1/. Tầm mức quan-trọng của đề-tài :
- 2/. Định-nghĩa và giới-hạn đề-tài .
- 3/. Nguồn-gốc những kỹ-thuật sinh-hoạt tại nghị-trường .
- 4/. Phương-thức chế-dịnh những kỹ-thuật sinh-hoạt tại nghị-trường .
- 5/. Khung-cảnh nghiên-cứu căn-bản : Quốc-Hội Lương-Viện Việt-Nam .
Đôi-chiều với những kỹ-thuật đã được các nghị-viện trên thế-giới dùng đến .

CHƯƠNG DẪN-NẬP :

KHUNG-CẢNH NGHỊ-TRƯỜNG .

Đoạn 1 : Sự thành-lập nghị-viện .

- 1/. Vấn-đề nhất-viện hay lương-viện .
 - A/. Những lý-do chấp-nhận hình-thức nhất-viện .
 - B/. Những lý-do chấp-nhận hình-thức lương-viện .
- 2/. Thể-thức tuyển chọn nhân-viên lập-pháp .
 - A/. Tại các quốc-gia lựa chọn hình-thức nhất-viện .
 - B/. Tại các quốc-gia lựa chọn hình-thức lương-viện .
 - C/. Tại Việt-Nam .

Đoạn 2 : Tổ-chức và điều-hành nội-bộ nghị-viện .

- 1/. Quy-chế nhân-viên lập-pháp .
 - A/. Hợp-thức-hóa sự đặc-cử .
 - B/. Quyền đặc-niên của nhân-viên lập-pháp .
 - a. Nguyên-tắc vô-trách-nhiệm .
 - b. Tính-cách bất-khả xâm-phạm .
 - C/. Tính-cách bất-khả kiêm-nhiệm của nhân-viên lập-pháp .
 - D/. Phụ-cấp của nhân-viên lập-pháp .
- 2/. Tổ-chức nghị-viện .
 - A/. Văn-phòng .
 - B/. Các ủy-ban thường-vụ .
 - C/. Các Khối, nhóm .

3/. Điều-hành nghị-trưởng .

A/. Các khóa họp .

B/. Nghị-trình .

C/. Diễn-tiên phiên họp .

D/. Kỷ-luật, trật-tự nghị-trưởng .

E/. Liên-lạc và điều-hòa lương-viện .

PHẦN THỨ NHẤT : KỸ-THUẬT LẬP-PHÁP CỦA NGHỊ-VIÊN .

Chương 1 : KỸ-THUẬT LẬP-PHÁP THÔNG THƯỜNG .

Đoạn 1 : Sự giới-hạn thẩm-quyền lập-pháp của nghị-viện .

Đoạn 2 : Kỹ-thuật tu-luật .

1/. Sáng-quyền lập-pháp .

2/. Dự luật trước các ủy-ban .

3/. Dự luật trước nghị-viện .

A/. Thủ-tục tranh-luận .

B/. Kỹ-thuật hạn-chế tranh-luận .

a. Giải-trừ những bất-dồng liên-quan đến dự luật .

b. Trong trường-hợp khẩn-cấp .

c. Phương-thức Kangourou .

d. Phương-thức Guillotine .

e. Xếp xếp những cuộc tranh-luận .

C/. Kỹ-thuật diên-trị tranh-luận .

a. Kiên-nghị triển-hoãn .

b. Kiên-nghị tiên-quyết .

c. Yêu-cầu ủy-ban tái-xét .

d. Văn-dề trước-tiên .

e. Khước-biện bất-khả chuẩn-chấp .

g. Nêu thật nhiều tu-chính-án .

h. Phương-thức phát-biểu ý-kiến không ngại .

i. Qua ủy-ban nội-quy .

D/. Tu-chính-án .

E/. Thủ-tục biểu-quyết .

Đoạn 3 : Thủ-tục tu-luật tại Việt-Nam Đông-Nghĩa .

1/. Dự luật tại Hạ-viện .

2/. Dự luật tại Thượng-viện .

3/. Dự luật được tái-xét tại Hạ-viện .

4/. Chung-quyết dự luật tại khoáng-đại lương-viện .

Chương 2 : KỸ THUẬT NGÂN SÁCH .

Đoạn 1 : Ngân-sách là một đạo luật đặc-biệt .

- 1/. Quyên-hạn của nghị-viện trong việc biểu-quyết ngân-sách .
- 2/. Yêu-tố thời-gian .

Đoạn 2 : Kỹ-thuật biểu-quyết luật ngân-sách .

Chương 3 : KỸ THUẬT PHÊ-CHUẨN HIỆP-ĐỐC, HIỆP-DỊNH
VÀ TU-CHÍNH HIỆN-PHÁP .

Đoạn 1 : Phê-chuẩn hiệp-đốc, hiệp-dịnh .

Đoạn 2 : Tu-chính hiện-pháp .

PHẦN THỨ NHAI : KỸ THUẬT KIỂM-SOÁT CỦA NGHỊ-VIÊN .

Chương 1 : THẨM-QUYỀN KIỂM-SOÁT CỦA NGHỊ-VIÊN .

Đoạn 1 : Trong chế-độ Tổng-Thống .

Đoạn 2 : Trong chế-độ Đại-Nghị .

Đoạn 3 : Trong chế-độ Tập-Quyền .

Chương 2 : KỸ THUẬT KIỂM-SOÁT .

Đoạn 1 : Định-chế Kiểm-sốt-viên quốc-hội .

Đoạn 2 : Phương-thức chất-vấn .

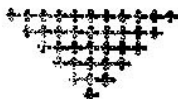
Đoạn 3 : Phương-thức đả-đấu .

Đoạn 4 : Phương-thức điều-tra .

Đoạn 5 : Phương-thức Khẩn-cáo .

CHƯƠNG KẾT-LUẬN :

- 1/. Vai-trò của nghị-viện trong sinh-hoạt quốc-gia .
- 2/. Sự quan-trọng của những kỹ-thuật sinh-hoạt tại nghị-trường trong việc hoàn-tất vai-trò của nghị-viện .
- 3/. Ngoài những kỹ-thuật sinh-hoạt tại nghị-trường, các nhân-viên lập-pháp còn phải tự tạo cho mình một số nguyên-tắc và đức-tính . Đó là lòng can-dảm, óc phán-đoán, sự liêm-khíet và lòng hy-sinh mà không một kỹ-thuật nào khả-dĩ thay thế được .
- 4/. Hy-vọng vào một tương-lai tốt đẹp của quốc-gia khi mà các cán quyền-hành quốc-gia ngang bằng nhau .



Lời mở đầu

THƯ-VIỆN QUỐC-GIA

1- Trong một chế độ dân chủ, các cân quyền hành quốc gia thường được mô tả như một cái cân mà hai bên đòn cân là hành-pháp và lập pháp còn ở chính giữa là tư pháp. Sinh hoạt quốc gia chỉ điều hòa khi đạt được sự quân bình chính trị, khi mà các cân cân quyền hành ấy ngang bằng nhau, êm đẹp và ổn định. Nhắc đến sự quân bình chính-trị chính là nhắc đến sự hợp tác cần thiết và đẹp đẽ của các quyền hành trong quốc gia, trước công việc chung. Sự hợp tác giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp là sự tự làm chế tự chế ngự nhằm đạt được sự cân đối trong các cân cân quyền hành quốc gia. Tại Việt-Nam, kể từ Đệ nhị Cộng-Hòa, hành pháp được xem là một bộ máy đã chạy đều, trơn tru, hết sức êm tục và văn thượng xuyên được tu bổ, trong khi ở đòn cân bên kia, lập pháp vẫn còn mang dáng vẻ của một cơ chế mới mẻ, đầy tính chất giai đoạn với quá nhiều trục trặc. Chính vì bước đi dò dẫm ấy của lập pháp mà sinh hoạt quốc gia cũng một phần nào yếu kém đi trong suốt những năm qua. Có giáo sư Nguyễn Văn Bông đã nhận định về quốc hội Đệ nhị Cộng Hòa như sau: "Quốc hội với những cuộc chất vấn, thảo luận liên miên về nội các trước hiện tình đất nước với những lời tuyên bố thiếu lịch sự của các đại diện nhân dân, chỉ chú ý đến những sai lầm nhỏ nhặt, những câu chuyện cá nhân, đã gây ra nhiều khó khăn cho hành pháp, làm giảm sút uy tín, chính phủ và làm nản lòng những con người thiện chí") Qua thế, cơ quan lập pháp đóng một vai trò quan trọng trong sinh hoạt quốc gia cho nên khi mà cơ quan lập pháp yếu kém thì bộ máy quốc gia cũng sẽ yếu kém, suy sụp theo.

Để hoàn tất vai trò của mình một cách mỹ mãn và đẹp đẽ, cơ quan lập pháp không những cần phải có nhiều thiện chí và cố gắng mà còn phải thấu triệt cả những kỹ thuật, những thủ tục sinh hoạt đặc biệt của nghị trường, những thủ tục sinh hoạt đặc biệt mà trong nhiều quốc gia có cơ chế ổn định và liên tục, chúng đã trở thành một thủ tục lệ, một thứ truyền thống đặc biệt. Việc nghiên cứu những

kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường hết sức cần thiết, không những cho lập pháp, mà còn cần thiết cho chính ngay cả hành pháp nữa. Những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường giúp cho khung cảnh nghị trường trật tự và trang nghiêm hơn, việc làm của quốc hội mỹ mãn hơn và hữu hiệu hơn. Với những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường, cơ quan lập pháp biết được mình phải làm gì, phải làm như thế nào để gìn giữ được sự độc lập và uy tín của mình đồng thời hoàn tất được nhiệm vụ mà quốc dân giao phó, cũng như có thể chế ngự phần nào những quyền hạn của chính mình. Với những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường, mối liên lạc giữa hành pháp và lập pháp sẽ đẹp đẽ hơn. Có thể triết được những kỹ thuật đặc biệt ấy, hành pháp mới mong tìm được sự thông cảm và hợp tác của lập pháp trước những công việc chung.

2- Kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường được dịch từ tiếng Pháp là les techniques parlementaires hay còn được gọi là les procédures parlementaires. Ngay từ mấy chữ kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường đã giúp chúng ta có thể tưởng tượng thấy phần nào ý nghĩa chung muốn nói đến. Để làm tròn nhiệm vụ đã được quốc dân trao phó, quốc hội tức là cơ quan lập pháp, cần có sự độc lập trước mọi quyền hành, mọi thế lực và có được một sức mạnh khả dĩ đối đầu và thực hiện được những điều mà công luận mong muốn. Để tạo cho mình cái sức mạnh và sự độc lập ấy, cơ quan lập pháp cần có những thủ tục làm việc đặc biệt, phù hợp với vai trò và tính cách trang nghiêm căn cơ của công việc lập pháp. Những thủ tục đặc biệt ấy được gọi là những thủ tục sinh hoạt tại nghị trường. Nói chung, kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường chính là những thủ tục, những nguyên tắc điều hành hoạt động đặc biệt của quốc hội để trước hết gìn giữ được sự độc lập và trang nghiêm cho quốc hội và sau nữa mang lại cho quốc hội một sức mạnh ngời ngời tạo được một giá trị tốt đẹp và những kết quả mong muốn. Lễ di nhiệm hành pháp cũng có những kỹ thuật đặc biệt để chi phối, để ảnh hưởng đến quốc hội. Nhưng những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường được đề cập ở đây chỉ bao gồm và giới hạn trong những kỹ thuật của nghị viện được nghị viện sử dụng cho vai trò và thẩm quyền của nghị viện.

3- Cơ quan lập pháp thiết lập những kỹ thuật sinh hoạt đặc biệt này dựa trên 3 nguồn gốc quan trọng đó là hiệp

pháp, luật bầu cử và nội quy quốc hội.

a. Hiến pháp : Hiến pháp là một bản văn cao cấp nhất và căn bản của quốc gia, nó phản ánh tổ chức chính trị của quốc gia. Cho nên trong hiến pháp của bất kỳ một quốc gia nào cũng ấn-định những lẽ lối sinh hoạt chính yếu của quốc hội. Qua hiến pháp, chúng ta có thể ghi nhận những thể-thức, những kỹ thuật lập pháp thông thường, những kỹ thuật biểu quyết luật ngân sách, những kỹ thuật phê - chuẩn hiệp ước, hiệp định, và những kỹ thuật tu chính hiến pháp, những kỹ thuật kiểm soát chính phủ cùng những thể thức làm việc của quốc hội và những mối tương quan giữa hành pháp và lập pháp. Những thủ tục sinh hoạt thường chỉ được ghi nhận một cách tổng quát và vắn tắt trong hiến pháp. Những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường dựa vào những ấn-định trong hiến pháp để thành hình và lẽ dĩ nhiên không được trái và đi ra ngoài những quy định của hiến pháp.

b. Luật bầu cử : nguồn gốc thứ hai phát sinh ra những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường chính là luật bầu cử. Nguồn gốc này không mấy quan trọng, nhưng thường thường nó quy định một số những nguyên tắc sinh hoạt của quốc hội có tính cách tiên quyết, như việc hợp thức hóa sự đắc cử của các nhân viên lập pháp chẳng hạn. Luật bầu cử bán phần Thượng Viện Việt-Nam số 7/70 ngày 27-01-1970 cả thấy 9 điều khoản liên quan đến sinh hoạt nghị trường trong đó điều 46 ấn định thể thức hợp thức hóa sự đắc cử của các nghị sĩ, đồng thời cho phép các ứng cử viên liên danh đắc cử bị khiêu nại vẫn có quyền tham dự sinh hoạt Thượng Viện trong thời gian chờ đợi bản án trở thành nhất định.

c. Nội quy quốc-hội : nội quy quốc hội là nguồn gốc thứ ba và quan trọng nhất của những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường. Nội quy Quốc Hội do mỗi viện toàn quyền ấn định, nó bao gồm những quy tắc làm việc, những hệ thống sinh hoạt của quốc nội. Nội quy thường ấn định cách thức tổ chức quốc hội, thể thức điều hành, thủ tục tranh luận, biểu - quyết, mối tương quan giữa hành pháp và lập pháp, ngay cả những chế tài đối với những vi phạm nội quy, làm xáo trộn trật tự và sự trang nghiêm của nghị trường. Nội quy quốc-hội nhằm bảo đảm sự tự do độc lập và trung thực của quốc

hội và giúp cho những quyết định của quốc hội không làm phương hại đến bất kỳ một quyền lợi, một ý kiến nào. Tuy nhiên, không phải bất kỳ lúc nào nội quy quốc hội cũng được tôn trọng, nhiều lúc quốc hội vẫn đi ra ngoài nội qui hoặc tránh né qua những lỗ hổng của nội quy.

4- Những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường phát sinh từ hiến pháp, từ luật bầu cử và nội quy quốc hội, nhưng những sự chế định này thường khác nhau. Chúng ta nhận thấy có hai thể thức chế định những kỹ thuật sinh hoạt này :

- Tại những quốc gia tôn trọng truyền thống như Anh quốc, những kỹ thuật này được ấn định từ từ, tùy theo vào những dịp mà quốc hội gặp phải khó khăn hay phải có những quyết định đặc biệt. Sau đó những kỹ thuật đã được sử dụng trở thành một thứ tục lệ, một thứ truyền thống cho nghị viện. Thể thức này được những quốc gia chịu ảnh hưởng của Anh thực hiện.

- Tại nhiều nước khác, tất cả những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường được ấn định trong nội quy quốc hội, thành một thứ bộ diện lệ nhỏ. Nó trở thành một bản văn ghi nhận, tiên đoán tất cả mọi khó khăn, trở ngại trong sinh hoạt quốc hội. Đây là lẽ lối của Pháp quốc với gần 200 năm kinh nghiệm và đã được nhiều quốc gia Âu-châu, Trung-Đông và Đông Nam Á mô phỏng theo. Đây cũng là trường hợp Quốc Hội Việt-Nam.

Việt áp dụng những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường hoàn toàn không có tính cách tuyệt đối. Vì khó có thể tiên đoán được tất cả mọi khó khăn trở ngại có thể xảy đến cho quốc hội. Vì thế, tùy theo nhu cầu sinh hoạt quốc hội thường tìm cách sửa đổi hoặc thiết lập thêm những kỹ thuật mới cho phù hợp với thực trạng.

5- Chúng ta đã tìm qua những nguồn gốc phát sinh ra những kỹ thuật sinh hoạt nghị trường và cũng đã nhận thức rõ rệt tầm mức quan trọng của những kỹ thuật sinh hoạt này. Tập luận văn này sẽ lần lượt trước hết mô tả lại khung cảnh của nghị trường, sau đó lần lượt nghiên cứu một cách khái quát về những kỹ thuật thường được áp dụng trong thủ

tục lập pháp thông thường, trong thủ tục biểu quyết luật ngân sách, trong thủ tục phê chuẩn hiệp ước hiệp định, trong thủ tục tu chính hiến pháp và cuối cùng là kỹ thuật kiểm soát chính phủ trong việc thi hành chính sách quốc gia.

Những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường luôn luôn linh động tùy thuộc vào nhiều khung cảnh sinh hoạt của mỗi quốc gia. Cho nên trong tập luận văn này, quốc hội Việt Nam được dùng làm khung cảnh nghiên cứu căn bản, hình ảnh của một cơ thể dân chủ đang được hoàn bị hóa. Dựa vào khung cảnh thực tế của một quốc hội lưỡng viện Việt Nam, chúng ta cũng cố gắng tìm cách đối chiếu so sánh những kỹ thuật này với một vài định chế, một vài kỹ thuật đã được các quốc gia khác sử dụng để có được một cái nhìn chung và khái quát về những sinh hoạt dân chủ của các nghị viện trên thế giới.

Chương dẫn nhập

**KHUNG CẢNH
NGHỊ TRƯỞNG**

Cơ quan lập pháp thường được gọi là Quốc hội. Nói đến quốc hội, chúng ta có thể nghĩ ngay đến một cơ quan công quyền gồm nhiều nhân vật đại diện cho toàn thể dân chúng trong một quốc gia. Quốc hội có một lề lối, một thể thức sinh hoạt riêng biệt và phù hợp với những nhiệm vụ quốc dân đã giao phó. Trước khi tìm hiểu những kỹ thuật sinh hoạt đặc biệt này, thì thiết tưởng, chúng ta cũng cần phác họa lại một cách khái lược cái khung cảnh của nghị trường, nơi mà những thủ tục, những lề lối sinh hoạt đặc biệt ấy diễn ra liên tục mỗi ngày. Khung cảnh này gồm những đặc điểm trong việc thành lập cũng như trong việc tổ chức và điều hành cơ quan lập pháp.

Đoạn 1 : SỰ THÀNH LẬP NGHỊ VIỆN

Sự thành lập Quốc Hội tại mỗi Quốc gia có đôi chút khác biệt nhau, nhưng tựu chung chỉ bao gồm hai vấn đề quan trọng hơn cả là quốc hội sẽ được tổ chức theo hình thức nào, sẽ gồm hai viện hay chỉ có một viện độc nhất và thêm vào đó dân biểu, nghị sĩ tức là những nhân viên lập pháp sẽ được tuyển chọn theo những thể thức nào.

1/ Vấn đề ^{độc} nhất viện hay lưỡng viện

Vấn đề nhất viện hay lưỡng viện đã gây ra nhiều cuộc tranh luận gay go. Mỗi quốc gia theo hình thức nhất viện hay lưỡng viện đều có một đó những lý do cá biệt. Sự lựa chọn giữa hai hình thức này, tùy thuộc nhiều vào hoàn cảnh, bản chất và yếu tố chính trị của mỗi quốc gia.

A/ Những lý do chấp nhận hình thức nhất viện : chúng ta nhận thấy có 3 lý do chính, giúp cho các quốc gia lựa chọn hình thức nhất viện :

a. Trường hợp một số các quốc gia như Monaco, Lục Xâm Bào và Đan Mạch, lựa chọn giải pháp một viện duy nhất vì hình thức này được xem là đơn giản và thích hợp hơn cả đối với các quốc gia nhỏ bé, lãnh thổ quá nhỏ, dân số quá ít.

b. Tại một số quốc gia khác, việc chọn lựa hình thức nhất viện nhằm tránh những phí tổn quá lớn trong việc điều hành hai viện, đồng thời cũng nhằm tránh những trở ngại vì những thủ tục chậm chạp và phức tạp hơn của hình thức lưỡng viện. Đây là trường hợp của những quốc gia dân chủ nhân dân Âu Châu như Albanie Bào gia Lợi, Hung, Ba Lan, Lỗ, Tiệp.

c. Sau hết các quốc gia trẻ vừa thu hồi độc lập thường có khuynh hướng lựa chọn hình thức một viện duy nhất nhằm xúc tiến mọi cải tổ được nhanh chóng và có kết quả. Đây là trường hợp của Đế nhất Cộng Hòa Việt Nam và Đại Hàn.

B/. Những lý do chấp nhận hình thức lưỡng viện : Khi đề cập đến hình thức lưỡng viện, nhiều người cho rằng hình thức này không những đã không cần thiết lại còn mang đầy tính chất phản dân chủ.

Theo như quan điểm này chỉ có hai trường hợp xảy ra :

- Nếu như cả hai viện đều được tuyển chọn giống nhau với cùng một nhiệm kỳ cùng một quyền hạn, thì hai viện có khác gì nhau, Viện này chỉ là sự sao chép của Viện kia, như vậy rõ ràng một trong hai viện trở thành thừa thãi, không cần thiết.

- Nếu như hai viện khác biệt nhau, chẳng hạn có sự tuyển chọn khác nhau, nhiệm kỳ, quyền hạn khác nhau, lúc đó, lẽ tất nhiên, phải có một viện chiếm ưu thế hơn và Thượng viện như thế chỉ còn là một chướng ngại vật phản dân chủ.

Mặt khác nhằm ủng hộ hình thức lưỡng viện, nhiều luận cứ được nêu ra bác bỏ tính chất phản dân chủ và vô ích của quan điểm trên. Luận cứ ủng hộ hình thức lưỡng viện cho rằng nếu chỉ vì có sự dị biệt giữa hai viện khiến một viện mất đi tính cách dân chủ thì qua là một luận cứ vô doan và hàm hồ. Hạ viện do toàn thể dân chúng trực tiếp bầu ra nhằm thể hiện những nguyện vọng đoạn kỳ của quốc gia trong khi Thượng viện ổn định hơn, vững chắc hơn nhằm vào những biến chuyển trường kỳ của quốc gia. Không có một viện nào nắm ưu thế hơn và cũng không có một viện nào thiếu hoặc phản dân chủ cả. Cố Giáo sư Nguyễn Văn Bông đã nhận định rằng Thượng Nghị viện không phải là một cái thặng mà trái lại là một tay lái để điều hòa những chuyển động quá mức về bên hay hay bên kia (1).

Hình thức lưỡng viện xuất hiện lần đầu tiên tại Anh Quốc vào khoảng cuối thế kỷ 13, dựa trên nguyên tắc phân chia giai cấp xã hội, với viện Thứ dân (Chambre des Communes) thay mặt cho toàn thể dân chúng và Viện quý tộc (Chambre des Lords) đại diện cho giới Quý tộc. Nhưng ngày nay trong chế độ dân chủ hệ thống lưỡng viện không còn dùng để phân chia giai cấp xã hội. Nó thường được áp dụng tại các Quốc gia

11) Nguyễn Văn Bông, Luật Hiến Pháp và Chính trị học (Saigon 1971) tr.159

liên bang vì tình trạng đặc biệt của quốc gia này. Hạ Nghị Viện đại diện cho toàn thể dân chúng và được trực tiếp bầu ra, trong khi Thượng nghị viện thay mặt cho các tiểu bang và do các tiểu bang này cử nhiệm. Tuy nhiên hệ thống lưỡng viện nói chung đều nhằm vào hai mục đích sau :

a. Tạo thế quân bình giữa hình pháp và lập pháp bằng cách làm giảm bớt uy lực của một viện. Chúng ta nhận thấy hình thức độc viện có khuynh hướng tiến đến tình trạng độc đoán có thể gây nên nhiều trở ngại cho sự điều hòa hoạt động quốc gia hoặc trở thành một cơ quan thừa hành của hành pháp. Tại Việt Nam cũng chính vì có ấn tượng không mấy tốt đẹp về quốc hội lập pháp để nhất đồng hòa, mà các nhà lập hiến 1967 đã lựa chọn hình thức lưỡng viện :

b. Bảo đảm cho công việc lập pháp nếu không tốt đẹp hơn thì ít nhất cũng được ổn định và chắc chắn, tránh được sự hấp tấp, vội vã của Hạ viện, người ta cũng tin tưởng rằng với hệ thống lưỡng viện, công việc lập pháp sẽ được điều hành chỉ đạo và khéo léo hơn nhờ vào sự guida dẫn, chín chắn của Thượng viện với sự hăng hái và đầy cương quyết của Hạ viện.

Dù cùng lựa chọn hình thức lưỡng viện, nhưng quyền hạn mỗi viện tại mỗi quốc gia không hoàn toàn giống nhau. Tại một số quốc gia, quyền hạn hai viện ngang nhau như Thụy sĩ, Úc, Nga xô, Bỉ, Ý, Phi Luật Tân, Chí Lợi...

Tại nhiều quốc gia khác, Hạ viện chiếm ưu thế hơn trong một vài lãnh vực như ngân sách, Tài chánh, Thuế khóa, đây là trường hợp Hoa Kỳ, Ba Tây, Đức, Ấn Độ, Ethiopie, Lào, tích Lan, Anh, Quốc. Như trường hợp Anh quốc, quý tộc viện cũng không có một quyền hạn nào khác hơn là quyền phủ quyết có tính cách trì hoãn. Ngay trong việc kiểm soát nội các, viện thứ dân cũng nắm nhiều ưu thế hơn. (2)

Tại Việt Nam Cộng Hòa, Thượng và Hạ nghị viện có những quyền hạn được xem như ngang bằng nhau. Trong khi Hạ Nghị viện có ưu quyền trong việc lập pháp là quyền chung quyết tối hậu thì ngược lại chỉ riêng Thượng viện có quyền mở cuộc điều tra về việc 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 (3)

(2) Nguyễn văn Bông, Luật Hiến Pháp và Chính trị học (Saigon 1971) tr.13

(3) Điều 41 hiến pháp 67.

2/ Thể thức tuyển chọn nhân viên lập pháp :

Nhân viên lập pháp nói chung chỉ định tất cả những dân biểu và nghị sĩ quốc hội. Thể thức tuyển chọn các nhân viên lập pháp này khác nhau tại mỗi quốc gia .

A.- Tại các quốc gia lựa chọn hình thức nhất viện :

Thường thường, tại các quốc gia lựa chọn hình thức nhất viện, dân biểu đều do dân chúng trực tiếp bầu ra.

Tuy nhiên, đặc biệt tại Cộng Hòa Nhân dân Trung Hoa và Đại Hàn, nhân viên lập pháp được tuyển chọn một cách gián tiếp. Đại hội nhân dân toàn quốc tức là Quốc hội Trung cộng được bầu theo thể thức gián tiếp : các Đại biểu của đại hội sẽ do Đại biểu các hội đồng nhân dân Tỉnh, thị xã trực thuộc chính quyền và các khu Tự trị bầu lên. Tại Đại Hàn Ứng Cử Viên Dân biểu phải do một chính đảng đề cử. Điều 35 Hiến pháp 62 qui định "Không thể là ứng cử viên Quốc hội nếu không đắc cử bởi chính đảng của mình" Dân biểu cũng có thể mất chức ngay trong nhiệm kỳ quốc hội nếu như tự ý hay ly khai khỏi đảng mình hoặc đảng mình bị giải tán (4).

B.- Tại các quốc gia lựa chọn hình thức lưỡng viện :

Nói chung, việc tuyển chọn nhân viên lập pháp tại các quốc gia theo hệ thống lưỡng viện quốc hội, chỉ khác nhau trong việc lựa chọn nghị sĩ Thượng nghị viện. Riêng việc cử nhiệm dân biểu thì hầu như giống nhau tại mọi quốc gia, nghĩa là do dân trực tiếp bầu ra. Việc tuyển chọn nghị sĩ thường có 2 cách : hoặc do quốc trưởng bổ nhiệm hoặc được bầu một cách gián tiếp và có giới hạn hoặc bầu trực tiếp.

a/ Tại Nigéria các nghị sĩ đều do Toàn quyền Liên bang bổ nhiệm, một số do các cơ quan lập pháp địa phương tuyển chọn số còn lại do Thủ Tướng đề cử.

Tại Gia Nã Đại, Nghị sĩ làm việc trọn đời và do toàn quyền liên bang bổ nhiệm chiếu đề nghị của Thủ Tướng.

Các Nghị sĩ tại Êthiopia cũng do Hoàng đế tuyển lựa và bổ nhiệm trong số những nhà quý tộc, những nhân sĩ nổi danh. Đây cũng là trường hợp tại Lào, Tích Lan, Iran.

(4) Điều 35 Hiến Pháp Đại Hàn: "Vị nào từ bỏ đảng mình hoặc thay đổi chính đảng hoặc vì lý do đảng mình bị giải tán, trong nhiệm kỳ quốc hội, sẽ mất ghế dân biểu, điều khoản này không áp dụng trong trường hợp vị dân biểu bị trục xuất khỏi đảng hoặc khi có sự hợp nhất chính đảng".

Viện quý tộc tại Anh quốc cũng do nhà vua đề cử trong số những nhà quý tộc, những nhân vật danh tiếng từng đảm nhiệm trong những trọng trách lớn lao. Viện Quý tộc mang tính chất kế thừa truyền con nối.

Chính vì thế thức tuyển chọn có tính cách giới hạn và thiếu dân chủ nên quyền hạn của Thượng viện tại các quốc gia này thường yếu kém hơn Hạ viện.

b/ Tại Pháp, Thụy Điển, và Hòa Lan Nghị sĩ thượng nghị Viện được tuyển chọn bởi những cuộc bầu cử hạn chế, hoặc do dân biểu, nhân viên hội đồng quốc gia hoặc hội đồng tỉnh và thị xã bầu ra.

Tại Hoa Kỳ, mỗi tiểu bang không kể lớn nhỏ được quyền cử 2 Nghị sĩ, trong khi tại Liên Bang Số Việt mỗi nước cộng hòa Liên Minh bầu 25 đại biểu, mỗi nước cộng hòa tự trị 11 đại biểu, mỗi tỉnh tự trị 5 đại biểu, mỗi quận tự trị 1 đại biểu để thành Viện Liên Bang.

Đặc biệt tại Norvège và Islande có một hình thức lưỡng viện được áp dụng mệnh danh là Bicamérisme unicaméral. Theo thể thức này dân chúng trực tiếp bầu ra các dân biểu, những vị dân biểu này họp lại tự lựa chọn trong số họ theo tỷ lệ 1/3 ở Islande và 1/4 ở Norvège để lập thành Thượng nghị viện.

Tại nhiều quốc gia khác Thượng nghị viện do dân chúng bầu ra.

C/ Tại Việt Nam : cả dân biểu lẫn Nghị sĩ đều do dân chúng trực tiếp bầu ra qua những cuộc phổ thông đầu phiếu trực tiếp và kín. Nhưng tại Hạ viện theo thể thức đơn danh trong khi Thượng nghị viện theo thể thức liên danh.

Hạ nghị viện gồm cả thảy 137 dân biểu với nhiệm kỳ 4 năm. Trong khi thượng viện gồm 60 nghị sĩ với nhiệm kỳ 6 năm nhưng mỗi 3 năm bầu lại phân nửa. Điều kiện ứng cử dân biểu và nghị sĩ được qui định tại điều 32 và 34 Hiến pháp 67 :

"Được quyền ứng cử dân biểu những công dân

1. Có Việt tịch từ khi mới sanh hoặc đã nhập Việt tịch ít nhất 7 năm hoặc đã thủ đắc hoặc hồi phục Việt tịch ít nhất 5 năm tính đến ngày bầu cử.

2. Đủ 25 tuổi tính đến ngày bầu cử

3. Được hưởng các quyền công dân

4. Ở trong tình trạng hợp lệ quân dịch

5. Hội đủ những điều kiện khác dự liệu trong đạo luật bầu cử dân biểu.

Điều kiện ứng cử nghị sĩ cũng tương tự như những điều kiện ứng cử dân biểu, chỉ khác trong điều kiện tuổi, ứng cử viên dân biểu ít nhất 25 tuổi trong khi đó ứng cử viên nghị sĩ phải ít nhất 30 tuổi.

Tất cả dân biểu và nghị sĩ đều có quyền tái cử.

Đoạn 2 : SỰ TỔ CHỨC VÀ ĐIỀU HÀNH NỘI BỘ NGHỊ VIÊN

Hoạt động của các cơ quan lập pháp hết sức phức tạp, một mặt phải hoàn tất những công việc lập pháp đã được quốc dân ủy nhiệm, mặt khác phải thường xuyên theo dõi, kiểm soát việc thi hành chính sách quốc gia, đồng thời phải thể hiện được công luận của quốc gia trong đoàn kỳ lân trường kỳ. Vấn đề tổ chức và điều hành cơ quan lập pháp thường nhằm vào 2 mục đích chính là làm sao bảo đảm được sự độc lập của cơ quan lập pháp đồng thời vẫn điều hòa được mọi hoạt động một cách hữu hiệu.

Để bảo đảm được sự độc lập và điều hòa được hoạt động quốc hội, người ta thường đề cập đến những qui chế đặc biệt, dành cho những nhân viên lập pháp và một cách thức tổ chức cũng như một lề lối sinh hoạt đặc biệt dành cho quốc hội.

1/ Quy chế nhân viên lập pháp.

A/ Hợp thức hóa sự đặc cử : việc hợp thức hóa các nhân viên lập pháp là một việc làm tối cần thiết. Dù bằng cách thức nào, việc hợp thức hóa này cũng cố gắng đạt đến sự công bằng và vô tư. Có 2 phương pháp thường được sử dụng trong việc hợp thức hóa sự đặc cử của các nhân viên lập pháp : hoặc là giao việc làm này cho một Ủy ban nằm ngoài quốc hội, hoặc là do chính quốc hội tự đảm nhiệm.

a. Một số quốc gia giao việc hợp thức hóa sự đặc cử của các dân biểu, nghị sĩ cho 1 ủy ban nằm ngoài quốc hội nhằm tránh những thiên vị có thể tạo thành những tác dụng chính trị tai hại. Họ tin tưởng rằng với cách thức này, việc hợp thức hóa sự đặc cử của các nhân viên lập pháp được vô tư và thẳng thắn hơn.

Tại Ái Nhĩ Lan và Anh Quốc có những Returning officers tức là những công chức phụ trách phúc trình bầu cử tại các vùng, đảm nhiệm việc hợp thức hóa này. Những công chức này theo phúc trình với những quyết định thuận hay bác bỏ gửi về nghị viện. Nghị viện quyết định tối hậu nhưng thường thì chấp thuận những quyết định này.

Việc quyết định hợp thức hóa sự đắc cử của nhân viên lập pháp tại Thụy điển và Phần Lan được giao cho 1 ủy ban năm người quốc hội đảm trách. Ủy ban này do Tổng Thống cử, đứng đầu là Bộ Trưởng Tư Pháp. Nhưng mọi quyết định của Ủy Ban đều phải được viện sở Quan chấp thuận tối hậu.

b. Một số quốc gia khác trao việc hợp thức hóa sự đắc cử của các dân biểu và nghị sĩ cho chính quốc hội phụ trách. Tại các quốc gia này, thông thường quốc hội tên nhiệm tự cử lấy một ủy ban phụ trách việc hợp thức hóa.

Riêng tại Norvège thủ tục hơi phức tạp hơn. Ủy ban cứu xét việc hợp thức hóa gồm 15 vị do quốc hội miễn nhiệm để cử. Phúc trình của Ủy ban này cũng phải được Ủy ban hợp thức hóa của quốc hội tên nhiệm chấp thuận.

Ở Việt Nam, việc hợp thức hóa được trao cho chính quốc hội đảm nhận. Điều 39 đoạn 6 Hiến pháp 67 qui định "trong phạm vi mỗi viện, quyết định hợp thức hóa sự đắc cử của các dân biểu hay nghị sĩ" Thượng và Hạ nghị viện đều thành lập một ủy ban hợp thức hóa chọn trong số nghị sĩ, dân biểu đắc cử của mỗi viện. Các ủy ban này dựa vào luật lệ bầu cử, các hồ sơ, biên bản, đơn từ khiếu nại để theo phúc trình trước phiên họp khoáng đại của viện liên hệ. Phiên họp khoáng đại của viện sẽ thảo luận và biểu quyết từng trường hợp một.

B/ Quyền đặc miễn của nhân viên lập pháp : quyền đặc miễn dành cho dân biểu và nghị sĩ, nhằm bảo đảm các nhân viên lập pháp, chống lại những hành vi khủng bố, giam giữ hay xét xử của chính quyền hoặc của các tư nhân khác. Mặc dù là một ngoại lệ, trái với nguyên tắc bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật, nhưng quyền đặc miễn là một biện pháp cần thiết nhằm bảo đảm sự độc lập và sự điều hành hữu hiệu của quốc hội. Quyền đặc miễn của nhân viên lập pháp bao gồm những nguyên tắc vô trách nhiệm và tính cách bất khả xâm phạm dành cho tất cả những dân biểu và nghị sĩ quốc hội.

a. Nguyên tắc vô trách nhiệm của nhân viên lập pháp được áp dụng cho mọi hành vi liên hệ đến nhiệm vụ dân cử mà người thường không thể hành xử được. Các dân biểu và nghị sĩ được tự do phát biểu cũng như hoàn toàn tự do trong việc biểu quyết. Tất cả mọi hành vi cả về hình lẫn nội dung có liên quan đến nhiệm vụ dân cử đều được xem là vô trách nhiệm một cách tuyệt đối và vĩnh viễn ngay cả khi đã mãn nhiệm kỳ. Không một ai, kể cả chính quyền được phép bắt giữ truy tố hay xét xử các nhân viên lập pháp vì các hành vi này.

Tại một vài nước, để tránh sự lạm dụng, đã hạn chế một phần nguyên tắc này. Tại cộng hòa liên bang Đức, quyền đặc miễn không áp dụng cho tội phi báng, mà lý do rằng những tội phạm này xảy ra ngay trong nhiệm kỳ quốc hội.

b. Tính cách bất khả xâm phạm dành cho các dân biểu và nghị sĩ nhằm bảo đảm tự do cho những nhân viên lập pháp, chống lại với những truy tố, tạm nã, giam giữ hay xét xử của chính phủ. Người ta tin rằng để dễ bề bắt bớ, giam giữ những nhân viên lập pháp đối lập với chính quyền chỉ vì những vi phạm bên ngoài những hoạt động nghị trường. Tuy nhiên tính cách bất khả xâm phạm không hoàn toàn tuyệt đối và vĩnh viễn như nguyên tắc vô trách nhiệm. Tính cách bất khả xâm phạm chỉ có hiệu lực chống chỉ sự truy tố và giam cầm trong một nhiệm kỳ mà thôi. Khi quốc hội cho phép hoặc đã mãn nhiệm kỳ, tính cách bất khả xâm phạm không còn nữa, nhân viên lập pháp sẽ bị truy tố như một người thường, nếu đã có những vi phạm trong quá khứ. Tính cách bất khả xâm phạm cũng hoàn toàn không có hiệu lực trong trường hợp dân biểu hay nghị sĩ quá tâng phạm pháp hoặc trong những vi phạm không mấy quan trọng như trong những tội vi cảnh chẳng hạn.

Nhằm bảo đảm sự độc lập của những nhân viên lập pháp tại Việt Nam, hiến pháp 67 cũng đã dành cho dân biểu và nghị sĩ những quyền đặc miễn thông thường. Điều 37 khoản 1 ấn định sự vô trách nhiệm của các dân biểu và nghị sĩ những quyền đặc miễn thông thường. Điều 37 khoản 1 ấn định sự vô trách nhiệm của các dân biểu và nghị sĩ: "Không thể truy tố tạm nã, bắt giam hay xét xử một dân biểu hay nghị sĩ vì những phát biểu và biểu quyết tại quốc hội". Điều 37 cũng đã qui định rằng trong suốt nhiệm kỳ quốc hội 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. Chỉ trừ trường hợp quá tang phạm pháp và ngay trong trường hợp quá tang phạm pháp, sự truy tố hay giam giữ cũng phải đình chỉ khi viện sở quen yêu cầu. (5)

0/Tính cách bất khả kiêm nhiệm của nhân viên lập pháp:

bất khả kiêm nhiệm là biện pháp nhằm bảo đảm sự độc lập tinh thần của những nhân viên lập pháp và được hầu hết các quốc gia công nhận. Người ta e ngại rằng sự kiêm nhiệm một chức vụ công cử, dân cử hay một nghề tự do khác, có thể đưa các dân biểu hoặc nghị sĩ đến tình trạng lệ thuộc hoặc lạm dụng chức vụ, có thể làm di hại đến tính cách độc lập của những nhân viên lập pháp này.

a. Bất khả kiêm nhiệm đối với các chức vụ công cử và dân cử : trên nguyên tắc các nhân viên lập pháp không được quyền kiêm nhiệm bất kỳ một chức vụ công cử hay dân cử nào khác, nhất là những chức vụ điều khiển do chính phủ bổ nhiệm hoặc liên quan đến công khố và quân đội. Tại Pháp, Cameroun, Sénégal, Tây Đức, Bỉ, Ba Tây, Chí Lợi, Ý Đại Lợi, Thổ Nhĩ Kỳ, Cộng Hòa Á Rập nhân viên lập pháp không được quyền kiêm nhiệm bất kỳ một chức vụ công cử nào khác. Riêng tại Pháp và Cameroun những nhân viên lập pháp có thể đặc trách một công vụ do chính phủ giao phó trong một hạn kỳ nhất định.

Tính cách bất khả kiêm nhiệm đối với những chức vụ công cử và dân cử không hoàn toàn tuyệt đối, nó có 1 vài ngoại lệ : - Trước hết, những nhân viên lập pháp có thể kiêm nhiệm việc giảng huấn tại các trường đại học và Kỹ Thuật Cao Đẳng.

- Những nhân viên lập pháp có thể đảm trách những công vụ đặc biệt có tính cách tạm thời trong một thời gian nhất định.

- Về tính cách bất khả kiêm nhiệm không được áp dụng đối với chức vụ Bộ Trưởng hay Tổng Trưởng trong chế độ đại nghị. Tại Anh Quốc, sự kiêm nhiệm chức vụ dân biểu, nghị sĩ với chức vụ trong chính phủ không bị cấm đoán mà còn là sự hợp tác cần thiết giữa lập pháp và hành pháp.

Tại một vài quốc gia khác như Ái Nhĩ Lan, Ghana, Nigérie Tổng trưởng phải là nhân viên lập pháp. Ở Úc, một nhân vật không giữ một chức vụ dân cử lập pháp nào không thể được bổ nhiệm làm Tổng Trưởng qua ba tháng.

b. Bất khả kiêm nhiệm đối với các nghề nghiệp tự do :
Tính cách bất khả kiêm nhiệm cũng liên quan đến một vài nghề nghiệp tự do. Dân biểu, nghị sĩ tại một vài quốc gia không được kiêm nhiệm một chức vụ điều khiển hoặc cố vấn cho những xí nghiệp quốc doanh và một số các xí nghiệp tư. Nhân viên lập pháp cũng không được quyền kiêm nhiệm một chức vụ trong những công ty chuyên về nghiệp vụ tiền tệ hay ngân hàng. Các dân biểu và nghị sĩ cũng bị cấm hẳn không được tham dự các cuộc đấu thầu hay ký kết hợp đồng với chính phủ.

Tại nhiều quốc gia còn cấm đoán dân biểu và nghị sĩ hành nghề luật sư hoặc những tác vụ luật sư có liên quan đến quyền lợi công cộng. Đây là trường hợp Pháp, Sénégal, Bỉ, Ba Tây, Ba Tư, Ý Đại Lợi và Phi Luật Tân.

Tính cách bất khả kiêm nhiệm được hiểu hết các quốc gia công nhận. Nhưng cũng có một số quốc gia không có sự cấm đoán nào trong việc kiêm nhiệm. Tại Ai Nhĩ Lan, Thụy Điển, Nga Xô và các quốc gia dân chủ nhân dân, dân biểu và nghị sĩ được tự do hành nghề hoặc đảm nhận các chức vụ công cử khác.

Tại Việt Nam Dân biểu và nghị sĩ cũng bị chi phối bởi tính cách bất khả kiêm nhiệm. Theo điều 37 Hiến Pháp 67 trong các khoản 5 và 6 thì dân biểu và nghị sĩ không có thể kiêm nhiệm một chức vụ công cử hay dân cử nào khác ngoài trừ việc phụ trách giảng huấn tại các trường đại học, cao đẳng kỹ thuật (6).

Tuy hiến nội qui của cả Hạ viện lẫn Thượng viện đều chấp thuận tính trọng đặc nhiệm. Tại Hạ Viện, dân biểu có thể đặc nhiệm một chức vụ công cử khác trong vòng 6 tháng và phải được viện chấp thuận (7). Trong khi Thượng Viện dễ dàng hơn, không buộc nghị sĩ phải xin phép thượng viện và thời gian đặc nhiệm kéo dài được 1 năm nữa. Các dân biểu

(6) Điều 37 khoản 5 và 6 Hiến Pháp 67: "Dân biểu hay nghị sĩ không thể kiêm nhiệm một chức vụ công cử hay dân cử nào khác, Dân biểu hay nghị sĩ có thể phụ trách giảng huấn tại các trường Đại học và Cao Đẳng Kỹ Thuật."

(7) Điều 227 Nội qui Hạ viện: "Dân biểu không thể kiêm nhiệm một chức vụ công cử hay dân cử nào khác, trừ trường hợp đặc nhiệm không quá 6 tháng và phải được viện chấp thuận".

Các dân biểu và nghị sĩ trong tình trạng đặc nhiệm, đương nhiên mất quyền thảo luận, biểu quyết cùng các đặc quyền khác dành cho nhân viên lập pháp (8).

Tại Việt Nam, dân biểu và nghị sĩ cùng với người hôn phối không được tham dự những cuộc đấu thầu hay ký kết hợp đồng với cơ quan công quyền (9).

D/ Phụ cấp của nhân viên lập pháp : ngày nay, người ta không còn quên nhiệm những chức vụ dân cử chỉ có tính cách danh dự, không được hưởng một thứ lợi tức nào. Phụ cấp dành cho nhân viên lập pháp là một điều cần thiết, nó ảnh hưởng khá nhiều đến sinh hoạt quốc hội. Nhiệm vụ dân biểu, nghị sĩ mỗi ngày mỗi phức tạp hơn và đòi hỏi những nhân viên lập pháp dành toàn thời giờ cho những sinh hoạt quốc hội. Không thể đòi hỏi những đại diện dân phải tự kiếm sống bằng những chức vụ, nghề nghiệp khác trong khi vẫn phải dành trọn thời giờ cho những sinh hoạt nghị trường. Phụ cấp dành cho dân biểu và nghị sĩ cũng là một biện pháp nhằm bảo đảm sự độc lập vật chất cho những nhân viên lập pháp nhằm bảo đảm sự độc lập vật chất cho những nhân viên lập pháp, ngõ hầu gìn giữ được sự vô tư và độc lập của cơ quan lập pháp.

Bởi thế hầu hết các quốc gia đều chấp nhận hình thức phụ cấp dành cho dân biểu và nghị sĩ.

Tại một số quốc gia, phụ cấp tương đối nhỏ và tính theo những ngày họp.

Tại một số quốc gia khác như Nga, Bỉ, Alberta, Sao Aíc Lợi, Hung, Ba Lan, Tiệp, các dân biểu và nghị sĩ ngoài phụ cấp hàng tháng còn thêm phụ cấp tính theo số ngày họp.

Có quốc gia tính phụ cấp hàng năm. Tuy nhiên hiện nay tại hầu hết các quốc gia, phụ cấp của nhân viên lập pháp được tính theo lương bổng của các công chức cao cấp. Phụ cấp dân biểu tại Lào bằng lương bổng của công chức cao cấp nhất. Tại

(8) Điều 174 Nội qui Thượng viện : "Nghị sĩ không thể kiêm nhiệm một chức vụ công cử hay dân cử nào khác, trừ các chức vụ giảng huấn tại các trường Đại Học và Cao đẳng Kỹ thuật. Khi giữ một chức vụ công cử hay dân cử khác, nghị sĩ được coi như trong tình trạng đặc nhiệm và đương nhiên mất quyền biểu quyết và các đặc quyền trong suốt thời gian đặc nhiệm. Thời gian đặc nhiệm là 1 năm và có thể tái nhiệm một năm nữa là tối đa.

(9) Điều 37 khoản 7 Hiến pháp 67: "Dân biểu, nghị sĩ và người hôn phối không thể tham dự những cuộc đấu thầu hay ký kết hợp đồng với các cơ quan công quyền.

Việt Nam dân biểu và nghị sĩ được hưởng một số phụ cấp khoán hàng tháng, giá ngạch phụ cấp này do mỗi viện toàn quyền ấn định.

Ngoài ra nhân viên lập pháp còn được hưởng một số quyền lợi vật chất khác như thư từ, điện thoại, mượn văn phòng, thư ký hoặc đi chuyên. Tại Đan Mạch, Bỉ, Pháp, nhân viên lập pháp được miễn trả tiền đi xe lửa chẳng hạn.

2/ Tổ chức nghị viện (văn phòng, ủy ban, khối, nhóm)

Hình thái tổ chức quốc hội tại mỗi quốc gia mỗi khác nhau, nhưng tựu chung nhằm bảo đảm sự độc lập của cơ quan lập pháp, cơ cấu điều hành đều do quốc hội tự tổ chức lấy. Những cơ cấu điều hành quốc hội thường bao gồm: văn phòng, các ủy ban thường vụ, các khối, các nhóm. Đây cũng là tổ chức của quốc hội Việt Nam mà chúng ta sẽ đặc biệt đề cập đến.

A/ Văn phòng: Văn phòng quốc hội gồm một số nhân viên lập pháp điều khiển tổng quát mọi sinh hoạt quốc hội. Văn phòng được xem là cơ quan đầu não của quốc hội và có một tầm quan trọng đặc biệt.

Văn phòng Thượng nghị viện Việt Nam gồm có một chủ tịch và hai phó chủ tịch. Trong khi văn phòng Hạ nghị viện ngoài chủ tịch Phó chủ tịch còn có thêm một Tổng thư ký, 3 phó tổng thư ký và 2 hội kế viên. Nhân viên văn phòng do toàn viện bầu theo lời bố thăm kín và có nhiệm kỳ là một năm.

Chủ tịch đại diện cho Viện sở quan trọng trong những buổi lễ chính thức, triệu tập và chủ tọa các phiên họp của viện, của văn phòng viện, giữ văn phòng và các cơ quan khác của viện, của liên ủy ban, của hội đồng nghị trình. Chủ tịch thi hành nội quy thi hành mọi quyết định của viện. Chủ tịch là chuẩn chi viên ngân sách tự trị của viện, điều khiển sự diem hành viện, tổ chức và trông nom các cơ quan chuyên môn, hành chánh tài chánh và an ninh trực thuộc viện. Chủ tịch Thượng viện còn triệu tập và chủ tọa các phiên họp khoáng đại lưỡng viện chiếu điều 50 Hiến pháp. Chủ Tịch Hạ viện sẽ thay thế khi chủ tịch Thượng viện bị ngăn trở. (10)

(10) Điều 50 Hiến pháp 67: "Chủ Tịch thượng nghị viện triệu tập và chủ tọa các phiên họp khoáng đại lưỡng viện. Trường hợp chủ tịch Thượng nghị viện bị ngăn trở, chủ Tịch Hạ nghị viện sẽ thay thế chủ Tịch Thượng Nghị viện trong nhiệm vụ này".

Các phó chủ tịch phụ tá cho chủ tịch nhằm điều hành hữu hiệu sinh hoạt của viện và thi hành những công tác do Chủ tịch giao phó.

Tổng thư ký tại hạ nghị viện với sự phụ tá của các phó tổng thư ký đảm trách công việc ghi chép các nhật ký của viện và nhật ký lập pháp, lập biên bản các phiên họp, phụ trách việc phân chia các công văn, hồ sơ, tài liệu cho các cơ quan trực thuộc viện.

Các hội kế viên tại hạ viện phụ giúp chủ tịch trong công việc điều khiển và kiểm soát các cơ quan tài chánh thuộc viện.

Tại một vài quốc gia khác như Tây Ban Nha, Éthiopie, Libye, chủ tịch quốc hội do quốc trưởng hoặc Hoàng đế bổ nhiệm bằng sắc lệnh.

Chủ Tịch Thượng nghị viện Hoa Kỳ đương nhiên là phó Tổng thống. Ở Anh, trong khi chủ tịch thượng viện do Nữ hoàng bổ nhiệm, thì chủ tịch Hạ viện được chỉ định do sự thỏa thuận trước của các dân biểu và theo tục lệ, vị này giữ mãi chức vụ suốt nhiệm kỳ và có thể trong các nhiệm kỳ kế tiếp nữa. Bởi lẽ theo tục lệ, vị chủ tịch Hạ viện mãn nhiệm kỳ sẽ được tái cử tại đơn vị cũ của ông, mà không ai được quyền ra tranh cử với ông tại đây cả.

B/ Các Ủy ban thường vụ : ngoài cơ cấu đầu não của quốc hội là văn phòng, còn có những ủy ban thường vụ quốc hội với một vai trò không kém phần quan trọng. Văn phòng ủy ban gồm có 1 chủ tịch, 1 phó chủ tịch do toàn viện bầu kín với nhiệm kỳ là một năm thư ký và một hay nhiều thuyết trình viên do ủy ban đề cử. Mỗi ủy ban có thể chia thành nhiều tiểu ban, các trưởng tiểu ban sẽ do ủy ban cử. Các ủy viên do các khối cử theo tỷ lệ. Mỗi nghị sĩ phải tham gia ít nhất một ủy ban và nhiều nhất 2 ủy ban. Số ủy viên trong các ủy ban thường vụ không đồng nhất. Tại hạ viện số ủy viên trong các ủy ban ít nhất là 9 người và nhiều nhất có thể tới 25 người như trường hợp 2 ủy ban ngân sách tài chánh và ủy ban quốc phòng. Ở Thượng viện các ủy ban gồm từ 4 đến 9 ủy viên ngoại trừ ủy ban ngân sách, tài chánh, thuế khóa, có thể đến 15 ủy viên.

Mọi dự luật đều phải được ủy ban cử xét trước khi đưa ra thảo luận trước phiên họp khoáng đại. Chủ Tịch ủy ban có

quyền mời các nhân viên chính phủ hoặc đại diện các đoàn thể nhân dân có tư cách pháp nhân đến trước ủy ban để tham khảo ý kiến.

Thượng nghị viện Việt Nam có 12 ủy ban thường vụ gồm : canh nông, công chính, kinh tế, lao động, xã hội, ngân sách tài chính và thuế khóa, ngoại giao thông tin, nội viện nội qui, nội vụ, quốc phòng, tư pháp định chế, văn hóa giáo dục thanh niên và y tế.

Hạ nghị viện Việt Nam có tất cả 16 ủy ban và gọi là ủy ban thường trực gồm 11 ủy ban tương tự thượng viện, ngoại trừ ủy ban nội viện nội qui và có 5 ủy ban khác là ủy ban bãi trừ tham nhũng, miễn vụ, phát triển các sắc tộc, thông tin chiếu hỏi và xây dựng nông thôn.

Văn phòng thượng viện họp với các chủ tịch ủy ban thành Hội đồng chủ tịch với nhiệm vụ :

- Theo dõi và điều hòa công việc các ủy ban.
- Giải quyết những tranh chấp thẩm quyền giữa các ủy ban.
- Cứu xét những vấn đề liên quan đến nhiều ủy ban.
- Ấn định nghị trình các phiên họp khoáng đại.

Tại Hạ viện có một hội đồng tương tự gọi là hội đồng thẩm quyền.

Ngoài các ủy ban thường vụ, còn có các ủy ban đặc biệt liên ủy ban và ủy ban lưỡng viện.

a. Các ủy ban đặc biệt được thành lập nhằm đảm trách những công việc đặc biệt và nhất định khi cần thiết chiếu điều 125 nội quy hạ viện và điều 55 nội qui thượng viện. Các ủy ban này thường là những ủy ban điều tra và sẽ tự động giải tán ngay khi chấm dứt công việc. Thí dụ ủy ban đặc biệt về động viên từng phần thành lập ngày 21.12.67.

b. Liên ủy ban được thành lập khi có một luật liên đến lãnh vực của nhiều ủy ban. Thí dụ liên ủy ban kinh tế tài chính ngày 12.2.68.

c. Ủy ban lưỡng viện đặc biệt có mục đích điều giải giữa 2 viện (điều 237 nội qui thượng viện) hoặc để giải quyết những vấn đề quan trọng liên quan đến nhiều ủy ban của cả 2

viện (điều 230 nội qui Hạ viện).

C/ Các nhóm, khối : các dân biểu, nghị sĩ hoặc cùng một đảng hoặc cùng chung một đường lối, một chính kiến thường tự kết hợp lại thành từng khối và nhóm trong quốc hội. Các khối và nhóm cũng nắm giữ một vai trò đáng kể trong sinh hoạt quốc hội.

Sự thành lập khối và nhóm trong các quốc hội theo chế độ đa đảng rất khó thực hiện. Người ta không thấy có một khối một nhóm nào trong các quốc hội Hung, Tiệp, Lô, Tây Ban Nha... Tại quốc hội Anh cũng không có hình thức khối và nhóm, mà chỉ có hai phe chính thức hết sức đơn giản và cứng cỏi nhưng trong thực tế tỏ ra rất hữu hiệu. Chính nhờ hệ thống tổ chức này, quốc hội Anh đạt được một sự mềm dẻo đặc biệt.

Ngoài ra, chúng ta nhận thấy tại hầu hết các quốc gia đều có tổ chức khối, nhóm trong quốc hội, các khối và nhóm thường phải có được một con số tối thiểu nhân viên nhằm tránh sự chia rẽ, phân hóa trong quốc hội. Tại Pháp, mỗi khối tối thiểu phải có 30 dân biểu, tại Ý con số này là 20.

Tại Việt Nam, chiếu theo nội qui của lưỡng viện quốc hội các dân biểu và nghị sĩ có thể kết hợp thành khối và nhóm. Ở thượng viện, mỗi khối tối thiểu là 15 nghị sĩ, ở hạ viện, mỗi khối tối thiểu là 14 dân biểu. Các dân biểu hay nghị sĩ độc lập sẽ hợp thành những khối hay nhóm độc lập. Mỗi dân biểu nghị sĩ chỉ được quyền tham gia một khối hoặc nhóm duy nhất.

Mỗi khối do 1 trưởng khối đại diện, có nội qui, điều lệ và sinh hoạt riêng biệt. Mọi sự thay đổi về nhân số, về điều lệ về thành phần ban chấp hành đều phải thông báo cho văn phòng viện. Khối chỉ được xem như chính thức thành lập khi biên bản bầu cử ban chấp hành khối cùng danh sách khối viên được trưởng khối hoặc đại diện chính thức đệ nạp văn phòng viện.

Chiếu nội qui lưỡng viện, trưởng khối được xếp ngang hàng chủ tịch các ủy ban trên phương diện nghị lệ, trưởng khối tại Hạ viện là Hội viên hội đồng nghị trình. Trưởng khối có quyền yêu cầu Chủ Tịch cho ngưng phiên họp 15 phút. Các khối phụ trách việc cử nhân viên vào các ủy ban theo tỷ lệ, các khối được cung cấp phòng họp, nhân viên và những phương tiện

hoạt động cần thiết. Các khối và nhóm càng ngày càng chiếm nhiều ưu thế hơn những dân biểu và nghị sĩ độc lập trong vai trò trung gian thường trực giữa chính phủ và công luận.

3/ Điều hành nghị trường (phiên họp nghị trình, thảo luận, biểu quyết, tức số ...)

Sinh hoạt nghị trường thường được ấn định kỹ càng trong nội quy quốc hội. Để điều hành nội bộ cơ quan lập pháp một cách hoàn hảo, quốc hội có những thủ tục làm việc đặc biệt. Ngoài những thủ tục lập pháp, ngân sách, kiểm soát chính phủ và phê chuẩn hiệp ước, tu chính hiến pháp, quốc hội có một cách thức điều hành hoạt động; cơ định liên quan đến khóa họp, nghị trình, thảo luận, biểu quyết, biên bản, trật tự và kỷ luật trong phiên họp.

A/ Hàng năm mỗi viện quốc hội có hai khóa họp thường lệ, một khóa bắt đầu vào ngày thứ hai đầu tiên trong tháng tư dương lịch và khóa kế tiếp bắt đầu vào ngày thứ hai đầu tiên trong tháng mười dương lịch. Mỗi khóa họp thường lệ không thể lâu qua 90 ngày, trừ trường hợp cần chung quyết dự thảo ngân sách, hệ thống sổ chế triển hạn khóa họp. Tổng thống nắm 1/3 tổng số dân biểu hay nghị sĩ có quyền yêu cầu triệu tập các phiên họp bất thường. Tổng thống sẽ ấn định nghị trình cho phiên họp bất thường do Tổng thống đề nghị triệu tập.

B/ Chủ tịch mỗi viện triệu tập và chủ tọa các phiên họp thường lệ và bất thường của viện. Nghị trình được Hội đồng chủ tịch thượng viện hay hội đồng tham quyền Hạ viện ấn định, niêm yết tại trụ sở mỗi viện đồng thời phải thông tri cho nghị sĩ hay dân biểu về nghị trình này chậm nhất là 24 giờ trước khi phiên họp khai mạc. Trước mọi buổi họp, các dân biểu và nghị sĩ có thể đích thân đến văn phòng viện ghi tên đề phát biểu ý kiến về một trong những vấn đề ghi trong nghị trình.

C/ Trong mỗi phiên họp, sau khi chủ tịch tuyên bố khai mạc, nhất kỳ buổi họp trước được đọc. Tiếp theo cách lại kiểm điểm tức số. Tại thượng viện, được xem là có đủ tức số khi có quá bán tổng số nghị sĩ hiện diện. Nếu không đủ tức số văn phòng thượng nghị viện phải đi mời những nghị sĩ vắng mặt. Sau đó, nếu vẫn không đủ số, thượng viện có thể quyết định tiếp tục nghị trình bằng một biểu quyết có trên 1/3 tổng số nghị sĩ chấp thuận. Tuy nhiên phiên họp thượng viện

phải có sự hiện diện của ít nhất 1/3 tổng số nghị sĩ. Tại hạ viện phiên họp được xem là có đủ túc số khi có quá bán tổng số dân biểu hiện diện. Nếu không đủ túc số này, hạ viện sẽ họp sau 24 giờ bất luận có bao nhiêu dân biểu hiện diện.

Diễn tiến một phiên họp tại Thượng viện tiếp theo đó là phần trình và ghi vào nhật ký các phúc trình của các Ủy ban thường vụ, các dự án luật, dự án quyết nghị do các nghị sĩ đề nghị, các đơn thỉnh cầu gửi thẳng đến Thượng viện hay do 1 nghị sĩ đích thân đệ trình. Và cuối cùng là phần thảo luận cùng biểu quyết các vấn đề ghi trong nghị trình.

Tại hạ viện một phiên họp thường có diễn tiến như sau: sau khi kiểm điểm số dân biểu hiện diện, đọc các thông điệp của Tổng Thống nếu có, thông báo các kiến nghị nếu có, thông báo các dự luật viện mới nhận được, thông qua nghị trình và cuối cùng là thảo luận các vấn đề đã được ghi vào nghị trình.

Thế thức thảo luận và biểu quyết tại Thượng và Hạ viện có đôi chút khác nhau. Trong khi tại Thượng viện, nghị sĩ muốn phát biểu ý kiến phải ghi danh trước và sẽ phát biểu lần lượt theo thứ tự ghi danh, chỉ khi nào không có một nghị sĩ nào ghi danh phát biểu trước, lúc đó, nghị sĩ nào giơ tay trước được lên tiếng trước, và mỗi nghị sĩ chỉ được phát biểu tối đa 3 lần về một vấn đề trong một buổi và mỗi lần phát biểu không quá 5 phút. Trong khi tại Hạ viện, các dân biểu cũng phát biểu ý kiến ghi tên và cũng chỉ được phát biểu tối đa 3 lần về một vấn đề nhưng mỗi lần được phát biểu cho đến 10 phút. Các dân biểu nếu không ghi tên trước, nhưng muốn phát biểu, vẫn có thể giơ tay, và sau khi có lời mời của chủ tọa, dự ng sự có quyền phát biểu trong vòng 5 phút. Tất cả dân biểu cũng như nghị sĩ đều không được nói ra ngoài vấn đề và công kích cá nhân. Tuy nhiên việc hạn chế phát biểu không được áp dụng cho chủ tịch các Ủy ban, thuyết trình viên hay tác giả của đề án. Các nhân vật này có thể lên diễn đàn bất kỳ lúc nào và không bị hạn chế phát biểu.

Tại Thượng và Hạ viện, có 4 thế thức biểu quyết được áp dụng để đúc kết mọi cuộc thảo luận, thế thức thông thường là giơ tay. Nếu nghi ngờ việc kiểm điểm, hay có một trường hợp khó yêu cầu, việc biểu quyết sẽ được thực hiện bằng cách

có sự chấp thuận của 3/4 tổng số dân biểu hay nghị sĩ. Chỉ trừ trường hợp quá tâng phạm pháp và ngay trong trường hợp quá tâng phạm pháp, sự truy tố hay giam giữ cũng phải đình chỉ khi viện sở quan yêu cầu. (5)

C/Tính cách bất khả kiêm nhiệm của nhân viên lập pháp:
bất khả kiêm nhiệm là biện pháp nhằm bảo đảm sự độc lập tinh thần của những nhân viên lập pháp và được hầu hết các quốc gia công nhận. Người ta e ngại rằng sự kiêm nhiệm một chức vụ công cử, dân cử hay một nghề tự do khác, có thể đưa các dân biểu hoặc nghị sĩ đến tình trạng lệ thuộc hoặc lạm dụng chức vụ, có thể làm đi hại đến tính cách độc lập của những nhân viên lập pháp này.

a. Bất khả kiêm nhiệm đối với các chức vụ công cử và dân cử : trên nguyên tắc các nhân viên lập pháp không được quyền kiêm nhiệm bất kỳ một chức vụ công cử hay dân cử nào khác, nhất là những chức vụ điều khiển do chính phủ bổ nhiệm hoặc liên quan đến công khố và quân đội. Tại Pháp, Cameroun, Sénégal, Tây Đức, Bỉ, Ba Tây, Chí Lợi, Ý Đại Lợi, Thổ Nhĩ Kỳ, Cộng Hòa Ả Rập nhân viên lập pháp không được quyền kiêm nhiệm bất kỳ một chức vụ công cử nào khác. Riêng tại Pháp và Cameroun những nhân viên lập pháp có thể đặc trách một công vụ do chính phủ giao phó trong một hạn kỳ nhất định.

Tính cách bất khả kiêm nhiệm đối với những chức vụ công cử và dân cử không hoàn toàn tuyệt đối, nó có 1 vài ngoại lệ : - Trước hết, những nhân viên lập pháp có thể kiêm nhiệm việc giảng huấn tại các trường đại học và Kỹ Thuật Cao Đẳng.

- Những nhân viên lập pháp có thể đảm trách những công vụ đặc biệt có tính cách tạm thời trong một thời gian nhất định.

- Và tính cách bất khả kiêm nhiệm không được áp dụng đối với chức vụ Bộ Trưởng hay Tổng Trưởng trong chế độ đại nghị. Tại Anh Quốc, sự kiêm nhiệm chức vụ dân biểu, nghị sĩ với chức vụ trong chính phủ không bị cấm đoán mà còn là sự hợp tác cần thiết giữa lập pháp và hành pháp.

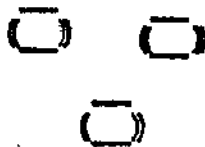
Tại một vài quốc gia khác như Ái Nhĩ Lan, Ghana, Nigérie Tổng trưởng phải là nhân viên lập pháp. Ở Úc, một nhân vật không giữ một chức vụ dân cử lập pháp nào không thể được bổ nhiệm làm Tổng Trưởng quá ba tháng.

Tổng thống và quyết nghị tu chính hiến pháp. Chủ tịch hội viện thay thế chủ tịch thượng viện trong trường hợp bị ngăn trở. Lương viện họp để quyết định tu chính hiến pháp với túc số 5/7 tổng số dân biểu và nghị sĩ, quyết nghị hợp lệ là 2/3 tổng số dân biểu và nghị sĩ.

Về chung quyết yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống, thì túc số là 3/5 tổng số dân biểu và nghị sĩ, biểu quyết chỉ hợp lệ khi hội đủ số thăm là 1/2 tổng số dân biểu và nghị sĩ.

Nếu không hội đủ các số này, phiên họp khoáng đại lương viện phải tạm đình hoãn.

Sự liên lạc và điều hòa sinh hoạt lương viện là một trong những trọng trách của văn phòng hai viện.



Phân tử nhất

KỸ THUẬT
LẬP PHÁP
CỦA NGHIÊN VIÊN

Vai trò lập pháp của quốc-hội hết sức quan trọng, vì nhiệm-vụ quan-yếu hơn cả của quốc-hội chính là lập pháp. Trong khung cảnh quốc-hội, với những thủ tục sinh hoạt sẵn có, cơ-quan lập-pháp phải tìm cách hoàn tất nhiệm-vụ đã được giao, phó. Từ đó, những kỹ-thuật lập pháp dần dần thành hình và mỗi ngày-mỗi được chế-định thêm. Kỹ thuật lập pháp nói chung bao gồm những kỹ thuật lập pháp thông thường tức là những kỹ thuật tu-luật, những kỹ-thuật biểu-quyết luật ngân-sách, những thủ-tục đặc biệt trong việc phê chuẩn hiệp-ước, hiệp-định và những thủ-tục tu-chính hiến-pháp

Chương 1 : KỸ THUẬT LẬP PHÁP THÔNG THƯỜNG

Tham-Quyền lập-pháp trên nguyên-tắc hoàn toàn do quốc-hội nắm giữ, nhưng trên thực-tế, càng ngày tham-quyền lập-pháp trong quốc-hội càng bị giới hạn, trước sự lớn mạnh của hành-pháp và sự tăng triển mau chóng trong những sinh hoạt quốc-gia. Vì thế quốc-hội không còn nắm giữ hoàn toàn tham-quyền lập-pháp, quốc-hội đã phải trao bớt, ủy-nhiệm phần nào công việc lập-pháp cho hành-pháp. Trước khi lược qua những kỹ thuật tu luật và đặc biệt là thủ tục tu-luật tại quốc-hội Việt-Nam chúng ta không thể không xét đến những giới-hạn của tham quyền lập-pháp.

Đoạn 1 : Sự giới hạn tham quyền lập pháp của Nghị-viện.

Trên lý-thuyết, cơ-quan lập-pháp nắm trọn trong tay tham quyền lập pháp. Người ta cho rằng cơ-quan lập-pháp có một năng quyền tối thượng. Mặc dù lãnh-vực của pháp luật không hề bị hạn-chế, nhưng hầu như tất cả các quốc gia đều mặc nhiên chấp nhận có hai lãnh vực lập pháp và lập quy rõ rệt trên phương diện pháp-chế. Tuy thế, ranh giới giữa hai phạm-vi lập-pháp và lập quy thì thật mơ hồ. Tại Nga-Sô và nhất là tại Thụy-Điển, đạo luật được chi-tiết hóa tới cùng và rõ ràng là bao trùm cả lãnh vực lập-quy. Nhưng tại Pháp, với hiến pháp 58, đạo luật đã bị hạn chế một cách rõ ràng. Người ta cho rằng nơi nào nhà lập-pháp ngừng lại thì nơi đó bắt đầu thuộc phạm vi lập-quy. Các văn-kiến lập quy chỉ là những văn-

kiện chi-tiết hóa các đạo luật đã được nhà lập pháp tạo nên.

Nhưng trong thực tế, cuộc sống mỗi lúc một phát triển hơn, mỗi phức tạp hơn, và nhiều mặt hơn, những vấn đề quốc-gia trở nên khó giải quyết hơn. Các cơ-quan lập-pháp đã tỏ ra bất lực trong việc đối phó với thực trạng xảy ra hàng ngày vì những thủ tục của các cơ-quan này chậm-chạp và khá phiền-phức. Chính vì thế, quyền lập-quy nói rộng (pouvoir réglementaire étendu) tức là vấn-đề lập-pháp ủy nhiệm (législation déléguée) đã được đặt ra. Quyền lập-pháp ủy-nhiệm phát sinh từ hai nguồn gốc chính-yếu là hiến-pháp và những đạo luật căn bản của quốc-gia.

- Tại Nga-Sô, trong khi quốc-hội không nhóm họp, Chủ-tịch đoàn Sô-viét tối cao (présidium du Soviet suprême) có toàn quyền trong công việc có tính cách lập-pháp. Nhưng những quyết định mang tính cách lập pháp này phải được quốc-hội chấp thuận ngay trong khóa họp tiếp cận. Thủ-tục này được áp dụng trong các quốc-gia dân-chủ nhân dân với một chủ-tịch đoàn quốc-hội (présidium des assemblées) như Hung, Bulgarie, Ba lan.

- Tại Sénégal, quốc-hội có thể ủy quyền cho một trong những ủy-ban quốc-hội gọi là ủy-ban Thừa phó (commission du délégalion) bằng một quyết nghị và thông báo cho Tổng Thống. Dựa trên thời-hạn và thẩm quyền được giao phó, ủy ban này sẽ chấp thuận những biện pháp do Tổng Thống đề nghị và ban hành theo hình thức một đạo luật. Những luật này cũng phải đệ nạp Văn-phòng quốc-hội chậm nhất là ngày đầu tiên của khóa họp thường lệ tiếp cận.

- Hiến pháp, Pháp-Quốc 1958 cho phép chính-phủ yêu cầu quốc-hội cho ban hành các Dự trong một thời hạn rõ rệt những biện pháp lẽ ra thuộc phạm vi lập pháp. Các Dự này có hiệu lực ngay khi ban hành, nhưng sẽ thất hiệu nếu không đệ nạp xin quốc-hội phê chuẩn trong hạn kỳ ấn định bởi đạo luật ủy quyền.

- Hiến-pháp tại Hòa-Lan ấn định rõ một số lãnh vực hoàn toàn nằm trong sự chi phối của đạo-luật, những lãnh vực này không thể ủy quyền, còn những lãnh vực khác đều được tự-do ủy quyền nhưng phải ấn định rõ ràng mọi nguyên tắc chỉ-hướng. Các văn kiện lập-quy nói rộng này cũng phải được quốc-hội phê chuẩn

- Tại Anh-Quốc, kể từ 1946 với đạo luật ấn định những phương-tiện lập quy (statutory instruments act) nghị-viện đã đồng nhất-hóa thủ-tục lập-pháp ủy nhiệm. Các sắc-lệnh, nghị-dịnh xuất dân từ luật ủy quyền có hiệu lực ngay sau khi ký nhưng có thể bị tiêu hủy do quyết định của một trong hai viện. Nhưng quyết định tiêu-hủy phải thực hiện trong hạn kỳ 40 ngày kể từ ngày đệ nạp. Những văn kiện này chỉ có giá trị khi đã được lưỡng viện chấp thuận. Vào năm 1944, Hạ-nghị-viện Anh lập một ủy ban 11 người nhằm lưu ý nghị-viện về những văn kiện lập quy trái luật, ủy ban này gọi là select committee on statutory instruments.

- Tại Hoa-Kỳ, quốc hội không thể ủy quyền cho hành-pháp trong những lãnh vực chuyên độc và hiển nhiên thuộc lập pháp, riêng trong các lãnh vực khác, quốc hội có thể ủy quyền cho hành pháp, nhưng cũng phải ấn định rõ thời gian và nguyên tắc chỉ hướng.

- Tại Việt-Nam, Hiến pháp 56 đã minh thị quyền lập pháp ủy-nhiệm. Giữa hai khóa họp quốc-hội, Tổng-thống có thể ký sắc luật vì lý do khẩn cấp. Các sắc luật này ngay sau đó phải đệ nạp quốc-hội và chỉ được xem như một đạo luật nếu quốc-hội không bác bỏ (11). Hiến pháp 56 cũng trù liệu rằng trong trường hợp khẩn cấp, chiến tranh, nội loạn, khủng hoảng kinh tế, tài chánh quốc-hội có thể ủy cho Tổng thống, quyền ký sắc luật nhằm thực hiện chính sách mà quốc-hội ấn định trong đạo luật ủy quyền. Luật ủy quyền này phải ấn định rõ ràng thời gian ủy quyền và những chính sách của quốc-hội. Ngay sau khi Tổng thống ký, các sắc luật này phải đệ nạp văn-phòng quốc-hội. Nếu không bị quốc-hội bác bỏ trong vòng 30 ngày sau khi mãn thời hạn ủy quyền, những sắc luật này được coi như những đạo luật. (12)

(11) Điều 41 Hiến-pháp 56 Việt-Nam Cộng-Hòa "giữa hai khóa họp quốc-hội, Tổng thống vì lý do khẩn cấp có thể ký các sắc-luật. Các sắc luật này phải được chuyển đến văn-phòng quốc-hội ngay sau khi ấy. Trong khóa họp thường lệ tiếp cận, nếu quốc-hội không bác bỏ các sắc luật ấy sẽ được coi hẳn như những đạo-luật"

(12) Điều 42 Hiến pháp 56 "Trong tình trạng khẩn cấp, chiến-tranh nội loạn, khủng hoảng kinh tế, tài chánh quốc-hội có thể biểu quyết một đạo luật ủy quyền cho Tổng Thống trong 1 thời gian với những hạn định rõ rệt, quyền ký các sắc luật để thực hiện chính sách mà quốc-hội ấn định trong đạo luật ủy quyền. Các sắc luật phải được chuyển đến văn phòng quốc-hội ngay sau khi ký 30 ngày sau khi mãn thời hạn đã được ấn định trong đạo luật ủy quyền, nếu Q.H. không bác bỏ các sắc luật ấy sẽ được coi như những đạo luật"

- Hiệp pháp đệ nhị cộng hòa không hề đề cập đến lập pháp ủy nhiệm chỉ vì các nhà lập hiến lo ngại quá nhiều sự kiện hành pháp mua chuộc và không chế lập pháp, như đã xảy ra trong thời đệ nhất cộng hòa. Chính vì sự quy định quá cứng nhắc này, cả hành pháp lẫn lập pháp đều đã lúng túng và bối rối trong những năm qua. Trước những tình trạng khẩn cấp đòi hỏi có một ứng phó cấp thời mà quốc-hội gần như bất-lực, vì không thể thấu triệt những biến chuyển mau lẹ và phức tạp của tình thế. Quốc-hội không có đủ những yếu tố để tiên đoán những biện pháp và nó hoàn toàn tùy thuộc hoàn cảnh thực tế. Tình trạng này đã được nhiều người mô tả như sự "bất lực không thể trách cứ của lập pháp". Ngày nay, các văn kiện lập quy càng lớn mạnh. Người ta đã mặc nhiên chấp nhận sự lớn mạnh của hành pháp trước những biến chuyển mau lẹ của sinh hoạt quốc-gia. Người ta cho rằng quyền hành pháp (pouvoir exécutif) hiện có khinh hướng biến thành quyền hành động (pouvoir d'action). Và giữa 1972 đạo luật ủy quyền cũng đã được biểu quyết ấn định Tổng thống có quyền lập pháp trong các lãnh vực kinh tế, tài chính, an ninh, quốc-phòng trong vòng 6 tháng.

Đoạn 2 : Kỹ thuật tu luật .

1) Sáng quyền lập pháp :

Lập pháp là nhiệm vụ chính-yếu của quốc-hội. Nhưng hành pháp cũng có sáng quyền lập pháp. Tại một vài quốc gia dự luật không đương nhiên được cứu xét, nó phải qua một ủy ban đề cứu xét, kiểm soát xem có hội đủ những điều kiện để được chấp nhận hay không. Ở Nam Tư dự luật phải được ủy ban lập pháp và pháp lý (commission législative et juridique) thông qua. Ở Cộng-Hòa Á-rập thống nhất việc này thuộc quyền ủy ban sáng kiến và thỉnh nguyện (commission des initiatives et des pétitions). Ở Cameroune, việc kiểm soát này nằm trong tay Hội-đồng chủ-tịch Conférence des présidents).

Sau khi dự luật được thông qua, tại một số các quốc-gia, nghị-viện có thể ủy cho ủy ban liên-hệ cứu-xét và chung quyết, tại các quốc-gia này, ủy ban có một vai trò hết sức quan trọng, công việc lập pháp như thế gần như nằm hoàn toàn trong tay ủy ban. Tại một số các quốc-gia khác, dự luật được trao cho ủy ban liên hệ cứu xét và tu chỉnh rồi phúc trình trước quốc hội, quốc hội sẽ thảo luận và chung quyết. Cũng

có một số quốc-gia thủ tục khác hẳn, nghĩa là nghị-viện cứu xét và chung quyết thẳng, không cần phải thông qua các ủy-ban liên hệ. Chúng ta sẽ lần lượt theo chân các dự luật trước ủy-ban và trước phiên họp khoáng đại của nghị-viện.

2/ Dự luật trước các ủy-ban : tại hầu hết các nghị-viện, trước khi đưa dự luật ra thảo luận và chung quyết tại phiên họp khoáng đại của nghị viện, dự luật phải được thông qua trước các ủy ban liên hệ. Các ủy ban sau khi thu thập tài liệu, nghiên cứu và thảo luận, sẽ làm phúc trình đệ nạp văn phòng nghị viện để đưa ra thảo luận trước phiên họp khoáng đại.

Một số nghị viện đã không định trước thời hạn cứu xét dự-luật của các ủy ban. Cho nên các ủy ban này đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến nghị viện bằng cách ngâm tẩm hoặc kéo dài cuộc thảo luận vô hạn định. Nhằm tránh tình trạng này, nhiều nghị viện đã quy định rõ ràng thời hạn cứu xét các dự luật dành cho các ủy ban. Tại Hạ-viện Việt-Nam, từ khi nhận được dự luật cho đến lúc cứu xét xong tại ủy ban không được lâu quá 1 tháng. Thượng viện, trái lại không ấn định một thời hạn nào cho việc cứu xét các dự luật trước các ủy ban. Tuy nhiên trong trường hợp cần thiết, Hội-đồng chủ-tịch có thể ấn định thời gian cứu xét và phúc trình. Nhưng trong thực tế, cả Thượng lẫn Hạ-viện không có một hạn-chế nào về thời gian ủy ban cứu xét các dự luật, ngoại trừ trường hợp khẩn cấp.

Trong diễn tiến việc tu luật, ủy ban cũng có một vai trò quan trọng, thông thường giai đoạn đầu tiên trong thủ tục tu luật nằm trong tay các ủy ban. Vai trò lập pháp của ủy ban khác nhau tại mỗi quốc-gia. Để hoàn tất vai trò, ủy ban có quyền tham khảo ý kiến và tài liệu tại những cơ-quan, đoàn thể liên hệ, và có những chuyên viên giúp việc.

- Tại Anh, Nghị-Viện quyết định tất cả mọi điểm chính yếu và quan trọng, các ủy ban chỉ có nhiệm vụ bổ túc thêm và chi tiết hóa, ủy ban không thể thay đổi hay thêm bớt đó có thể làm sai lạc những nét chính yếu này. Vai trò của các ủy-ban tại Anh-Quốc và những quốc gia mô phỏng theo, vì thế tương đối yếu kém. Ngoại trừ ủy ban toàn viên (commission

de la chambre entière) có một vai trò hết sức quan trọng. Nhưng ủy ban này không gì khác hơn là Viện Thứ-dân nhóm họp với một hình thức kém trang trọng hơn.

- Tại một số quốc gia khác, vai trò của ủy ban đối với nghị-viện tương đối có nhiều ưu thế hơn. Ủy ban hoàn toàn độc lập với quốc hội, ủy ban có toàn quyền sửa đổi, thay thế dự luật mà không hề lệ thuộc vào bản văn dự luật nguyên thủy hay lệ thuộc vào ý kiến của nghị viện. Nhờ thế, ủy ban ảnh hưởng đến quyết định của nghị viện. Vì trong thực tế, nghị viện chỉ thảo luận và biểu quyết vào bản văn tu chính của ủy ban. Đây là vai trò của các ủy ban thuộc nghị viện Hoa-kỳ các quốc-gia âu-châu và Việt-Nam Cộng-Hòa.

Các ủy-ban, sau khi nhận được dự luật, có thể tuyên bố vô thẩm quyền. Có trường hợp nhiều ủy ban đòi thẩm quyền trước cùng một vấn đề. Trong những trường hợp này, Hội đồng chủ tịch sẽ ấn định thẩm quyền của các ủy ban. Các phiên họp ủy ban sau đó được chủ tịch ủy ban triệu tập và chủ tọa. Các phiên họp ủy ban không được trùng với phiên họp khoáng đại toàn viện. Để cứu xét một dự luật, ủy ban, trước tiên phải thu thập và nghiên cứu các tài liệu liên quan đến vấn đề. Ủy-ban có thể cho mời các nhân chứng, các chuyên viên, các kỹ thuật gia hay các viên chức hành pháp đến trình bày vấn đề trước ủy ban. Dựa vào các tài liệu này, ủy ban sẽ thảo luận và làm phúc trình đệ nạp văn phòng nghị viện. Cùng với phúc-trình, ủy ban cũng đệ nạp kèm theo biên bản các phiên họp để văn phòng nghị viện thông tri cho toàn viện. Văn-phòng viện dựa trên phúc trình của ủy ban và thứ tự đệ nạp để đưa ra trước phiên họp khoáng đại toàn viện.

Trước phiên họp khoáng đại toàn viện, Ủy-ban sẽ cử một hay nhiều thuyết trình viên thay mặt các ủy-ban phúc-trình về dự luật do ủy ban cứu xét. Thuyết trình viên có một vai trò khá quan trọng có thể ảnh hưởng đến quyết định của nghị-viện. Thời gian dành cho thuyết trình viên không bị hạn chế thuyết trình viên có thể xin phép ban chủ tọa phát biểu bất kỳ lúc nào để trả lời hoặc giải thích rõ ràng những vấn đề liên hệ. Tại Anh, Úc, Gia-Nã-Đại, Tích Lan, Ghana, Ấn, Ai-nhĩ Lan... nhiệm vụ thuyết trình trong tay chính vị chủ-tịch ủy-ban. Tại nhiều quốc gia khác, nhiệm vụ thuyết trình hay có tính cách thường trực, thuyết trình viên do ủy ban đề cử để

trình bày tất cả mọi dự luật do ủy ban cứu xét. Đây là trường hợp Liban và Thổ. Tùy theo ảnh hưởng và uy tín của ủy ban, nghị viện sẽ thảo luận dự luật nguyên thủy hay bản văn tu-chính dự luật của ủy ban. Nếu ủy ban có nhiều ưu thế, quốc-hội sẽ thảo luận dựa trên bản văn tu chính như trường hợp nghị viện Albanie, Bulgarie, Hung và Nam Tư. Ngược lại nghị-viện Pháp, Nhật Liban lại thường cứu xét ngay dự luật nguyên thủy nhằm tránh sự lạm dụng của các ủy ban trong việc cứu-xét và tu chính các dự luật. Đặc biệt thượng viện Việt-Nam áp dụng kỹ thuật bảng đối chiếu giúp các nghị sĩ dễ dàng nắm vững vấn đề khi thảo luận. Bảng đối chiếu này gồm 4 phần là dự luật nguyên thủy, dự luật tu chính của Hạ-viện, dự luật tu chính của ủy ban và lý do tu chính.

3/ Dự luật trước Nghị viện : giai đoạn đầu tiên của thủ tục tu luật chấm dứt khi phúc trình của ủy ban được đệ nạp văn phòng quốc hội. Văn phòng nghị viện sẽ ấn định ngày giờ đưa dự luật ra trước phiên họp khoáng đại toàn viện để thảo luận. Những tranh luận tại đây có tính cách công khai nhằm bảo đảm sự vô tư và độc lập của nghị viện. Những thủ-tục tranh luận đều được nghị viện ấn định trước với một số những hạn chế liên quan đến thời gian phát biểu, và việc sắp xếp cũng như giới hạn cuộc tranh luận. Ngoài ra, tại nghị-viện còn có một số những kỹ thuật nhằm kéo dài cuộc tranh-luận, diên trì sự quyết định của quốc-hội.

A. Thủ tục tranh luận : thủ tục tranh luận được nghị-viện ấn định trước rõ ràng trong nội quy nghị viện.

- Có những quốc gia như Bỉ, Ý Pháp, Thụy-Sĩ, và Việt-Nam áp dụng một thủ tục đơn giản trong việc tranh luận. Lần lượt sau khi nghe ủy ban phúc trình, nghị viện sẽ thảo luận tổng quát về dự luật rồi cứu xét, tu chính và biểu quyết từng điều khoản, từng chương và cuối cùng nghị viện chung quyết toàn thiên dự luật. Như vậy, nhiệm vụ của Ủyban đối với dự luật liên hệ, chấm dứt cùng lúc với việc chung quyết của nghị viện. Thủ tục này có thấy quốc-hội chỉ tranh luận về dự luật trong một lần duy nhất mà thôi. Nghị viện không yêu cầu ủy ban tái xét để rồi nhóm họp lại lần thứ nhì, mà giải quyết ngay sau khi tranh luận.

- Thủ-tục tại Hy-Lạp và Thổ-Nhĩ-Kỳ lại đòi hỏi quốc-

hội phải thực hiện hai lần thảo luận khác nhau. Trước hết, tại phiên họp khoáng đại toàn viện, nghị viện thảo luận về những nguyên tắc chính yếu và đại cương sau đó trao cho Ủy-ban liên hệ cứu xét. Sau đó quốc hội lại nhóm họp toàn viện lần thứ nhì để thảo luận và biểu quyết từng điều khoản của dự luật cùng với đề nghị tu chính của ủy ban. Đây chính là thủ-tục 2 lần tranh luận.

- Một số nghị viện lại bố buộc phải nhóm họp và thảo luận về dự luật 3 lần khác nhau. Lần họp đầu tiên, nghị viện chiếu theo dự luật nguyên thủy để ấn định những đường nét chính yếu rồi cũng giao cho ủy ban liên hệ cứu xét. Trong lần nhóm họp thứ nhì, nghị viện chiếu theo phúc trình của ủy ban để thảo luận từng điều khoản của dự luật. Mãi cho đến lần nhóm họp toàn viện lần thứ ba, quốc hội mới chung quyết toàn thiện dự luật. Đây là thủ tục tranh luận của nghị viện Anh Phan lan, Liên-bang-Đức, Đan-mạch, Do Thái.

B. Kỹ thuật hạn chế tranh luận : trên lý thuyết, quyền tranh luận tại nghị trường không hề bị hạn chế và ngăn cản. Tất cả các dân biểu và nghị sĩ được tự do phát biểu ý kiến và tranh luận tại nghị trường. Nhưng trong thực tế, nhằm điều hòa sinh hoạt và gìn giữ sự trang trọng cùng trật tự nghị trường hầu như tại tất cả các nghị viện đều có những thể thức hạn chế tranh luận. Riêng tại Phần Lan và Thụy-Điển, các dân biểu không chịu một hạn chế nào trong việc tranh luận tại nghị trường, họ có quyền phát biểu ý kiến nhiều lần và mỗi lần phát biểu cũng không hề bị hạn chế thời gian.

a/ Nghị viện thường hạn chế các cuộc tranh luận trên phương diện thời gian và số lần phát biểu cũng như luôn luôn tìm cách sắp xếp các cuộc tranh luận để cho thủ tục lập pháp được diễn ra một cách nhanh chóng, hữu hiệu đồng thời vẫn giữ gìn được sự trang trọng và độc lập, vô tư của nghị viện.

Tuy nhiên có một số nhân vật không bị hạn chế phát biểu cũng như tranh luận tại nghị trường. Đây là những nhân viên chính phủ, chủ-tịch và thuyết trình viên các ủy ban liên hệ đống dự luật, tác giả của dự luật hoặc các tu chính án. Tại Hy-Lạp, Nam Tư, nội quy quốc hội không định trước thời gian phát biểu của các dân biểu, quốc hội có toàn quyền ấn định thời gian này. Tại Anh, Chủ-tịch viện Thứ-dân có toàn quyền trong

việc cho phép phát biểu hoặc ngắt lời các dân biểu. Tại Lào thời gian phát biểu ý kiến là 15 phút, Thổ là 20 phút, ở Á-Cần-Đỉnh 30 phút, Lục Xâm-Bảo 1 giờ và thượng viện Phi-Luật-Tân thời gian phát biểu tối đa kéo dài đến 2 giờ đồng hồ. Thượng viện Việt-Nam chỉ cho mỗi nghị sĩ phát biểu tối đa 3 lần về một vấn đề trong một phiên họp và mỗi lần phát biểu không quá 5 phút. Sở dĩ cần có sự hạn chế phát biểu là để tránh hỗn loạn và lạm dụng của các diễn giả. Quả khổ đã cho thấy những sự lạm dụng quá đáng. Như trường hợp Hạ-viện Ái-nhĩ lan vào thế kỷ thứ 19 đã gặp phải các Nghị-sĩ đối lập đã dùng những diễn văn tràng giang đại hải để van trở, kéo dài thời gian, không cho quốc hội biểu quyết những đạo luật mà họ bất đồng quan điểm. "Họ thay phiên nhau nói giờ này qua giờ nọ, luôn cả buổi ăn, nói sáng đêm, các dân biểu chán quá bỏ ra về rồi cuộc không đủ số, không thể biểu quyết được -" (13)

Ngoài việc hạn chế thời hạn phát biểu ý kiến của dân biểu và nghị sĩ tại nghị trường, nghị viện còn dùng đến một số những phương thức nhằm sắp xếp và giới hạn các cuộc tranh luận để có thể tiết kiệm thời giờ của quốc-hội.

b/ Một số nghị viện, trước hết tìm cách giải trừ những bất đồng về dự luật. Ở Ý, nghị viện giao cho ủy ban toàn quyền xử dụng thẩm quyền lập pháp trước một số vấn đề hoặc được đặc quyền thảo luận các điều khoản của dự luật. Ở Pháp, ở Á-Cần-Đỉnh, nghị viện lại áp dụng thể thức biểu-quyết không tranh luận và nếu có thảo luận, cũng rất hạn chế. Chỉ có chủ-tịch nghị viện, chủ tịch và thuyết trình viên các ủy ban liên hệ, các tác giả tu chính án và một đại diện cho mỗi khối phát biểu ý kiến trong 5 phút. Thượng viện Việt-Nam có một sáng kiến là đem thảo luận trước với các khối, nhóm trong quốc hội. Nhờ các cuộc thảo luận trước này, phiên họp khoáng đại trở nên mau chóng, đơn giản và đồng thời tránh được sự vi phạm thời gian quy định trong hiến pháp.

c/ Trong trường hợp khẩn cấp : các nghị viện đều phải áp dụng phương thức hạn chế tranh luận. Thời gian của các giai đoạn lập pháp đều phải rút ngắn lại. Tại Hoa-Kỳ

(13) Nguyễn-Văn-ông Luật Hiệp-Pháp và chính trị học (Saigon 1971) trang 168.

trong trường hợp khẩn cấp, quốc hội họp thành ủy ban toàn viện và thủ tục thảo luận bị hạn chế rất nhiều. Tác giả mỗi tu chính án và một nhân vật đối lập được phát biểu ý kiến mỗi người 5 phút là tối đa, sau đó quốc-hội có thể biểu quyết ngay.

d/ Phương thức Kangourou : là phương thức nhảy vọt mà nghị viện Anh đã sử dụng đầu tiên, nhằm giải trừ những trường hợp các dân biểu, Nghị sĩ muốn kéo dài cuộc tranh luận diễn tri quyết định của quốc hội bằng cách lan lượt nêu lên thật nhiều tu chính án gần giống nhau. Theo phương thức này, chủ tịch nghị viện có quyền tự ý nhảy vọt, bỏ qua tất cả những tu chính án mà họ không muốn đưa ra thảo luận tại nghị trường vì tương tự như những tu chính án đã bị quốc-hội bác bỏ.

a/ Phương pháp Guillotine : cũng là một sáng kiến của nghị viện Anh. Theo phương thức này, nghị viện sẽ quyết định trước thời gian thảo luận toàn thiên dự luật hoặc là từng phần của dự luật sau khi biểu quyết chấp thuận kiến nghị xin áp dụng phương thức này. Một ủy ban đặc biệt của nghị viện được thành lập gọi là "business committee" giữ nhiệm vụ phân chia dự luật thành các phần để thảo luận. Trong cuộc thảo luận tại nghị viện, mỗi khi chấm dứt thời hạn đã định của mỗi phần, chủ-tịch viện Thủ-dân quyết định cắt ngang cuộc thảo luận và cho biểu quyết ngay. Các nghị viện Hung, Nhật, Phi luật Tân, cũng mô phỏng và áp dụng phương thức này.

g/ Phương thức sắp xếp những cuộc tranh luận : Phương thức này tương đối nhẹ nhàng hơn. Một hội nghị được triệu tập gồm có chủ-tịch, phó chủ tịch quốc-hội, các chủ tịch ủy ban, khối và đại diện chính quyền nhằm ấn định trước số những buổi họp cho cuộc tranh luận và ấn định cả thời gian phát biểu ý kiến dành cho đại diện chính quyền, đại diện các khối các ủy ban. Phương thức này được Nghị-viện pháp Cameroune Cộng Hòa Trung-Phi áp dụng.

c/ Kỹ thuật diễn tri cuộc tranh luận : Nhiều khi vì có những bất đồng ý kiến sâu xa, hoặc muốn bày tỏ một ý kiến, một lập trường của nghị viện hoặc muốn gây áp lực với hành pháp, nghị viện phải áp dụng một số những kỹ thuật nhằm kéo dài cuộc tranh luận, diễn tri các quyết định trước

một vấn đề hay trước một dự luật nào đó. Chúng ta có thể ghi nhận 8 loại kỹ thuật diễn trí cuộc tranh luận thường được các nghị viện áp dụng.

a/ Kiến nghị triển hoãn (motion d'ajournement) : kiến nghị này nhằm yêu cầu nghị viện hoãn cuộc tranh luận vô hạn định hoặc hoãn lại đến một thời hạn nào đó được quyết định trước. Kiến nghị triển hoãn được hầu hết các nghị viện sử dụng trong việc kéo dài cuộc tranh luận và ngăn cản quyết định của nghị viện. Tại pháp lan, nếu có sự yêu cầu của 1/3 tổng số dân biểu, một quyết định chung tham liên quan đến một dự luật có thể được hoãn lại đến khóa họp thường lệ đầu tiên của quốc-hội kế nhiệm. Thượng viện Việt-Nam chỉ cửu xét đề nghị đình và dời phiên họp đến một ngày được minh định trước cũng trong khóa họp khi đề nghị triển hoãn này được tối thiểu 5 nghị sĩ ủng hộ. Riêng về kiến nghị hoãn thảo luận vô hạn định 1 dự luật chỉ có thể được chấp nhận với quá bán tổng số nghị sĩ.

b/ Kiến nghị tiên quyết (motion préjudicielle) : kiến nghị này cũng đòi hỏi triển hoãn một cuộc tranh luận bằng cách đưa ra một số điều kiện tiên quyết cần phải giải quyết trước tiên chỉ khi nào các điều kiện này đã được thực hiện, lúc đó các cuộc tranh luận mới có thể khởi sự. Những điều kiện tiên quyết này có thể là một đòi hỏi sưu tầm thêm tài liệu bổ-túc, mời thêm một số nhân vật hoặc cơ quan liên quan đến dự-luật tham gia ý kiến... Kiến nghị tiên quyết khi được chấp thuận sẽ buộc cuộc tranh luận diễn tiến theo những điều kiện mà kiến nghị đòi hỏi, và lẽ dĩ nhiên kiến nghị tiên quyết là một trong những kỹ thuật làm cản trở và kéo dài cuộc tranh luận.

c/ Yêu cầu ủy ban tái xét : Nghị viện có thể tạm hoãn thảo luận về một dự luật nào đó để yêu cầu ủy ban tái xét. Tất cả mọi hồ sơ liên hệ sẽ được chuyển hoàn trở về ủy ban phụ trách cửu xét dự luật. Ủy-ban có thể nghiên cứu bổ túc, hoặc tham khảo thêm thật đầy đủ ý kiến của những nhân vật, cơ quan liên hệ đến vấn đề.

d/ Vấn đề trước tiên (question préalable) : vấn đề trước tiên thường được nêu ra nhằm yêu cầu bãi bỏ vĩnh viễn

việc cứu xét một dự luật và thường được nêu ra ngay khi bắt đầu phiên họp. Lý do của đề nghị yêu cầu bãi bỏ này là vì dự luật đã không còn hợp thời nữa chẳng hạn.

e/ Khước biện bất khả chuẩn chấp (l'exception d'irrecevabilité) phương thức này được nêu ra nhằm bác bỏ vĩnh viễn một dự luật như vấn đề trước tiên nhưng lý do không thể nào chấp nhận dự luật ở đây là vì dự luật trái với hiến pháp. Khước biện này ít thấy có trường hợp nào nghị viện sử dụng đến.

g/ Các dân biểu và nghị sĩ cũng có thể dùng đến phương thức nêu thật nhiều các tu chính án. Thường các tu chính án này tương tự nhau và được đưa liên tiếp trước nghị viện chỉ nhằm mục tiêu duy nhất là kéo dài thời giờ ngăn cản nghị viện chung quyết một dự luật. Các phe thiểu số trong quốc hội thường áp dụng phương thức này để chống đối việc biểu quyết các dự luật mà họ không đồng quan điểm.

h/ Đặc biệt tại Thượng viện Hoa-kỳ các nghị-sĩ có thể áp dụng phương thức phát biểu ý kiến không ngừng để ngăn cản diễn trí quyết định của nghị viện. Các Nghị-sĩ thượng viện Hoa-kỳ được phép nói vô hồi kỳ trận (filibuster) trước nghị viện. Một khi đã dâng đàn, các nghị sĩ có thể nói liên tiếp cho đến khi nào tự ý ngừng nói thì thôi, không một ai có quyền ngăn cản hay cản ngăn lời nói của các nghị sĩ. Họ muốn nói lan man ra ngoài vấn đề cũng được chấp thuận như thường. Do đó, khi muốn ngăn cản, diễn trí quyết định của nghị viện các nghị sĩ cứ thay nhau lên diễn đàn nói hết giờ này sang giờ khác không cần đình đáp gì đến vấn đề cũng vẫn được. Tuy nhiên nếu 2/3 nghị sĩ hiện diện chấp thuận bỏ phiếu bỏ mặc thì không một nghị sĩ nào được phép nói quá 1 giờ đồng hồ. Nhưng rất ít khi Thượng viện chấp thuận bỏ mặc, cho nên phương thức nói số hồi kỳ trận vẫn còn là 1 kỹ thuật diễn trí tranh luận và ngăn cản quyết định của Nghị viện 1 cách hữu hiệu.

i/ Tại Hạ-nghị viện Hoa-kỳ, người ta cũng còn nhận thấy một phương thức thường được sử dụng nhằm trì hoãn quyết nghị và diễn trí cuộc tranh luận của nghị viện. Phương thức này được thực hiện qua ủy ban nội quy (the rules committee) ủy ban nội quy này trên lý thuyết chỉ được xem là những viên chức lưu chuyển công văn " traffic offic) giúp cho công việc

được điều hòa, giải quyết mau lẹ. Nhưng trong thực tế, ủy-ban này có quyền đòi hỏi phải thay thế dự luật bằng một dự luật khác hoàn toàn mới hoặc đòi hỏi phải tu chính dự luật mới chấp thuận cho đưa ra trước nghị viện. Nhờ thế, Hạ viện có thể đình hoãn vô hạn đình các dự luật và có thể ngăn chặn không cho dự luật trở thành đạo luật được.

Ngoài 8 kỹ thuật diễn trí tranh luận này, các dân-biểu và nghị sĩ còn có thể ngăn cản việc biểu quyết của nghị viện bằng một số những cách thức có tính cách hạn hẹp hơn như việc yêu cầu tạm ngưng phiên họp, yêu cầu kiểm soát túc số trước khi biểu quyết, phản đối việc điều hòa phiên họp, việc áp dụng nội quy, thủ tục sinh hoạt nghị-trưởng của ban chủ tọa.

Nếu có những kỹ-thuật nhằm kéo dài cuộc tranh luận, ngăn cản biểu quyết của nghị viện, thì trái lại cũng có biện pháp để ngăn chặn những kỹ thuật này, giúp cho việc biểu quyết được nhanh chóng. Chẳng hạn như với phương thức kangourou để chống lại trường hợp kéo dài thời gian thảo luận bằng cách đưa ra liên tiếp hàng loạt những tu chính án. Chẳng hạn với phương thức guillotine để chống lại những yêu cầu, những cách phát biểu dông dài ngoài vấn đề chỉ nhằm mục đích kéo dài cuộc tranh luận. Cũng có một số những biện pháp mà một vài nghị viện dùng đến, chẳng hạn như tại Thượng viện Việt-Nam, các nghị sĩ có thể đề nghị biểu quyết ngay vấn đề đang thảo luận, nếu được 5 nghị sĩ ủng hộ và nghị viện sẽ bắt buộc phải biểu quyết lập tức khi hội đủ sự đồng ý của 2/3 nghị sĩ hiện diện. Các nghị sĩ cũng có thể yêu cầu nói rộng hoặc hạn chế thời gian thảo luận một vấn đề nếu được 5 nghị sĩ ủng hộ và đề nghị này được xem như chấp thuận nếu hội đủ số thăm 2/3 nghị sĩ hiện diện. Chính nhờ vào những kỹ thuật và những phương thức đặc biệt này mà nghị viện tạo được những quân bình cần thiết để có thể duy trì được tính chất dân chủ, độc lập vô tư và trật tự của nghị viện.

D/ Tu chính án : Các dân biểu và nghị sĩ có quyền đề nghị tu chính một dự luật hoặc tu chính phần trình của một ủy ban. Thượng viện Việt-Nam bắt buộc tu chính án phải có liên hệ đến vấn đề nội dung. Tu chính án một dự luật

phải viết thành văn, ghi rõ những thay đổi cần thiết và đệ nạp ủy ban cứu xét dự luật. Đề nghị tu chính phúc trình của một ủy-ban phải được ít nhất 5 nghị sĩ ủng hộ và nạp tại văn phòng Thượng viện chậm nhất là 24 giờ trước khi thượng viện thảo luận đến ban phúc trình. Nội quy Thượng-viện Việt-Nam cũng trừ liệu rằng sau khi tu chính án đã được xét xong, không được đệ trình một tu chính án khác có cùng một nội dung.

E/ Thủ tục biểu quyết : Thủ tục biểu quyết không mấy quan trọng, nó chỉ nhằm tạo ra một kết quả trông thấy mà trong các giai đoạn trước người ta đã chuẩn bị sẵn. Sau các cuộc tranh luận, quốc-hội có thể cho biểu quyết từng chương, từng điều của dự luật và sau chót là biểu quyết toàn thiên dự luật. Thủ tục biểu quyết hết sức đơn giản và không mấy khác nhau. Tại Thượng Viện Việt-Nam, sau khi các nghị sĩ đã chấm dứt phát biểu, chủ tịch ủy ban phúc-trình hoặc chủ tọa đúc kết, chủ tọa sẽ tuyên bố chấm dứt cuộc thảo luận để biểu quyết. Theo nội qui Thượng Viện nếu có một đề nghị, chủ tọa đọc đề nghị và yêu cầu các nghị sĩ biểu quyết. Nếu có nhiều đề nghị, chủ tọa cho đọc các đề nghị và yêu cầu biểu quyết lần lượt bắt đầu bằng đề nghị của Ủy-Ban phúc trình và tiếp theo đó là đề nghị của các tu-chính-án theo thứ tự thời gian. Nếu một đề-nghị đã đạt được đa số hợp lệ chấp thuận, thượng viện sẽ không biểu quyết tiếp tục các đề nghị còn lại.

Có 4 thể thức biểu quyết được áp dụng tại Thượng-Viện. Các vấn đề thông thường được biểu quyết bằng cách giơ tay. Nếu có sự nghi ngờ trong việc kiểm diện thượng-viện sẽ biểu quyết theo thể thức đứng dậy hoặc nếu có sự yêu-cầu của một nghị sĩ hay của văn phòng thượng viện. Thể thức thường được dùng đến là thể-thức minh danh. Chủ tọa cho xưng danh các nghị sĩ theo thứ tự mẫu tự và ghi biểu quyết của mỗi nghị sĩ hoặc chấp thuận, hoặc bác bỏ, hoặc không ý kiến. Sau đó văn phòng cho đọc tên các nghị sĩ chấp thuận, bác bỏ và không ý kiến. Nếu không một ai phản đối vì sự lầm lẫn, chủ tọa tuyên bố kết quả cuộc biểu-quyết. Tuy nhiên nếu có sự chấp thuận của 2/3 nghị sĩ hiện diện, thượng viện có thể quyết định cho biểu quyết bỏ phiếu kín. Các nghị sĩ theo thứ tự sẽ chọn một phiếu trong

ba loại phiếu in sẵn, chấp thuận, bác bỏ và không ý kiến cho vào phong bì và bỏ vào thùng phiếu đặt ngay tại phòng họp. Thượng Viện Việt-Nam cũng không chấp thuận thể thức biểu quyết bằng ủy nhiệm thư. Nội quy thượng viện cũng trừ liệu rằng quyết định được đa số hợp lệ chấp thuận được xem là quyết nghị của Thượng Viện. Đa số hợp lệ, trừ trường hợp được minh định khác là đa số quá bán các nghị sĩ hiện diện. Nếu số nghị sĩ hiện diện dưới quá bán tổng số nghị sĩ, đa số hợp lệ phải hội đủ ít nhất $1/4$ tổng số nghị sĩ.

Tuy nhiên, các nghị sĩ vẫn có thể đề nghị xét lại biểu quyết hoặc đề nghị hủy bỏ một quyết định của Thượng-Viện. Đề nghị xét lại biểu quyết của Thượng viện sẽ được thượng viện thảo luận nếu được 5 nghị sĩ ủng hộ, được nêu lên chậm nhất là trong một buổi họp hoặc trong buổi họp kế cận và biểu quyết này chưa khởi sự thi hành. Biểu quyết của Thượng viện chỉ được xét lại với đa số $2/3$ tổng số nghị sĩ thâu hồi biểu quyết. Tuy thế sự thâu hồi biểu quyết không có nghĩa là thượng viện đã chấp thuận lập-trường trái ngược mà chỉ có nghĩa là vấn đề sẽ được tái xét ngay. Đề nghị hủy bỏ một quyết-nghị cũng chỉ được Thượng viện cứu xét nếu có 5 nghị sĩ ủng hộ, được nêu lên trong khóa họp và quyết nghị chưa khởi sự thi hành. Đề nghị này được coi như chấp thuận nếu hội đủ $2/3$ tổng số nghị sĩ.

Đoạn 3 : Thủ tục tu luật tại Việt-Nam Cộng-Hòa.

Điều 39 Hiến Pháp 67 ấn định rõ việc biểu quyết các đạo luật là thẩm quyền của quốc hội. Quốc hội lập pháp gồm có 2 viện Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Thủ tục tu luật khởi sự khi có 1 dự luật đệ nạp quốc hội. Hiến pháp dành cho không những dân biểu và nghị sĩ, mà ngay cả Tổng-Thống sáng quyền lập pháp. Điều 43 Hiến-Pháp quy định rằng Dân Biểu và Nghị Sĩ có quyền đề nghị các dự án luật, Tổng-Thống có quyền đề nghị các dự thảo luật. Dự thảo luật và dự án luật gọi chung là luật phải được đệ nạp tại văn phòng Hạ Nghị Viện. Diễn tiến của thủ tục biểu quyết các đạo luật tại Quốc-Hội ít nhất cũng phải trải qua hai giai đoạn tối thiểu : dự luật được cứu-

xét tại Hạ-Viện và sau đó được chuyển sang cứu xét tại Thượng Viện. Nếu quan điểm và lập trường giữa Thượng và Hạ viện hoàn toàn giống nhau, Thượng Viện hoặc chuyển dự luật đến Tổng-Thống để ban hành hoặc thông tri bác bỏ cho tác giả dự luật. Nhưng nếu có sự bất đồng quan điểm giữa hai Viện, dự luật lại được trả về tái cứu xét tại Hạ viện. Hạ viện có quyền chung quyết, nếu vẫn còn những bất đồng, nếu đạt được đa số 2/3 tổng số dân biểu. Ngoài giai đoạn thứ ba khi dự luật trở về tái xét tại Hạ viện, có thể thủ tục tu luật còn phải bước qua giai đoạn thứ tư khi có sự yêu cầu Quốc-hội phúc nghị một số điều khoản của dự luật. Khi nhận được lời yêu cầu của Tổng-Thống, Quốc-hội sẽ họp khoáng đại lưỡng viện để chung quyết dự luật. Như thế, tóm lại, diễn trình tu luật tại Quốc hội Việt-Nam kéo dài qua bốn giai đoạn : cứu xét tại Hạ-viện tại Thượng viện, tái xét tại Hạ viện và chung quyết trong phiên nhóm khoáng đại lưỡng viện nếu Tổng-Thống yêu cầu quốc Hội phúc nghị.

1/ Dự luật tại Hạ viện : Theo điều 43 đoạn 3 hiến pháp, mọi dự luật phải được đệ nạp tại văn phòng Hạ nghị viện, Tuy nhiên các nghị sĩ tác giả dự luật có thể nhờ văn phòng Thượng viện chuyển đi. Theo điều 177 nội quy Hạ nghị viện, sau khi nhận được các dự luật, Chủ-tịch Hạ-Nghị-viện phải chuyển giao ngay các dự luật cùng hồ sơ đính hậu cho chủ tịch ủy ban liên hệ và gửi bản sao cho chủ tịch các ủy ban khác. Đồng thời văn phòng Hạ viện cũng thông tri cho văn phòng Thượng viện cùng với sự ghi chú dự luật đã được giao cho ủy ban nào tại Hạ Viện cứu xét. Như thế thủ tục tu luật được xem như bắt đầu. Nội quy Hạ viện cũng ấn định rõ ràng các thủ tục ủy-ban phải lan lượt thực hiện. Trước tiên, chủ-tịch ủy-ban cho triệu tập ủy-ban để xác định thẩm quyền của mình. Nếu ủy ban tuyên bố vô thẩm quyền hoặc có sự tranh chấp thẩm quyền giữa các ủy-ban, Chủ-tịch ủy-ban liên hệ phải chuyển đệ biên bản thảo luận cho Chủ-tịch viện để triệu tập Hội-Đồng thẩm quyền giải quyết. Khi mà thẩm quyền đã được xác định, lúc đó ủy-ban sẽ cứu xét đến tính cách hợp lệ của dự luật. Trong trường hợp dự luật bất hợp lệ, chủ-tịch ủy ban chuyển giao chủ tịch viện dự luật cùng nhận-

xét để chuyển hoàn tác giả điều chỉnh. Nhận xét của ủy-ban phải hội đủ 2/3 tổng số ủy-viên chấp thuận mới được xem là có giá trị. Theo thủ tục thời gian nhận được, các dự luật hợp lệ sẽ được ủy-ban lần lượt thảo luận, tu chỉnh, và biểu quyết từng điều khoản một. Nếu cùng một lúc ủy-ban nhận được nhiều dự luật với nội dung tương tự, ủy ban sẽ tu chỉnh và đúc kết thành một dự luật đệ trình viện. Ủy-ban có thể mời tác giả dự luật đến tham dự, giải thích và phát biểu ý kiến về dự luật đang được ủy-ban cứu xét tại các phiên họp của ủy-ban. Các ủy-ban có thời hạn 1 tháng kể từ ngày nhận được bản văn đề cứu xét một dự luật. Thời hạn này có thể được Hội-đồng nghị trình gia hạn tối đa là 1 tháng. Sau khi cứu xét xong, chủ tịch ủy ban chuyển đệ chủ tịch viện phúc trình của ủy-ban cùng các biên bản thảo luận. Kết luận bản phúc trình, ủy ban sẽ đề nghị viện hoặc chấp thuận bản văn trên nguyên tắc hoặc bác bỏ bản văn hoặc hoãn cuộc thảo luận bản văn trong một thời gian có hạn định. Văn phòng viện sau khi nhận được phúc trình của ủy-ban sẽ ấn định phiên họp khoáng đại toàn viện để cứu xét dự luật. Bản sao phúc trình của ủy ban phải được văn phòng viện gửi đến các dân biểu ít nhất 3 ngày trước khi bản văn đề được ghi vào nghị trình. Dựa vào phúc-trình của ủy-ban và dựa vào dự luật nguyên thủy, toàn-viện sẽ cứu xét, thảo luận và cho biểu quyết để lấy quyết-định của toàn viện. Nếu bản văn được viện chấp thuận trên nguyên tắc, viện sẽ thảo luận và biểu quyết từng điều-khoản của dự luật đã được ủy ban chấp hành tu chỉnh. Ngay sau khi dự luật đã được biểu quyết, chủ-tịch Hạ nghị-viện chiếu điều 43 khoản 4 của Hiến-Pháp sẽ phải chuyển bản văn dự luật đến văn phòng Thượng-nghị-viện chậm nhất là 3 ngày trước, để chấm dứt giai đoạn một của thủ tục tu-luật.

2/ Dự luật tại Thượng viện : Diễn trình tu luật tại Thượng viện cũng gần giống như tại Hạ viện. Chiếu nội quy Thượng viện, ngay khi được văn phòng Hạ viện thông tri, Chủ-tịch Thượng Viện giao cho Ủy-Ban Thượng viện đồng nhiệm theo dõi việc cứu xét và thảo luận về dự luật tại Hạ viện. Ủy-ban sẽ phúc trình cho Thượng viện biết tổng quát về dự luật trước khi dự luật được Hạ viện biểu-quyết.

Cho đến khi tiếp nhận dự luật và các tu chính án do hạ-viện chuyển giao, Thượng-Viện mới thực sự bắt tay vào công việc lập pháp một cách chính thức. Dù Hạ-viện biểu quyết chấp thuận hay bác bỏ dự luật, Chủ-tịch Thượng viện cũng giao cho ủy-ban liên hệ trọn hồ sơ dự luật cùng với tờ trình, bản giải thích, các tài liệu, các chỉ dẫn, các phúc trình và biên bản ghi rõ sự thảo luận và biểu quyết tại Hạ viện. Bản soạn hồ sơ dự luật cũng được Thượng viện chuyển đến toàn thể nghị sĩ. Chỉ trong trường hợp cần thiết hội đồng chủ tịch ấn định thời hạn ủy ban cứu xét dự luật và phúc trình trước Viện. Các nghị sĩ có quyền nộp tu-chính-án cho văn phòng ủy ban chậm nhất 7 ngày trước khi thời hạn cứu xét chấm dứt. Ủy-ban có thể mời tác giả các dự luật và tu chính án, các dân biểu ủy-viên ủy-ban đóng nhiệm tại Hạ viện đến trước ủy-ban để giải thích, nêu ý-kiến. Ủy ban cũng có thể cho mời các chuyên viên, các kỹ-thuật gia, các nhân vật thuộc hành pháp tham gia ý kiến. Sau khi cứu xét, thảo luận kỹ càng, ủy ban biểu quyết hoặc chấp thuận, hoặc tu chính, hoặc đình hoãn, hoặc bác bỏ dự luật. Ủy ban làm phúc trình đệ nạp văn phòng Viện để hội đồng chủ tịch cho ghi vào nghị trình. Trước phiên họp toàn Viện, ủy ban phúc trình về dự luật và Thượng-viện sẽ lần lượt thảo luận tổng quát rồi chi tiết từng khoản, từng điều và cho biểu quyết từng mục từng chương trước khi biểu quyết toàn thiên dự luật. Trong trường hợp quan điểm hai Viện là chấp thuận, dự luật sẽ được gửi đến Tổng-thống trong thời hạn 3 ngày tròn để ban hành. Nếu quan điểm hai Viện là bác bỏ, Thượng viện sẽ thông tri cho tác giả dự luật. Cuối cùng Nội-quy Thượng viện chiếu theo điều 43 khoản 6 của hiến pháp cũng trừ liệu trường hợp Thượng viện biểu quyết tu chính một hay nhiều điều khoản hay hoãn toàn bất đồng quan điểm với Hạ viện, Văn phòng Thượng viện sẽ phải gửi trả dự luật cùng với tu-chính này về văn phòng hạ viện trong thời hạn 3 ngày tròn có ghi rõ lý do cùng biên bản thảo luận và biểu quyết. Trong khi đó, Thượng viện có thể giao cho ủy ban đã cứu xét dự luật liên lạc và họp chung với ủy ban thường trực hạ viện đóng nhiệm để tìm một giải pháp hòa hợp quan điểm. Trong trường hợp thấy cần, Văn phòng Thượng viện có thể liên lạc với văn phòng Hạ viện để xúc tiến việc thành lập

ủy ban lưỡng viện đặc biệt điều giải. Tuy nhiên, Thượng cũng như Hạ viện sẽ biểu quyết trong phạm vi mỗi viện hoặc chấp thuận hoặc không chấp thuận giải pháp chung của các ủy-ban đề nghị hoặc sẽ xác nhận bất đồng quan điểm. Trong trường hợp không thể hòa giải được vì bất đồng quan điểm như vậy, Hạ viện sẽ chung quyết dự luật. Và đây là giai đoạn thứ ba của diễn trình tu luật tại quốc hội.

3/ Dự luật được tái xét tại Hạ viện : Điều 43 Hiến Pháp trừ liệu trường hợp Thượng nghị viện không đồng quan điểm với Hạ viện đã dành cho hạ viện quyền chung quyết dự luật với đa-số 2/3 tổng số dân biểu. Nội quy hạ viện chiểu theo điều 43 này đã dự liệu rằng khi có sự bất đồng ý kiến giữa hai viện, sau khi nhận được hồ sơ dự luật cùng các tư-chính-án của Thượng viện, Chủ-tịch Hạ viện phải chuyển giao ngay quyết nghị của Thượng viện cho Chủ-Tịch Ủy-Ban liên hệ đã phụ trách cứu xét và phúc trình dự luật trong giai đoạn đầu tiên. Đồng thời quyết nghị của Thượng viện cũng được văn phòng Hạ viện phổ biến lên toàn thể dân biểu. Hội đồng nghị-trình sẽ ấn định ngày giờ thảo luận và chung quyết dự luật. Ủy-Ban cứu xét quyết nghị của Thượng viện rồi lập phúc trình đệ nạp Viện. Phúc-trình của ủy-ban có thể đề nghị viện hoặc giữ nguyên lập trường của Hạ viện hoặc chấp thuận từng phần hay toàn phần quyết nghị của Thượng viện hoặc là đình hoãn cuộc thảo luận. Thời gian dành cho Hạ viện trong việc thảo luận và chung quyết dự luật được trừ liệu nơi điều 43 Hiến pháp chỉ có thể gấp đôi thời gian thảo luận và biểu quyết tại Thượng viện. Thời gian dành cho Thượng viện cũng không được quá phân nửa thời gian Hạ viện thảo luận và biểu quyết dự luật trong giai đoạn đầu tiên. Tuy nhiên tiếng nói sau cùng vẫn được dành cho Hạ viện nếu hội đủ đa số 2/3 tổng số dân biểu. Nếu hạ-viện không đạt được đa số này, quan điểm của Thượng viện được xem là chung quyết.

4/ Chung quyết dự luật tại khoảng đại Lưỡng viện : Điều 45 Hiến pháp dành cho Tổng Thống quyền yêu cầu quốc hội nghị một hay nhiều điều khoản của dự luật. Trong thời hạn ban hành, Tổng-Thống có quyền gửi Thông điệp cố vấn đàn lý do để yêu cầu quốc hội phúc nghị. Trong trường

hợp nhận được thông điệp yêu cầu phúc nghị của Tổng-Thống Chủ-tịch Thượng viện sẽ triệu tập một phiên họp khoáng đại lưỡng viện để chung quyết dự luật. Điều 50 Hiến Pháp trừ liệu trường hợp Chủ-Tịch Thượng viện bị ngăn trở, chủ-tịch hạ viện sẽ thay thế. Nghị trình phiên họp khoáng đại lưỡng viện phải được chủ-tịch Thượng viện thông tri cho Chủ-tịch Hạ viện đồng thời phải được niêm yết tại trụ sở Viện và thông tri cho các nghị sĩ chậm nhất là 24 giờ trước khi khai mạc phiên họp. Các phiên họp khoáng đại lưỡng viện chỉ được xem là hợp lệ khi có sự hiện diện của ít nhất 3/5 tổng số nghị sĩ và 3/5 tổng số dân biểu. Nội quy Thượng Viện cũng đã dự liệu trước trường hợp không có đủ túc số hợp lệ, văn phòng mỗi viện có thể đề nghị triệu tập các nghị sĩ và dân biểu vắng mặt không lý do hoặc lý do không được Chủ-tịch viện chấp thuận. Lưỡng viện sẽ biểu quyết ngay không thảo luận đề nghị này. Nếu đa số dân biểu và nghị sĩ hiện diện chấp thuận, các nhân viên hành chính cao cấp của mỗi viện sẽ đích thân đi mời các dân biểu và nghị sĩ vắng mặt. Trong trường hợp có đủ túc số hợp lệ phiên họp khoáng đại sẽ thảo luận và cho biểu quyết về đề nghị yêu cầu phúc nghị của Tổng-Thống. Khoản 2 điều 45 Hiến Pháp ấn định rằng Quốc-hội sẽ họp khoáng đại lưỡng viện để chung quyết dự luật với đa số quá bán tổng số dân biểu và nghị sĩ. Nếu quốc hội chung quyết bác bỏ lời yêu cầu phúc nghị của Tổng-thống, dự luật đương nhiên thành luật và được chuyển sang Tổng-Thống để ban hành.

Dự luật có thể bước qua hai giai đoạn cứu xét hoặc qua 3 lần cứu xét và có thể phải qua lần chung quyết tại phiên họp khoáng đại lưỡng viện, mới có thể trở thành luật. Điều 44 hiến-pháp ấn định rõ thể thức ban hành luật :

1. Các dự luật được quốc hội chung quyết sẽ được chuyển sang Tổng-Thống trong thời hạn 3 ngày tròn.
2. Thời hạn ban hành là 15 ngày tròn kể từ ngày tiếp nhận dự luật.
3. Trong trường hợp khẩn cấp do quốc hội tham định thời hạn ban hành là 7 ngày tròn.

4. Nếu Tổng-Thống không ban hành trong các thời hạn kể trên, dự luật đã được quốc hội biểu quyết đương nhiên trở thành luật và được chủ tịch Thượng nghị viện ban hành.

Như thế hoặc một dự luật bị bác bỏ hoặc được ban hành trở thành luật đã chấm dứt diễn trình tu luật của quốc hội lưỡng viện Việt-Nam Cộng-Hòa. Tuy nhiên ngoài diễn trình tu luật thông thường này, Quốc hội còn có những thể thức khác cho việc biểu quyết luật ngân sách, phê chuẩn các hiệp ước, hiệp định quốc tế và cuối cùng là trong việc tu chính hiến pháp.

Chương 2 : KỸ - THUẬT NGÂN - SÁCH

Ngân sách là một thẩm quyền đặc biệt của nghị viện, nó ảnh hưởng rất nhiều đến sinh hoạt quốc gia. Nhìn vào ngân sách người ta có thể hiểu được phần nào đường lối và chính sách của chính quyền đương nhiệm. Ngân sách là một trong những phương tiện quốc hội dùng để kiểm soát và ảnh hưởng đến hành pháp. Ngân sách về hành thức cũng chỉ là một đạo luật được quốc hội biểu quyết như những đạo luật thông thường khác. Nhưng trong thực tế, ngân sách được xem là một đạo luật đặc biệt, việc biểu quyết luật ngân sách cũng có một thủ tục riêng biệt.

Đoạn 1 : Ngân sách là một đạo luật đặc biệt.

Luật ngân sách được xem là một đạo luật đặc biệt vì trước hết, sáng quyền ngân sách lại là sáng quyền chuyên độc của hành-pháp. Việc thiết lập ngân sách rất phức tạp, tốn lao khiến quốc hội không thể nào đưa ra một dự thảo ngân sách có giá trị được. Tại bất kỳ một quốc gia nào, dự thảo ngân sách cũng xuất phát từ hành pháp.

Ngân sách cũng đặc biệt hơn các đạo luật thường vì nó không đề ra một nguyên tắc tổng quát hay bất kỳ một nghĩa vụ hay một quyền lợi nào bắt buộc mọi người phải tuân hành. Trái lại, ngân sách chỉ chỉ phối các cơ quan công quyền. Ngân sách cũng thiếu một giá trị pháp lý tuyệt

đổi mà các luật thường phải có. Ngân sách chỉ có giá trị trong một thời hạn nào đó mà thôi. Có ngân sách có giá trị trong vòng một năm, có ngân sách có giá trị trong hai năm, nhưng không có một ngân sách nào có một giá trị tuyệt đối vĩnh viễn.

Tại nhiều quốc gia, ngân sách chỉ được xem như một văn kiện hành chính. Điển hình là tại Thụy-Sĩ, ngân sách được ban hành dưới hình thức một nghị định. Tại Cộng-Hòa Á-Rập, hiến pháp chỉ trừu tượng một điều khoản duy nhất cho việc thiết lập ngân sách : "dự thảo ngân sách quốc gia phải đệ nạp quốc hội cứu xét và chấp thuận."

Ngân sách của nhiều quốc gia được ban hành thành nhiều văn kiện riêng biệt. Tại Anh, ngân sách bao gồm hai văn kiện và các khoản chi và các khoản thu riêng biệt, Danh từ Fudget tài chính (loi de finances) được dùng tại Pháp để thay thế cho ngân sách và thường bị cắt thành nhiều phần vì các cuộc thảo luận liên quan đến ngân sách thường kéo dài. Ngân sách năm 1953 của Pháp có cả thảy 33 đạo luật riêng biệt.

Vì ngân sách là một đạo luật đặc biệt, cho nên, chúng ta phải lưu ý đến quyền hạn của các dân biểu và nghị sĩ trong việc biểu quyết ngân sách và thời hạn đặc biệt của ngân sách.

1/ Quyền hạn của nghị viện : Chúng ta thấy rõ có hai khuynh hướng khác biệt nhau, một đảng muốn gia tăng quyền hạn của nghị viện vì những mục tiêu chính trị, một đảng khác lại có khuynh hướng hạn chế quyền hạn của nghị viện vì những lý do kỹ thuật.

Tại Anh quốc, nghị viện không được biểu quyết những ngân khoản vượt quá nhu cầu mà hành pháp đề nghị và nghị viện chỉ có thể cắt giảm các ngân khoản một cách tương-trung mà thôi. Tại Úc, Gia Nã Đại, Tích-Lan, Ái-Nhĩ-Lan lại không cho quốc hội quyền đề nghị tăng các khoản chi hay thu nếu không được hành pháp yêu cầu. Sở dĩ người ta có khuynh hướng hạn chế quyền hạn của nghị viện vì quốc hội không thể nắm vững tình trạng kinh tế, tài chính của

quốc gia, và để tránh những đề nghị mị dân đem lại những bất lợi cho ngân sách. Tại Việt-Nam quyền hạn của nghị viện cũng bị giới hạn phần nào, mặc dù các dân biểu và nghị sĩ có quyền đề nghị những khoản chi mới nhưng đồng thời cũng phải đề nghị những khoản thu tương đương.

Nhưng cũng vì muốn tôn trọng triệt để ý tưởng dân chủ, nhiều quốc gia công nhận quyền hạn rộng rãi của quốc hội trong việc tu chính ngân sách. Nghị viện có toàn quyền tăng hay giảm các khoản chi thu cho dù có làm đảo lộn dự theo ngân sách đi nữa, nhưng phải hết sức thận trọng và không được mị dân. Tại Đan-Mạch, Na Uy, Phần Lan, Thụy-Điển, Tiệp, Bỉ, nhân viên dân cử lập pháp có quyền đề nghị những tu-chính-án ngân sách và không hề chịu một hạn chế nào.

2/ Yếu tố thời gian : Ngân sách chỉ có giá trị trong một thời gian đã được ấn định trước. Thông thường, ngân sách các quốc gia được thiết lập cho từng năm một dựa theo nguyên tắc nhất niên (principe de l'annualité budgétaire). Cũng có một vài quốc gia như Tây-Ban Nha, ngân sách được áp dụng và có giá trị trong hai năm. Ngân sách Việt-Nam chỉ có giá trị trong vòng một năm bắt đầu kể từ mồng 1 tháng giêng dương lịch và chấm dứt vào ngày 31 tháng 12. Ngân sách nhiều quốc gia chỉ có giá trị trong một năm nhưng ngày bắt đầu năm ngân sách thường được quy định khác nhau. Tại Thổ Nhĩ-Kỳ năm ngân sách bắt đầu ngày 1 tháng 3 ở Ba Tư 21 tháng 3 ở Hoa Kỳ, Úc, Ý, Lào, Phi-Luật-Tân 1/7, Á Căn Đình 1/11.

Trong trường hợp quốc hội không kịp chung quyết ngân sách để cho thi hành đúng như kỳ hạn đã ấn định, tại Việt-Nam, hiến pháp cho phép Tổng-Thống ký sắc luật cho thi hành từng phần ngân sách tương đương với 1/12 ngân sách thuộc tài khóa trước cho đến khi chung quyết xong dự theo ngân sách. Ở Tích Lan, Thụy Điển chỉ trừ liệu trường hợp Quốc hội bị giải tán trước khi ngân sách được chung quyết, thì ngân sách của tài khóa trước được tái tục cho đến khi có một ngân sách mới. Một giải pháp khác được hầu hết các quốc gia áp dụng, đó là giải pháp "douzièmes provisoires".

Dựa theo giải pháp này, hành pháp có thể chi dụng hàng tháng 1/12 tổng số kinh phí của ngân sách trước cho những việc cần thiết. Các quốc gia Á-Cần-Đình, Bỉ, Đan Mạch, Hoa Kỳ, Ý, Nhật, Thụy Sĩ và cả Việt Nam Cộng-Hòa cũng đều chấp nhận giải pháp này.

Đoạn 2 : Kỹ thuật biểu quyết luật ngân sách.

Thế thức cứu xét và biểu quyết luật ngân sách thường giống nhau và chỉ có 2 thế thức áp dụng cho các quốc gia Ủy-ban thường có nhiều ưu thế trong quốc hội và cho các quốc gia mà nghị viện nắm trọn quyền.

- Tại các quốc gia như Anh, Tích-Lan, Ái-Nhĩ-Lan, Gia Nã Đại, Ghana, Ấn Độ, vai trò của ủy-ban thường bị lu mờ trong quốc hội, việc cứu xét và biểu quyết ngân sách do chính nghị viện đảm trách. Tại Anh, Hạ nghị viện nhóm họp dưới hình thức ủy ban toàn viện để cứu xét và biểu quyết ngân sách. Ủy-Ban toàn viện chính là Hạ nghị viện nhóm họp dưới hình thức kém long trọng hơn, nghĩa là búa của chủ-tịch viện đặt xuống gầm bàn và vị chủ-tịch-viện xuống ngồi dưới ghế như tất cả các dân biểu. Quyền chủ tọa được trao lại cho vị chủ tịch ủy ban toàn viện. Vì ngân sách Anh được ban hành thành hai đạo luật riêng biệt về các khoản chi và các khoản thu, cho nên khi thảo luận và biểu quyết về các khoản chi ủy ban lấy tên là Committee of supply và khi thảo luận, biểu quyết về các khoản thu, ủy-ban mang tên là Committee of ways and means.

- Tại các quốc gia mà ủy ban có một vai trò tương đối mạnh trong nghị viện, việc cứu xét ngân sách trước tiên được giao cho ủy ban ngân sách tài chánh. Vai trò của ủy-ban này hết sức quan trọng trong việc biểu quyết ngân sách. Chúng ta có thể theo dõi thủ tục ngân sách của quốc hội Việt-Nam, thủ tục này, một cách tổng quát không khác biệt mấy với những thủ tục ngân sách của các quốc gia có những nghị viện mà vai trò của ủy ban hết sức quan trọng.

Chiếu điều 46 Hiến Pháp 67, dự thảo ngân sách được đệ nạp tại văn phòng Hạ nghị viện trước ngày 30/9. Khi nhận

được dự thảo ngân sách, Văn phòng Hạ viện, cũng như trường hợp nhận được các dự luật, chuyển giao hồ sơ ngân sách cho ủy ban ngân sách và tài chính, Ủy ban thảo luận dự thảo ngân sách, cử các ủy viên phụ trách thuyết trình về các chương mục, mỗi chương, mục thường được dành cho một phủ, bộ hay một cơ quan tự trị. Các ủy ban thường trực của hạ viện cũng cử các ủy viên tham dự các cuộc thảo luận của ủy ban ngân sách và tài chính, các ủy viên này sẽ tham gia ý kiến trong phạm vi liên hệ nhưng không có quyền biểu quyết. Thời hạn cứu xét dự thảo ngân sách do Hội đồng nghị trình ấn định và thường không quá một tháng. Sau đó, ủy ban ngân sách tài chính thảo phúc trình đưa ra phiên họp khoáng đại toàn viện thảo luận và biểu quyết. Tại phiên họp khoáng đại toàn viện, chủ tịch và các thuyết trình viên thuộc các ủy ban thường trực của viện có quyền ưu tiên lên diễn đàn không cần ghi tên trước khi viện thảo luận về một chương, mục liên quan đến ủy ban. Điều 46 Hiến pháp cũng ấn định thời hạn cuối cùng hạ viện phải biểu quyết xong dự thảo ngân sách là ngày 30/11. Bên vẫn đã được chấp thuận phải được chuyển đến văn phòng Thượng nghị viện chậm nhất là ngày 1/12.

Thủ tục ngân sách tại Thượng viện cũng tương tự tại Hạ viện, chiếu nội quy thượng viện, thủ tục ngân sách được xem là thủ tục khẩn cấp. Việc cứu xét dự thảo ngân sách do văn phòng Hạ viện chuyển sang được thượng viện giao cho ủy ban ngân sách, tài chính, thuế khóa, ủy ban này cứu xét dự thảo ngân sách do văn phòng Hạ viện chuyển sang được thượng viện giao cho ủy ban ngân sách, tài chính, thuế khóa. Ủy ban này cứu xét dự thảo ngân sách với sự tham gia ý kiến của các ủy ban thường vụ về những chương, mục liên quan đến các ủy ban. Sau đó Ủy ban cũng làm phúc trình đệ nạp văn phòng Thượng viện. Trước phiên khoáng đại toàn viện ủy ban phúc trình, và sau đó thượng viện thảo luận và biểu quyết ngân sách. Thượng viện phải biểu quyết dự thảo ngân sách trước ngày 31/12.

Trong trường hợp có những bất đồng giữa hai viện hoặc trong trường hợp Tổng thống yêu cầu quốc hội phúc nghị, 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 quốc hội chung quyết xong dự thảo ngân sách theo như thủ tục lập pháp thông thường.

Tuy nhiên, cũng có một số quốc gia áp dụng những thủ tục ngân sách đặc biệt như trường hợp lưỡng viện quốc hội Na Uy với thủ tục Startang diễn tiến như sau : lần đầu tiên là cuộc tranh luận tài chính (débat financier) căn cứ trên phúc trình của ủy ban tài chính. Lần thứ nhì, lưỡng viện thảo luận về phúc trình của các Ủy ban thường vụ và thập luận sơ khởi về một số quyết nghị khuyến cáo. Và trong lần thảo luận thứ ba, căn cứ trên những phúc trình đúc kết của ủy ban tài chính, lưỡng viện mới chung quyết nghị khuyến cáo. Trường hợp thảo luận ngân sách, hai viện họp chung cũng là trường hợp nghị viện Islande áp dụng.

Chương 3 : KỸ THUẬT PHÊ CHUẨN HIỆP ƯỚC, HIỆP ĐỊNH VÀ TU CHÍNH HIẾN PHÁP.

Ngoài thẩm quyền luật pháp thông thường và thẩm quyền ngân sách, quốc hội còn có thẩm quyền trong việc phê chuẩn các hiệp ước, hiệp định và trong việc tu chính hiến pháp. Thủ tục phê chuẩn hiệp ước, hiệp định tương đối đơn giản và không có những điều kiện khó khăn như trong việc tu chính hiến pháp. Tuy thế nhưng những thủ tục này gần như giống nhau tại khắp các quốc gia.

Đoạn 1 : Phê chuẩn hiệp ước, hiệp định

Về việc phê chuẩn hiệp ước, hiệp định hầu như trong hiến pháp quốc gia nào cũng trừu tượng sẵn và đều đòi hỏi hành pháp phải có được sự chấp thuận của lập pháp trước khi ký kết các hiệp ước, hiệp định. Đặc biệt, tại Ghana, Ấn Độ, Do Thái, hiến pháp không hề có một qui định nào về việc phê chuẩn này. Tại Anh, Ái Nhĩ Lan, Tích Lan quốc hội chỉ phải phê chuẩn những loại hiệp ước, hiệp định có thể làm thay đổi pháp chế quốc gia hoặc có ràng buộc, chỉ phối đến vấn đề tài chính. Ở Pháp, Bỉ, Sénégal chỉ những hiệp ước hòa bình, những hiệp ước liên quan đến thương mại, tài chính, thân trạng, chuyên nhượng lãnh thổ, làm thay đổi pháp chế quốc nội, hay hiệp ước tài chính quốc tế mới cần có sự ưng thuận của quốc hội.

Tại Việt Nam chiếu điều 39 hiến pháp, tất cả mọi hiệp ước, hiệp định quốc tế đều phải được quốc hội phê chuẩn. Theo

nội qui hạ viện, việc cứu xét dự luật phê chuẩn hiệp ước, hiệp định quốc tế được giao cho ủy ban ngoại giao. Ủy ban chỉ có thể đưa đề nghị hoặc chấp thuận hoặc bác bỏ dự luật phê chuẩn. Viện cũng không biểu quyết về hiệp định mà chỉ biểu quyết dự luật phê chuẩn. Sau khi biểu quyết chủ tịch Hạ viện sẽ gửi dự luật tới chủ tịch thượng viện trong thời hạn 3 ngày tròn. Thủ tục phê chuẩn tại Thượng viện cũng tương tự tại Hạ viện. Việc cứu xét dự luật phê chuẩn được giao cho ủy ban ngoại giao cho ủy ban ngoại giao thông tin. Thượng viện cũng không biểu quyết về hiệp ước và hiệp định mà chỉ biểu quyết về dự luật phê chuẩn. Vì thế tại cả Thượng và Hạ viện đều không chấp nhận bất kỳ một tu chính án nào nhằm sửa đổi các hiệp ước hoặc hiệp định nhận được.

Đoạn 2 : Tu chính hiến pháp

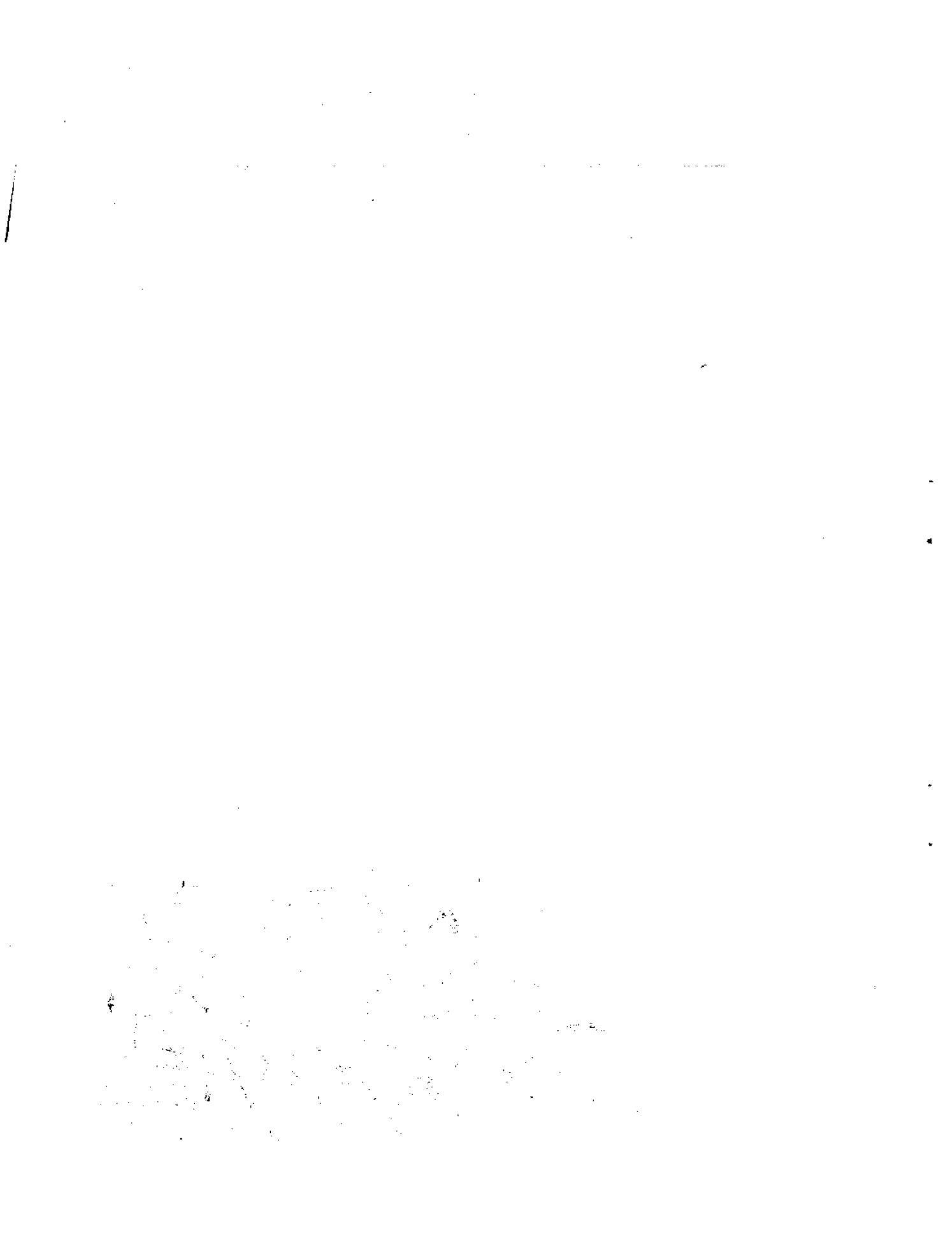
Quyền đề nghị tu chính hiến pháp thường được dành cho cả hành pháp lẫn lập pháp. Tại Việt Nam, Tổng thống hay qua bán tổng số nghị sĩ hay qua bán tổng số dân biểu đều có quyền đề nghị tu chính hiến pháp. Đặc biệt tại Thụy sĩ 50.000 công dân cũng có thể đề nghị tu chính hiến pháp. Tại Somalie chỉ cần có 10.000 cử tri cũng đủ để yêu cầu tu chính hiến pháp. Nga số dành quyền đề nghị này cho Hội đồng Xô viết tối cao, Hoa kỳ dành cho quốc hội liên bang hoặc 2/3 dân biểu của quốc hội tiểu bang.

Tại Việt Nam, đề nghị tu chính hiến pháp phải viện dẫn lý do về đề nghị tấn phòng Thượng nghị viện. Nội quy Thượng viện an định rằng 24 giờ sau khi tiếp nhận đề nghị tu chính hiến pháp Chủ tịch Thượng viện phải gửi thông điệp thông báo cho Tổng Thống nêu lên đề nghị của dân biểu hoặc nghị sĩ. Và trong vòng 24 giờ chủ tịch Thượng viện cũng phải thông báo cho chủ tịch Hạ viện và toàn thể các nghị sĩ nêu đề nghị tu chính là của Tổng Thống. Một ủy ban lưỡng viện sẽ được thành lập để nghiên cứu đề nghị tu chính. Ủy ban này gồm một nửa là nghị sĩ và một nửa là dân biểu. Ủy ban sẽ phúc trình cho chủ tịch Thượng viện trong vòng 3 tháng. Phúc trình này sẽ được chủ tịch Thượng viện thông báo về chủ tịch Hạ viện và các nghị sĩ. Tối đa một tháng sau khi tiếp nhận phúc trình, Chủ tịch Thượng viện sẽ cho triệu tập phiên họp khoáng đại lưỡng viện để thảo luận và biểu quyết về đề nghị tu chính.

Quyết nghị tu chính hiến pháp chỉ được xem là hợp lệ khi hội đủ 2/3 tổng số dân biểu và 2/3 tổng số nghị sĩ. Chủ tịch Thượng viện sẽ chuyển quyết nghị tu chính hiến pháp hợp lệ

sang Tổng thống trong thời hạn 3 ngày tròn để được ban hành. Tuy nhiên Tổng Thống trong thời hạn ban hành vẫn có quyền yêu cầu quốc hội phúc nghị. Và để có thể bác bỏ phúc nghị của Tổng Thống, quốc hội phải đạt được đa số quá bán tổng số dân biểu và nghị sĩ. Trong thực tế đa số này rất khó thực hiện, vì yêu cầu phúc nghị của Tổng Thống đương nhiên thắng thế. Như vậy Tổng thống có quyền hạn quá lớn trong việc tu chính hiến pháp.





Về quyền lập pháp mà quốc dân đã ủy nhiệm cho cơ quan lập pháp, ngoài tham quyền lập pháp thông thường, ngoài tham quyền ngân sách, tham quyền phê chuẩn hiệp ước, qui định và ngoài tham quyền tu chính hiến pháp, còn một tham quyền quan trọng khác nữa, đây là tham quyền kiểm soát việc thi hành chính sách quốc gia của các cơ quan chính phủ.

Để hoàn tất cốt đệp tham quyền kiểm soát, các nghị viện thường dùng đến nhiều thủ tục, nhiều kỹ thuật đặc biệt. Đây là những kỹ thuật kiểm soát việc thi hành chính sách quốc gia của các cơ quan hành pháp mà các nghị viện đã dùng đến để gìn giữ sự độc lập của mình, để nói lên tiếng nói của công luật mà nghị viện thay mặt và để hoàn tất vai trò kiểm soát chính phủ đã được quốc dân giao phó.

Chúng ta sẽ lần lượt xét que tham quyền của các cơ quan lập pháp trong các định che chính trị khác nhau và sau đó chúng ta sẽ đề cập đến những kỹ thuật đã được các nghị viện sử dụng đến trong việc kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia của cơ quan hành pháp.

Chương 1 : THAM QUYỀN KIỂM SOÁT CỦA NGHỊ VIỆN

Trong việc thể hiện nguyện vọng quốc gia que những thay đổi xã hội, dù trong đoạn kỳ, dù trong trường kỳ, nghị viện đã nắm giữ một tham quyền hết sức quan trọng. Đây là tham quyền kiểm soát chính phủ trong việc thi hành chính sách quốc gia. Tham quyền này có được hành sử một cách đúng đắn hay không và có đạt được kết quả tốt đệp hay không, sẽ nói lên đây đủ giá trị của nghị viện trong sinh hoạt quốc gia. Tham quyền kiểm soát của quốc hội thường được mô te như một bên phân của nghị viện trong việc theo dõi và cảnh báo chính quyền là những người đứng ra lãnh đạo quốc gia và nắm trọn quyền quyết định trong những sinh hoạt quốc gia (14) Tham quyền kiểm soát của quốc hội chính là một hình thức dôi lập trong một che đệp chủ và một phần nào, những sinh hoạt chính trị quốc gia được quan bình nhờ ở vai trò kiểm soát của cơ quan lập pháp.

Việc thể hiện vai trò kiểm soát của cơ quan lập pháp có nhiều khác biệt tại mỗi quốc gia. Tham quyền kiểm soát của nghị

14) Nguyễn văn Bông, Luật Hiến Pháp và chính trị học (Saigon 1971)

viện tại các quốc gia theo chế độ Tổng Thống thường bị giới hạn hơn tham quyền kiểm soát của những quốc hội trong một quốc gia theo chế độ đại nghị tuy nhiên nó không đến nỗi trở thành một thứ bù nhìn như trong các quốc gia tập quyền, chuyên chế.

Đoạn 1 : Trong chế độ Tổng Thống

Tổng Thống chế là chế độ áp dụng nguyên tắc phân quyền một cách triệt để, cho nên những cơ quan đại diện quốc gia thường hành sử tham quyền đã được quốc dân giao phó và ủy nhiệm một cách trọn vẹn và độc lập gần như hoàn toàn. Chính vì sự độc lập giữa những tham quyền này, mà vai trò kiểm soát của cơ quan lập pháp trong chế độ Tổng Thống thường bị giới hạn rất nhiều.

1/ Tham quyền kiểm soát của nghị viện thường được hành sử dưới hình thức bỏ nhiệm và xét xử các nhân vật lãnh đạo quốc gia. Hình thức này đôi khi có một giá trị đáng kể. Điển hình là tại Hoa Kỳ, nghị viện có một tham quyền khá đặc biệt đối với chức vụ Tổng Thống. Trong trường hợp không có một ứng cử viên Tổng Thống nào đạt được đa số tuyệt đối, Hạ nghị viện có quyền cử chọn 1 trong 5 ứng cử viên nhiều phiếu nhất làm Tổng Thống Hoa Kỳ. Trường hợp này đã xảy ra tại Hoa Kỳ vào năm 1824 với Tổng Thống John Quincy Adams

Các nhân viên chính phủ tại Hoa Kỳ, mặc dù do Tổng Thống bổ nhiệm nhưng phải được sự chấp thuận của Thượng nghị viện. Trường hợp bổ nhiệm các sứ thần, các đại sứ và các công chức liên bang cao cấp cũng đòi hỏi Tổng Thống phải tham khảo ý kiến và được sự chấp thuận của Thượng viện.

Viện xét xử các nhân vật lãnh đạo quốc gia tại Hoa Kỳ cũng thuộc tham quyền của Thượng viện. Vào năm 1867, tại Hoa Kỳ Thượng viện đã xử dụng tham quyền xét xử này đối với Tổng Thống Andrew Johnson và đã bỏ thăm kết tội Tổng Thống Johnson, nhưng không đủ tục số. Tuy nhiên tham quyền này không thấy nghị viện Hoa Kỳ dùng đến một lần nào nữa.

2/ Bên cạnh việc kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia một cách trực tiếp trong việc xét xử và bổ nhiệm các nhân vật lãnh đạo quốc gia, quốc hội còn xử dụng những hình thức kiểm soát gián tiếp khác nữa.

Bất kỳ một chính phủ nào cũng cần đến những luật lệ, thuế khóa ngân sách để điều hòa sinh hoạt quốc gia, nhưng tất cả những

phương tiện này lại do quốc hội nắm giữ. Nhờ những phương tiện này, nghị viện có thể ảnh hưởng, kiểm soát chính phủ một cách tương đối tốt đẹp. Nghị viện có thể không thảo luận hoặc biểu quyết bác bỏ một số những dự luật cần thiết cho chính phủ trong việc điều hòa sinh hoạt quốc gia hoặc đình hoãn thảo luận những dự luật chính phủ yêu cầu để đòi hỏi, làm áp lực chính phủ trong việc thực thi đúng mức một chính sách quốc gia.

3/ Thêm quyền kiểm soát nghị viện trong chế độ Tổng Thống bị giới hạn rất nhiều, chỉ có tính cách tương đối mà thôi. Tuy nhiên vai trò kiểm soát này cũng đã đóng góp nhiều trong việc quân bình hóa sinh hoạt chính trị quốc gia.

Trong một quốc gia theo chế độ Tổng Thống và có một hệ thống đa đảng như trường hợp Pháp quốc, Ý Đại Lợi, đòi hỏi quốc hội phải có được sự thỏa hiệp của nhiều chính đảng mới đạt được những mục tiêu quan trọng. Nhưng thường thường trong những quốc hội này, không có được một sự đoàn kết nhất trí nào. Mọi quyết định của nghị viện thường hết sức khó khăn, trong khi đó Tổng Thống có nhiều ưu thế đặc biệt, được xem là đại diện chính thức của quốc gia, vì chính Ông cũng được bầu bởi đa số dân chúng và trong tay Ông nắm trọn quyền hành pháp. Quyền kiểm soát của nghị viện trong 1 chế độ Tổng Thống với một hệ thống đa đảng lại càng bị giới hạn chặt chẽ.

Trong một quốc gia theo chế độ Tổng Thống với hệ thống lưỡng đảng thường xảy ra hai trường hợp. Một là Tổng Thống ở trong chính đảng nắm đa số tại quốc hội. Hai là Tổng Thống nằm trong khối thiểu số tại quốc hội. Khi mà chính đảng của Tổng Thống chiếm ưu thế tại nghị viện thì lẽ dĩ nhiên thêm quyền kiểm soát của nghị viện không còn có một giá trị quan trọng nào nữa. Sự chông chéo, sự kiểm soát của quốc hội do nhóm thiểu số nắm giữ. Họ vẫn tiếp tục chỉ trích, họ vẫn tiếp tục theo dõi và cảnh cáo chính phủ, nhưng không một nguy cơ chính trị nào có thể xảy đến cho chính phủ. Trong trường hợp Tổng Thống ở trong khối thiểu số tại nghị viện thì sự kiện này hoàn toàn khác hẳn. Sự chông chéo, sự kiểm soát của quốc hội sẽ càng rần rống thấy. Về chính phủ không còn hoàn toàn tự do trong việc thi hành chính sách quốc gia nữa, quốc hội ảnh hưởng nhiều trong việc thực thi những chính sách này. Dù cho cáo Tổng, Bộ Trưởng không chịu trách nhiệm trực tiếp trước quốc hội, nhưng vì trách nhiệm chính trị, mà đường lối của chính phủ thường phải phù hợp phần nào với những đòi hỏi của nghị viện.

Tuy nhiên, nếu đảng đa số tại quốc hội lại chia hai khuynh hướng mà một thân thiện với tổng thống (như thường xảy ra tại Hoa Kỳ) thì quốc hội cũng khó lòng kiểm soát Tổng Thống.

Đoạn 2 : Trong chế độ đại nghị.

Các cơ quan chính quyền trong một chế độ đại nghị, có một mối liên hệ và hệ tương đặc biệt. Quốc Trưởng thường chỉ mang tính cách danh dự, không có một tham quyền rộng rãi nào. Quốc Trưởng là một nhân vật vô trách nhiệm trên phương diện chính trị. Mọi văn kiện do Quốc Trưởng ký đều đòi hỏi phải có sự phó sự của Thủ Tướng và Tổng, Bộ Trưởng này sẽ chịu trách nhiệm trước quốc hội. Cho nên các nghị viện trong chế độ đại nghị đóng một vai trò đáng kể trong việc kiểm soát sự thi hành chính sách quốc gia của chính phủ.

1/ Nghị viện trong các quốc gia theo chế độ đại nghị thường đóng góp một cách rõ ràng trong việc bổ nhiệm các nhân vật lãnh đạo quốc gia. Ngay đối với các vai trò quốc trưởng hay quốc Vương nghị viện cũng được tham dự trong việc bổ nhiệm qua những hình thức như tuyển lựa, chấp nhận tân vương kế vị hoặc cử người giám hộ cho các tân vương vị thành niên hoặc quyền nhiếp chức vụ khi ngôi Vua khuyết vị.

Tại những quốc gia theo chế độ đại nghị này, việc bổ nhiệm các viên chức cao cấp của chính phủ thường bị buộc phải có sự chấp thuận của nghị viện. Tại Anh Thủ Tướng do Nữ Hoàng bổ nhiệm, là vị thủ lãnh của nghị viện và nhân viên chính phủ đều là nhân viên của nghị viện. Trên nguyên tắc, nghị viện không can thiệp vào các sự bổ nhiệm này. Nhưng tập tục chỉ cho phép các Tổng Trưởng ra vào Viện của mình cho nên chính phủ có rất đông nhân viên, mỗi Bộ đều có 2 vị Tổng Trưởng thuộc 2 viện Quốc Hội. Người ta thường nhận định rằng Nội các Anh chỉ là một Ủy Ban nghị viện vì đa số các Tổng Trưởng trong vùng một đảng và đều là nhân viên của nghị viện.

Các quốc gia chịu ảnh hưởng của Anh như Úc, Gia Nê Đại, Tích Lan cũng có những thủ tục bổ nhiệm nhân viên chính phủ tương tự. Ngoại trừ chức vụ Thủ Tướng không nhất thiết phải là một nhân vật quốc hội.

2/ Quyền kiểm soát chính phủ còn mạnh mẽ hơn nữa trong

việc xét xử các nhân viên chính phủ, xuất đên từ một thủ tục đặc biệt tại Anh quốc, đó là thủ tục Impeachment (sự buộc tội).

Vào năm 1742, sau khi thất bại tại Viện Thư Dận, một vị Thủ Tướng Anh đã xin từ chức. Vì sự từ chức của Ông, một thủ tục đang được sửa soạn xử dụng để chống đối ông đã bị hủy bỏ. Đây chính là thủ tục Impeachment. Sau đó trở thành một tập tục và bắt kỳ vị Tổng Trưởng, vị thủ tướng nào bất hòa với quốc hội lập tức xin từ chức để tránh khỏi bị kết tội bởi nghị viện, theo thủ tục này, viện Thư đên có quyền kết tội một nhân viên chính phủ và đưa xét xử trước Viện quý tộc. Các nhân viên chính phủ cũng bị xét xử dựa trên sự trừng phạt các tội phạm theo như thường luật.

Thủ tục này trong thực tế chỉ được xử dụng nhằm loại bỏ những nhân viên chính phủ mà nghị viện không muốn cho tham gia chính phủ. Cho nên, người ta thường cho rằng thủ tục này chỉ dựa trên một trách nhiệm chính trị, hoàn toàn không có tính chất hình sự. Cũng vì thế các nhân viên chính phủ thường sẵn sàng từ chức khi cảm thấy mình bất hòa với quốc hội càng ngày càng trở nên quan trọng và đáng kể.

3/ Quyền kiểm soát chính phủ còn mạnh mẽ hơn nữa trong việc lật đổ chính phủ. Nghị viện tại các quốc gia theo chế độ đại nghị nắm giữ quyền lật đổ chính phủ như một lợi khí quan trọng trong việc kiểm soát chính phủ.

Tại Anh Quốc, khi nhận thấy đường lối của chính phủ sai lầm hoặc đáng chỉ trích, nghị viện có thể biểu quyết một kiến nghị khiển trách (motion de censure) hay một kiến nghị bất tín nhiệm (motion de défiance) nhằm xác nhận sự bất đồng ý kiến với chính phủ. Sự bất đồng ý kiến này tạo nên một trách nhiệm chính trị. Trách nhiệm chính trị thực ra không phải là một lầm lỗi dẫn sự hay hình sự nào, nó hoàn toàn là một yếu tố chủ quan của nghị viện. Người ta gọi đây là tính cách thích nghi chính trị (opportunité politique) Những kiến nghị này thường do lãnh tụ phe đối lập đề trình tại Viện Thư Dận. Nội các hoặc sẽ từ chức hoặc yêu cầu Nữ hoàng giải tán quốc Hội khi những kiến nghị này được Quốc Hội khi những kiến nghị này được quốc Hội biểu quyết chấp thuận. Cũng có khi Nội các yêu cầu quốc hội biểu quyết bất tín nhiệm (vote de confiance) Nội các sẽ phải từ chức khi nghị viện biểu quyết bất tín nhiệm Nội các.

Biểu quyết bắt tín nhiệm tại Anh quốc và một số những quốc gia theo chế độ đại nghị là những biểu quyết hết sức quan trọng trong việc kiểm soát chính phủ. Tuy thế, tham quyền này cũng không hoàn toàn tuyệt đối và luôn luôn mang thắng lợi về cho nghị viện.

Quốc hội nếu có quyền lật đổ Nội các thì ngược lại chính phủ cũng có một số những quy hạn đặc biệt khác. Trước hết, tại Anh quốc, Thủ tướng cũng như các Tổng trưởng có quyền tham dự các cuộc thảo luận tại quốc hội để giải thích, bênh vực đường lối, quan điểm của chính phủ. Thêm vào đó, chính phủ còn có quyền đặt vấn đề tín nhiệm. Chính phủ có thể yêu cầu Quốc hội biểu quyết một đạo luật, chấp thuận một chi phí, ngưng một cuộc thảo luận khác... và đặt vấn đề tín nhiệm trước quốc hội. Nếu quốc hội không đồng ý với chính phủ, chính phủ sẽ từ chức. Khi đó vấn đề không còn là nội dung của điều mà chính phủ đòi hỏi, nó đã trở thành một áp lực đối với quốc hội trước một khung hoàng chính trị có thể xảy đến. Và thế thức cuối cùng, quan trọng hơn cả tương đương với quyền lật đổ Nội các của quốc hội, đó là quyền giải tán quốc hội của chính phủ. Chính phủ thường tỏ ra hết sức thận trọng trong việc sử dụng phương tiện cuối cùng này. Và chắc chắn rằng khi biện pháp này sửa soạn được dùng đến, thì Quốc hội cũng phải xét lại quan điểm của mình, hạn chế phần nào quyền kiểm soát của mình và tìm cách dung hoà quan điểm của quốc hội với nội các để tránh tình trạng khung hoàng chính trị có thể xảy ra, mà quốc hội phải gánh chịu toàn trách nhiệm.

Đang 1 : Trong chế độ tập quyền

Cơ quan lập pháp trong chế độ tập quyền thường chỉ có tính cách bù nhìn, trong thực chất không có một quyền hạn nào quan trọng. Tham quyền kiểm soát của nghị viện trong những quốc gia này lại càng bị giới hạn hơn nữa, nhiều khi không còn có cơ tham quyền kiểm soát này nữa.

1/ Trong một chế độ quân chủ chuyên chế, cũng như trong một chế độ độc tài, nhà Vua hay nhân vật cầm đầu quốc gia là nhân vật tối cao, nắm trọn quyền điều khiển quốc gia. Vì cho có nghị viện, và những nghị viện này, trên nguyên tắc có quyền kiểm soát chính phủ đi nữa, thì trong thực tế, quốc hội và ngay cả Tòa án cũng chỉ là những cơ quan lệ thuộc, thừa hành của nhân

vật tối cao mà thôi.

Trong một số các quốc-gia khác, hành pháp lại phụ thuộc vào lập pháp. Nhưng tại Nghị-viện cũng không còn thấy những kỹ thuật kiểm soát nữa, vì hành-pháp chỉ là kẻ thi hành những quyết định của Quốc-hội không có quyền từ chối, mà phải luôn luôn tuân theo đường lối của Nghị-viện. Tại Nga-sô, Albanie, Hung, Ba-Lan... Quốc-hội có quyền bãi chức các Tổng-Trưởng. Để có thể hành sử quyền bãi chức này, Quốc-hội nắm giữ thêm quyền xét xử mọi hoạt động của các vị Tổng-Trưởng này.

Tại Liên-Bang Thụy-Sỹ, Viện Quốc-gia (conseil fédéral) và viện Tiểu-Bang (conseil des États) có quyền chất vấn, đặt câu hỏi cho Hội-Đồng Liên-Bang tức Chính-Phủ, đòi Chính-Phủ giải thích và có thể đưa kiến nghị bất tín nhiệm. Chính-phủ phải tuân theo và thi hành quyết định của Hội-Nghị Liên-Bang và không được quyền từ chức.

2/ Tuy nhiên, trong thực tế, các cơ-quan lập pháp tại những quốc gia theo chế độ tập quyền đều bị giới hạn thêm quyền kiểm soát rất nhiều, quyền kiểm soát chính phủ chỉ còn là một thẩm quyền lý-thuyết.

Tại Liên-Bang Thụy-Sỹ, chính phủ càng ngày càng chi phối Quốc-Hội một cách mạnh mẽ. Dần dần, chính phủ đã trở thành một cơ-quan đầu não của Quốc-gia. Tổng Thống và các Tổng-Trưởng thường có nhiều uy tín và ảnh hưởng rất nhiều đối với Quốc-hội, thường được tái cử luôn. Mọi chính sách, mọi đạo luật thường được quốc-hội biểu quyết theo ý-kiến của Chính-Phủ. Từ đó quyền kiểm soát giảm đi và Quốc-Hội mất hẳn ưu thế.

Tại những quốc-gia theo chế độ độc-đảng, tất cả quyền hành tập trung trong tay một chính đảng, quốc-hội chỉ còn giữ một vai trò bù nhìn, giả hiệu. Uy-quyền và sự hiện hữu của chính phủ dựa trên sự tín nhiệm của Đảng chứ không lệ thuộc vào cơ quan lập pháp. Thẩm quyền kiểm soát của quốc-hội trong trường hợp này không còn nữa. Thay vì theo dõi, kiểm soát, chất vấn hay điều tra chính phủ thì quốc-hội chỉ biết đồng ý và vỗ tay hoan hô.

CHƯƠNG 2 : KỸ-THUẬT KIỂM SOÁT.

Dù cho thêm quyền kiểm soát việc thi hành chính-sách quốc-gia của các nghị-viện có khác nhau, thì những lẽ lối, những cách thức kiểm soát thường cũng không khác nhau lắm. Đây là những kỹ-thuật đặc biệt mà các Nghị-viện thường sử dụng để hoàn tất quyền kiểm soát của mình. Ngoài những phương thức đặc biệt như phương thức Impeachment mà nghị viện áp dụng trong việc xét xử, kết tội nhân viên chánh phủ mà nhiều quốc-gia khác mô phỏng theo hay qua phương thức biểu quyết kiến nghị khiến trách, kiến nghị bắt tín nhiệm nhằm mục tiêu lật đổ hội các mà nhiều nghị viện đã sử dụng đến mô phỏng theo nghị viện Anh-quốc, chúng ta còn nghị nhận một phương thức đặc biệt mệnh danh là l'ombudsman tức là phương thức kiểm soát viên quốc-hội thường được nghị viện Thụy-Điển áp dụng và 4 phương thức kiểm soát mà hầu như nghị viện nào cũng có sử dụng, đó là phương thức chất vấn, phương thức đặt câu hỏi phương thức điều tra và phương thức khuyến cáo .

Đoạn 1 : Định-chế kiểm soát viên Quốc-hội.

Kiểm soát viên Quốc-hội là một định chế đặc biệt đã được nghị-viện Thụy-Điển sử dụng như một phương tiện kiểm soát hữu hiệu . Định chế kiểm soát viên quốc-hội tức là định chế l'ombudsman tức là procureur du Riksdag (Riksdag là Lương-viện Quốc-hội Thụy-Điển) được thiết lập từ năm 1713 nhằm mục đích kiểm soát sự điều hành công vụ của các cơ quan công-quyền. Các kiểm soát viên Quốc-hội có nhiệm kỳ 4 năm và gồm cả thảy là 2 người, 1 lo về dân sự, 1 lo về quan sự. Các kiểm soát viên này có thể bị bãi miễn theo đề nghị của các Ủy-ban thường vụ quốc-hội. Các vị này do quốc-hội cử chọn trong số những công dân có tư-cách đạo đức và thực sự thông suốt luật pháp. Định chế kiểm soát viên quốc hội này được một số các quốc-gia như Na-Uy, Tân-Tây-Lan, Phần-Lan phỏng theo.

Ngoài định chế kiểm soát-viên Quốc-hội tại Thụy-Điển một vài quốc-gia khác cũng thiết lập 1 định chế kiểm soát, nhưng dưới hình thức một Ủy-ban kiểm soát chuyên môn. Ủy-ban này không những chỉ kiểm soát sự hợp lệ của những hoạt động công quyền, nó còn kiểm soát cả sự thích nghi của những hoạt động này trong mọi lãnh vực, kinh tế, tài chánh, hành chánh

của cơ quan công quyền. Thường thường hằng năm các ủy-ban này phải phúc trình trước quốc-hội những đề nghị cần thiết liên quan đến việc thi hành ngân sách và các chương trình kinh tế của chính-Phủ. Tại Ba-lan, Quốc-hội lập ra một viện kiểm soát tối cao (chambre suprême de contrôle) nhằm theo dõi, kiểm soát những hoạt động của Chính-phủ. Tại Hoa-kỳ cơ-quan, GAO (General Accounting Office của Quốc-hội, mà đứng đầu là Ông Tổng Kiểm-soát viên có thẩm quyền kiểm-soát tài chánh các bộ trong Chính-Phủ.

Đoạn 2 : Phương thức chất vấn

Chất vấn là một phương thức theo dõi và kiểm soát hoạt động của các cơ quan công quyền trong việc thực thi chính-sách quốc-gia thường được các Nghị-viện áp dụng. Phương thức này được sử dụng tương tự tại khắp các nghị-viện. Thông thường, các nghị viên thường yêu cầu các nhân viên chánh phủ ra trước nghị viện để trả lời các câu chất vấn của các nhân viên nghị-viện liên quan đến những hoạt động của chính phủ. Sau các cuộc chất vấn này, nghị viện thường biểu quyết thỏa mãn hoặc không thỏa mãn về những câu trả lời của phái đoàn chính phủ và có thể đi đến một quyết nghị khuyến cáo hoặc bất tín nhiệm chính phủ. Mặc dù phương thức chất vấn này không mang lại 1 hậu quả chính trị nào thực sự quan trọng và rõ rệt, nhưng kỹ thuật này giúp cho Quốc-hội dễ dàng theo dõi và kiểm soát các cơ quan công quyền hơn, đồng thời các cơ quan chính phủ cũng sẽ tự hạn chế một phần nào quyền hạn quá rộng rãi của mình sau khi nghe được tiếng nói của nghị viện thay mặt cho công luận trong nước. Phương thức chất vấn ở một giá trị tương đối trong việc kiểm soát các cơ quan công quyền tại những quốc gia áp dụng nguyên tắc phân quyền triệt để.

Phương thức chất vấn được hiến pháp Việt-Nam công nhận qua điều 40 khoản 1. Theo đó, với 1/3 tổng số dân biểu hay nghị-sĩ, mỗi Viện có quyền yêu cầu Thủ-Tướng hay các nhân-viên chánh phủ ra trước viện sở quan để trả lời các câu chất vấn về sự thi hành chánh sách quốc-gia. Tại Hạ-viện, kiến nghị đặt vấn đề chất vấn chính phủ, phải viện dẫn lý-do và đệ nạp tại Văn-phòng Viện. Chủ-Tịch Viện có 3 ngày sau khi nhận kiến nghị để gửi Văn-thư yêu cầu Thủ-Tướng hay các nhân viên chính-phủ ra trước Viện để trả lời các câu chất vấn trong một phiên họp chậm nhất là một tuần lễ sau đó. Đồng thời Chủ-tịch Hạ-

Viện gửi văn thư thông báo Tổng-Thống. Thủ-Tướng hay các nhân-viên chính phủ có thể gửi văn thư xin đến trả lời Viện trong một phiên họp khác nhưng phải cho biết lý do và thời gian lui lại này không được quá 7 ngày sau phiên họp đã đình hoãn. Tại diện đàn của Viện, sau khi Thủ-Tướng hoặc các nhân viên chính phủ và phái đoàn đã trình bày xong, các dân biểu sẽ lần-lượt nêu câu hỏi liên quan đến vấn đề để phái đoàn chính phủ trả lời tại cho. Trong các phiên họp chất vấn này, các dân biểu không có quyền đưa các đề nghị với phái đoàn chính phủ. Sau khi phái-đoàn chính phủ ra về, cuộc thảo luận và biểu quyết về cuộc chất vấn mới được diễn ra. Viện có thể biểu quyết hoặc là hoàn toàn thỏa mãn về các câu trả lời, hoặc chỉ thỏa mãn một phần nào về một số câu trả lời, hoặc hoàn toàn không thỏa mãn các câu trả lời của phái đoàn. Tùy theo những biểu quyết này, Viện sẽ có thể có một thái độ thích ứng. Kết quả phiên họp chất vấn này phải được Chủ-Tịch Hạ-viện thông tri cho Tổng-Thống và Chính-phủ.

Tại Thượng viện Việt-Nam, các đề nghị chất vấn chính phủ phải được 1/3 tổng số nghị sĩ ủng hộ, ghi rõ trong một văn thư có viện dẫn lý do và các tài liệu chứng minh nếu có được. Văn-thư này phải đệ nạp Văn-phòng Viện 7 ngày trước phiên họp chất vấn khai mạc. Chủ-tịch Viện sẽ chuyển văn thư chất vấn đến Thủ-Tướng và gửi Thông-diệp thông báo cho Tổng-Thống và đồng thời thông-tri cùng toàn thể Nghị-sĩ. Cũng như tại Hạ-viện, nếu vì một lý do nào không thể đến vào buổi họp đã ấn định, Thủ-Tướng phải thông báo lý do và cho biết sẽ đến vào một buổi họp kế cận khác, nhưng không bố buộc thời gian như tại Hạ-viện. Nếu vào phiên họp đã thỏa thuận trước, Thủ-Tướng hay nhân viên chính-phủ cùng phái đoàn không đến, Thượng viện có thể bỏ qua việc chất vấn bằng biểu quyết tiếp tục nghị-trình hoặc có thể Thượng-viện biểu-quyết không thỏa mãn sự vắng mặt đó. Trong phiên họp chất vấn, một trong số các nghị-sĩ đã đặt câu chất vấn sẽ đọc câu chất vấn và trình bày tối đa đa 10 phút. Trả lời của Thủ-Tướng hoặc nhân viên chính phủ không bị hạn chế thời gian. Sau phần trả lời của chính-phủ, các nghị-sĩ có thể đặt thêm những câu hỏi phụ nhưng phải liên quan trực tiếp đến vấn đề và không được trình bày quá 5 phút. Thời gian trả lời các câu-hỏi phụ này cũng không được quá 10 phút. Ngoại trừ trường hợp có sự thỏa thuận của Chủ-Tọa, Thủ-Tướng hay nhân viên chính-phủ, cuộc chất vấn chấm dứt chậm nhất khi buổi họp bế mạc. Sau khi

Thủ-Tướng hay nhân viên chính phủ ra về, Thượng viện có thể tiếp tục nghị-trình hoặc biểu-quyết thỏa mãn hay không thỏa mãn về sự trả lời của Thủ-Tướng hay nhân viên chính phủ. Thượng viện cũng có thể biểu quyết chấp thuận một số khuyến-nghị nếu cần. Chủ-Tịch Thượng-viện sẽ thông báo kết quả cuộc biểu quyết cho Tổng-Thống, Chủ-Tịch Hạ-viện Thủ-Tướng cùng nhân viên chính phủ liên hệ.

Đoạn 3 : Phương thức đặt câu hỏi

Phương thức đặt câu hỏi khác hẳn phương thức chất vấn, phương thức này có thể thực hiện bằng cả lời nói hoặc bài viết và Vị Thủ-Tướng hay nhân viên chính phủ liên hệ có thể hoặc trả lời viết hoặc đến trước diễn đàn Quốc-hội để trả lời miệng. Phương thức đặt câu hỏi này không thể được dự trữ trong sinh-hoạt Quốc-hội Việt-Nam. Tuy thế, trong thực tế các dân biểu và nghị-sĩ đều có thể nêu ra những thắc mắc để được chính phủ trả lời. Các vị Chủ-Tịch Ủy-ban Quốc-hội thường có nhiều ưu-thế trong việc nêu các thắc mắc với chính phủ và thường được áp dụng mau lẹ.

Phương thức này xuất dẫn từ sinh hoạt nghị trường Anh-Quốc. Từ năm 1849, Nghị-viện Anh dành một phần thời gian của mỗi phiên họp cho các câu hỏi đặt ra cho các Tổng-Trưởng hay Thủ-Tướng trong chính phủ, thời gian này được mệnh danh là "questions time". Cho đến năm 1902 nghị viện chấp thuận phương thức trả lời viết cho những câu hỏi và câu hỏi miệng. Tại Viện Thủ-dân, dân biểu chỉ có thể hỏi tối đa 2 câu trong 1 ngày để yêu cầu trả lời miệng. Câu hỏi này được thông báo cho Chủ-Tịch Viện và cho Tổng-Trưởng liên hệ trước buổi trưa ngày mà vị dân biểu sẽ đặt câu hỏi chính thức. Vị Tổng-Trưởng sẽ đến trước Viện để trả lời các câu hỏi này vào một phiên họp được ấn định trước. Trong trường hợp câu trả lời viết, Vị Tổng-Trưởng có một thời gian rộng rãi hơn, tuy nhiên, nếu chờ đợi quá lâu mà không nhận được câu trả lời, dân biểu có thể yêu cầu trả lời miệng trước Viện các câu hỏi viết thường liên hệ đến cá-nhân vị Tổng-Trưởng hay về các chi tiết hành chính cần theo dõi, phối-kiểm và nhiều tài liệu tham khảo bởi có thể trình bày, trả lời rõ ràng được.

Phương thức đặt câu hỏi tại Nhật chỉ chấp thuận loại

câu hỏi viết và hạn trả lời là 1 tuần lễ. Trừ ra những trường hợp khẩn cấp được Viện chấp thuận, các dân biểu mới được sử dụng các câu hỏi miệng.

Tại Hạ-nghị Viện Bỉ, có 3 loại câu hỏi được chấp thuận. Câu hỏi viết phải được ít nhất 3 dân biểu ủng hộ. Các vị Tổng-Trưởng có một thời hạn là 15 ngày để trả lời, các câu trả lời này sẽ được đăng nguyên văn trong công báo ấn bản quốc hội. Loại câu hỏi thứ hai là câu hỏi miệng phải được vị chủ-tịch Viện xét xem có khả năng chấp hay không. Sau khi vị Tổng-Trưởng trả lời, các dân biểu có thể đặt thêm một số giới hạn các câu hỏi phụ. Và loại câu hỏi thứ ba được đặt ra ngoài "question time" với sự đồng ý của Chủ-Tịch Viện và Vị Tổng-Trưởng liên hệ, đây là những câu hỏi có tính cách khẩn cấp.

Phương thức đặt câu hỏi này còn được một số các quốc-gia khác mô phỏng theo như Úc, Gia-nã-Đại, Tích-Lan, Ghana, Ấn-Độ Nigéria, Hồi-quốc, Tân-Tây-Lan.

Đoạn 4 : Phương thức điều tra :

Phương thức điều tra được các nghị-viện sử dụng đến khi nhận thấy có những vấn đề mờ ám, khó hiểu trong việc thi hành chính sách quốc-gia của các cơ-quan công quyền. Phương thức điều tra này có thể do các Ủy-ban quốc-hội, hoặc các ủy-ban đặc biệt do quốc-hội thiết lập thực hiện.

Tại Hoa-kỳ, 3 Ủy-ban của Hạ-viện và tất cả các Ủy-ban thường-vụ của Thượng-viện có thẩm quyền thực hiện các cuộc điều-tra về sự thi hành chính sách quốc-gia của chính phủ.

Tại Pháp, khi cần điều tra về sự thi hành chính sách quốc-gia của chính phủ, quốc-hội thiết lập đặc-biệt một Ủy-Ban điều tra nhưng phải chịu rất nhiều hạn chế như phải giữ bí mật hoàn toàn mọi cuộc thảo luận của Ủy-ban, cuộc điều tra sẽ phải đình chỉ ngay tức khắc khi nội vụ đã được cơ quan tư-pháp thụ-lý và dù trong bất cứ trường hợp nào, Ủy-ban cũng phải kết thúc cuộc điều tra tối đa sau 4 tháng làm việc.

Tại Việt-Nam, điều 41 hiến pháp chỉ công nhận và cho

phép Thượng-viện mở các cuộc điều tra về sự thi hành chính sách quốc-gia. Để thi hành nhiệm vụ điều tra đã được Hiến-pháp giao phó, các Ủy-ban Thường-vụ Thượng-viện có thể mở cuộc điều tra đòi các tài liệu, hỏi các nhân chứng, các chuyên viên, các kỹ-thuật gia, quân nhân các cấp, các viên chức hành pháp thuộc tất cả các cấp, các ngành và các ngạch. Trong khi thi hành nhiệm vụ điều tra, các Ủy-ban có quyền yêu cầu các cơ quan công quyền ca trung ương lên địa phương xuất trình và cung cấp những tài-liệu và văn-kiến cần thiết cho cuộc điều tra. Các nhân chứng được Ủy-ban mời đến trong cuộc điều tra, phải tuyên thệ trước Chủ-Tịch Ủy-ban, cam đoan, trịnh danh đặng, khai đúng sự thật, khai tất cả sự thật và chỉ khai có sự thật. Sau khi kết thúc cuộc điều tra, Ủy-ban phúc trình trước Viện. Thượng viện sẽ thảo-luận và biểu quyết hoặc tiếp tục nghị-trình, hoặc thỏa mãn, hoặc không thỏa mãn về sự thi hành chính sách quốc-gia đã gây nên cuộc điều tra. Nếu không thỏa mãn, Thượng-viện có thể biểu-quyết một số những khuyến nghị cần thiết. Tuy nhiên trong trường hợp có phương hại đến quyền lợi tối thượng của quốc-gia, an-ninh quốc-phòng do Thủ-Tướng hay nhân viên chính phủ xác nhận bằng văn thư và chịu trách nhiệm về sự xác nhận ấy, các viên-chức Hành pháp được quyền miễn trả lời trong cuộc điều tra của Thượng Viện. Thượng viện có quyền yêu cầu Tổng Thống xác nhận lại lan nữa những lý do phương hại đến quyền lợi tối thượng của quốc-gia và an-ninh quốc-phòng mà Thủ-Tướng hay Nhân-viên chính-phủ nêu ra.

Đoạn 5 : Phương thức khuyến cáo .

Phương thức khuyến cáo thường là phương thức dùng để lật đổ Nội-Các hoặc để đòi hỏi yêu-cầu thay thế từng phần Nội-Các. Đây là phương thức cuối cùng được nghị-viện sử dụng trong việc kiểm soát sự thi hành chính sách quốc-gia. Phương thức này nếu thành công, sẽ đem đến một kết quả rõ ràng có thể chính phủ phải thay đổi, cho nên, phương thức này thường được dùng đến với tất cả sự thận trọng để tránh những nguy cơ chính-trị có thể xảy đến .

Tại Anh-quốc và các quốc-gia theo chế độ đại-nghị, phương thức khuyến cáo này không được dùng đến nhưng trong mục tiêu đòi hỏi sự thay đổi chính phủ, toàn thể hoặc từng phần, nghị-viện Anh và các quốc-gia mô phỏng sử dụng phương thức kiến nghị, kiến trách hoặc kiến nghị bất tín nhiệm. Đây là

phương thức thông dụng tại Anh-Quốc, nếu kiến nghị này được quốc-hội chấp thuận, nội các sẽ từ chức hoặc yêu cầu Nữ-hoàng giải tán Quốc-hội. Tuy nhiên, tại các quốc-gia này, Quốc-hội có thể bay tỏ thái độ chống đối của quốc-hội vào bất cứ lúc nào với bất cứ van đề gì.

Phương thức khuyến cáo chính là phương thức bất tín nhiệm được sử dụng một cách hạn chế. Nói chung, đây là những phương thức nhằm trách cử chính phủ trong việc thi hành chính-sách quốc-gia. Tại Pháp, quốc-hội dùng phương thức kiến nghị khiến trách. Kiến nghị khiến trách chỉ được đệ nạp và cứu xét nếu được ít nhất 1/10 dân biểu ủng hộ. Ít nhất 48 giờ sau khi đệ nạp, kiến nghị mới được quốc-hội thảo luận đến các kiến nghị này phải viện dẫn lý do và chỉ được quốc-hội chấp thuận nếu hội đủ đa số tuyệt đối tổng số dân biểu.

Tại Việt-Nam, điều 42 Hiến pháp dành quyền khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể chính phủ cho cả lưỡng viện quốc-hội. "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.

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

Trong trường hợp Tổng Thống khước từ, Quốc-hội có quyền chung quyết sự khuyến cáo với đa số 3/4 tổng số dân biểu và nghị sĩ. Sự khuyến cáo sau này của Quốc-hội có hiệu lực từ ngày chung quyết "

Các dân biểu và nghị sĩ đều có quyền đề nghị khuyến cáo thay thế từng phần hay toàn thể chính phủ, và đệ nạp tại văn-phòng Viện sở-quan. Các đề nghị khuyến cáo phải được viết-thành văn, với lý do tài liệu chứng minh và có ít nhất chữ ký của 1/3 tổng số dân biểu hay 15 nghị sĩ. Tại Hạ-viện, sau khi vấn đề được ghi vào chương trình nghị sự, Chủ-Tịch Viện thông tri cho Thủ-Tướng và Nhân-viên chánh phủ liên hệ. Hội-đồng Nghị-Trình sẽ ấn định một phiên họp khoáng đại để Thủ-Tướng hoặc nhân viên chính phủ đến giải thích trước Viện. Các dân biểu có thể đặt câu hỏi và các nhân viên chánh phủ có thể trả lời như trong trường hợp sử dụng phương thức chất vấn. Viện sẽ

sẽ bỏ phiếu kín sau khi thảo luận về đề nghị khuyến cáo và sau khi đã được nghe Nhân-viên chính phủ giải thích. Chủ-Tịch Hạ-viện thông tri cho Tổng-Thống trong vòng 24 giờ sau cuộc biểu quyết nếu 2/3 tổng số dân biểu chấp thuận quyết nghị khuyến cáo. Đồng thời Chủ-Tịch Hạ-viện yêu cầu Chủ-Tịch Thượng-viện đưa đến vấn đề khuyến cáo ra thảo luận trước Thượng Viện. Trong trường hợp đề nghị khuyến cáo khởi đầu tại Thượng-viện, sau khi tiếp nhận, chủ tịch Hạ-viện sẽ thông tri cho toàn thể dân-biểu, đồng thời giao cho Ủy-ban thường trực liên hệ cứu xét và phục trình trước viện. Chậm nhất 10 ngày sau khi văn phòng nhận quyết nghị khuyến cáo của Thượng-viện, Hạ-viện sẽ thảo luận và biểu-quyết về quyết nghị này. Nếu 2/3 tổng số dân biểu chấp thuận quyết nghị khuyến cáo này, Chủ-Tịch Hạ-viện sẽ thông tri cho Tổng Thống đồng thời thông báo cho Thượng-Viện.

Tại Thượng-viện, đa số quá bán tổng số nghị sĩ sau khi thảo luận có thể yêu cầu Thủ-Tướng chính phủ hoặc nhân viên chính phủ bị trách cứ ra trước Thượng-Nghị-viện để giải thích. Buổi họp khoáng đại toàn viện sẽ được triệu tập chậm nhất 3 ngày sau khi có quyết định của Thượng-viện. Chủ-tịch Thượng-viện thông tri quyết định này cho Thủ-Tướng kèm theo bản sao đề nghị khuyến cáo và gửi thông điệp thông báo cho Tổng-Thống. Một số trong các nghị sĩ đề nghị khuyến cáo trình bày về đề nghị khuyến cáo và Thủ-Tướng hoặc nhân viên chính phủ giải thích các vấn đề liên quan đến đề nghị khuyến cáo này. Dù Thủ-Tướng hay nhân viên chính phủ không trước Viện, Thượng-Viện vẫn tiếp tục thảo luận và biểu quyết về đề nghị khuyến cáo. Trong vòng 24 giờ, Chủ-Tịch Thượng-viện thông báo quyết nghị khuyến cáo đã được 2/3 tổng số nghị-sĩ chấp thuận đến Chủ-Tịch Hạ-viện và Thủ-Tướng chính-phủ. Nếu tại Hạ-viện, đề nghị khuyến cáo được 2/3 tổng số dân biểu ủng hộ, Chủ-Tịch thông báo cho Tổng-Thống và thông tri cho Thủ-Tướng. Trong trường hợp nhận được quyết nghị khuyến cáo của Hạ-viện, vấn đề phải được đem ra thảo luận chậm nhất là 7 ngày sau đó. Nếu được 2/3 tổng số nghị sĩ chấp thuận, Chủ-Tịch Thượng-viện thông báo cho Tổng-Thống và thông tri cho Thủ-Tướng.

Quyết nghị khuyến cáo của Quốc-hội với 2/3 tổng số dân biểu hay nghị sĩ sẽ được chuyển đến Tổng-Thống. Trong trường hợp Tổng-Thống khước từ sự khuyến cáo, Chủ-Tịch Thượng-viện sẽ triệu tập Thượng-Nghị viện chậm nhất là 3 ngày sau đó để

chung quyết khuyến cáo với $3/4$ tổng số nghị sĩ. Quyết nghị này được thông báo cho Tổng-Thống và Chủ-Tịch Hạ-viện trong vòng 24 giờ.

Trong trường hợp Quốc-hội chung quyết sự khuyến cáo với đa số $3/4$ tổng số dân biểu và nghị sĩ, sự khuyến cáo sẽ có hiệu lực kể từ ngày chung quyết.-



CHƯƠNG kết luận

CHƯƠNG KẾT LUẬN

---+---+---+---

1/- Vào hậu bán thế kỷ 19, khi mà tư tưởng dân chủ vừa phát sinh và lan tràn khắp Âu-Châu, người ta tưởng rằng hai chữ dân chủ như một thứ than chủ có đủ hiệu lực giúp họ giải quyết tất cả mọi nơi khó khăn của một chính quyền ấu-trị, có thể xóa bỏ được mọi bất công và mâu thuẫn xã-hội, có thể diệt trừ nạn đói rét, binh hoạn, dốt nát và những tệ đoan hà khắc trong một thời gian ngắn ngủi (15) Nhưng cho đến nay trải qua hơn 200 năm thử thách, tư tưởng dân chủ vẫn chưa giải quyết được tất cả những khó khăn trong sinh hoạt quốc-gia, mỗi ngày, mỗi phát sinh những khó khăn khác nhau, mỗi ngày mỗi phát sinh những khó khăn phức tạp hơn. Bởi vì, đúng như Stevenson nhận định : "Sức mạnh vĩ đại nhất của dân chủ là nằm ngay trong sự chấp thuận nghịch thuyết và ở trong đại hạt mà nghịch thuyết có thể thừa nhận và quan tâm tới tất cả những sự khả dĩ không thể tưởng tượng được, không thể ước lượng được của bản chất nhân loại "Bởi thế chế độ dân chủ đòi hỏi một tinh thần cải tiến thường trực.

Từ ý nghĩ là người dân có thể tự điều khiển lấy công việc của quốc-gia, có thể tự cai trị lấy cộng đồng chính trị mà người dân là một thành phần, cho đến ý nghĩ lấy quyền để chế ngự quyền, lấy quyền để kiểm soát quyền, lập cho cái "xe chính quyền" một bộ phận thắng, tư tưởng dân chủ đã bước đi một bước quan trọng. Từ những tư tưởng này, các nghị viện các quốc-hội đã được thiết lập trong các quốc-gia dân chủ. Những đại diện được dân bầu lên, do dân tuyển chọn sẽ thay mặt cho cộng đồng quốc-gia để bàn thảo, để quyết định những luật lệ hợp lý và nhân đạo chỉ phối cả cộng đồng. Nghị-viện có toàn quyền và hoàn toàn tự do để ấn định những mọi tương quan cần thiết này và để kiểm soát việc làm của chính phủ, để bố buộc chính phủ thi hành những điều người dân đòi hỏi những tiện ích cần thiết cho người dân.

Quốc-hội còn nắm giữ một vai trò quan trọng hơn thế nữa trong sinh hoạt quốc-gia. Vai trò của ~~đại diện~~ ~~chính quyền~~ ~~đó là~~ ~~đại diện~~ ~~chính quyền~~ ~~đó là~~ bộ phận thắng của xe chính quyền. Vào bất kỳ thời nào và ở bất kỳ đâu những kẻ cầm quyền cũng đều có khuynh hướng tiến đến chuyên quyền hay lộng quyền. Tình trạng này không (15) Trần-Văn-Minh "Đi tìm một đường lối dân chủ thích hợp với các nước chậm tiến Á-phi" Quê hương 6 (tháng mười hai 1959) tr. XIII

sớm thì muộn sẽ đưa sinh hoạt quốc gia đến cho ~~xa~~ trọn vì sự ưu thắng của hành pháp đã làm lệch cán cân quyền hành trị Quốc-gia. Nhiệm vụ của Nghị-viện chính là kèm chế sự ưu-thắng của Hành-pháp bằng chính những quyền hạn mà quốc-dân đã ủy cho Nghị viện phải thường xuyên theo dõi và kiểm soát Hành pháp để làm giảm bớt ý hướng lệch quyền, chuyển quyền mà bất kỳ lúc nào cũng có thể phát hiện. Nghị viện phải luôn luôn tin tưởng và đồng trọn vai ^{trò} kèm chế và kiểm soát của mình đối với hành pháp Nguyên tắc kèm chế và quân bình (system of checks and balances) trong một chế độ dân chủ đã đem lại cho quốc-hội một vai trò vô cùng quan trọng trong sinh hoạt quốc-gia.

2/- Được quốc-dân ủy nhiệm vai trò quan trọng như thế, nghị viện cần phải có những thể thức hoạt động đặc biệt, cần phải có những kỹ thuật sinh hoạt riêng biệt của nghị viện. Ông Léopold Boissier, nguyên Tổng Trưởng Thư-Ký Liên Hiệp Nghị-sĩ Quốc-tế cho rằng : "dù có một hiến pháp hoàn hảo, một tập đoàn công chức ưu tú, quốc-gia cũng sẽ suy yếu mau lẹ nếu Quốc-hội làm việc bê bối và tạo nên khung cảnh nghị trường hỗn loạn". Thực tế, chúng ta khó có thể chấp nhận và tưởng tượng được hình ảnh một nghị trường thiếu trang nghiêm, thiếu đứng đắn, hỗn loạn, vô trật tự, vô tổ chức. Hình ảnh một nghị trường hỗn loạn là hình ảnh của nghị trường vào thời kỳ mà tư tưởng dân chủ mới vừa khai sinh, thời kỳ mà nghị trường còn đang dò dẫm, với dáng vẻ của những cơ chế vừa mới được khai sinh. Vào thế kỷ 18, nghị trường có thể là hình ảnh mà John Quincy Adams ghi lại trong nhật ký như "ngồi cuống và cọc cần cho đến nỗi phải trường hợp "ông John Randolph ở Roanoke vào Hạ-viện mà còn cầm định thúc ngựa bằng bạc và roi ngựa có dẫn theo 1 con chó mà ông ta cho nằm ngủ dưới chân để rồi vừa lên tiếng tấn công các địch thủ vừa gọi tên gác cửa chêm thêm rượu" (16) Nhưng hình ảnh của nghị trường trong thế kỷ này và trong tương lai không thể là hình ảnh của nghị trường vào những thế kỷ trước. Kỹ-thuật sinh hoạt tại nghị trường không những giúp cho khung cảnh của nghị trường trang nghiêm hơn, đứng đắn hơn, nó còn giúp cho nghị viện những phương tiện cần thiết để hoàn tất được vai trò của nghị viện.

(16) John F. Kennedy, gương can đảm tại Nghị trường, (Saigon AnQuang 1961) tr.48

3/- Kỹ-Thuật sinh hoạt tại Nghị-Trường hết sức cần thiết cho các nghị viên để có thể hoàn tất nhiệm vụ đã được người dân giao phó, nhưng dù thế nào đi chăng nữa, vai trò của cá nhân các nhân viên lập pháp vẫn phải được xem là quan trọng hơn cả! Bởi vì chính con người tạo ra kỹ thuật, và cũng chính là con người sẽ vất bỏ những kỹ thuật nếu cần. Nhưng kỹ thuật chỉ có ích nếu như nghị viên biết sử dụng và nếu như nghị viên sử dụng đúng, nếu như không vận dụng trái với lương tâm một cách vô tình hay cố ý. Cho nên, chỉ có cán dân biểu và Nghị-sĩ chính cá nhân họ, mới là quan trọng hơn cả. Những kỹ thuật sinh hoạt tại Nghị trường chỉ là những phương tiện, là những vỏ khí giúp cho Nghị viên thành công mà thôi. Chúng ta có thể đòi hỏi các nhân viên lập pháp dân cử một số những đức tính và một số những nguyên tắc cần thiết và lẽ dĩ nhiên trên đây những đức tính và nguyên tắc ấy phải là **LÒNG YÊU NƯỚC**. Chúng ta có thể dùng những nguyên tắc và đức tính mà cố Tổng-Thống John Fitzgerald Kennedy đã bày tỏ qua bài diễn văn đọc trước Quốc-hội tiểu bang Massachusetts năm 1961 làm những nguyên tắc và đức tính căn bản mà mọi nhân viên nghị-viện cần phải có :

" Thứ nhất, chúng ta có phải là những người thực sự can đảm không can đảm để chống lại những kẻ thù của chính ta can đảm để khi cần, chống lại chính những người cộng sự của chúng ta can đảm để chống lại áp lực của quần chúng cũng như những ham muốn riêng tư ?

Thứ hai, chúng ta có phải là những người thực sự có óc phán đoán không - óc phán đoán sâu sắc đối với tương lai cũng như đối với quá khứ óc phán đoán đối với chính những lỗi lầm của chính chúng ta cũng như của những người khác óc phán đoán khôn ngoan để hiểu biết những điểm thiếu sót của chúng ta, và để thành thực xác nhận điều đó ?

Thứ ba, chúng ta có phải là những người thực sự liêm khiết không những người không bao giờ đi ra ngoài những nguyên tắc mà ta hằng tin tưởng hoặc không bao giờ phản bội những người tin tưởng ở những nguyên tắc đó những người không thế vì một lợi tộc tài chính hoặc một tham vọng chính trị mà lãng quên việc thực hiện niềm tin-tưởng thiêng liêng của chúng ta ?

Thứ tư và sau hết, chúng ta có phải là những người thực sự biết hy sinh không với danh dự không bị tổn hại vì một cá-nhân

hay một đoàn thể nào, và không bị ảnh hưởng vì một mục đích riêng tư nào để phải đi đến một sự hòa giải những người chỉ biết hy sinh để phụng sự công ích và quyền lợi quốc gia không ?

Với lòng can đảm, óc phán đoán, sự liêm khiết và lòng hy sinh, các nhân viên nghị viện có thể đem lại sự thành công cho nghị viện, có thể hoàn tất được vai trò quan yếu của nghị viện trong sinh hoạt quốc gia. Và chỉ khi nào trả lời được những câu hỏi về đức tính của một nhân viên nghị viện các nghị-sĩ, các dân biểu mới có thể hãnh diện vì quang đời công dân ngay tại đây.

4/- Nghị viện có thành công trong vai trò kiểm soát và kèm chế hành pháp, hay không, có tạo được thế quân bình cần thiết hay không và mọi nhân viên của nghị viện có đầy đủ những đức tính của một nhân viên lập pháp hay không sẽ nói lên đầy đủ giá trị của nghị viện đối với quốc dân và trước lịch sử của cả một dân tộc.

Với những kỹ thuật sinh hoạt tại nghị trường làm hành trang, làm vũ khí tùy thân, với những đức tính can đảm, óc phán đoán, sự liêm khiết, lòng hy sinh và sự hiểu biết một cách rõ ràng tinh thần dân chủ và sự đối thoại tự do, các nhân viên của nghị viện chắc chắn sẽ hoàn tất được vai trò và nhiệm vụ của mình và nghị viện chắc chắn sẽ tạo được thế quân bình trong cán cân quyền hành quốc gia.

Chúng ta có thể tin tưởng vào một tương lai tốt đẹp của quốc gia, khi mà nghị viện và chính phủ của chúng ta có được sự thông cảm cần thiết và chấp nhận một sự đối thoại tự do làm nền tảng cho mọi tương quan giữa hành pháp và lập pháp. Lễ dĩ nhiên cần có một thời gian, nhưng chúng ta vẫn có thể tin tưởng khi ý chí hợp tác nhằm tạo thế quân bình chính trị đã được xác nhận công nhiên. "Thử đến, chúng ta nhận thức nhu cầu hợp tác chặt chẽ với Thượng Nghị viện trong việc thiết lập một chế độ dân chủ lành mạnh, có kỷ cương bằng cách điều hòa sự liên lạc giữa hành pháp và lập pháp, duyệt lại luật pháp cho được được nhất quán nhất thời, hợp lòng dân và tạo một thế quân-bình thực sự trong sinh hoạt chính trị của quốc gia. Chúng ta sẽ cố gắng thực hiện cho kỳ được phương châm của

nền dân chủ chân chính là cuộc đối thoại đa-phương : đối thoại giữa người cai trị và người bị trị đối thoại giữa cá nhân và quốc gia, đối thoại giữa quốc gia và các đoàn thể, đối thoại giữa trung ương và địa phương, đối thoại giữa đa số và thiểu số, đối thoại giữa quốc-hội và chính phủ, đối thoại giữa nhà lập hiến và nhà lập pháp. "và chính hành pháp cũng đã bày tỏ mối quan tâm đến sự quan bình trong sinh hoạt chính trị quốc gia và cũng đã công nhận tên thành đường lối thiết lập một nền dân chủ chân chính và chấp nhận sự đối thoại tự do trước các nhân viên của nghị viện." Tôi cũng tán đồng với quý vị về quyết định thiết lập một chế độ dân chủ lành mạnh trong một thể quân bình chính trị quốc gia và chính phủ sẽ sẵn sàng đối thoại với quốc-hội trong niềm tương kính và thông cảm" (18)



-
- (17) Diễn văn khai mạc của ông Chủ-tịch H₂-nghị-viện ngày 31-10-67
(18) Thông Điệp của Tổng Thống Việt-Nam Cộng-Hoa đọc trước H₂-Nghị-viện ngày 31-10-67.

THƯ TỊCH

SÁCH :

- Bùi-Quang-Chánh, Văn-đề dân-chủ, Saigon 1970 :
- Blamont, Rmile; Les techniques parlementaires ; Paris: Que sais-je .
- Campion, Lad và Lidderdale D.W.; La procédure parlementaire en Europe .
- Đào-Hồng-Hải. Tìm hiểu bản Hiến-pháp 1.4.67 qua quá-trình hình-thành của nó.
Luận-văn Cao-học Hành-Chánh 1-68 .
- Doren, Carl Van . Cuộc chuẩn-bị vĩ-đại . Việt-Nam khảo-dịch-xã, 1966 .
- Goguel, Francois và Grossier, Alfred . Le pouvoir législatif en France .
- Jeming, Sir Ivor . Parliament .
- Kennedy, John F. Giảng oan-dẫn tại nghị-trường , An-Quang 1961 .
- Lê-Đình-Chân . Luật Hiến-pháp và các định-chế chính-trị , Gia-dịnh :
Sao Mai 1966 .
- Maoridis, Roy C. và Ward, Robert E . Modern political systems .
- Nguyễn-Văn-Bông . Luật Hiến-pháp và Chính-trị-học . Saigon : tác-gia
xuất-bản , 1971 .
- Nguyễn-Quang-Quyển . Hiến-pháp lược-khảo . Saigon : Thất-Lần Ấn-thai quán
. 1961 .
- Nguyễn-Văn-Tương . Lịch-sử các định-chế chính-trị tại Việt-Nam từ 1945
đến 1967 . Saigon : giảng-văn Ban Đốc-sự Hành-chánh . 1969 .
- Nguyễn-Chí-Vy . Nghiên-cứu về hiến-pháp 67 của Việt-Nam Cộng-Hòa , tương-
quan giữa hành-pháp và lập-pháp . Luận-văn Cao-học Hành-
chánh . 1968 .
- Phan-Văn-Thạch . Quốc-hội đệ nhị Cộng-hòa Việt-Nam . Luận-văn Cao-học Hành-
chánh . 1969 .
- Robert, Henry M. Quy-tắc nghị-sự . Saigon : The Times publishing Company .
. 1957 .
- Union Interparlementaire . Parlement .

TẠP-CHÍ .

- Burn, James Mac Gregor , "Quốc-hội đối với Tổng-Thống". Đối-thoại tập I số 3 , tr. 26-35 .
- Moulin, Club Jean, "Khái-niệm về dân-chủ". Tuyên-tập I. Cục Chính-huân 1966 , tr. 137-150 .
- Nguyễn-Ngọc-Huy , "Quyền phúc-nghị của Tổng-Thống đệ nhị Cộng-hòa Việt-Nam". Cấp-Tiền số 6, 6-69 , tr. 5-19 .
Cấp-Tiền số 7, 7-69 , tr. 66-83 .
- Nguyễn-Thái-Lai , "Thủ-tục lập-pháp hiện nay của Việt-Nam Cộng-Hòa"
Tập-san Quốc-phòng số 2 8-70 , tr. 158-167 .
- Phạm-Đình-Hưng , "Nghị-sĩ và dân-biểu quốc-hội có thể đặc-nhiệm một chức vụ bên hành-pháp không ? " Cấp-Tiền số 4 4-69 , tr. 104-107 .
- Trần-Văn-Minh , "Đi tìm một đường-lối dân-chủ thích-hợp với các nước chậm tiến Á-phi" Quê-hương số 6, 12-59, tr. XI-XXIV .
- Trần-Văn-Sơn , "Bao nhiêu hình-sắc của tự-do và dân-chủ" Quê-hương số 6 12-59, tr. 35-50 .
- Vũ-Huy-Lượng , "Thanh-niên với tinh-thần dân-chủ" Những vấn-đề của chúng ta số 8 1961, tr. 24-33 .
- Vũ-Văn-Mẫu , "Nhà lập-pháp và nhiệm-vụ tu-luật" Luật-học kinh-tế số 2 1959.

CÁC AN-PHẨM KHÁC .

- Hiến-pháp Việt-Nam Cộng-Hòa 1956 và 1967 .
- Hiến-pháp Hoa-Kỳ .
- Hiến-pháp Anh-quốc .
- Hiến-pháp Pháp-quốc .
- Hiến-pháp Nhật-Bản .
- Hiến-pháp Đại-Hàn .
- Nội-quy Thượng và Hạ-nghị-viện Việt-Nam .
- Biên-bản các phiên họp tại Thượng và Hạ-nghị-viện Việt-Nam . Công-báo Việt-Nam Cộng-Hòa . Ấn-bản quốc-hội. Từ 1967 đến 1971 .



HỌC-VIÊN QUỐC-GIA HÀNH-CHÁNH

Luận Văn Tốt Nghiệp

*-

**NHỮNG KỸ-THUẬT
SINH-HOẠT TẠI NGHỊ-TRƯỜNG**

THU-VIÊN QUỐC-GIA
VIỆT-NAM
Số 0817

Giáo sư Hướng dẫn
TẠ-VĂN-TÀI
Tiến sĩ Chính trị học

Sinh viên đệ trình
Dương-Hoàng-Lông

Độc sự khóa XVII
Học khóa 1969 1972

THU VIỆN KHOA HỌC TỔNG HỢP
LVHV 817